

Академия управления при Президенте Кыргызской Республики
Институт государственного и муниципального управления

ФОНД ХАННСА ЗАЙДЕЛЯ

ВВЕДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Материалы для чтения

Составители: Закиров А.З., Мурзаев С.К.

Бишкек 2006

УДК 351/354
ББК 67.99(2)1
В24

Рекомендовано к печати кафедрой «Государственное управление и местное самоуправление» Института государственного и муниципального управления и учебно-методической комиссией Ученого совета Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Печатается по решению Ученого совета Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Составители: А.З. Закиров, профессор кафедры «Государственное управление и местное самоуправление» Института государственного и муниципального управления Академии управления при Президенте Кыргызской Республики; С.К. Мурзаев, доцент кафедры «Государственное управление и местное самоуправление» Института государственного и муниципального управления Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

В24 Введение в государственное управление. Материалы для чтения./
Сост.: А.З. Закиров, С.К. Мурзаев. ИГМУ АУ при ПКР, Б.: 2005. – 200 с.

ISBN 9967-23-349-4

Данное учебное пособие представляет собой сборник материалов для чтения по курсу «Введение в государственное управление» слушателями программы «Магистр государственного управления».

Материалы, отобранные из книг различных авторов по государственному управлению соответствуют списку рекомендованной литературы по темам лекций курса «Введение в государственное управление» магистерской программы по государственному управлению в Институте государственного и муниципального управления Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Материалы для чтения призваны облегчить доступ к соответствующей литературе слушателям программы МРА при выполнении самостоятельных работ по изучению курса «Введение в государственное управление».

В 1203020200-06
ISBN 9967-23-349-4

УДК 351/354
ББК 67.99(2)1

© АУ при ПКР, 2006

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Тема 1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ.....	5
Понятие государственного управления	
Определение государственного управления	
Основные категории	
Управление обществом - основная функция управления государства	
Основные концепции государственного управления	
Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ИЗУЧЕНИЯ.....	36
Подходы к изучению государственного управления	
Традиционная модель государственного управления	
Содержание и границы науки об административном управлении	
Подходы к теории государственного управления	
Теория административно-государственного управления: истоки, традиции, новации	
Тема 3. СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	63
Системные характеристики государственного управления	
Общесистемные методологические принципы государственного управления	
Тема 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИИ.....	87
Организационная структура государственного управления	
Тенденция к централизации	
Централизация и децентрализация	
Тема 5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	112
Человеческий потенциал государственного управления	
Теория бюрократии М. Вебера	
Ключевые роли государственных служащих	
Организация государственной службы	
Тема 6. КОММУНИКАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ.....	134
Коммуникации в организациях	
Информационное обеспечение государственного управления	
Связи между организационными единицами	
Обеспечение взаимодействия: коммуникационные процессы и их организация	
Тема 7. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	174
Проблемы с традиционной моделью администрирования	
Кризис иерархических структур	
Понятие эффективности государственного управления, ее критерии	
Измерение эффективности государственного управления	

Введение

«Нельзя дальше тратить драгоценное учебное время на пересказывание того, что студент способен прочитать сам.»

Виханский О.С.

Изучение слушателями магистерской программы «Государственное управление» курса «Введение в государственное управление» кроме аудиторных занятий - лекций и практических занятий, предполагает различные формы самостоятельной работы. Одной из важных форм такой работы является чтение литературы по государственному управлению.

Материалы для чтения по курсу «Введение в государственное управление» представляют собой сборник фрагментов из различных книг по государственному управлению. Структура и содержание материалов для чтения соответствует Программе курса «Введение в государственное управление» утвержденной для обучающихся в магистратуре по специализации «Государственное управление» (программа МРА) в Институте государственного и муниципального управления Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Отобранные материалы, в основном, соответствуют списку литературы, рекомендуемой по каждой теме лекции Программы.

При подготовке данного пособия преследовались несколько задач.

1) Помочь слушателям программы МРА лучше усвоить изучаемый курс. Как показывает практика, самостоятельное чтение литературы, порождая ассоциативные связи, способствует более продуктивному овладению изучаемой дисциплины. Чтение предложенных материалов, углубляя понимание природы государственного управления, различных его аспектов будет содействовать также лучшему запоминанию читаемого материала.

2) Расширить теоретический контекст. В учебном пособии представлены материалы разных авторов отражающих современные взгляды на различные аспекты государственного управления. Слушателям программы МРА это необходимо для целостного восприятия изучаемого курса.

3) Сделать более доступной учебную литературу по государственному управлению. Материалы, отобранные для чтения и соединенные воедино из различных книг по государственному управлению, избавляют слушателей программы МРА от затрат времени на поиск этих книг.

Естественно, данное пособие не заменяет монографий, учебников и другой литературы по государственному управлению. Однако они не всегда доступны, имеются в достаточном количестве и т.д. Поэтому еще одна задача, которая ставилась составителями - восполнить имеющийся недостаток литературы по государственному управлению доступной для слушателей программы МРА всех форм обучения.

Электронная версия данного учебного пособия также доступна для слушателей программы МРА на веб-сайте Академии управления по адресу: <http://www.amr.aknet.kg>

Авторы-составители надеются, что данное учебное пособие будет полезно для изучающих государственное управление и выражает свою благодарность всем тем, кто помог его подготовить и издать.

Тема 1.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1. Понятие государственного управления.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997.

2. Определение государственного управления.

Райт Г. - Государственное управление, Бишкек 1997. Пер. с англ.

3. Основные категории.

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учебное пособие. М., 1998.

4. Управление обществом - основная функция управления государством.

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории госуправления. Ростов-на-Дону. 2000.

5. Основные концепции государственного управления. Avasthi A., Mahehwari S.

– Public Administration. Пер. с англ.

1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г.В. Атаманчук, Теория госуправления. Курс лекций. Москва. 1997. Стр. 21-39, 53-56.

Управление — общественный институт

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

К управлению относят взаимодействие гравитационных, электромагнитных, радиационных и иных сил во Вселенной. В его терминах иногда описывают геологические и географические процессы. Управленческие аспекты усматривают в механизмах, в физических, химических и биологических явлениях. Порой даже стихийное, произвольное действие природных и социальных элементов пытаются представить в качестве управления.

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

Естественно этому разработаны математические и информационные территории управления (К. Шеннон, У. Росс Эшби). С помощью общих подходов многие аспекты управления описаны общей теорией систем (Людвиг фон Бернталанфи), синергетикой (Г.Хакен), «организмической теорией управления» (А.Н. Колмогоров), другими отраслями, как принято говорить, точной науки.

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

Вместе с тем **расширение** понятия «управление», подведение под него стихийного действия природных и социальных сил, а также механизмов объективной саморегуляции привело к тому, что оно начало терять свой собственный смысл, стало употребляться для обозначения явлений, отношений и процессов, где, в общем-то, отсутствует **сознательное начало, момент неперенной связи управления с человеком**. Ведь нетрудно видеть, что естественно-природные закономерности, формы их проявления в варианте стихийности (случайности) либо объективной саморегуляции весьма отличаются от отношений, процессов и явлений, формируемых людьми в рамках своей частной и особенно общественной жизни. Причем отличие здесь качественное, позволяющее разграничивать стихийные и само регулятивные механизмы и управление.

В природе любая саморегулирующаяся система имеет в известной мере, в контурах само регуляции, замкнутой, локализованной, в какой-то степени закрытой характер (атом, молекула, клетка, организм, популяция, солнечная система и т.д.) и **объективно** (независимо от желания и воли человека) **детерминирована** внутренними, имманентными данной системе закономерностями и источниками (импульсами) существования, движения и развития. Человеку приходится познавать тайны таких систем и вводить их в свою **жизнедеятельность лишь с обязательным учетом их**

закономерностей, форм и возможностей. Здесь субъективное, сознательное проявление человека весьма ограничено и связано.

Управление, конечно, осуществляется в системах «человек — техника», «человек — технология», «человек — природа», «человек — техника (технология) — природа» и других, но осуществляется именно потому, что в них первичным, «управляющим» компонентом выступает **человек**, да и созданы они в целях обслуживания интересов человека. Какой бы сложной ни была подобная система, она формируется и действует по модели, **заданной** ей человеком, и призвана удовлетворять его потребности. Скажут, что сейчас имеются автоматизированные (даже автоматические) системы, которые управляются компьютерами и без прямого участия человека. Да, таких систем становится все больше, но они пока что создаются и программируются по замыслу человека и являются отражением его творческого потенциала — продуктом его сознания и труда. Тем самым, все знания, накопленные кибернетикой, общей теорией систем, теорией информации, математикой, синергетикой, «организмистикой» и другими отраслями науки, требуют при их применении в управлении существенной поправки на то обстоятельство, что управление представляет собой **специфическое явление**.

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

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

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

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

Управление существует в **рамках взаимодействия людей, в пределах субъективного фактора**. Посредством управления прежде всего и главным образом люди связываются между собой, совместными усилиями формируют «ткань» коллективной и общественной жизни. Предметами, по поводу которых возникает управление между людьми, могут быть материальные вещи, технические средства, технологические процессы, социальные ценности, продукты духовного творчества и т.д., но сторонами в управлении могут быть только **люди**. И положение не меняется ни при создании АСУ, ни при взаимодействии управления с техническими, технологическими и биологическими системами с самым высоким уровнем объективной и искусственной саморегуляции — в управлении все исходит от человека и ориентировано на человека.

Хотелось бы сразу выделить и подчеркнуть (чтобы к этому постоянно не возвращаться), что управление в сообществе людей (большом или малом) потому-то и возникло, необходимо и всегда актуально, что общество есть **открытая система** (Карл Поппер), в которой будущее вовсе не детерминировано прошлым, а зависит от воли, энергии и организованности действий людей. Оно бывает таким, каким его сообщество создают люди. Историческое наследие, которое люди используют в качестве «материала» для строительства своей жизни (завтрашнего дня), тоже является продуктом жизнедеятельности предыдущих поколений и **открыто** для них в своей оценке и возможностях. Можно его отрицать, низвергать, отказываться от него и строить на пустом месте. Можно относиться к нему бережно, избирательно, брать все ценное и конструктивное и таким образом наращивать национальное богатство. Все упирается в выбор. И еще: жизнь отдельного человека, коллектива, общества **открыта** и в том смысле, что ничто в ней не дается раз и навсегда, является нерушимым и абсолютно устойчивым, осуществляемым по известной программе. Личностные и социальные взаимосвязи **воссоздаются** ежедневно, ежечасно, ежеминутно усилиями сознания, реальным поведением и активной деятельностью людей. Без этого наступает энтропия, хаос, анархия, произвол, распад.

В таких условиях — **открытости** всего человеческого (общественного) — управление служит важнейшим общественным институтом самосохранения, восстановления, преодоления негэнтропии общественной, а часто и личной жизни. Значит, надо понимать сущность управления, с тем, чтобы лучше использовать его потенциал в решении всех проблем жизнедеятельности людей.

Сущность управляющего воздействия

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

Давно и преимущественно в юридической науке управление характеризуется через термин **«деятельность»**, означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах. Смысл такой деятельности видят в совершении действий административного свойства, в направленности ее на исполнение законов, в создании правовых актов, их реализации и проведении организационных мероприятий. Данное понимание управления весьма импонировало (и импонирует!) авторитарной бюрократии, поскольку оно, с одной стороны, не ставит вопроса о целях управления (что и во имя чего исполнять?) и об объективных результатах их Достижения, а с другой — всегда позволяет создавать видимость управления путем издания большого числа правовых актов и проведения множества организационных мероприятий.

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

Немало научных публикаций характеризует управление как **отношение**, входящее в

систему общественных орошении. В них показано, что управление представляет собой особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю. Генезис и специфика управления как отношения справедливо усматриваются в социальной (классовой) структуре общества, общественном разделении труда, сущности и социальных функциях управления. Причем в экономической науке внимание обращается преимущественно на исследования экономического содержания управленческого отношения, а в юридической — его правовой формы.

Следует признать, что в определенных своих проявлениях управление можно представить в виде отношения, ибо оно, действительно, входит в систему общественных отношений и формирует определенные отношения между людьми, как «по вертикали», так и «по горизонтали». Но столь абстрактное понимание управления опять же уводит в сторону от анализа и описания его собственных, уникальных качеств, в том числе выделяющих его из системы общественных отношений и позволяющих ему оказывать особое влияние на саму эту систему.

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

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

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

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

Целеполаганием в той или иной мере занят каждый человек. Огромная роль в целеполагании общественного развития и конкретных видов деятельности принадлежит науке, художественному творчеству, религии, идеологии, другим формам познания и мышления, политике и политическим институтам. Поэтому в управлении целеполагание имеет особый характер, который можно обозначить как **практическую целенаправленность**. В отличие от других интеллектуальных сфер в управлении цели

наиболее «операциональны», замкнуты на практику; это своего рода **цели-задания**. В управлении все сказанное, описанное и обдуманное, выраженное в литературной форме и политических документах выступает уже как бы проработанным применительно к реальным возможностям власти и собственности, сформулированным с учетом наличных материальных, финансовых, информационных, правовых и организационных ресурсов.

Сложность управленческого целеполагания заключается в том, что необходимо «отобрать» цели, выделить из их естественного множества именно те, которые не только нужно (обычно нам нужно всего немало), но и можно практически реализовать. Иначе управление теряет собственное содержание, свою преобразующую конструктивную силу и превращается в информационную или разъяснительно-популяризаторскую деятельность.

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

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

Далее, управление необходимо там и тогда, где и когда возникает потребность в распределении и согласовании деятельности энного количества людей. Отдельный человек самоуправляет своей социальной активностью. Но чтобы группа совершила какие-либо скоординированные поступки и действия, уже не обойтись без того, чтобы сообща не определить общие цели и их реализации не подчинить совместно намеченное поведение каждого из членов группы. Даже в лес за грибами нельзя сходить группой, если в ней не состоится управление, пусть самое свободное и добровольное. Любая целенаправленная коллективная деятельность нуждается в управлении и таком его важном проявлении, как **организационный момент**.

«Организовывать» означает располагать людей в пространственной (территория, сооружения) и функциональной (социальные роли, виды работ) координатах, соединять их с орудиями и средствами труда, обеспечивать их взаимодействие и взаимообмен в труде и общественной жизни, расширять их созидательные возможности путем согласования и концентрации усилий. Известно, что организация расширяет возможности людей, придает им новое качество.

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

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

В то же время, придавая какому-либо общественному процессу определенные цели (преднамерения), организуя в нем взаимодействие людей, управление призвано, в рамках этих целей и организации, **конкретно** регулировать поведение и деятельность каждого из участников данного (управляемого) процесса. В обществе действует множество социальных норм, направляющих и ориентирующих, оценивающих и мотивирующих поведение и деятельность людей. Традиции и обычаи, исторические уроки и выводы, право и мораль, ценностные и социально-технические нормы и многие другие регуляторы выступают важнейшими достижениями человеческой культуры, помогающими разумнее и экономичнее созидать настоящее и будущее.

Такие социальные нормы, в том числе и закрепленные посредством законодательства, в управлении приобретают реализуемость, привязанность к какому-либо делу или человеку, становятся необходимым моментом управляющих воздействий. В управлении осуществляется **прямое и практическое регулирование**, при котором та или иная социальная норма не только провозглашается, признается, утверждается и т.д., но на самом деле претворяется в жизнь, применяется при решении обозначенных целей, как бы опредмечивается. Любые преобразования в обществе не снимают проблем социального нормирования, выработки и практической реализации норм труда, нормативов расходов сырья и энергии, стандартов получаемой продукции, стимулов и санкций. Все это крайне необходимые моменты, которые должны быть надлежащим образом представлены в каждом управляющем воздействии.

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

Следовательно, **управление представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры** (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

Многогранность управления

Управление как общественное явление, отработанное и приспособленное людьми для решения жизненных проблем, имеет многогранный характер, состоит из разнообразных элементов и взаимосвязей. Это обусловлено тем, что в управлении как субъектом, так и объектом управляющего воздействия выступает **человек** — сложнейшее биосоциальное создание природы и общества. Влияет и то, что управление органично включено в механизмы взаимодействия природы, человека, общества.

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

Важные аспекты управления раскрыты **социологической мыслью** (К. Маркс, М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхэм и др.), которая доказала глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общих дел и классовая функция); и концепция «идеальной» управленческой бюрократии — общей теории

административного управления; и отождествление управления с автоматизированным регулированием в машинно-технологических системах, что привело к технократическим подходам к управлению и их модифицированию в представлениях об информационном или технотронном обществах; и идеи о становлении класса менеджеров, и многое другое, что, в общем-то, отражает реальные перемены, происходившие в управлении в течение последних двух веков.

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

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

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

В управлении всегда задействованы люди со своими интересами, целями, идеалами, ценностями, волей, мотивами, установками и другими психологическими элементами. Часто как раз эти субъективные элементы играют решающую роль в управлении, определяют его содержание, форму и результативность. Акцент на **психологических** аспектах управления, инициированный идеями психоанализа (З. Фрейд), позволил приступить к познанию управления как очень сложного и актуального механизма психологического взаимодействия людей. Были вскрыты источники и формы индивидуальной, коллективной и общей доминирующей воли, обоснованы структуры и процедуры согласования интересов и жизненных ориентаций (компромисс, консенсус, конфликтология и т.д.), сформировались различные по исходным посылкам концепции (доктрины) «человеческих отношений». Началась разработка психологической теории решений (Ю. Козелецкий). Стало все более проясняться понимание того, что только знание и учет многообразия и «тайнства» человеческого сознания создают условия для действительно рационального и эффективного управления.

Следует отметить также, что управление как явление культуры довольно часто характеризуется с **этической, эстетической** (художественной) и **педагогической** точек зрения. В управлении, вне сомнения, реализуются нравственные качества людей, и само оно может анализироваться и оцениваться в нравственных (моральных) категориях.

Общественное значение имеет не только восприятие управлением нравственных ценностей, но и тот нравственный «заряд», который оно несет в себе, как и нравственные последствия в сознании и поведении людей, которые дает его практическая реализация. Входит в жизнь, хотя медленно и с трудом, этика управления (Д. Карнеги). Очень плодотворные рассуждения по проблемам управления преподносят художественная литература, театр, кино, даже живопись и архитектура, раскрывающие возможности управления в формировании характеров людей, выработке определенных стереотипов поведения, утверждении и проявлении ценностных ориентиров в жизни. Достаточно здесь назвать произведения таких авторов, как Л.Н. Толстой, Ф.М. Достоевский, А.П. Чехов, М.А. Шолохов и других наших соотечественников, в которых зависимости между состоянием управления и событиями глобального или частного уровня описаны весьма сильно и убедительно. Эстетическое отражает, в принципе, гармоничность, совершенство, пропорциональность, оптимальное соотношение явлений, их сторон, граней, экономичность. Тем самым оно служит определенным идеалом для управления, к чему последнее и должно постоянно стремиться. Управление, реализуемое посредством управляющих воздействий, содержит в себе значительный педагогический потенциал: оно обучает и воспитывает людей, формирует их характеры и мировоззрение, обогащает их знаниями и опытом.

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

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

Комплексный и многогранный характер управления порождает теоретические **посылки**, которые необходимо учитывать при исследовании и научном описании различных его элементов, сторон, их взаимосвязей и проявлений. Во-первых, каждый подход (взгляд, ракурс) к управлению — философский, политический, исторический, идеологический, юридический, экономический, социальнопсихологический, праксеологический, информационный, педагогический и т.д. и т.п. — несет в себе **познавательный** смысл, «схватывает» и высвечивает какую-то особую грань, сторону этого сложного общественного явления. Во-вторых, каждый аспект исследования выполняет свою познавательную **функцию** и их не следует противопоставлять друг другу, выпячивать один и принижать другой, считать один справедливым, а другой ошибочным. Только равноправие и глубина различных аспектов исследования способны приближать нас к

истине. И, в-третьих, **единство сущности** управления предполагает все же, что различные аспекты исследования управления, выявленные ими различные его элементы, стороны, грани и т.д. должны быть между собой **логически согласованы**, соотноситься с сущностью управления, отражать и характеризовать именно управление, а не что-то иное, близкое к нему или похожее на него. Это особенно актуально для практики управления, в которой управление проявляет себя как **сложная целостность** во всем богатстве своих элементов и их свойств. Здесь уже ничего мысленно не выделишь, «не разложишь по полочкам», а надо обо всем знать, все учитывать и использовать. Не случайно самые большие трудности управление вызывает не в познании, а в применении.

Специфика государственного управления

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным основаниям. В зависимости от **сфер общественной жизнедеятельности** выделяют: управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление; **от структуры общественных отношений**: управление экономическим и, соответственно, управление политическим, социальным и духовным развитием общества; **от объектов управления**: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью.

По другому основанию — характер и объем охватываемых управлением общественных явлений называют: управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д.

Многие авторы основанием видов управления признают природу и субстанциональную специфику субъектов управления, исходя из чего разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий — государство), общественное управление (субъект управляющих воздействий — общество и его структуры), менеджмент (субъект управляющих воздействий — предприниматель, собственник, хозяин дела). В качестве своеобразной подсистемы управления рассматривают также местное самоуправление (муниципальное управление). Существует членение общественного управления, в котором наряду с управлением со стороны общественных объединений указывают общественное самоуправление, посредством которого люди сами формируют и практически реализовывают управляющие воздействия.

Предметом данного курса лекций является **теория государственного управления**, поэтому другие виды управления (при любой их классификации) упоминаются только в той мере, в какой они соприкасаются с государственным управлением, связаны с ним, влияют на него либо определяют те или иные его характеристики.

Среди всех видов управления государственное управление занимает **особое место**, что объясняется некоторыми только ему присущими свойствами. Таких свойств можно назвать **три**.

Прежде всего определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект — государство. При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявлений (чему посвящена следующая тема) почти все и единодушно выделяют заложенную в нем мощную **властную силу**. К примеру, М. Вебер писал: «Государство... есть отношение **господства** людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство». Суждение о государстве, — структуре, способной властно определять линию поведения людей и добиваться ее с помощью принуждения, стало практически классическим. В современной «Краткой философской энциклопедии», аккумулировавшей лучшее в мировой мысли, государство понимается как «структура

господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая, в конечном счете упорядочивает общественные действия в той или иной области».

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

Поэтому в государственном управлении его управляющие воздействия опираются на **государственную власть**, подкрепляются и обеспечиваются ею. Это — не просто пожелания, намерения, призывы, добрые мысли и чувства (или наоборот — злые), а силовое давление (разумеется, при необходимости, но в потенции оно всегда есть), которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные импульсы и установленные им регулирующие нормы должны быть непременно достигнуты, осуществлены, исполнены.

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

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

В данном контексте хотелось бы обратить внимание на одно обстоятельство, которое чуть ли не всегда изображают в каком-то «кривом» зеркале. Имеется в виду соотношение свободы человека и свободы общества, с одной стороны, и государства — с другой. Почему-то считается, особенно в российской интеллектуальной традиции, что государство обязательно **противостоит** свободе и, соответственно, управление со стороны него несет в себе только ограничения, запреты, санкции и наказания и в нем имеется (если вообще имеется) мало конструктивного, созидательного содержания. И чем меньше, мол, государство будет управлять общественными процессами, чем свободнее от государства будет общество, тем лучше для людей и быстрее решаются общественные проблемы. Между тем давно и на основе огромного исторического опыта сделан вывод, что «справедливость должна быть осуществлена законом, на основе некоего идеального закона, на основе естественного права. Однако этот идеальный закон обретает свое реальное

воплощение лишь в качестве исторического закона общества, которое создает для себя законы и повинуется им. Свобода человека начинается с того момента когда в государстве, в котором он живет, вступают в действие принятые законы». Следовательно, бороться обществу, людям надо не против государства, а за более совершенное, главным образом демократическое, правовое государство. Искомая свобода должна быть достигнута не в противовес государству, но вместе с ним, с его помощью, должна стать его сущностью.

Серьезнейшая проблема «распространенности государственного управления на общество» не состоит в том чтобы упрощенно предлагать государству «уйти» из тех или иных сфер общества, перестать организовывать те или иные процессы, прекратить регулировать то или иное поведение. Ведь все зависит от **состояния самого общества**, от уровня его объективной саморегуляции и субъективного самоуправления, от реального поведения людей, в том числе и характеризуемого как преступное. Более того, упорядочение каждой сферы жизни общества и людей, развертывание в ней свободы воли и действий напрямую определяется тем, **насколько** государственное управление поддерживает здесь общепринятые и законодательно закрепленные правила (нормы) поведения. Имеется много оснований полагать (об этом смотри тему об объективных условиях и субъективном факторе государственного управления), что и в самой отдаленной перспективе государственное управление сохранит свое свойство влияния на все общество.

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

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

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

Таким образом, обобщая сказанное, государственное управление можно определить следующим образом: **это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.**

Конечно, любое определение сложного общественного явления всегда условно и ограничено, ибо неизбежно оставляет за пределами характеристики какие-то важные элементы и взаимосвязи. Достоинство предложенного определения государственного управления усматривается в том, что оно объединяет в логическую целостность по крайней мере три момента: государство, системно организованный субъект управления; общественную жизнедеятельность людей, воспринимающую управляющие воздействия и реагирующую на них; сами управляющие воздействия образующие активные взаимосвязи

между государством и обществом. Тем самым открывается простор для теоретического описания многообразных проявлений государственного управления, их адекватного понимания и практического использования.

Государственная политика в гражданском обществе

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

Гражданское общество — это сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей, разнообразие взглядов и подходов, мотивов и интересов, предельная индивидуализация форм общения и поведения в гражданском обществе не только допустимы, но и необходимы, желательны. Лишь полное и разумное, конечно, самовыражение каждого человека рождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его динамическое развитие. Поэтому **плюрализм** (множественность) существует прежде всего в гражданском обществе. Именно в нем призваны действовать многообразные политические силы, которые главным образом путем горизонтальных контактов, соглашений, терпимости, взаимопонимания и т.д. должны достигать своих целей. Плюрализм осуществляется в пределах гражданского общества, в его рамках и способами, присущими цивилизованному взаимоотношению между людьми. Здесь особая роль принадлежит **консенсусу и компромиссу** между различными политическими силами по поводу основополагающих общественных ценностей, хотя и понимаемых по-разному.

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

Отсюда предельная актуальность государственной политики, которая должна закрепляться государственно-правовыми структурами, быть известной и понятной обществу. Когда-то, обобщая многовековой опыт человеческого развития, Карл Поппер писал: «Мы должны понять, что все политические проблемы в конце концов носят **институциональный характер** (подчеркнуто мною. — Г.А.), что поэтому в политике важны не столько личные мнения, сколько юридическое оформление политических проблем, и что прогресс на пути к равенству можно обеспечить только с помощью институционального контроля над властью» В идеале государственная политика представляет собой **оптимальный синтез** объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений людей о своих интересах в нем. В известном смысле она дистанцируется от политики конкретных политических сил, даже составляющих в тот или иной момент большинство в представительных органах власти. Во-первых, необходимо, чтобы ее в какой-то мере разделяло и меньшинство, иначе будут непреодолимые трудности при ее реализации. Во-вторых, такая политика должна быть достаточно устойчивой, стабильной, обладать исторической перспективой. В-третьих, в ней должно содержаться

объединяющее начало, направленное на позитивное развитие общества.

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

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

В кратком виде смысл государственной политики, отвечающей названным критериям, представляется так: **модернизация материального и духовного производства и социальных условий жизни на базе научно-технического прогресса (новых технологий), возможностей конверсии и взаимовыгодного разделения труда с другими странами**. Опыт подобной государственной политики с достаточно благодатными результатами накоплен Японией, странами Западной Европы, США, другими странами.

В политическом аспекте государственная политика «через модернизацию — к благополучию» ставит во главу угла **собственные силы**, внушает людям чувство достоинства, гордости и веры в себя; создает условия для расширения и укрепления «среднего пасса», выступающего реальной и заинтересованной силой правового государства и гражданского общества; вовлекает людей в дело и благодаря этому снимает политическую напряженность; способствует равноправному деловому и взаимовыгодному сотрудничеству внутри страны — между ее составными частями, вне — с другими странами. Какой бы ни была государственная политика по конкретным характеристикам и приоритетам, она может быть только **комплексной**, охватывающей все сферы человеческой жизнедеятельности. При всем базисном характере экономики ее уровень и развитие определяются как собственно экономическими источниками и факторами, так (в не меньшей мере) и политическими, социальными, правовыми, национальными, нравственными, психологическими и еще многими другими регуляторами сознания и поведения человека. Забывать об этом — значит заранее лишать себя возможностей управлять общественными процессами.

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

В числе **условий** хотелось бы выделить следующее:

- **государственно-правовые**, состоящие в создании согласованного, в известной мере идентичного, структурного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией;
- **социально-психологические**, включающие в себя осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий, маниловщины, ожиданий неизвестно откуда приходящей благодати и от всего того, что не соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей;

- **деятельностно-практические**, когда решения, действия, операции, процедуры, поступки и т.п. вершатся в целях и русле государственной политики, «продвигают» эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества.

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

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

Первое - народ должен часто собираться для обсуждения политических проблем, должен надежно охранять свою страну.

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

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

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

Пятое - надо почитать родителей, уважать учителей и старших.

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

Седьмое - надо соблюдать общественную мораль, ценить добродетели, следовать учению добродетельного учителя и делать ему приношения.

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

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г. Райт - Государственное управление. Бишкек. 1997. Стр. 10-11. Пер. с англ.

Определение государственного управления

Я хотел бы предупредить читателя, чтобы его не слишком разочаровал наш анализ определений государственного управления. Еще в 1955 году Дуайт Вальдо сказал по этому поводу: «Что такое государственное управление? По правде говоря до сих пор нет хорошего, его определения. Вероятно, имеются хорошие краткие дефиниции, но нет хороших кратких пояснений».

Очевидно, что американскому подходу присущ некоторый беспорядок в определениях предмета государственного управления. Кажется, что все что есть в государственном управлении, является сочетанием политики, бизнеса и экономики. По сути, государственное управление как предмет, включает социологию, психологию, и даже, в случае необходимости, применение математических методов, некоторые точные дисциплины. Таким образом, государственное управление - это междисциплинарная наука, изучающая, главным образом, процесс и функции управления. Полезно ознакомиться с некоторыми новейшими определениями государственного управления, что поможет выявить характерные особенности, присущие этой дисциплине.

Первое определение исходит из принципов рыночной экономики. В учебном пособии Димока и Фокса говорится, что «Государственное управление - это производство товаров и услуг, предназначенное для удовлетворения потребностей граждан». Это определение упускает из виду политические, юридические и организационные аспекты государственного управления. Это определение исходит из экономической рациональности в обеспечении потребностей граждан.

Определение Старлинга уделяет больше внимания исполнительной стороне государственного управления, чем политической: «Под государственным управлением традиционно понимается исполнительская деятельность. Предполагается, что она складывается из тех форм деятельности, которые необходимы для осуществления и дальнейшего развития политического курса избранных лиц».

Но более понятное и основательное определение государственного управления принадлежит Феликеу А. Нигро и Ллойд Дж. Нигро: Государственное управление:

- 1) это совместные усилия организованной группы в сфере государственной деятельности;
- 2) охватывает ветви власти - исполнительную, законодательную и судебную;
- 3) играет важную роль в формировании государственной политики, и следовательно, является частью политического процесса;
- 4) основательно отличается от управления в сфере бизнеса;
- 5) связано с многими группами и индивидуумами, оказывающими услуги всему обществу.

В этих определениях приведено различное понимание государственного управления – от узкого до широкой концепции. Эти определения должны способствовать пониманию того что предмет государственного управления является объектом исследования многих дисциплин. Вероятно, наиболее полное и всестороннее описание государственного управления приведено Хеди:

1. Особое поведение государственных управленцев мотивация и поведение субъектов административного процесса, особенно карьерных служащих;
2. Наличие установленных правил для ведения широкомасштабного управления в правительстве (организация административной деятельности):
3. Особая экологическая и административная среда связь административной подсистемы с политической, частью которой она является, и со всем обществом в целом». Характеристики Хеди включают: личную характеристику управленца: внутреннюю структуру организации, в которой управленцу приходится работать: и, отношения индивида и организации к более широкому окружению и обществу в целом.

3. ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ

И.А. Василенко. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учебное пособие. М., 1998. Стр. 28-33.

Основные категории

Основополагающими категориями в теории административно-государственного управления являются понятия **«государственное администрирование»**, **«административно-государственное управление»**, **«бюрократия»**. Когда термин **«бюрократия»** встречается рядовому гражданину, он думает о бюрократической волоките, которую необходимо преодолеть, чтобы добиться каких-либо услуг или информации.

В социальных науках **администрацией** или **бюрократией** принято называть любую крупномасштабную организацию профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения. В идеале **государственная администрация** - это рациональная система или организованная структура, предназначенная для квалифицированного эффективного исполнения общественной политики. Она имеет достаточно строгую иерархию власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений опускается сверху вниз.

Постараемся разобраться, в чем состоит сегодня административно-государственное управление и что такое государственное администрирование. Для этого необходимо обратиться к современным научным исследованиям.

В западной политологии оба эти понятия обозначаются одним термином **«public administration»**. В узком смысле слова **«public administration»** означает профессиональную деятельность государственных чиновников. На русский язык это можно перевести как государственное администрирование. Американская энциклопедия определяет государственное администрирование как **«все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства»**.

В широком смысле слова **«public administration»** это не только профессиональная деятельность чиновников, но и вся система административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. В русском языке этому понятию соответствует административно-государственное управление.

Французский политолог Р. Грегори в своей монографии «Французская гражданская служба» дает определение административно-государственного управления как **«особой социальной функции, направленной на упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает специальным агентом власти»**.

Английские политологи Джон Гринвуд и Дэвид Вильсон полагают, что административно-государственное управление - «это деятельность, организация институтов и предметов изучения».

Сегодня большинство политологов считают, что административно-государственное управление и государственное администрирование связаны с тремя сферами власти - законодательной, исполнительной и судебной. Такой подход предлагают Д. Вильсон, Д. Гринвуд, Р. Грегори, У. Джон, Р. Горд, Л. Нигро, Ф. Нигро, М. Роскин. Наиболее последовательно эта точка зрения выражена в монографии американских политологов Ф. Нигро, Л. Нигро «Современное государственное администрирование». Авторы дают развернутое определение административно-государственной деятельности:

«Государственное администрирование означает скоординированные групповые действия в государственных делах:

- 1) связанные с тремя сферами власти - законодательной исполнительной, судебной - и их взаимодействием;
- 2) имеющие важное значение в формировании государственной политики и являющиеся частью политического процесса;
- 3) значительно отличающиеся от администрирования в частном секторе;
- 4) тесно связанные с многочисленными частными группами и индивидами. **работающими в различных компаниях и общинах».**

Мы предлагаем следующие определения:

Административно-государственное управление - это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. **Государственное администрирование** - это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики.

Во всех перечисленных в определениях речь идет об объективной характеристике административно-государственного управления и государственного администрирования. Действительно, административная власть имеет объективную природу: администрация прежде всего подчинена закону и подотчетна представительным органам. Издаваемые администрацией акты управления развивают, уточняют, детализируют, применяют в конкретной обстановке существующие законы.

Однако властные полномочия реализуются людьми. Их исполнение - процесс волевой, умственный, эмоциональный, который может осуществляться как правомерно, рационально, так и волюнтаристски, иррационально. Поэтому административно-государственное управление как субъективная категория может изменять реальную действительность в лучшую и худшую стороны. Это - громадная созидательная и разрушительная сила. Субъективация власти происходит с того момента, когда человек занял руководящую должность, которая, будучи первичной организационной единицей, компонентом аппарата, имеющим часть его компетенции, не безличностна. С ее помощью индивидуальная воля служащего трансформируется в государственную. Должность можно сравнить с ролью, а служащего - с актером, играющим хорошо или плохо написанную для него автором роль.

Административная должность, трансформируя индивидуальную властную волю в государственную, многократно усиливает первую во всех ее проявлениях, как положительных, так и отрицательных. История знает немало примеров, когда административная власть «пигмея» превращала в «гиганта». Это личностное усиление происходит посредством всех элементов, составляющих содержание данной должности: ее авторитета, полномочий и др. Вступление в должность одновременно нередко бывает связано с получением различных материальных и нематериальных благ, что не может не влиять на личные качества руководителей. У последних может гипертрофироваться вкус к власти, и тогда происходит обратный процесс: государственная воля трансформируется в личную, государственная власть присваивается должностным лицом, используется в собственных видах и интересах. В итоге руководящий работник служит не обществу, а самому себе, его личная воля (ставшая государственной) задает тон последней, направляет ее по нерациональному, неправомерному или даже преступному пути.

Одна из форм присвоения административной власти - **злоупотребление ею**, когда руководитель использует вверенные ему служебные полномочия для протекционизма, незаконного приобретает различных социальных благ и т.д. Значительно более

деформированная форма присвоения государственной воли - демония административной власти. Под последней понимается одержимость воли руководителя, стремящегося решить крупные государственные задачи и одновременно преследующего собственные эгоистические цели (жажда большой власти, славы, почестей и т.д.). Наиболее опасное ее проявление — стремление к расширению сфер деятельности, бесконтрольному властвованию. Демония власти толкает руководителя идти дальше возможных пределов, не считаясь с человеческими, материальными и финансовыми издержками, пренебрегая интересами конкретных людей, их субъективными правами. **«Многовековой опыт показал, что исполнительная власть по природе своей «стремится к независимости и бесконтрольности. Этому способствуют многочисленные факторы: возможность опереться на бюрократический аппарат, ею же создаваемый, всегда и везде противостоящий представительным органам как их антипод; распоряжение орудиями принуждения..., владение информацией, связанное с безнаказанностью ее сокрытия или извращения, и т.п.»**

Стремление административной власти стать всеохватывающей, и ограниченной, бесконтрольной обусловлено некоторыми факторами.

Первый фактор - генезис власти, прогрессивное развитие которой идет по пути разделения, отделения от «единой и неделимой» двух других - законодательной и судебной, укрепления последних и расширения их влияния на административную. А она, используя существующие традиции, взгляды, структуры, стремится не уступать своих позиций, освободиться от контроля, превратить его в фикцию, красивый орнамент своего могущества.

Второй фактор, не менее мощный, - чрезвычайные обстоятельства, войны, эпидемии, стихийные бедствия, технические, экологические, экономические катастрофы, массовые беспорядки, требующие установления чрезвычайных режимов, в условиях которых роль и полномочия исполнительной власти резко усиливаются. Часто властолюбивые руководители провоцируют возникновение таких ситуаций, а иногда просто обманывают людей, убеждая их, что чрезвычайные условия уже возникли или реально угроза их быстрого наступления (запугивание агрессией, усилением классово-борьбы и т.д.).

Третьим фактором является зависимость от администрации других властей. Последние возникают позднее, не сразу создают свою финансовую базу, другие средства воздействия, их аппараты малочисленны и т.д. Администрация активно участвует в подборе кандидатов в депутаты и на судебные должности, осуществляет организационно-материальное и информационное обеспечение представительных и юрисдикционных систем, подготавливает для одних вопросы, а для вторых - уголовные дела, помогает удовлетворять материальные и культурные потребности депутатского и судебного корпусов, соблазняя их представителей должностями, зарубежными командировками, а в наших условиях еще и квартирами, машинами, дачами, разнообразными привилегиями.

Четвертый фактор - сущностные особенности самой административной власти: ее универсальность, огромный аппарат, экономическая мощь, наличие в ее непосредственном ведении многочисленных источников информации, большого арсенала принудительных средств. К этому нужно добавить объективно обусловленную и закрепляемую правом «свободу усмотрения», оперативную самостоятельность «исполнительно-распорядительных органов», которая резко возрастает в условиях чрезвычайных ситуаций.

Демония исполнительной власти свое логическое завершение получает в тоталитарных обществах, при создании административно-командных систем, в которых администрация поглощает гражданское общество, в структуре государства доминирует управленческий аппарат, а приказы и импульсы, не встречая сдержек и противовесов, с огромной силой устремляются вниз от центра к периферии.

Что можно противопоставить демонии административной власти? Прежде всего создание эффективной системы сдержек и противовесов, которые могли бы смирить демонические свойства административной власти и превратить ее в институт, надежно служащий обществу.

Развитие гражданского общества и обеспечивающего его потребности

законодательства наряду с разделением властей - необходимые условия превращения административной власти в исполнительную власть правового государства. Создание сильной законодательной и судебной властей позволяет сократить полномочия администрации, демократически ее формировать, направлять и контролировать. Активизация работы законодательных органов, развитие административной юстиции, образование хозяйственных судов и ряд других мероприятий - это важные шаги в реализации идеи разделения власти. Действенным фактором демократизации управления является закон. Он придает формальную определенность деятельности субъектов управления, упорядочивает ее, четко устанавливает их полномочия, создает преграду произволу. С помощью законов представительные органы направляют деятельность исполнительно-распорядительного аппарата, предусматривают ответственность субъектов управления за противоправные служебные действия, побуждают служащих правомерно использовать свои полномочия и исполнять служебные обязанности.

Еще одним **фактором** противодействия демонизму административной власти является высокий уровень профессиональной и политической культуры государственных служащих. Способность должностных лиц прислушиваться к общественному мнению, уважать представителей народа, отвечать перед ними за свои действия, постоянно помнить о пределах своей власти возможна в условиях прочных демократических установлений в государственном управлении и высокого уровня правовой культуры общества. Очень важно, чтобы такие категории, как «подчинение закону», «ответственность перед представительным органом», «уважение прав гражданина», стали правовыми и политическими ценностями, социально осознанными и глубоко прочувствованными каждым должностным лицом.

Именно поэтому во всех демократических странах мира важное значение придается профессиональной подготовке государственных служащих. Специальность **«public administration»** существует в ведущих университетах Западной Европы и США. В качестве примера можно привести Американский университет в Вашингтоне. Здесь создана Школа государственных дел (The School of Public Affairs). Школа имеет три кафедры: правительства, права и общества, государственного управления. Студентам предлагаются программы по государственному управлению, политическим наукам, праву, управлению государственными финансами, развитию человеческих ресурсов. Акцент на изучение политических наук сделан не случайно.

4. УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВОМ - ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. Основы теории госуправления.
Ростов-на-Дону, 2000. Стр. 47-52.

Управление обществом - основная функция государства

Государство по природе своей есть организация политической власти и управления. Власть и управление — две основные, неразрывно связанные функции государства. Власть как способность одних групп общества навязывать свою волю всему обществу существовала и существует постольку, поскольку является орудием управления людьми. В основе политического господства повсюду лежало отправление какой-либо общественной должностной функции, и политическое господство оказывалось длительным лишь в том случае, когда оно эту общественную функцию выполняло. Поэтому надо признать корректным определение государства в собственном, узком смысле понятия, как основного института политической системы классового общества, осуществляющего управление обществом, охрану его экономической и социальной структуры.

Понятие государственного управления

Как явствует из рассмотренных концепций о роли государства, предмет дискуссии сводится к проблеме соотношения экономической и политической свободы, с одной стороны, и, с другой, рационального, целенаправленного воздействия государства на экономику и социально-политическую жизнь в форме управления, ограничивающего свободу рамками общих интересов, иначе сказать, общественной необходимостью. Причем, свободная деятельность индивидов и складывающиеся на ее основе общественные отношения отождествляются со спонтанно, стихийно саморегулирующимися процессами. А государством регулируемые и управляемые процессы рассматриваются исключительно как принуждаемые властью, контролируемые ею извне, парализующие спонтанные механизмы саморегуляции. Свобода несовместима с общественной необходимостью, выражаемой государственной волей, с государственным управлением, реализующим общий интерес.

Наш подход к анализу государственного управления состоит в признании его как объективно необходимой функции государства, как рациональной деятельности, не исключающей свободу, а являющейся общественно-политической формой ее выражения и осознанной реализации общественной необходимости.

Мы рассматриваем государственное управление в широком социально-политическом смысле как тип социального управления в сфере государственной жизни общества. Это деятельность государства по осуществлению его властной и других функций **всеми** органами, институтами **всех** ветвей власти, но в различной мере и в различных формах. Государственное управление в настоящем исследовании - категория многоплановая: социальная, социально-политическая и политико-правовая.

Развиваемая концепция не исключает более узкое понимание государственного управления, определяемого в новой юридической литературе лишь как форма осуществления функций государства, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Такой подход аргументируется тем, что понятие «государственное управление» не содержится в Конституции РФ, в связи с изменением задач и функций современного типа Российского государства, отказавшегося от тотального управления обществом. Оно заменено понятием «исполнительная власть». Вместе с тем ученые юристы справедливо подчеркивают, что «государственное управление - реальность, без которой не может работать государственный властный механизм. Но Конституция и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению...». Не покрывает это понятие и система разделения властей. «Государственное управление» - более широкая категория, чем исполнительная власть. И не случайно она сохраняется в некоторых российских законодательных актах и даже используется в Указах Президента РФ. Не отказывается от него законодатель в зарубежных странах, а тем более авторы научных исследований.

Итак, перейдем к анализу обозначенной в плане проблемы. Государственное управление - специфический тип социального. Последнее в литературе определяется как «воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития».

В определении понятия государственного управления должно быть теоретически выражено общее и специфическое, характерное для его сущности как политико-административного воздействия государственных властных институтов на общество. В соответствии с этим подходом можно сформулировать следующую дефиницию: **государственное управление - это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.**

В содержании сформулированного определения понятия зафиксировано единство общего, свойственного социальному управлению - сознательное, целенаправленное

воздействие на социум, и специфического для государственного управления: особенный субъект, отличительные его цели, а также - объект управляющего воздействия. Субъект управления - государственные институты - организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм. Объект государственного управления - общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

Управляющее воздействие государственных институтов - это **целенаправленное** воздействие на **естественное** состояние общества в интересах классов и других больших социальных групп, **стремление придать ему организованное функционирование** в соответствии с установленными нормами, **обеспечить его адаптацию** к изменяющимся условиям среды, а также **возможное его совершенствование и развитие**.

Сознательное воздействие на общество и его группы, на отдельных граждан с целью направления их поведения и деятельности в **русло общественно политически необходимого и целесообразного** - существенная черта государственного управления. По своему содержанию оно многогранно: это - деятельность, ориентированная на достижение разно порядковых, разнокачественных целей; на организацию общественной системы и сохранение (воспроизводство) существующего состояния общественных отношений; что - перевод управляемого объекта из состояния статичного, традиционного в динамичное, прогрессивное, из малопредсказуемого - в предсказуемое, из остроконфликтного - в ситуацию разрешаемых конфликтов; это - обеспечение условий для расширения свободы общества и личности и т.д. Так, перед государственным управлением современной России объективно стоят многие задачи глобального социально-политического и экономического характера, а также конкретного плана - осуществления оптимальной для страны модернизации. Управление крупными социальными группами - классами и другими общностями, идентифицирующими себя с различными культурами (главным образом с русской православной и мусульманской), группами населения, ориентирующимися на западноевропейские либеральные ценности и приверженными советским социалистическим ценностям, связано с решением комплексных проблем. На первом плане - проблемы сохранения государственного единства.

Государственное управление - это вместе с тем самоуправление по отношению к самому государству и социальной системе в целом, где действуют и стихийные регуляторы общественных процессов, не охватываемые рациональной деятельностью государства.

В научной литературе и в практике государственных органов наряду с понятием «государственное управление» используется понятие «государственное регулирование». Причем, имеется в виду их существенное смысловое различие. С точки зрения неолибералов, как отмечалось выше, допустимо в весьма ограниченных рамках государственное регулирование, например, экономики, не исключается государственное управление экономикой и другими социальными процессами. Российские экономисты, противопоставляя свои нынешние взгляды представлениям, господствовавшим в советское время, отказались от понятия «управление экономикой», заменив его понятием «регулирование экономики». Российское правительство, пришедшее к власти после катастрофических августовских (1998 г.) событий, взяло курс на усиление «государственного регулирования» экономики, однако в его заявлениях не встречается понятия «государственное управление». Стало быть, в трактовке Правительства данные понятия принципиально различны.

Нам представляется, что противопоставление понятий «регулирование» и «управление» вообще некорректно с точки зрения их смыслового содержания. Согласно Толковому словарю русского языка, одно из значений термина «регулирование» - **управлять, руководить**. Наряду с данным термином может обозначаться:

- а) воздействие на что-либо с целью достижения нужных результатов;

б) подчинение того или иного действия определенным правилам.

Семантическая трактовка терминов не всегда соответствует современной практике их функционирования в языке, тем более политическом. Однако она может служить аргументом понимания рассматриваемых терминов как синонимов. Или, скажем, в смысле обозначения термином «регулирование» одного из видов управляющего воздействия, либо формы управления, либо его момента. Необходимо учитывать зафиксированный в научном языке акцент в интерпретации понятия «регулирование» на внутренних механизмах функционирования системы в рамках установленных управляющим субъектом правил (регламента), что обеспечивает поддержание ее устойчивости.

Понятие же «управление» обозначает преимущественно внешнее (исходящее от субъекта) целеполагающее воздействие на систему, воздействие, являющееся фактором сохранения и стимулирования определенной направленности саморазвития системы. Регулирование предполагает создание необходимых условий для спонтанного действия внутренних закономерностей и механизмов системы. Например, для предупреждения конфликтов или примирения конфликтующих сторон. Управление означает подбор и целенаправленное использование методов и средств, а также разработку технологий действия государственных институтов для достижения планируемых результатов (изменения системы, урегулирования и разрешения конфликтов и пр.). Отмеченные нюансы в смысловых различиях анализируемых понятий нельзя не учитывать, равно как и ошибочно было бы преувеличивать и, тем более, строить на таком понимании противоположные политики.

Верна мысль ученых-специалистов по административному праву: между государственным управлением и государственным регулированием «нет принципиальных различий по целевому назначению». Мало того, по своей сути регулирование - неперенный элемент государственного управления, одна из ее функций. Различие государственного управления и государственного регулирования «в значительной степени условно», ибо управляя, государство регулирует, а регулируя, управляет.

Теория социального управления выявила и описала два типа механизмов регуляции поведения людей в обществе: сознательное (рациональное) и стихийное регулирование. Сознательное регулирование и есть социальное, в том числе и государственное управление. Суть стихийного механизма в спонтанном, самопроизвольном (автоматическом) регулировании процессов поведения и деятельности социальных субъектов, не требующем вмешательства государственных или каких-либо других управляющих сил. Таковым выступает, например, так называемый свободный рынок с его регулирующим механизмом конкуренции. Мы говорим «так называемый» потому, что в реальности ныне рынок в развитых странах в основном управляемый.

И наука социального управления, и мировая практика доказали, что по мере усложнения общественных и политических систем возрастает роль рациональных механизмов регуляции, включая государственное управление. Вместе с тем не прекращают действовать и играть свою роль механизмы спонтанного (стихийного) регулирования. Поэтому, подчеркивая значение рациональных факторов регуляции, не следует сбрасывать со счета и факторы стихийного действия. Отметим одно из важных методологических положений, которое, по нашему мнению, должно быть руководством при анализе места и роли государственного управления в обществе. А именно: государственное управление как рациональная, целеполагающая деятельность не охватывает всю совокупность деятельностей общества по самоуправлению. Спонтанная саморегуляция общественной жизни также является необходимой формой и аспектом самоуправления социальной и политической систем. Это положение в теории социального управления сформулировано в виде принципа «ограниченной рациональности».

Государственное управление складывается из совокупности взаимосвязанных типичных действий, образующих структуру управленческого процесса. Это: анализ конкретной ситуации; выбор целей; прогнозирование, разработка государственной

стратегии и планирование деятельности по осуществлению выбранных целей, намеченной стратегии; информирование управляемого объекта; организация; координация; активизация (мотивация, стимулирование); регулирование; контроль; обобщенная оценка результатов.

Понятие и сущность государственного управления

Термин «управление» характеризует определённый вид деятельности, т.е. совокупность действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей. Первоначальные формы управленческой деятельности сложились в тот период, когда нужно было собирать налоги для того, чтобы обеспечивать средствами существования людей, поддерживающих порядок и спокойствие внутри общины, для создания армии, для защиты общины извне.

Важность органов государственного управления в современном обществе трудно переоценить. Президент КР А.Акаев в своем докладе, на совместном заседании палат ЖК от 27 ноября 1996 года отметил, что «новые задачи, стоящие перед нами в социально-экономической сфере, неукоснительно диктуют необходимость проведения системы государственного управления в соответствии с процессами углубления экономических преобразований»;

Административные реформы, начатые нами несколько лет назад, преследовали ту же цель - обеспечить управляемость экономикой в переходный период».

В политической науке имеется множество определений и подходов к понятию «государственное управление». Основные современные теории и концепции даны в предыдущих параграфах, в данном параграфе рассматриваются только определения понятий и их сущность в целом.

Так, государственное управление характеризуется, содержанием и результатами, субъектом и объектом деятельности, а также формами проявления. При этом государственное управление основывается на общих положениях теории социального управления. По своей сущности труд управленческих кадров является специфической разновидностью человеческой деятельности.

Управление имеет место там, где осуществляется коллективная, совместная деятельность людей. Это первый признак управления. Каждое учреждение (предприятие, организация) независимо от ее численности нуждается в управлении. При этом отдельный человек включается в систему управления, как правило, через конкретную организационную структуру (коллектив), членом которого он является. Это есть типичная организационная форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства и выполнения общественной деятельности.

Другой признак управления — его целенаправленный характер и решение специфических задач. Качественные особенности системы государственного управления отражает нормативно установленная цель. Она формируется и находит закрепление в Конституции, законодательных и других нормативных актах высших представительных и исполнительных органов государственного управления.

Цели, задачи и содержание управленческой деятельности определяют социальное и политическое назначение той или иной отрасли государственного управления.

Через государственное управление реализуются внутренние и внешние функции государства. Эта деятельность государства многообразна, отличается большой масштабностью, сложностью и объемом управленческих функций.

Государственное управление выражает интересы всего общества, обеспечивает координацию (согласованность) развития всех отраслей управления. Для повседневного выполнения управленческих функций создается специальный аппарат (система органов), осуществляющий от имени государства управление в масштабе общества. Задачи, стоящие перед органами государственного управления, определяют содержание работы этих органов.

Государственное управление основывается на праве, действующем

законодательстве. Правовыми нормами регулируются наиболее важные с точки зрения интересов общества и государства общественные отношения, правовое положение органов управления, общественных ассоциаций, граждан, объектов управления. Все это в совокупности создает правовую основу государственного управления.

Государственное управление отраслью (сферой) есть организаторская работа. В этом аспекте управление рассматривается в качестве объективно необходимого инструмента организации общественной жизни, совместной (коллективной) деятельности людей. В социальном аспекте понятие «организация» органически связано с понятием «управление», мало того, оно выражает сущность управления. Последнее является той категорией, которая характеризуется организующим воздействием на общественные отношения и связи, на поведение людей с целью объединения (координации) их усилий для достижения поставленных задач в процессе совместной деятельности. Организация пронизывает всю управленческую деятельность, охватывает широкую сферу (начиная от деятельности предприятий, учреждений, организаций до высших представительных и исполнительных органов). Иначе говоря, организация — суть, ядро управления, отражает не только структуру, но и главным образом динамичный процесс управления. От уровня организаторской работы зависит качество и успешность выполнения задач, стоящих перед органами управления.

В основе государственного управления лежит деятельность исполнительного характера. Органы управления обеспечивают практическое проведение в жизнь законов и др. нормативных актов представительных органов. Это осуществляется путем непосредственной организации развития отраслей экономики, социальной сферы, административно-политической области и координация этой работы в определенной административно-территориальной единице (область, город, район). Благодаря повседневному, оперативному руководству органы управления обеспечивают общее направление (стратегию) развития отраслей, соответствующих объектов управления, сфер деятельности и поведения граждан.

Неотъемлемым признаком управления является властность. Здесь следует выделить два момента. С одной стороны, тот, кто управляет, наделяется властными полномочиями. Объем таких полномочий должен быть достаточным для того, чтобы можно было успешно и эффективно решить поставленные перед коллективом задачи, обеспечить согласованную деятельность членов коллектива. С другой стороны, управление предполагает подчинение участников совместной деятельности воле управляющего субъекта (руководителя). Подчинение в этом случае выступает необходимым условием реальности осуществления управленческих функций и организации самого управленческого процесса.

Государственное управление носит юридически-властный характер, выступает одним из конкретных направлений практической реализации государственной власти.

В справочнике «Государственное и муниципальное управление» дается следующее определение: Государственное управление - целенаправленное, организующее - регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц в них) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Оно осуществляется в пределах субъективного фактора (общества) и представляет собой управляющее воздействие одних людей, организованных во властные структуры, на других, главным образом занятых в сферах воспроизводства материальных, социальных и духовных продуктов (потребительских ценностей), Место и роль государственного управления в обществе определяются тем, что оно: а) в сведом осуществлении опирается на власть - организованную силу общества, способную к принуждению;

б) распространяет свое влияние на все сферы общества, поддавая управляющим воздействиям его важнейшие, «узловые» процессы, явления и взаимосвязи;

в) действует системно, поскольку соединяет функционирование двух сложнейших структур - государственного аппарата управления и публичных (значимых для всех) проявлений общества.

В широком смысле система государственного управления включает в себя: субъект управления (управляющую систему) - взаимодействие - **общественную систему** (управляемую жизнедеятельность). В этой системе субъект управления

(государство) определяет государственно-властный характер и преимущественно правовую форму взаимодействий, а общество формирует содержание взаимодействия, которое в свою очередь выступает сочетанием закономерностей, потребностей и интересов общественной системы и возможностей (ресурсов) субъекта управления. Поэтому государственное управление всегда должно быть связано с обществом и отражать его запросы в управлении. В узком смысле система государственного управления представляется в таком виде: субъект управления - воздействия - управляемые объекты, когда воздействия вычлняются из взаимодействия, берутся как «готовые», а в обществе выделяются те его стороны - элементы, взаимосвязи, которые подлежат государственно-управляющим воздействиям и тем самым превращаются в управляемые объекты. Состояние любого общества глубоко зависит от уровня государственного управления.

В политической науке государственное управление рассматривается как система, которая, подобно экономике, преобразовывает поступающие извне ресурсы и производит определенные результаты. Сфера деятельности органов госуправления, по большей мере, находится на этапе реализации принятых политических решений.

Процесс начинается с ввода в систему запросов и ресурсов граждан, необходимых, по их мнению, для решения какой-либо общественной проблемы. Одновременно выдвигаются разнообразные мнения относительно политического курса. Общественное мнение дополняется деятельностью различных политических партий, общественных объединений и лоббистских групп. Здесь мы сталкиваемся с борьбой за политиков и необходимые финансовые ресурсы. В этих условиях роль государственных служб заключается в основном в предоставлении необходимой информации и рекомендаций в обеспечении качественной экспертизы проблем.

После принятия политического решения начинается его реализация и здесь очень важная роль принадлежит органам госуправления. Для претворения в жизнь принятых решений, законодательная основа трансформируется в правила, процедуры, организационные структуры и т.д.

Кульминацией процесса трансформации является появление программ и услуг, направленных на решение проблемы. Здесь нас интересуют последствия влияния политических и социально-экономических изменений на жизнь граждан. Результаты этих изменений можно выявить на основе определенных показателей (уровень занятости населения, смертность по болезни, рост уровня образования и т.д.), которые обеспечивают обратную связь с людьми, в буквальном смысле делающих политику. О правильности принятого политического решения можно судить по политике, а о правильности административного решения — по эффективности реализации программ и предоставления услуг. Во многих случаях трудно выявить и отделить друг от друга успехи или провалы политических и административных решений. Все это требует исследования развития государственности в каждой стране.

5. ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

А. Avasthi, S. Mahehwari. Public Administration. Arga-3. Стр. 1- 6. Пер. с англ.

Основные концепции государственного управления

Государственное управление - необходимая часть общества и доминирующий фактор жизни в нашу эпоху, которая увидела появление того, что называется Административное государство, В его (функции входит работать повсюду, будь это капиталистические Соединенные Штаты или коммунистическая Россия. Оно растет в размере, по видам, и что поразительно непрерывно увеличивается. Сегодня оно печется о бесчисленных потребностях человеческой жизни - здоровье, образовании, отдыхе, санитарной очистке, социальном обеспечении и т.д. Именно поэтому, государственное управления является творческим фактором, его девиз - "благополучие человека". Эти функции дополняют его основные функции - поддержания общественного порядка и

соблюдения законов в обществе. Его природа, содержание и возможности - все это составляет суть проблемы современного правительства.

Государственное Управление имеет большую важность в развивающихся странах, подобно, которые заняты тем, чтобы перейти от состояния бедности, нищеты и болезни к уровню всеобщего счастья и процветания, и которые использует Государственное Управление как инструмент изменений и развития. Никакой план не может быть реализован успешно, если его административные аспекты полностью не осознаны и отсутствует соразмерный аппарат управления. Таким образом, прогресс страны в значительной степени определяется качеством ее Государственного Управления. В окончательном анализе «Администрирование - моральное действие и администратор - моральный агент». Этот тезис является основой для преобразований необходимых, чтобы превратить Государственное Управление в эффективный инструмент для создания демократического государства всеобщего благоденствия. Увеличение в разнообразии, численности и усложнение функций, которые должны быть осуществлены современным государством, привело к административному торможению реформ. Существует сильное несоответствие между требованиями и реальной работой, между потребностями, которые должны быть удовлетворены и адекватностью аппарата управления, который их должен удовлетворять. Это несоответствие является главным препятствием национальному развитию. Чтобы выполнить даже часть своих растущих обязанностей, современное государство должно развить такой административный аппарат, который бы был способен претворять в жизнь его программы экономического и социального прогресса. Государственное Управление - машина, используемая государством, чтобы не только составлять планы и программы, но и выполнять эти планы и программы. Существуют еще одна причина, по которой Государственное Управление является инструментом в реорганизации общества. Если подвести итог, Государственное Управление - первая потребность общества, особенно для развивающихся стран, которые наметили для себя многочисленные планы экономического и социального улучшения.

1. Значение

Государственное Управление - часть более широкой области администрирования. Как сказал Е.Н. Гладден «Администрирование - длинное и слегка напыщенное слово», но оно имеет скромное значение. Слово администрировать, произошло от латинского слова *administrare*, что означает заботиться или управлять делами. Администрирование - процесс, распространяющийся на любое коллективное действие, будь это общественное или частное, гражданское или военное, и имеет, таким образом, универсальный характер. Это - организация и осуществление совместных действий, направленных на реализацию сознательно поставленной цели. Будучи характеристикой всех организаций, в достижении сознательных целей, администрирование не является характерной чертой нашего времени. Действительно, ее проблески можно заметить с развитием цивилизации. Построение пирамид было удивительным административным подвигом. Также осуществлялось управление в Римской империи. Государственное Управление сегодня, однако, имеет три отличительных признака: его цели были полностью переориентированы, его функции чрезвычайно увеличились в количестве, разнообразии и сложности, и его методология перешла из эмпирической стадии в отдельную дисциплину с организованным, постоянно увеличивающимся пластом знаний и опыта.

Таким образом, администрирование, проникает во все планируемые действия человека. Пфифнер и Престус, определяют администрирование как «организация и направление человеческих и материальных ресурсов на достижение желательных результатов».

Администрирование, согласно Джону А.Виегу, «является определенным действием, предпринимаемым для достижения сознательной цели. Это систематическое упорядочивание действий и рациональное использование ресурсов, нацеленных на создание того, что мы хотим получить и, одновременно предотвращение событий, которые

препятствуют реализации наших целей. Это отбор доступной рабочей силы и материалов, чтобы получить то, что хотим при низких издержках в энергии, времени и деньгах».

Согласно Л.Д. Уайту, администрирование - «руководство, координация и контроль множества людей для достижения некоторой цели или целей».

Герберт А. Саймон указывает, «в более расширенном контексте, администрирование может быть определено как действия групп, сотрудничающих, чтобы выполнить общие цели». Государственное Управление может быть рассмотрено двояко: во-первых - это деятельность; но это также и дисциплина и объект научного изучения.

Соблюдения закона и поддержание общественного порядка является деятельностью и частью Государственного Управления. Но Государственное Управление также и дисциплина подобно экономике, социологии, истории и т.д., и предмет изучения: оно изучает действия и функции, формулирует концепции и строит модели и теории.

1. Масштаб

Как было подчеркнуто в самом начале, Государственное Управление - составная часть более широкой области «администрирования». Но в его диапазоне, существуют некоторые различия. Согласно некоторым авторам, использование слова «государственное» перед «управлением» ограничивает его до административных действий государства - государство, являющееся единственной организацией, которая включает в себя всех людей, живущих в государстве. Согласно с этим Государственное Управление определяется как организация и управление человеческими и материальными ресурсами, для выполнения целей поставленных правительством. Но правительство, как все мы знаем, состоит из трех ветвей — законодательной, исполнительной, и юридической. Должно ли Государственное Управление изучать все эти три ветви, которые составляют правительство? Взгляды по этому вопросу достаточно разные. Согласно некоторым авторам к Государственному Управлению относится весь диапазон правительственных действий, по всем этим трем ветвям. В то время как другие ограничивают его (т.е. Государственное Управление) до действий только исполнительной ветви. Здесь уместно процитировать В.Ф. Уиллобай: « Термин «госуправление» может использоваться в политической науке в двух значениях».

В его самом широком смысле, это обозначает работу, связанную с фактическим ведением правительственных дел. Таким образом, этот термин весьма правильно говорит об управлении законодательной ветви государства, организации правосудия или судебных дел, или управление исполнительной власти также, как управление делами административной ветви правительства, или осуществления дел правительства в общем.

В его самом узком смысле, он обозначает действия только исполнительной ветви власти. Л.Д. Уайт определяет Государственное Управление в более широком значении. Согласно ему, Государственное Управление состоит из всех мероприятий с целью выполнения государственной политики. С другой стороны, Л. Гулик рассматривает Государственное Управление, как только исполнительную ветвь правительства. «Государственное Управление», пишет он, «является той частью науки управления, которая имеет отношение к правительству и, таким образом, прежде всего, имеет отношение к исполнительной ветви, там где осуществляется работа правительства, хотя очевидно, что есть административные проблемы связанные с законодательными и судебными ветвями».

Мы не можем принять ограниченное определение Государственного Управления. Поскольку эти ветви сильно взаимозависимы и взаимодействие между исполнительной, законодательной и судебными ветвями очень сильное. Государственное Управление должно быть определено в более широком значении. Этот термин охватывает все три ветви правительства - исполнительную, законодательную и судебную ветви. Несомненно, что Государственное Управление должно изучаться как часть более крупных больших политических процессов в стране. Кроме этого, есть такой сектор

деятельности, который не считается правительственным в строгом смысле этого слова, однако поддерживается им полностью или частично. Образовательные учреждения, кооперативные общества, и т.д., подпадают под эту категорию, и они являются частью Государственного Управления. Таким образом, масштаб Государственного Управления достаточно обширен. Принимая это во внимание, можно сказать, что Государственное Управление относится к организации общественных дел и их руководства.

Здесь уместно сделать различие между администрированием и управлением с точки зрения общей тенденции использования этих двух терминов. Существуют две точки зрения относительно этой проблемы. Согласно одной точки зрения, администрирование - более обширный термин, включающий такие действия как реализация целей и стратегий, создание организационной структуры для реализации поставленной задачи, предоставление необходимых ресурсов для реализации цели, и т.д. Администрирование - «различные элементы, которые, работая вместе позволяют выполнить определенную задачу, поставленную перед группой людей. Прежде всего, администрирование — это руководство группой людей для достижения некоторой цели, которую они временно разделяют. Это объемный процесс, объединяющий человеческие усилия для достижения желаемых результатов». Роль управления, с другой стороны, ограничена в рамках политики, организационной структуры и ресурсов. Управление, прежде всего, вовлечено в мероприятия, ведущими организацию к успеху в рамках структуры, установленной администрацией.

Оливер Шелдон представляет на обсуждение эту точку зрения. Он сделал следующее наблюдение «Администрирование - функция в промышленности, занимающаяся разработкой политики. Соответственно, управление — функция, направленная на реализацию политики, в рамках установленных администрированием. «Шелдон продолжает: «Организация - создание эффективной машины управления эффективными руководителями, администрирование для эффективного руководства. Администрирование определяет организацию, а управление использует ее. Администрация определяет цель; управление стремится ее осуществить. Организация - механизм управления для достижения целей, поставленных администрацией».

Другая точка зрения приравнивает администрирование к управлению. Эта точка зрения получила распространение, начиная с середины семидесятых, когда Организацией Объединенных Наций был подготовлен известный текст категорически утверждающий, что администрирование и управление являются синонимами.

2. Природа

Когда мы начинаем анализировать природу администрирования, мы сталкиваемся с двумя точками зрения которые для удобства можно назвать “интегральной” и “менеджералисткой” точкой зрения.

Согласно некоторым авторам, администрирование - общая сумма всех действий - ручных, конторских, управленческих, технических, и т.д., - предпринимаемых для реализации поставленной цели. Таким образом, действия диспетчера, сторожа, технички, равно как и секретарей в правительстве и менеджеров предприятий составляют собой администрирование. Это интегральная точка зрения, и принятие этой точки зрения заставило нас принимать во внимание работу всех людей, начиная от самого низкого уровня до самого высокого, работающих в предприятии как часть администрации. Похоже, что Л.Д. Уайт разделяет эту точку зрения. Согласно ему Государственное Управление состоит из всех тех действий, целью которых является выполнение или принудительное осуществление государственной политики. Это определение охватывает множество специфических действий во многих сферах деятельности - доставка письма, продажа общественной земли, переговоры по договору, выплата компенсации пострадавшему рабочему, карантин больного ребенка, уборка мусора в парке, производство плутония, и лицензирование использования атомной энергии.

Другая точка зрения считает, что к администрированию относится работа только

тех людей, которые выполняют организаторские функции. Мероприятия, касающиеся управления объединяют, контролируют и координируют все действия, предпринимаемых в предприятии, таким образом, создают целый комплекс мероприятий, которые выглядят как единое целое. Это является менеджералистской точкой зрения в отношении администрирования. Этой точки зрения придерживается и Г.Саймон. Он сделал наблюдение: «термин “администрирование” используется в более узком смысле, в отношении к тем типам поведения, которые являются обычными для многих типов взаимодействующих групп; он не зависит ни от определенных целей на основе которых они сотрудничают, ни от определенных технологий, которые используются для достижения этих целей». Л. Гулик пишет, «Администрирование имеет отношение к выполнению задач, к реализации определенных целей».

Эти две точки зрения отличаются друг от друга. Интегральная точка зрения заставляет нас воспринимать весь персонал как административный. Кроме того, администрирование в разных сферах, например, в образовании будет отличаться от администрирования общественных работ. Менеджералистская точка зрения, с другой стороны, утверждает, что администрирование - организация и использование людей и материалов для реализации поставленной цели. Это - особый род занятий менеджера, чья функция заключается в организации и использовании людей и материалов для реализации поставленной цели. В идеале, администрирование должно ассоциироваться с управленческими техниками, общими для всех сфер человеческой деятельности. Л. Гулик объединил эти техники в слове “ПОУРКОБ”, каждая буква которого описывает одну технику, а именно: Планирование, Организация, Управление персоналом. Руководство. Координирование, Отчетность и Бюджетирование.

Здесь можно отметить, что ни одна из этих точек зрения не может быть отвергнута. Точное значение администрирования зависит от контекста, в котором этот термин используется. Димок и Коеинг указывают, что Государственное Управление как научная дисциплина исследует каждый аспект деятельности правительства по исполнению законов и реализации государственной политики; как процесс, это - все шаги, предпринятые агентствами государства для соблюдения законов (но он также включает участие агентства в разработке программы); и как профессия, - это организация и руководство действиями других в государственном ведомстве».

3. Философия администрации

Сегодня, вряд ли можно найти человека, который не имел дело с государственным управлением. Никогда в истории человечества люди так сильно не полагались на Государственное Управление; почти каждый гражданин обращается к нему с разными целями, очень необходимо, чтобы Государственное Управление имело соответствующую философию. Это вдвойне необходимо, поскольку Государственное Управление определяет силу и качество даже неправительственных учреждений в обществе. Ордуей Тед в предисловии к книге Маршалла Е. Димока «Философия администрирования» подчеркивает потребность в разработке философии администрирования, так как это «привело бы к широкому распространению профессионального самосознания и смысла в руководстве, и социальной справедливости среди руководителей». Действительно, Маршалл Е. Димок настолько увлечен этой потребностью, что он с уверенностью утверждает, что «администрирование является в настоящее время настолько обширной областью, что философия администрирования становится вровень философии жизни». В следующих наблюдениях он указывает, что необходимо создать жизнеспособную философию.

1. Она должна сосредоточиться на всех элементах, вовлеченных в административные мероприятия.
2. Все элементы, вовлеченные в административные мероприятия должны, затем, быть объединены в систему надлежащих и единых отношений.
3. Там, где возможные принципы могут быть развиты, необходимо помнить, что

они являются, по сути, руководящими принципами для будущих действий при одинаковых условиях.

4. Администрирование имеет отношение, как к результатам, так и средствам их достижения. Умелое слияние этих двух составляющих - достижение совершенного администрирования.
5. Философия администрации должна быть разработана так, что если она описывает действительность и обеспечивает надежный инструмент для руководителей, то она составляет нечто более общее, которое превышает сумму его частей.
6. Хорошая административная система должна передавать дух и чувство широко распространенного удовлетворения.

Тема 2.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ИЗУЧЕНИЯ

1. Подходы к изучению государственного управления

Approaches to the study of Public Administration. A. Avasthi, Mahehwari. N. Delhi, 1996.
Пер. с англ.

2. Традиционная модель государственного управления

Public Management and Administration. Owen E. Hughes, 1998. Пер. с англ.

3. Содержание и границы науки об административном управлении

Ковалевски С. Научные основы административного управления. Экономика. М., 1979

4. Подходы к теории государственного управления

Райт Г. Государственное управление. Бишкек, 1997

5. Теория административно- государственного управления: истоки, традиции, новации

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М. 1998

1. ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Approaches to the study of Public Administration. A. Avasthi, Mahehwari. N. Delhi, 1996. p. 6-8. Пер. с англ.

Существуют несколько подходов к изучению Государственного Управления, и более того, они могут быть классифицированы с многих точек зрения. Один возможный способ, чтобы разделить их на нормативный подход и эмпирический подход. Первый подход сосредотачивается на том, каким должно быть государственное управление, в то время как эмпирический подход сосредотачивает свое внимание на описании и анализе фактических административных ситуаций. Как видно, это разделение сделано с точки зрения ценность - факт. Другая классификация подходов основана на объектах изучения, которые отдельные ученые стремятся подчеркивать. С этого угла зрения мы получаем философский подход, юридический подход, исторический подход, подход метода кейсов, институциональный и структурный подход, поведенческий подход, и т.д.

Философский подход. Философский подход - возможно, самый старый подход к изучению Государственного Управления из всех других социальных наук. Пример этого подхода может быть найден в Махабхарата, другие известные примеры, такие как Республика Платона, Левиафан Хоббеса, Трактат Локка о Гражданском Правительстве и т.д. Философский подход имеет множество вариаций охватывания всех аспектов административных действий. Цель этого подхода состоит в том, чтобы находить и излагать принципы, или «идеалы», лежащие в основе этих мероприятий.

Правовой подход. Юридический подход к изучению Государственного Управления появился после философского, но в некотором смысле является самым старым, систематически сформулированным подходом и его история показывает Европейскую традицию юридических корней Государственной Управления. Те, кто приняли этот подход, изучают Государственное Управление как часть права и сосредотачиваются на юридически расписанной структуре и организации органов власти. Этот подход был сформулирован в период, когда функции Государства были сильно ограничены, и оно было простым по природе.

Исторический подход. Этот подход к изучению Государственного Управления старается воссоздать отдельный период истории, это изучает Государственное Управление в прошлом в пределах определенных периодов, организуя и интерпретируя информацию в хронологическом порядке. Исторический подход естественно пользуется большим спросом в обществе, имеющем богатое прошлое и, может быть очень ценен для определения уникальности административной системы. Действительно, многие административные органы могут быть лучше поняты в свете их прошлого, где возможно применить исторический подход.

Кейсовый Подход. Подход кейсов для изучения Государственного Управления получил распространение в тридцатых годах. Кейс - описание чего-либо, что в действительности имело место в управлении, сохраняя неповрежденное содержание и все важные аспекты. Умело используемый кейсовый подход достаточно чувствительная вещь, которая может восстановить - административные ситуации, и позволяет студентам почувствовать аромат административного процесса. Как Дуайт Валдо сказал, «кейсовый подход используется из-за приверженности целям и методам социальных наук, что и говорить, но несмотря на то, что он был создан из-за значительной чувствительности к традиционным ценностям гуманитарных предметов, он представляет собой проявления практического проявления педагогике как противовес науке». Метод кейсов уже закрепился в Государственном Управлении, но он не может стать доминирующим подходом. Так как этот метод изучения становится немного слишком популярным в

Индии, необходимо знать ее ограничения. Во-первых, вновь переживать жизнь другого человека через кейсовые изучения никогда не дает великолепных результатов. Во-вторых, наиболее существенная часть решения - это его агония; никто не может переживать агонию и беспокойство, и поставить себя на место другого.

Институциональный и структурный подход. Ученые, получившие юридическое образование, приняли на вооружение правовой подход для изучения Государственного Управления, другие же довольствовались описанием организации и функции общественных организаций. Здесь можно отметить, что описание организаций было формальным, то есть, так как они были задуманы. Самые большие ограничения этого подхода заключаются в том, что невозможно получить подлинную картину того, как организация функционирует в действительности.

Поведенческий подход. Возрастающее недовольство институционально-структурным подходом, вылилось в то, что сейчас называют поведенческим подходом для изучения Государственного Управления. Этот подход, начало которого относится к сороковым годам и сосредотачивает свое внимание на фактическом поведении людей и групп в организациях. Герберт А. Саймон является пионером этого подхода для изучения Государственного Управления.

2. ТРАДИЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Management and Administration. Owen E. Hughes, 1998, p.p. 32-39. Пер. с англ.

Внутри административной системы. Традиционная модель управления была полностью сформирована к 1920 годам и продолжала немного, но заметно изменяться, по крайней мере, в течение пятидесяти лет. Бюрократия должна была быть постоянной и нейтральной; она не должна была вовлекаться в политику или государственную политику, но должна была быть инструментом большой власти, которой должны были владеть политические деятели. Ранние практики управления были уверены в своих теориях и, прежде всего, верили, что усовершенствование правительства и его управления, обеспечит лучшую жизнь для всех. Государственное управление в свой золотой век было достойным и удовлетворяющим предприятием, с правительством и государственной службой дающими надежду на улучшение общества.

Хотя теоретические основы бюрократии и политического контроля были прочно установлены и по существу неизменны, существовала адаптация общественного сектора к теориям управления. Если бы управление было способно быть аполитичным, не было бы ничего уникального в методах, используемых в общественном секторе. В результате, произошло заимствование теории от частного сектора, и наиболее важной теорией является научный менеджмент. Как утверждает Дансаир, добавление идей научного менеджмента привело к появлению полной модели администрирования и «идеи-близнецы относительно дихотомии политики/управления и научный менеджмент, придали форму и цель, уверенность в себе, как практике и так изучению администрирования в 1920-х и 1930-х годах. В то время и по сей день, существуют споры между последователями научного управления и «конкурирующей» теорией - теорией человеческих отношений. Поскольку эти аргументы важны для последующих глав, они будут рассмотрены здесь.

Научный менеджмент. Фредерику Тейлору (1911) обычно в заслуги отдают разработку теории научного менеджмента. Существует два основных момента в теории Тейлора: стандартизация работы, которая означала найти лучший путь работы и, контролировать так экстенсивно, так и интенсивно, то, что должно обеспечить соблюдение всех стандартов. Научный менеджмент включает в себя: проведение хронометража работы, чтобы определить стандарт для работы; система материального

стимулирования, которая представляла собой модификацию уже существующего сдельного метода; изменение функциональной организации. Тейлор не изобретал хронометраж работы, но он осуществлял его более тщательно, чем предшественники. Имелся ряд известных экспериментов с размером совка, переносом работу ближе к рабочему, сокращением числа движений, и все осуществлялось с вездесущим секундомером. Тейлор платил рабочим по модифицированному сдельному методу - так, чтобы те, кто произвел свыше измеренного стандарта в течение дня, получали в денежном выражении больше за результат работы, в то время как выполнение ниже стандарта повлекло бы нормальную ставку.

Научный менеджмент стало евангелистской силой в начале столетия. То, что искал Тейлор, было фундаментальное изменение как эффективность и наука, которая заменяла специальное принятие решения, даже социальное изменение, благодаря научному менеджменту, интересы служащих и предпринимателей можно было бы показать в одно и то же время. Как утверждает Фрай:

Эти три компонента: хронометраж работы, система материального стимулирования и функциональная организация - составляют ядро научного менеджмента Тейлора. Но Тейлор возразил бы против понятия, что они, или любые другие, внесенные в список, процедуры и методы охватывают сущность научного менеджмента. Для Тейлора, научное управление - больше чем ряд экспериментов по повышению эффективности. Вместо этого научный менеджмент требует "ментальной революции", как со стороны руководства так и рабочих, поскольку наука заменяет произвольное решение, и взаимное доверие заменяет подозрительную осторожность.

Конвейерная фабрика была основной частью общества, придерживающегося идей Тейлора, это произошло незадолго до того, как научный менеджмент был применен в государственном управлении.

Энтузиасты думали, что его идеи могли бы быть применены и к государственному сектору. Тейлор считал, что научный менеджмент мог быть применен в то время, по его мнению, простой государственный служащий работал чуть больше чем 1/3 или половина рабочего дня. Нетрудно понять, почему научный менеджмент был принят бюрократией. Он предложил путь операционализации бюрократической формы организации внутри государственного управления. Тейлор и его последователи были главными носителями бюрократической модели. Идеи "наилучших способов" и систематический контроль превосходно сочетались с жесткой иерархией и жестким процессом. Стандартизация заданий и подбор к ним служащих был идеальным для традиционной модели управления. Даже измерение деятельности по секундомеру было обычным делом в организации и методом чиновничества. Как утверждал Боземан:

Научный менеджмент встречался не только в учебниках: он широко применялся в практике государственного управления и в правительственных исследованиях. Влияние Паблик Администрейшн и его приверженцев достигло зенита когда вера в научный менеджмент и научные принципы получило широкое распространение и стали ортодоксальными. Научный менеджмент преобладал над общественным управлением приблизительно с 1910 до 1940 гг и помог превратить Паблик Администрейшн (общественную администрацию) в академическую дисциплину.

Принципы Тейлора, остаются важными для общественного управления, так как его теория научного менеджмента ключевым образом повлияла на то, что произошло с управлением в общественном и частных секторах. Хотя по отдельным вопросам это можно оспорить - чистая теория самомотивации и идея хронометража работы, что управление может быть систематическим, стала важной в общественном секторе и абсолютно соответствует теории бюрократии. Как доказывает Стиллмеи, «это все хорошо сочетается: сильная, эффективная административная система могла бы процветать, если политика была бы ограничена одной сферой деятельности, если бы научные методы были использованы, и если бы общественными целями были экономия и эффективность».

Человеческие отношения. Другая теория, - «человеческих отношений», противостоит научному менеджменту. Теория человеческих отношений сосредотачивается больше на социальном контексте работы, нежели чем на работнике, реагирующем на финансовые стимулы. Школа человеческих отношений берет свое начало от социальной психологии, которая стала постоянной традицией в общественном управлении так же, как и научный менеджмент.

Хотя к теории человеческих отношений относится много ученых, главным основателем является Элтон Майо. В серии экспериментов в течение 1930-х годов, он доказал что, социальный контекст работы является наиболее важным фактором в управлении. Согласно Фраю:

Майо доказывает, что существуют три постоянных проблемы управления: применение научного и технического мастерства, систематическое упорядочение действий, и организация бригадной работы или установившегося сотрудничества. Руководство, говорит он, обращает слишком много внимания на первые два элемента и слишком мало на третий. В частности руководство не сумело понять значение неофициальных социальных групп, которые, считает Майо являются реакцией на основные человеческие нужды. Без благоприятной социальной среды, работники станут, озабоченны своими проблемами, и их поведение станет иррационально. Это приводит к возникновению чувства раздражения и тщетности, и вероятности возникновения конфликта между компанией и преданности социальной группе.

Конфликт стал патологическим и его нужно избежать и не было бы необходимого антагонизма между администрацией и рабочими. Это стало известным благодаря Хоторнским экспериментам. На Хоторнском заводе компании Вестерн Электрике, Майо доказал что, производительность увеличилась, когда может если принять во внимание интересы рабочих, и другие факторы, включая поощрительные премии, которые были менее важны.

Майо и его последователи оказали значительное влияние на управление общественным сектором, даже если более современные работы привели к сомнениям по поводу ценности интерпретации первоначальных данных, указывающих на то, что финансовые стимулы были важны. Рассмотрением психологического контекста организации руководствовались научные школы в теориях организационного поведения. Идея о том, что работники реагировали на другие стимулы, кроме финансовых привела к улучшению условий работы.

Несмотря на запреты, идеи Майо имели бесспорное влияние на изучение организации. Необязательно соглашаться с позицией Майо, чтобы оценить тот факт, что им были подняты критически важные проблемы и исследованы в его работах. Кроме того, работа Майо в значительной степени повлияла на изменении фокуса в изучении организаций. Его беспокойство об установках и чувствах работников, важность, которую он придавал социальной группе в определении индивидуального поведения, и его исследования значения знакомства, основанного на прямом наблюдении, и все это служило толчком для последующего поколения ученых.

Майо повлиял на тех, кто думал, что администрация должна быть мягче к своим работникам и добиваться социального взаимодействия.

Теория человеческих отношений была важна в общественном контексте, и до сих пор продолжают споры по вопросу о менеджерализме. Поллитт утверждает:

Значение этой работы для менеджерской идеологии сегодня - это то, что была основана идея о том, что неформальные отношения внутри и за пределами организации имеют важное значение. Важны не только структура организации, распределение функций и систем оценки работы, но и чувства, ценности неформальные групповые нормы, семейное и социальное происхождение работников, которые помогают определить исполнение работы. Впоследствии

эта общая идея нашла применение во многих разработках - современные методы повышения разнообразия работы, стили партисипативного управления и самоактуализации все, это часть интеллектуального наследия школы человеческих отношений.

Можно поспорить, что теория человеческих отношений была применена в большей степени в государственном секторе. Частный сектор, вероятно, был более осторожен, и не шел дальше положенного, когда эти вещи улучшили производительность. Общественные организации были в менее конкурентной среде, чем частный сектор, поэтому больше сдвинулись во внедрении теории человеческих отношений, особенно в 1960-х и 1970-х годах. Одним из высказываний менее информированных, но широко поддерживаемых внешних критиков государственного управления было то, что с работниками обращались пиком хорошо, но они работали так мало, по сравнению с частным сектором. Посторонние думали, что социальная сторона работы государственного сектора была не так важна, или даже что работники государственного сектора сидели спустя рукава и социально взаимодействовали вместо того, чтобы работать. Возможно, управление человеческими отношениями может зайти слишком далеко.

Продолжающиеся дебаты. Дебаты между научным менеджментом и человеческими отношениями продолжаются до сих пор. Теории Тейлора и Мауо расценивались как взаимоисключающие и в то же время, считать, что одна теория вытекает из другой, было бы заблуждением. Как считает Боземан, «было бы ошибкой рассматривать классическую модель и теорию человеческих отношений как что-то противоположное. Хоторнские эксперименты оставили старые цели иерархии, экономическую эффективность, и бесспорное превосходство руководства, заменив лишь только способ достижения целей. Подобно Тейлору, Мауо не одобрял объединения промышленной демократии. Подобно Мауо, Тейлор придавал значение сотрудничеству на рабочем месте. Цель обоих - увеличение производительности. И эти теории продолжают влиять на менеджмент в государственном секторе.

Некоторые из более современных споров, относительно менеджмента в государственном секторе являются продолжением споров по вопросу научного менеджмента и его противоположной теории. Согласно Шахтер:

Призрак Тейлора бродит по современному изучению государственного управления. Хотя он уже не живет в течение более чем семидесяти лет, обсуждение его работы часто переходит в полемику. Многие шедевры современной литературы изображают его как сторонника авторитарного подхода, приравнивающего мотивацию финансовым поощрениям. Однако, эти рассуждения сфокусированы на узком круге цитат или путанице его собственных идей с их непосредственным применением людьми, которых он определенно нигилировал.

Шахтер проследил влияние Тейлора на учебники по государственному управлению в течение более чем столетия и утверждает, что дихотомия между научным управлением с одной стороны и человеческими отношениями не верна. Тщательное чтение Тейлора показывает, что моменты теории человеческих отношений, относятся также и к Тейлору.

Требуется некоторая переинтерпретация, хотя тенденции этих двух теорий таковы, что вероятно одна теория вытеснит другую. Ранее указывалось, что Тейлоризм оказывал значительное влияние на общественный сектор в течение всего столетия, как будто это был частный сектор. Тейлор, несомненно, повлиял на проектирование работы. Его модель была жесткой, бюрократической и иерархичной и очевидно подходил к общественному сектору, в котором расцветала традиционная модель управления. Можно много получить, обращаясь с рабочими гуманно, но Тейлор также, по крайней мере, был готов платить рабочим, которые работали больше. Подобным образом как общественный, так и частный сектор использовали школу человеческих отношений в какой-то степени; если это рассмотрение рабочих как социальных существ увеличивало производительность, тогда следовало применять следующее: консультирование,

улучшение условий труда, финансирование социального клуба, или что-нибудь, что могло бы увеличить привязанность рабочего к организации.

Дебаты по вопросу о научном менеджменте продолжались. Одним из аргументов был набор функций «ПОУРКОБ», изложенных Гуликом и Урвиком (1937). Это сокращение означает:

- *планирование*: методы постановки цели/методы, применяемые руководителями как средства подготовки будущих действий организации;
- *организация*: создание организационной структуры и подготовка процессов соответствующим образом для достижения этих результатов;
- *укомплектование персоналом*: вербовка и найм персонала для выполнения необходимой работы агентства;
- *руководство*, руководство основными процессами для выполнения задач;
- *координирование*: объединение различных детальных элементов этих с другими подразделениями и людьми в правительстве;
- *отчет*: отслеживание и информирование о результатах работы внутри организации;
- *бюджетирование*: финансовые и фискальные мероприятия, необходимые для экономической поддержки для осуществления этих программ, услуг, или мероприятий.

Уже в 1940-е годы, система ПОУРКОБ была раскритикована за ее противоречие сinem человеческих отношений. Система ПОУРКОБ и другие классические подходы рассматривались как попытки эксплуатировать, контролировать, и манипулировать рабочими. Подобным образом, теория нового общественного управления критикует учения человеческих отношений. Дебаты между научным менеджментом и человеческими отношениями продолжаются.

3. СОДЕРЖАНИЕ И ГРАНИЦЫ НАУКИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ

Ковалевски С. Научные основы административного управления.
Экономика. М., 1979, с. 11-17

Взаимосвязь науки об административном управлении с другими науками

Наука об административном управлении — дисциплина периода интеграции наук. Настоящий период развития наук характеризуется двумя противоречивыми тенденциями. Первая влечет за собой деление первоначально цельных дисциплин на ряд участков, каждый из которых претендует на роль самостоятельной дисциплины. Это естественный результат увеличения объема знаний в рамках традиционных дисциплин, а также необходимости все более развитой специализации в границах каждой из них. Другая тенденция, весьма сильно обозначившаяся в последнее время и как бы идущая в противоположном направлении, вызвана усложнившимися условиями жизни. В связи с возникновением в окружающем нас мире взаимосвязанных явлений, до сих пор совсем или почти неизвестных, появляются проблемы, разрешить которые невозможно, применяя инструменты одной научной дисциплины. Эти проблемы могут быть решены путем соединения усилий ряда близких, а иногда отдаленных наук. Наука об административном управлении должна использовать достижения многих разнообразных областей знания, перерабатывая их соответственно своим потребностям, отбирая и систематизируя согласно своим критериям и, что особенно важно, дополняя собственными исследованиями.

В литературе развернулась дискуссия: интеграция или кооперация наук об административном управлении. На наш взгляд, наука об административном управлении должна включать ряд соответственно отобранных и приспособленных элементов из многих дисциплин, что совершенно не означает их ликвидации. Наоборот, это, скорее, призыв к наиболее интенсивному их развитию. Многие типично праксеологические проблемы, представляющие интерес только для науки об административном управлении, нельзя разрешить, не опираясь на положения, установленные социологией,

психологией, математикой или кибернетикой. Это можно сравнить с работой строителя, который в ходе сооружения высотного здания использует продукцию металлургического, стекольного, цементного и ряда других производств, создавая из них путем соединения, обработки и подгонки новые ценности. Но это не значит, что можно отказаться от выделения различных отраслей производства ввиду факта использования их продукции в строительстве или ликвидировать строительство как отдельную отрасль путем деления ее на различные отрасли производства.

Поэтому дилеммы — кооперация или интеграция — нет. Проблема выглядит иначе: кооперация должна пониматься так, что соответствующие элементы самостоятельно развивающихся наук включаются в науку об административном управлении как определенные фрагменты ее собственных конструкций и теоретических положений.

Взаимосвязь науки об административном управлении с теорией организации и праксеологией. Теория организации занимается вопросами организации любой человеческой деятельности. Поскольку одной из областей этой деятельности является работа управленческого персонала, постольку теория организации занимается также и работой персонала государственных административных органов. В чем же различие между теорией организации и наукой об административном управлении? Необходима ли наука об административном управлении как отдельная дисциплина вообще? Обе области знания относятся к эргологическим наукам, т. е. к наукам об организации человеческой деятельности. К ним относится также праксеология. Различие между эргологическими науками состоит в неодинаковой степени абстракции.

В группе эргологических наук наиболее абстрактна праксеология, представляющая наивысшую ступень обобщения. В предмет этой науки входит любая человеческая деятельность, рассматриваемая с точки зрения ее исправности (рациональности), а принципы и практические рекомендации, формулируемые праксеологией, применяются повсюду. Однако они относительно немногочисленны, так как не может быть большого числа рекомендаций, имеющих равную ценность и назначение, например, для военно-морского флота, посева зерна, подготовки театрального представления и игры в футбол.

Теорию организации, часто в обиходе называемую наукой организации и управления (по нашему мнению, теория организации охватывает также и вопросы управления, поэтому дополнение названия излишне), отличает меньшая степень обобщения.

Наука об административном управлении расположена еще на одну ступень ниже, поскольку она занимается не всеми институтами, образованными для выполнения общественно полезного труда, а лишь теми, которые мы относим к государственному административному управлению. Ограничивая в та-кой степени поле своих интересов по сравнению с двумя вышеупомянутыми дисциплинами, развивающимися на высших ступенях абстракции, наука об административном управлении компенсирует это неизмеримо большей детальностью, в принципе относящейся к развитию тех элементов теории организации, которые связаны со спецификой работы аппарата административного управления.

Взаимоотношение трех упомянутых дисциплин можно представить следующим образом: все, что представляет интерес для праксеологии, имеет значение для теории организации, а то, что представляет интерес для теории организации, важно для науки об административном управлении. Но не наоборот: не все, чем занимается наука об административном управлении, входит в сферу теории организации, и не все, что изучает теория организации, входит в область праксеологии.

Соотношение науки об административном управлении и науки административного права. Наука об административном управлении особенно близка к науке административного права, поскольку обе занимаются одной и той же областью деятельности — государственным административным управлением.

Но наука об административном управлении стремится раскрывать объективно существующие закономерности в области административной деятельности, чтобы на этой основе формулировать рекомендации, в то время как предметом науки административного права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормативы.

Административное право должно выполнять по отношению к науке об административном управлении вторичную функцию. Однако функция эта не пассивна. Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки об административном управлении выразить, специфическим юридическим языком в виде обязывающих норм. Поэтому соответственно подобранные правовые формы могут иметь уточняющее значение для определения и реализации этих положений. Таким образом, отношение этих дисциплин следует рассматривать как вопрос формы и содержания.

Взаимосвязь науки об административном управлении с другими дисциплинами. Среди дисциплин, достижения которых использует наука об административном управлении, в первую очередь необходимо упомянуть социологию, поскольку она изучает закономерности социального поведения людей и на этой основе формулирует практические рекомендации. Наука об административном управлении широко включает в сферу своих интересов эти рекомендации, стараясь на их основе предлагать такие организационные (а в результате — правовые) формы, в которых отношения между людьми могли бы складываться наиболее целесообразно, гарантируя тем самым максимальную эффективность труда.

Применение социологических методов в науке об административном управлении имеет еще один чрезвычайно важный аспект. Социология является связующим звеном, с помощью которого можно ввести в науку об административном управлении идею гуманизации труда.

Таким же образом формируется отношение науки об административном управлении к психологии с той лишь разницей, что социологию интересует поведение групп, а психология основное внимание уделяет отдельным индивидам и их психике. Побуждение людей к производительному труду, формирование правильного отношения вышестоящих должностных лиц к подчиненным и посетителям, а также многие вопросы подобного рода рассматриваются наукой об административном управлении на основе данных психологии. Следует обратить внимание на возникшие в основном на стыке социологии и психологии теории, развитие которых не может быть безразличным для науки об административном управлении.

Помимо перечисленных дисциплин, наука об административном управлении использует в своих логических построениях основные положения экономики, математики (особенно математической статистики), некоторые элементы антропологии, кибернетики и общей теории систем.

Нельзя считать, что данным перечислением заканчивается список дисциплин, полезных для науки об административном управлении. Перечислены лишь наиболее сложившиеся области наук, некоторые элементы которых надлежит включить в теоретические основы науки об административном управлении.

Методы исследования, применяемые в науке об административном управлении

«Пограничный» характер науки об административном управлении ведет к тому, что применяемые в ней методы исследования весьма разнообразны. Наиболее часто используются социологические методы, которые, как правило, предполагают необходимость осуществления массовых наблюдений и массовой регистрации явлений. Разумеется, везде, где речь идет о массовой регистрации фактов и их обработке, должны применяться методы статистики.

Помимо социологических методов, для аппарата административного управления весьма полезным и гарантирующим относительно быстрые результаты является так называемый метод технического анализа труда (work study), издавна применяемый в производстве, а в последние годы используемый во многих странах также для исследований, проводимых в области управленческого труда. Этот метод состоит в детальном наблюдении за объектом труда (например, за прохождением поданного кем-либо заявления), определении проходимого объектом пути (с точной фиксацией всего,

что происходит на отдельных этапах), а затем в постановке ряда вопросов, касающихся каждого этапа в отдельности. На основании полученных ответов выясняются недостатки рационального процесса работы и предлагается более эффективный. Последний этап состоит в том, чтобы проконтролировать внедрение в жизнь этого улучшенного процесса.

Хотя метод технического анализа труда довольно часто и быстро дает желаемый результат, следует все же подчеркнуть, что данным методом можно пользоваться далеко не всегда. Он применим лишь к микропроблемам, так как не учитывает в должной мере системного подхода. Не стоит, например, улучшать деятельность по составлению какой-либо лишней отчетности, ее следует упразднить. Но такой вывод мы не можем сделать только на основе технического анализа труда.

Совершенно специфична в исследовании аппарата административного управления роль сравнительного метода и всех его вариантов. Во-первых, наука об административном управлении не является наукой дедуктивной, развивающейся на базе логических выводов из принятых аксиом, как, например, математические науки. Во-вторых, в науке об административном управлении невозможно широкое применение экспериментальных методов, так как она не в состоянии изолировать исследуемые явления от влияния побочных факторов в той степени, которая доступна естественным наукам. И, наконец, в-третьих, результаты исследований, проводимых индуктивным методом, конкретизируются и дополняются благодаря сравнению их с аналогичными результатами других исследований (разумеется, при соблюдении обязательного условия сравнимости).

Краткий очерк истории науки об административном управлении

В XVIII в. административное управление носило чисто технический характер. В эту эпоху возникает так называемая камералистика, которая, однако, не была еще наукой в современном понимании, так как ограничивалась почти исключительно описанием явлений административного управления, оперируя при этом в качестве единственной понятийной границы — отмежеванием административного управления от судопроизводства.

XIX век принес разветвление камералистики на два направления: науку об административном управлении и науку административного права. Первым направлением занимался профессор Венского университета Л. фон Штейн (1815—1890). Им написан большой труд «Учение об административном управлении» в восьми томах, постепенно издававшихся на протяжении почти 20 лет, с 1865 до 1885 г. Монументальный труд этого ученого не оставил в деятельности аппарата административного управления капиталистических стран никаких следов. Наука об административном управлении перестала развиваться. Ее возрождение связано с развитием теории организации, выступавшей под различными, близкими по смыслу названиями. Свое начало она берет от публикации книги американского инженера Ф. Тейлора «Принципы научного управления», которая была издана в 1911 г. Ф. Тейлор интересовался лишь организацией производства, скорее — его микроструктурой: организацией рабочего места и ролью мастера.

Кроме Ф. Тейлора, к создателям теории организации принадлежит А. Файоль, основной труд которого «Общая и промышленная администрация» появился в 1916 г. В противоположность Ф. Тейлору А. Файоль занимался в основном проблемами макроструктуры, общими вопросами управления предприятиями.

Наконец, к числу создателей теории организации причисляют К. Адамецкого (1866—1933), по инициативе которого в 1926 г. в Варшаве был открыт Институт научной организации труда. Преемником этого института и его традиций, приспособленных к изменившимся формам, является нынешнее Научное общество организации и управления, находящееся в Варшаве и имеющее отделения во всех воеводствах. Кроме многочисленных статей, К. Адамецкий не оставил фундаментальных трудов. Ему приписывается авторство закона гармонии, который стал основой многих современных

концепций теории организации.

Первым, кто пришел к выводу, что теорию организации надлежит применять к государственному управлению, был А. Файоль.

Хотя многое из концепций упомянутых основателей теории организации не выдержало испытания временем, однако в значительной мере им и их последователям принадлежит заслуга развития науки об административном управлении.

4. ПОДХОДЫ К ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Райт Г. Государственное управление. Бишкек, 1997, с. 20-21, 30-33

В предыдущей главе мы рассмотрели два подхода к определению предмета и содержания государственного управления. В американском подходе главное внимание уделялось двум основным проблемам. Во-первых, концепции государственного управления как науки, которая основана на убеждении, что, подобно естественным наукам, она имеет свои определенные законы и принципы. Усилия исследователей раскрыть закономерности и принципы управления привели к зарождению научного менеджмента. Во-вторых; концепции разделения политики и управления. Это необходимо для понимания внедрения в государственное управление принципов экономической рациональности, используемых в бизнесе.

Европейский подход с многовековыми традициями и историей государственных организаций применяет юридический принцип в определении предмета и содержания государственного управления. Подготовка и обучение государственных служащих в европейских странах основывается на юридическом образовании, с дополнительным обучением финансам и менеджменту. Следовательно, европейская система государственного управления отвергает широкое междисциплинарное обучение государственных служащих.

В этой главе мы продолжим изучение теоретических основ государственного управления в более широкой и современной перспективе. Также, будут рассмотрены основные подходы к исследованию проблем государственного управления.

Почему мы изучаем теории государственного управления? Понимание социальных и природных явлений требует того, чтобы мы рассматривали их с точки зрения наших ожиданий. В государственном управлении мы надеемся, что государственная политика приведет к успешному решению проблем. Мы знаем, что так случается не всегда, больше того некоторые полагают, что редко. В этих случаях мы пытаемся объяснить, почему же не оправдались наши ожидания. В сущности, мы сравниваем практику и теорию государственного правления. Затем приходим к такому выводу: либо допущена практическая ошибка, либо теория безжизненна. Мы всегда пытаемся примирить теорию с практикой и наоборот.

Теория государственного управления рассматривается в трех аспектах. Во-первых, как часть управленческого процесса, используя теоретические концепции политической науки. Здесь налицо взаимосвязь, взаимодействие политики и управления. Следовательно, мы вправе рассмотреть некоторые философские вопросы или проблемы политической науки, установить, насколько же они соответствуют изучению государственного управления.

Во-вторых, теория государственной службы должна исследовать организационную среду, в которой она функционирует. Мы изучим действия традиционной бюрократической структуры. Затем следует черед теорий организаций, т.е. проблем формальной структуры и уровней власти, неформальной структуры, их взаимодействия. Другие проблемы касаются различий организаций по их целям и действиям, а также отличий государственных организации и администраторов от частных организаций и менеджеров и т.д.

И, наконец, мы исследуем государственную службу как профессиональную

дисциплину, подобно праву или медицине, применяющих на практике теоретические концепции. Медицина, используя методы научных исследований и определенные теоретические концепции, обеспечивает лечение болезней или ликвидацию эпидемии. Право обеспечивает основу разрешения конфликтов и споров благодаря применению широко известных и принятых в профессиональной среде законов.

Изучение теорий государственного управления преследует несколько целей. Мы рассмотрим эти теории в контексте того, как они описывают или определяют государственное управление. Назовем причины, которые по мнению Ф.Нигро и Л.Нигро, побуждают будущих государственных администраторов изучать теории государственного управления.

Во-первых, теория помогает определить важные аспекты проблем и ситуаций. Во-вторых, позволяет государственному администратору установить причинно-следственную связь событий. В-третьих, обеспечивает основные критерии для определения и оценки альтернативных действий. Наконец, в-четвертых, устанавливает критерии выбора информации, необходимой для принятия решений в определенной ситуации действует аналогичным образом, обеспечивая новые, и в большом количестве, услуги, необходимые для сохранения своей власти. Поведение государственных организаций; таким образом, является фокусом исследований теории государственного управления. Защитники этой концепции осознают, что аналитические методы экономики обеспечивают объективную основу для тестирования этой теории. Этим завершается исследование теории государственного управления. Обратиться теперь к теориям, изучающим поведение индивидуума в организации.

Организационные концепции в теории государственного управления. На организационном уровне мы сталкиваемся с различными подходами к теории государственного управления. Одни предполагают, что отдельный индивидуум в организационной среде пытается решить конфликт между собой и требованиями организации. Акцент здесь делается на создании рабочей среды, способствующий раскрытию полного потенциала индивидуума.

Другой подход изучает способы принятия индивидуальных решений. Этот подход отвергает принятие решений на основе экономической рациональности. Приемлемые решения возможны в условиях ограничения поведения личностей. Теоретической моделью принятия решений, следовательно, является не «экономический», а «удовлетворяющийся» человек.

Организационное поведение как одна из теорий государственного управления. В центре внимания в этой главе - поведение индивидуума внутри организации. Раньше всех важность этой проблемы для менеджеров установили ученые, проводившие в 1930-е годы исследования на заводах Хоторна. Во время эксперимента, в целях изучения влияния на производительность труда физических условий, была протестирована группа рабочих. Оказалось, что режим освещения и температуры не оказал какого-либо воздействия на производительность труда. По мнению ученых, причина такого положения в том, «что рабочие, оказавшись в центре внимания исследователей, испытывали моральный подъем, что способствовало повышению производительности труда».

Благодаря этому, теорию организационного поведения восприняли государственное и деловое управление, где при принятии решений стали применять методы, позволяющие служащим полностью раскрыть свой потенциал. Появилась надежда контролировать конфликты индивидуума и организации.

Философская основа этой концепции, как полагают, восходит к иудейско-христианской этике. Ее ценности основаны на традиции, коренящейся в социальной и религиозной истории западной цивилизации:

1. Психологическая применимость труда.
2. Труд как средство полного развития личности.
3. Труд как средство свободы и самоутверждения личности.
4. Необходимость контроля условий труда.
5. Подчинение организации и индивидуума этическим нормам.

Эта школа ценностей позволяет развить теорию управления в части взаимоотношений управляющего и работника, а также необходимости мотивации служащих; раскрытия их потенциала. Теоретическое обоснование этого положения содержат теории "X" и "Y" Мак Грегора, а также теория иерархии потребностей Маслоу. Главные изменения, происшедшее в управленческих системах для администратора сводится к следующему: (1) вера в ответственность своих подчиненных при исполнении служебных обязанностей, (2) привлечение подчиненных к участию в принятии решений, непосредственно касающихся обязанностей, и (3) замена бюрократической, механистической структуры более гибким и адаптивным подходом к организационным структурам.

Результатом такой философии стала гармонизация отношений индивидуум-организация. Этот подход ценит индивидуум и ищет способы адаптации организации к человеческим ценностям. Поэтому, требование изменения и интегрирования индивидуума в организацию должно изменить организацию и заставить ее принять человеческие ценности. Этот процесс называется организационным развитием.

Организационное развитие определяется как запланированное и общеорганизационное усилие, чтобы увеличить эффективность сноти деятельности. Организационное развитие должно пройти несколько фаз и требует помощи консультанта, который, используя методы поведенческих наук, является проводником перемен.

Эти фазы вовлекают людей в организации, испытывающие потребность в переменах и принимающие таковые. Проводник перемен стремится заморозить поведение и ценности, выбывающие неудовлетворенное и, в организации. Затем разрабатывается новый набор ценностей, приемлемый всеми членами организации. Это так называемая фаза преобразования. Наконец, новые ценности и отношения, установлены. Это - стадия повторного фиксирования организационного развития.

Подход организационного поведения к теории государственного управления должен затрагивать проблемы индивидуума в организационной среде. Эта ситуация, будучи воспринята в качестве проблемы, приводит к изменениям в организации, ее адаптации к человеческим ценностям. Это способствует высокому уровню мотивации и эффективности индивидуума в организационной среде.

Организационное принятие решений как теория государственной службы. Заключительный подход в организационном спектре - это административная перспектива принятия решений, наиболее полно разработанная Г.Саймоном. Этот подход рассматривает порядок принятия решений служащими в организации. Г.Саймон утверждал, что "индивидуальное принятие решений обеспечивает основу понимания самой организаций". Он исходит из следующих предположений:

- a. Принятие решений является главным делом организаций.
- b. Способ рассуждений - это ключ к административному принятию решений и понимания организаций.
- c. Удовлетворение как первичный метод принятия решений.

Г.Саймон доказывает, что рациональность или оптимизация принятия решений основаны на экономической модели. Принцип рациональности применяется в том случае, если человек, принимающий решения, располагает полной информацией относительно всех вариантов и результатов и может вычислить эту ситуацию.

Но организационное или административное принятие решений не отвечает требованиям экономической рациональности. Администратор принимает решения, пытаясь примирить окружающие условия с целями и задачами организации. «Фактически, в организационной практике никто не пытается найти оптимального решения всей проблемы. Взамен этого принимаются различные частные решения, или группы решений являющиеся частью целого. Это прерогатива отдельных членов и подразделений организации. В данном случае решаются не все частности, оказывающие благотворное влияние на всю проблему».

Административный подход к принятию решений исключает мотивационные и ценностные аспекты личности в организации. Его больше интересует процесс принятия

решений, чем человеческие ценности, которые ассоциируются с решением. Он предполагает, что факт и ценности в принятии решений отделены. Так как административное решение ограничено в рациональности; самое лучшее, что можно сделать - попытаться отделить факты от ценностей, чтобы достичь некоторой "рациональности" решений. Поэтому, чтобы разработать теорию государственного управления, необходимо изучить процесс принятия решений. Существенную помощь в этом может оказать компьютерная техника и разработка моделей принятия решений. Именно за работы в области искусственного интеллекта Г. Саймон получил Нобелевскую премию.

5. ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ИСТОКИ, ТРАДИЦИИ, НОВАЦИИ

Василенко И.А., Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М. 1998, с. 5-27

Историческое измерение административной науки

Теория административно-государственного управления является одним из наиболее важных и перспективных направлений современной политической мысли. Долгое время она развивалась в русле общей политологической традиции и лишь в конце XIX века стала выделяться в качестве самостоятельной области научных исследований.

Вычленение политической сферы из целостного, неразделенного человеческого социума, отделение мира политического от экономической, социальной и духовной подсистем произошло довольно поздно. Первоначально политические феномены изучались в рамках господствующих социокультурных парадигм в связи с общим комплексом общественных явлений. В течение почти двух тысячелетий — со времен античности и вплоть до XVIII века — все знания о социальных явлениях были единой целостной системой. Но уже Аристотель придавал учению о государственном управлении самодовлеющее значение. Вся общественная жизнь, по его мнению, укладывалась в рамки политической жизни и ставилась на службу государству. Он подчеркивал: «... поскольку наука о государстве пользуется остальными науками как средствами и, кроме того, законодательно определяет, какие поступки следует совершать и от каких воздерживаться, то ее цель включает, видимо, цели других наук, следовательно, эта цель и будет высшим благом для людей».

По мере расширения и углубления знаний о социальном мире ускорилась дифференциация научных дисциплин. К середине XVIII века произошло отделение естественной философии от моральной. В дальнейшем под влиянием философских исследований Анри Сен-Симона и Огюста Конта моральные науки получили название «социальные».

Однако о начале собственно политической науки можно говорить лишь с возникновением в первой половине XIX века Правовой школы в Германии, поставившей своей целью изучение государства. Символически рождение политологии как новой дисциплины знаменует 1880 г. В июне этого года Совет правления Колумбийского колледжа в США (позже переименованного в Колумбийский университет) по инициативе ученого Дж. Барджесса принял решение о создании Школы политической науки. Была введена система подготовки научных кадров с написанием и защитой диссертации. Начиная с 1886 г. Школа политической науки стала публиковать журнал «Политика сайенс куотерли». Примеру Колумбийского университета последовали другие ведущие учебные заведения США, а потом и Западной Европы.

В этот период проблемы административно- государственного управления изучались еще в общем комплексе политических исследований наряду с вопросами политической социализации, конфликта и консенсуса, политического прогнозирования. Но постепенно проблема подготовки профессиональных государственных служащих становится все более актуальной.

В развитых странах Запада и в России происходят важные изменения в административно-государственном аппарате управления. Во всех звеньях управленческих структур вводится сверху донизу систематическое разделение труда. При этом в государстве складывается иерархия учреждений и должностей, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников — главе государства, находящемуся наверху «пирамиды власти».

Со временем систематическое и иерархическое разделения труда между различными отраслями государственного управления закрепляются в законодательстве, детально регламентирующем функции и компетенцию отдельных государственных служб и учреждений, а также обязанности всех чиновников. Такими мерами стремились укрепить и упорядочить деятельность государственного аппарата, а кроме того, усилить контроль за его работой.

Централизованная перестройка государственной службы, с одной стороны, вызывала увеличение численности чиновничества, с другой — изменение его качественного состава. В частности, постоянно возрастало количество чиновников низших разрядов (секретарей, делопроизводителей и т.п.), которые должны были обслуживать сам процесс делопроизводства в учреждениях и обеспечивать бесперебойное функционирование всех звеньев государственной машины. Само расширение состава «канцелярии» (франц. — bureau) было одним из характерных признаков централизации государственного управления. Отсюда произошли термины «бюрократия», «бюрократизация».

Постепенно на смену иерархии чинов, основанных на «породе», привилегиях, вводилась иерархия чинов в зависимости от личной выслуги и знаний человека, его профессиональной квалификации. Введение постоянного денежного жалованья для всех категорий чиновников усиливало их зависимость от государственной власти.

Отмеченные изменения в организации государственной службы происходили не сразу, не одновременно, а в течение длительного исторического периода. В Западной Европе этот процесс начался в XV — XVI веках, в России и Америке несколько позже — в XVIII веке. Процесс формирования национальных бюрократических структур в большинстве стран Запада и в России закончился примерно одинаково — во второй половине XIX века.

В 1883 г. в США был принят закон Пендлтона, получивший название «Закон о гражданской службе». Принятие этого документа положило начало законодательному оформлению современного института гражданской службы. Закон Пендлтона предусматривает проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности и сохраняет силу в США до настоящего времени.

В 1887 г. профессор Вудро Вильсон — будущий президент США — положил начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления в своей работе «Изучение администрирования». Он подчеркнул, что «наука администрирования будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления». Вильсон считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого административного аппарата. Таким образом, задачей государственной администрации провозглашалось оперативное и компетентное проведение в жизнь решений любой группы политических лидеров — «избранников нации».

В. Вильсон разработал модель «административной эффективности», предложив использовать в административно-государственном управлении методы организации, и управления в бизнесе, рациональные и действенные. Он обосновал также необходимость высокого профессионализма в системе государственного администрирования, т.е. подбора государственных служащих по их профессиональной компетентности. Тем самым бюрократия должна была превратиться в инструмент профессионального управления с его принципами «иерархии и разделения функций».

Идеи В. Вильсона во многом разделял американский политолог Франк Дж. Гуднау. В конце XIX — начале XX столетия Ф. Гуднау и В. Вильсон провели значительные исследования

американской системы административно-государственного управления. Они стремились разработать модель бюрократии, которая «работала бы» в рамках демократического общества. Созданная ими теоретическая концепция позволила политологам начала столетия принять идеалы демократии вместе с деятельностью профессиональной гражданской службы.

В. Вильсон считал, что отношения между администрацией, исполняющей законы, и властью, создающей законы, «составляют самую сущность правительственной системы». Политики и администраторы во всякой хорошо отлаженной системе должны идти рука об руку. Осуществление политических решений, применение законов, проводимых администрацией, обнаруживают мудрость и исполнимость этих решений и законодательных актов. В свою очередь законодательство и политическое руководство дают основное направление деятельности администрации.

Вместе с тем Ф. Гуднау и В. Вильсон провели четкое разграничение между политиками и администраторами. По их мнению, для того чтобы обеспечить развитие демократии, политикам необходимо контролировать деятельность администраторов. Такая субординация должна быть определена на индивидуальном и коллективном уровнях. Тогда администраторы никогда не смогут «вмешиваться» в политику: они просто будут следовать указанным направлениям, заданным для них политическими лидерами.

Под влиянием идеи Ф. Гуднау и В. Вильсона ведущее место в теории административно-государственного управления сразу же заняли вопросы научного управления или менеджмента, не зависящего от политической идеологии.

Интересно отметить, что впервые термин «public administrative management» (административно-государственное управление) был использован в программе республиканской партии США 1986 г. В этой программе осуждалась «некомпетентность» демократического правительства, не владеющего научными методами управления. Для ускоренного внедрения новых методов государственного администрирования в 20-х годах нашего столетия в США была создана сеть частных организаций — бюро муниципальных исследований, финансируемых через специальные фонды. Эти бюро начали разрабатывать правила и процедуры административно-государственного управления, используя последние достижения социальных наук.

Первым ученым, кто дал систематизированный анализ государственной бюрократии и бюрократов, был немецкий социолог Макс Вебер (1864-1920). Его классическое исследование «Хозяйство и общество» (1921) дает отправную точку для современного изучения административно-государственного управления. Анализ Вебера был основан на бюрократической модели Германии, но разработанные им принципы достаточно универсальны и могут быть применены повсеместно:

- административные учреждения организованы иерархически;
- каждое учреждение имеет свою собственную область компетенции;
- гражданские служащие назначаются, а не выбираются на основе профессиональной квалификации, как указано в дипломах или по результатам экзаменов;
- гражданские служащие получают заработную плату в соответствии с рангом;
- для гражданского служащего эта работа представляет профессию или, по крайней мере, основное занятие;
- служащий не владеет учреждением, в котором работает;
- служащий подчиняется дисциплине и находится под контролем;
- смещение с должности основывается на решении вышестоящих инстанций.

М. Вебер понимал, что он изучает нечто относительно новое. Некоторые из перечисленных принципов могли бы быть обнаружены в классическом Китае, но не все. Государственная администрация как часть исполнительной власти в обществе появилась в Западной Европе около XVI века, но достигла своего полного могущества только в XX столетии. В правовом государстве, построенном по принципу разделения властей, исполнительная власть призвана осуществлять основные политические решения, принятые законодательной властью. При этом правительство выполняет

функцию по принятию политических решений (в рамках Конституции на основе законов) и по руководству государством, а администрация реализует их в политической практике.

Сословная сплоченность бюрократии, по мнению Вебера, вытекает из ее фактически властного положения по отношению к «нивелированному» подчиненному большинству населения и характеризуется следующими чертами:

- I повышенной социальной оценкой «чина», защищенного административными и уголовными нормами;
- I построением ранговой иерархии на принципах «назначаемости» (в противовес принципу «выборности»);
- I пожизненным статусом «чина» и «службы»;
- I регулярным денежным вознаграждением в соответствии с рангом;
- I карьерным принципом перемещения в ранговой иерархии.

Властное положение бюрократии основывается также на владении техникой управления, содержание которой имеет два основных аспекта. Прежде всего, это специальные знания, полученные профессиональными государственными служащими в результате подготовки в соответствующих областях административно-государственного управления. Затем важное значение имеют знания правил бюрократического процесса в самих ведомствах. Бюрократия стремится монополизировать технику управления, используя для этого такие приемы, как засекречивание информации, защита «служебной тайны» и т.д. М.Вебер предупреждал, что по мере роста самостоятельности бюрократия обнаруживает тенденцию руководствоваться в своей деятельности не только функциональными потребностями, но и «инстинктом власти». Иначе говоря, бюрократия обнаруживает стремление распространять свое влияние далеко за рамками собственной юрисдикции.

Сам М.Вебер считал идеальным административно-государственное управление, построенное на жестких бюрократических принципах: авторитарная власть руководителя, который принимает решения, отдает распоряжения подчиненным и контролирует их исполнение. Задача служащих государственной администрации при этом заключалась только в том, чтобы применять управленческие принципы к конкретным ситуациям, для чего и разрабатывались определенные правила государственного администрирования. Вебер представлял профессиональных государственных служащих как высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных подготовкой, с высокой сословной честью, гарантирующей безупречность. По его мнению, без этого возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мещанства, что поставило бы под угрозу чисто техническую эффективность государственного аппарата.

М.Вебер считал также, что подлинной профессией настоящего чиновника не должна быть политика. Он должен «управлять» прежде всего беспристрастно — данное требование применимо даже к так называемым «политическим» управленческим чиновникам, — по меньшей мере официально, коль скоро под вопрос не поставлены «государственные интересы», т.е. жизненные интересы господствующего порядка. *Sine ira et studio* — без гнева и пристрастия должен он вершить дела.

М.Вебер полагал, что чиновник не должен делать именно то, что всегда и необходимым образом должен делать политик — бороться. Ибо принятие решений, борьба и страсть — стихия политика. Деятельность политика всегда подчиняется принципу ответственности, прямо противоположному ответственности чиновника.

Если вышестоящее учреждение настаивает на приказе, кажущемся чиновнику ошибочным, дело чести чиновника выполнить приказ под ответственность приказывающего, выполнить добросовестно и точно. М.Вебер полагал, что без такой дисциплины развалился бы весь управленческий аппарат. Напротив, честь политического вождя есть исключительная личная ответственность за то, что он делает, ответственность, отклонить которую или сбросить с себя он не может и не имеет права.

Идеи М.Вебера, В.Вильсона, Ф.Гуднау оказали значительное воздействие на развитие теории административно-государственного управления в западных странах. Этих ученых часто называют «поколением предшественников». В их работах были высказаны и разработаны две основополагающие идеи научной теории административно-

государственного управления: 1) для того чтобы реформировать аппарат управления, надо его хорошо знать, а следовательно, изучать с научных позиций; 2) аппарат административно-государственного управления должен быть отделен от сферы политики.

Большинство современных исследователей считают, что именно с появлением работ В.Вильсона, Ф.Гуднау, М.Вебера можно говорить о начале первого этапа в развитии теории административно-государственного управления как самостоятельного научного направления. Хронологические рамки данного этапа условно можно определить с 80-х годов прошлого столетия по 1920 г.

Начиная с 1990 г. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. В 1916 г. в Вашингтоне Роберт Брукингс учредил первый институт правительственных исследований (Institute of Government Research). Целью этой научно-исследовательской организации стала выработка системного аналитического подхода к административно-государственной деятельности. Аналогичные исследовательские центры и институты стали появляться в Европе в 20-30-е годы.

Второй этап в развитии теории административно-государственного управления продолжался с 1920 по 1950 г. Особенно большие успехи в эти годы сделали американцы, что объясняется рядом причин. В отличие от европейских стран, в США высшие учебные заведения уже в тот период пользовались большой свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей. Они имели возможность экспериментировать, широко вводить новые курсы, одним из которых был курс теории административно-государственного управления, что способствовало развитию и распространению новой науки.

Напротив, в Европе (особенно во Франции, Великобритании) система обучения в те годы была излишне централизована, единообразие являлось правилом. Вот откуда проистекала та негибкость, та сопротивляемость нововведениям, о которых пишет французский политолог Ж.Стейцель: «Развитие отрасли науки прежде всего процесс социальный; для этого развития необходима прежде всего подготовленность известных слоев интеллигенции, преодоление противодействия, возникающего в силу простого существования других уже сформировавшихся отраслей, с которыми новорожденная в будущем, возможно, станет конкурировать».

Существовал и другой благоприятный фактор, повлиявший на интенсивное развитие теории административно-государственного управления именно в США. Американцы уже в те годы полагали, что наука административно-государственного управления и наука управления частными предприятиями могут и должны быть сближены. Курсы административной организации, управления персоналом, бюджетной техники, человеческих отношений, теории организации читались во многих учебных заведениях США как для тех, кто готовил себя к государственной службе, так и для тех, кто должен был пополнить в будущем кадры деловой администрации частного бизнеса. И поскольку преподавание этих дисциплин имело такую широкую аудиторию, то появилось и большое число профессоров, учебников, исследовательских работ. Все это способствовало развитию теории административно-государственного управления. Отсюда становится понятным, каким образом в США в течение нескольких десятилетий было написано так много ценных работ.

Существовал и еще один фактор того же плана. Американцы всегда делали акцент на практическую значимость исследований административно-государственного управления; их научные разработки содержали практические рекомендации, предлагали обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный подход к изучению административно-государственного управления позволял находить государственные и частные источники финансирования для проведения научных работ.

В 20-50-е годы наиболее известными направлениями в теории административно-государственного управления были «классическая школа» и «школа человеческих отношений». Яркими представителями «классиков» являются А.Файоль, Л.Уайт, Л.Урвик, Д.Муни, Т.Вулси. Целью классической школы была разработка принципов административно-государственного управления. При этом почти все «классики»

исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах.

Приверженцы классической школы не очень заботились о социальных аспектах административно-государственной деятельности. Они стремились взглянуть на организацию управления с точки зрения широкой перспективы, пытались определить общие характеристики и закономерности административно-государственной организации. При этом они достаточно удачно использовали теорию факторов или научного менеджмента, заимствованную из организации управления в бизнесе. Эта теория была разработана Ф.Тейлором, Г.Эмерсоном и Г.Фордом, которые рассматривали управление как механизм, действующий в результате комбинации ряда факторов, с помощью которых можно добиваться определенных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах ресурсов.

Все эти идеи были использованы «классиками» при изучении государственного администрирования. Разработанные классической школой принципы управления затрагивают два основных аспекта. Один из них — обоснование рациональной системы управления административно-государственными организациями, второй касается построения структуры организации. Наиболее важные постулаты классической теории можно резюмировать следующим образом: наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте.

В рамках классической школы система административно-государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейнофункционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Следует подчеркнуть, что такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях управления.

В целом сильные стороны классического подхода заключаются в научном осмыслении всех управленческих связей в системе административно-государственного управления, в повышении производительности труда путем оперативного менеджмента. Однако в тех случаях, когда на эффективность управления оказывает решающее влияние человеческий фактор, использование этого подхода явно недостаточно.

Еще одним влиятельным направлением в теории административно-государственного управления была «школа человеческих отношений». Она возникла в 30-е годы, когда психология находилась еще в зачаточном состоянии. Движение за человеческие отношения во многом появилось в ответ на неспособность классической школы осознать человеческий фактор как основной элемент эффективности организации. И поскольку оно возникло как реакция на недостатки классического подхода, школа человеческих отношений иногда называется неоклассической.

Наиболее известными учеными этого направления были М.Фоллет, А.Маслоу, Э.Мэйо, У.Мэрфи. В своих исследованиях они обратили внимание на анализ психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации.

Дальнейшие исследования показали, однако, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет более важное значение, чем простая удовлетворенность работой. В рамках движения за человеческие отношения были разработаны различные мотивационные модели, которые используются в теории административно-государственного управления.

Особое значение имеют исследования, описывающие фактическое поведение отдельных лиц и групп в процессе выработки и принятия административно-государственных решений. В отношении практических рекомендаций движение за человеческие отношения исходит из того, что любая нормативная теория решений лишь

тогда имеет перспективу на успех, когда опирается на реальные факты поведения членов организации в процессе принятия решений. При этом в качестве критерия целесообразности принимается эффективность как таковая, а эффективность, сопоставленная с психологическими ограничениями, которые определяют рамки практического применения теоретических рекомендаций по совершенствованию управления. Рекомендуется использовать основные приемы управления человеческими отношениями, включающие более эффективные действия непосредственных руководителей, консультации с рядовыми сотрудниками и предоставление им более широких возможностей общения в работе.

Очевидно, что методы, разработанные школой человеческих отношений, эффективны лишь в достаточно узкой сфере государственного администрирования — управлении персоналом, когда особенно важно личное и конкретное воздействие на сотрудников для своевременного принятия решений и успешной реализации намеченных планов. Однако в области оперативного и стратегического административно-государственного управления роль этих методов несущественна.

Третий этап в развитии теории административно-государственного управления начался в 50-е годы и продолжается до сих пор. Наиболее влиятельными направлениями современного периода можно считать, поведенческое, системное и ситуационное.

Развитие таких наук, как психология и социология, и совершенствование методов исследования после второй мировой войны сделали изучение поведения на рабочем месте в большой степени строго научным. Среди наиболее крупных фигур в 50-60-е годы следует назвать Г.Саймона, Д.Смитцберга, В.Томпсона, Д.Истона. Именно они начали разрабатывать новый подход к государственному администрированию — поведенческий или бихевиоральный. В позитивном отношении оригинальность их работ состоит в том, что авторы стремились представить в качестве фундамента науки управления достижения современной социальной психологии и социологии и объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп.

Школа поведенческих наук несколько отошла от школы человеческих отношений, которая концентрировала внимание на методах налаживания межличностных отношений. Новый подход отличается стремлением в большей степени оказать помощь государственным служащим в осознании своих собственных возможностей в административно-государственных структурах на основе применения концепций поведенческих наук. Основной целью этой школы в самых общих чертах было повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов.

В рамках поведенческого подхода ученые исследовали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета в административно-государственном управлении. Особенно популярным поведенческий подход был в 60-е годы. Как и более ранние школы, этот подход отстаивал «единственный наилучший путь» решения управленческих проблем. Его главный постулат состоит в том, что правильное применение науки о поведении будет способствовать повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и системы административно-государственного управления в целом.

Однако такие приемы, как изменение содержания работы государственных служащих и участие рядовых сотрудников в процессе разработки и принятия ответственных решений и программ, оказались эффективными лишь для некоторых категорий служащих и в некоторых ситуациях. Наряду с исследованиями школы человеческих отношений методы, разработанные в рамках поведенческого подхода, в конечном итоге стали использоваться преимущественно в сфере управления персоналом административно-государственных учреждений.

С начала 60-х годов в государственном администрировании быстро начал набирать популярность системный подход, чему в немалой степени способствовали работы Д.Истона, Г.Алмонда, Т.Парсонса. Применение теории систем к административно-государственному управлению во многом облегчило для руководителей задачу увидеть всю организацию в

единстве составляющих ее частей, которые неразрывно связаны с внешним миром. Этот подход также помог интегрировать вклады более ранних школ, в разное время доминировавших в теории и практике административно-государственного управления.

Главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования с внешней средой, т.е. с обществом в целом. Это дает возможность рассматривать взаимосвязи в системе административно-государственного управления и между системой и обществом как единое целое. Такой подход означает, что стратегия государственного администрирования не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество постоянно развивается и изменяется. Вместе с тем этот подход предполагает акцент на разработке стратегического управления, устанавливающего общие цели и способы поведения административно-государственного управления в целом.

Сегодня системный подход является одним из самых влиятельных направлений как в теории административно-государственного управления, так и в научном управлении в целом. Многие известные ученые полагают, что роль этого направления в современной науке будет возрастать.

Однако теория систем сама по себе еще не может помочь руководителям определить, какие именно элементы административно-государственной организации как системы особенно важны. Она только указывает, что эта организация состоит из многочисленных взаимосвязанных подсистем и является открытой структурой, которая взаимодействует с внешней средой. Этот подход конкретно не определяет основные переменные, влияющие на функции государственного администрирования. Точно так же данная теория не определяет, каким образом среда, т.е. общество, влияет на систему административно-государственного управления.

Такое определение переменных и их влияния на эффективность административных структур является основным достижением ситуационного подхода, ставшего логическим продолжением теории систем. Он возник в начале 70-х годов и внес важный вклад в развитие государственного администрирования, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям. Наиболее известными теориями, разработанными в русле ситуационного подхода, являются концепция «мягкого мышления» и «организационная кибернетика».

Сторонники ситуационного подхода к административно-государственному управлению утверждают, что оптимальных структур не существует. Тем более государственное администрирование должно быть организовано таким образом, чтобы оно было на уровне сложности и динамики современного общества. Центральной идеей ситуационного подхода является анализ ситуации, т.е. конкретного набора обстоятельств, которые сильно влияют на данную административную организацию в данное конкретное время. Поскольку в центре внимания постоянно оказывается новая ситуация, в рамках этого подхода особое значение приобретает «ситуационное мышление». Используя этот подход, руководители могут лучше понять, какие приемы будут в большей степени способствовать достижению целей организации в конкретной ситуации.

Ситуационный подход является достаточно новым направлением в науке, поэтому трудно полностью оценить сегодня истинное воздействие данной школы на теорию и практику административно-государственного управления. Тем не менее, уже сейчас можно сказать, что его влияние велико и, наверное, будет расти в будущем.

Заканчивая характеристику третьего современного этапа в развитии теории административно-государственного управления, хочется подчеркнуть роль и значение Организации Объединенных Наций (ООН) в популяризации и распространении этой науки.

С 1967 г. под эгидой ООН регулярно проводятся международные совещания экспертов по проблемам административно-государственной деятельности. Помимо этого, в рамках Программы развития Организацией Объединенных Наций (ПРООН) сегодня осуществляется большая научно-исследовательская работа с практическим

уклоном, а также проводятся сравнительные исследования методов и достижений различных стран в области государственного администрирования. Создается всемирная система сбора, распространения и обмена опытом, печатными изданиями, а также информационными технологиями. Осуществляется подготовка справочников и пособий по решению актуальных вопросов государственного администрирования.

Более чем за четверть века экспертами ООН проделана значительная работа по распространению основных достижений теории административно-государственного управления в различных регионах мира. Были составлены и продолжают осуществляться программы развития государственного администрирования по отдельным странам, постоянно разрабатываются мероприятия регионального и межрегионального характера. Эксперты регулярно дают оценку и делают обзор административных возможностей в целях развития, разрабатывают модели современных реформ в области административно-государственного управления, предлагают программы обучения и переподготовки персонала.

Важное значение придается также разработке категориального аппарата и методологии государственного администрирования в материалах международных совещаний экспертов ООН. Сегодня можно говорить, что теория административно-государственного управления имеет международное признание и официальный статус самостоятельной научной дисциплины.

К сожалению, в России наука административно-государственного управления получила официальное признание совсем недавно. В период господства марксистско-ленинской идеологии государственное управление рассматривалось с точки зрения «руководящей и направляющей роли партии». Из компетенции государственной администрации были исключены такие важнейшие элементы, как целеполагание, принятие решений, разработка и оценка программ и планов общественного развития. Задачи государственного администрирования по существу сводились к тому, чтобы обеспечить реализацию партийных решений, принятых помимо государственных структур. Государственное администрирование охватывало только исполнительскую и распорядительскую деятельность, его смысл сводился к четкой формуле «команда — исполнение». Критические замечания, альтернативные поиски и другие творческие моменты в деятельности государственной администрации не допускались.

Именно поэтому в годы господства партийной номенклатуры наука административно-государственного управления была попросту не нужна. Она рассматривалась как «буржуазная», заведомо ложная. Принципы и методы государственного управления в странах Запада интерпретировались преимущественно в негативно-критическом аспекте, что объяснялось общими идеологическими установками прошлых лет. По существу, достижения мировой общественной мысли в области государственного администрирования в России до сих пор малоизвестны, поскольку работы ведущих западных ученых все еще не переведены на русский язык.

Поэтому так важно сегодня исследовать и обобщить опыт развития мировой науки в области государственного администрирования. Существует международный понятийный аппарат, материалы экспертов ООН по организации административно-государственной деятельности, которыми можно и нужно воспользоваться. И одновременно предстоит большая самостоятельная работа, поскольку науку административно-государственного управления необходимо представить в национальном лексиконе, сделать понятными и доступными ее прикладные технологии.

Рассуждения о методе

Для любой науки весьма важным представляется определение ее методологических оснований. Начнем с традиционного — определения объекта и предмета. Объектом теории административно-государственного управления является административно-государственная деятельность. На втором Совещании экспертов ООН было дано определение административно-государственной деятельности как «процесса достижения национальных целей и задач через государственные организации». При этом подчеркивалось, что понятие административно-государственной

деятельности может быть распространено на администраторов службы исполнительных, законодательных и судебных органов.

В свете этого определения предметом теории административно-государственного управления является научное обоснование процесса достижения оптимального государственного управления путем организации. Американский политолог Маршелл Даймонк в своей работе «Философия администрирования» приходит к выводу, что современная теория административно-государственного управления — это «новый научный синтез, имеющий необходимое отношение ко всем областям знания и всем вопросам, которые входят в осуществление официальной политики и программ».

Следует подчеркнуть, что теория административно-государственного управления является междисциплинарной наукой. Как показал наш экскурс в историю, это научное направление возникло на пересечении теории политики и менеджмента (при ведущей роли политологии); впоследствии во многом использовались достижения других социальных наук — психологии, философии, социологии.

Интересным и неожиданным является сравнение теории административно-государственного управления с медициной, которое предлагается в монографии под редакцией американского политолога Ф.Мошера. Здесь обращается внимание на концептуальное сходство предметов данных наук, на первый взгляд чрезвычайно далеких друг от друга. Так, медицина требует знаний очень многих «пограничных» с ней дисциплин — анатомии, химии, физики. Однако экскурсии в эти науки еще не предполагают знания предмета собственно медицины. Точно так же обстоит дело с теорией административно-государственного управления. Сведения из теории политики, социологии, конфликтологии, психологии, экономики необходимы, но сами по себе они не составляют предмета теории административно-государственного управления, это самостоятельное научное направление.

Наиболее близка к науке административного управления наука административного права, поскольку обе занимаются одной и той же областью деятельности — государственным администрированием. Но теория административно-государственного управления стремится раскрывать объективно существующие закономерности в области административной деятельности, чтобы на этой основе формулировать рекомендации, в то время как предметом науки административного права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормативы.

Административное право должно выполнять по отношению к науке об административном управлении вторичную функцию, однако функция эта не пассивна. Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки административно-государственного управления выразить специфическим юридическим языком в виде обязывающих норм. Поэтому соответственно подобранные правовые формы могут иметь уточняющее значение для определения и организации этих положений. В определенном смысле соотношение этих дисциплин можно рассматривать как вопрос формы и содержания.

Необходимо остановиться также на взаимосвязи теории административно-государственного управления с праксеологией и теорией организации. Все три области знания относятся к эргологическим наукам, т.е. к наукам об организации человеческой деятельности. Различие между ними состоит в неодинаковой степени абстракции.

В группе эргологических наук наиболее абстрактна праксеология, представляющая наивысшую ступень обобщения. В предмет этой науки входит любая человеческая деятельность, рассматриваемая с точки зрения ее рациональности. Принципы и практические рекомендации праксеологии применяются во всех областях. Однако они относительно немногочисленны, так как не может быть большого числа рекомендаций, имеющих равную ценность при организации военного дела, частной фирмы или ко-оператива.

Теория организации отличается меньшей степенью обобщения. Она занимается вопросами эффективного функционирования и управления социальных систем. Поскольку одной из областей этой деятельности является работа управленческого персонала, то теория организации занимается в определенном смысле и работой

персонала органов государственного управления.

Теория административно-государственного управления расположена еще на одну ступень ниже по уровню обобщения, поскольку занимается не всеми институтами, образованными для выполнения общественно полезной деятельности, а лишь теми, которые мы относим к государственному администрированию. Ограничивая в такой же степени поле своих интересов, наука об административном управлении компенсирует это, развивая те элементы теории организации, которые связаны со спецификой государственного администрирования.

Взаимосвязь всех трех дисциплин можно представить следующим образом: все, что представляет интерес для праксеологии, имеет значение для теории организации, а то, что представляет интерес для теории организации, важно для теории административно-государственного управления. Но не наоборот: не все, чем занимается теория административно-государственного управления, входит в сферу теории организации, и не все, что изучает теория организации, входит в область праксеологии.

Можно выделить несколько основных проблем, которыми сегодня занимается теория административно-государственного управления.

Во-первых, это проблема организации государственного управления на разных уровнях: национальном, региональном и местном. Сюда относится разработка общей теории государственных организаций, функций аппарата государственного управления на разных уровнях, координации государственного управления как целостной системы.

Во-вторых, большим блоком проблем является подготовка и рекрутирование управленческих кадров. Здесь исследуются вопросы оптимальной структуры штатного состава чиновников государственного аппарата, управление персоналом государственных организаций, требования к менталитету и стилю работы профессиональных государственных служащих, проблема лидерства, проблема борьбы с бюрократизмом.

В-третьих, это проблемы, связанные с техникой государственного администрирования. Этот блок проблем включает разработку теории принятия государственных решений, политического прогнозирования, методов административно-государственного управления в кризисных и конфликтных ситуациях, технологии взаимоотношений государственной администрации и средств массовой информации.

Далее каждое из направлений административно-государственного управления выступает в качестве предмета научного изучения и исследования: административно-государственное управление в условиях рыночной экономики, административно-государственное управление социальными процессами, экологией, финансами и т.д.

Перефразируя Т.Парсонса, можно сказать, что растущая дифференциация в области теории административно-государственного управления не означает, что различные сферы этой науки функционируют сами по себе. Новые направления являются более специализированными, но в то же время они в большей степени нуждаются в ресурсах друг друга, между ними разворачиваются более сложные процессы научного и социального обмена.

Известный английский философ XVIII века Э.Берк подчеркивал: «Дело теоретика-философа — указать истинные цели государства; дело же политика-практика — это найти соответствующие средства для достижения этих целей и успешно пользоваться этими средствами». Поэтому естественно, что теория административно-государственного управления использует множество специальных или частных теорий (например, теории конфликта и консенсуса, принятия решений, политического прогнозирования и др.). Но в то же время существует и общая теория административно-государственного управления, призванная объяснить государственное управление как систему и целостность.

Необходимо подчеркнуть также, что административно-государственное управление включает в себя как статику, так и динамику, отражающиеся соответственно в административно-государственном порядке и политическом процессе. Динамизм бытия делает его вечно незавершенным, и, наоборот, незавершенность бытия есть

признак его динамизма. Именно в силу этой незавершенности и открытости мира политического теория административно-государственного управления должна концентрировать внимание на его динамической стороне. Но в то же время динамику политического мира нельзя понять без всестороннего исследования существующей в каждый исторический период статике административно-государственного управления. С этой точки зрения теория административно-государственного управления как научная дисциплина должна в одинаковой степени охватывать как существующий порядок административно-государственного управления, где доминируют постоянные, неизменные величины, так и политический процесс, где доминируют переменные величины.

Арсенал исследовательских средств и инструментов теории административно-государственного управления включает все основные принципы научного исследования: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, сравнение, обобщение. Ведущее место в методологии принадлежит системному и ситуационному анализам. Сложность и многоаспектность государственного администрирования требуют исследования фактов в их совокупности, во взаимообусловленности. Поэтому система административно-государственного управления рассматривается не как изолированное явление, а как совокупность взаимосвязанных элементов, в рамках которой каждому элементу принадлежат четко определенные место и функция.

Далее, система государственного администрирования рассматривается как функционирующая и, следовательно, обладающая известной устойчивостью и одновременно как система развивающаяся, изменяющаяся. Таким образом, в теоретическом плане законы функционирования системы являются законами ее развития. Методологическая специфика системного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих ее механизмов, на выделение многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину.

В теории административно-государственного управления системный подход не существует в виде строгой методологической концепции: он выполняет свои эвристические функции, оставаясь не очень жестко связанной совокупностью принципов, основной смысл которых состоит в соответствующей ориентации конкретных исследователей. Во-первых, системный подход содержит определенную схему объяснения, в основе которой лежит поиск конкретных механизмов целостности системы государственного администрирования и выявление достаточно полной типологии ее связей. Реализация этой функции обычно сопряжена с некоторыми трудностями — для эффективного исследования мало зафиксировать наличие в структурах административно-государственной системы разнотипных связей, необходимо еще представить это многообразие в операционном виде, т.е. изобразить различные связи как логически однородные, допускающие непосредственное сравнение и сопоставление.

Во-вторых, из тезиса о многообразии связей в административно-государственных структурах следует, что сложный объект допускает не одно, а несколько расчленений. При этом критерием может служить то, насколько в результате удастся построить «единицу» анализа (такую, например, как товар в управлении экономическими процессами).

Системный подход служит методологической основой для системного анализа — совокупности методов, используемых для подготовки и обоснования решений по сложным проблемам административно-государственного управления. Процесс решения проблемы должен начинаться с четкого формулирования целей. При этом вся проблема должна рассматриваться как единое целое с учетом последствий и взаимосвязей отдельных частичных решений. Необходимо выявлять и анализировать альтернативные пути достижения цели. Цели отдельных подразделений не должны вступать в конфликт с целями всей программы.

Центральной процедурой в системном анализе является построение обобщенной модели (или моделей), отображающей все факторы и взаимосвязи реальной ситуации,

которые могут появиться в процессе осуществления решения. Полученная модель исследуется с целью выяснения результатов применения того или иного из альтернативных вариантов действий, для сравнения затрат ресурсов по каждому из вариантов, выяснения степени чувствительности модели к различным внешним воздействиям. Техническая основа системного анализа — современные вычислительные машины и информационные системы.

Еще одним принципом системного исследования является структурно-функциональный анализ. Его сущность состоит в выделении элементов социального взаимодействия, подлежащих исследованию, и определении их места и значения (функции) в системе административно-государственного управления. Например, может возникнуть такая гипотеза: различные социальные факторы — возраст, пол, образование и т.д. — поразному влияют на осуществление управленческих функций. Следовательно, важно определить не только степень влияния каждого из этих социальных факторов, но и раскрыть их место и значение (функцию) в управленческой деятельности, а также показать, в какой зависимости эти факторы находятся между собой.

Необходимо иметь в виду, что закономерности управленческой деятельности функционируют как статистические (а не динамические). Это означает, что связь между изучаемыми факторами устанавливается не жестко, не однозначно, а с определенной вероятностью наступления события. Иначе говоря, устанавливается тенденция развития управления как целого, но с учетом отдельных конкретных моментов. Статистическая закономерность всегда выражается в функциональной зависимости.

Следует заметить, что было бы неправильно в любой функциональной зависимости видеть основные причины управленческих процессов. Функциональная связь может выражать причинность, но может и не выражать ее. Эти виды связей не совпадают полностью. Сама по себе функциональная зависимость не раскрывает сразу более глубокие и коренные зависимости — причинные. Она лишь указывает на возможное существование причин в данных совокупных условиях наступления результата.

Структурно-функциональный анализ позволяет раскрыть регуляторный характер механизмов административно-государственного управления. Он может быть успешно применен для решения Целого ряда управленческих задач: установления связи между внутренней структурой управления и выполняемыми функциями как всей системой в целом, так и отдельными ее элементами; разработки структуры органа управления в зависимости от выполняемых функций; определения численности управленческого персонала в зависимости от ряда конкретных факторов и т.п.

Логическим продолжением структурно-функционального анализа во многом является ситуационный подход. В теории административно-государственного управления ситуационный анализ — это не простой набор предписываемых правил, а скорее способ мышления об организационных проблемах и их решениях. С точки зрения ситуационной концепции государственного администрирования оптимальных организационных структур не существует. И хотя ситуационный подход признает общие закономерности процесса административно-государственного управления, специфические приемы, которые должны использовать руководители для эффективного достижения целей на каждом уровне управления и в каждой организации, могут значительно варьироваться.

Например, все административно-государственные организации должны создавать структуры для того, чтобы добиться своих целей. Однако существует множество различных способов построения организационных структур. Может быть создано много или мало уровней управления, руководители высшего звена могут оставить за собой право принимать самые ответственные решения или, наоборот, руководители низовых и средних уровней могут получить право широкого участия в принятии решений. Следовательно, в рамках ситуационного анализа руководство административно-государственных организаций перманентно должно определять, какая структура или

прием управления наиболее подходит для данной конкретной ситуации. Более того, поскольку ситуация может меняться, руководство должно планировать, какие структурные инновации можно провести, чтобы сохранить эффективность организации.

Успех ситуационного подхода во многом зависит от правильного выбора ситуационных переменных, определяющих развитие управленческого процесса в данных условиях. Установление основных видов ситуационных переменных, особенно в области поведения организационных структур и лидерства, является наиболее важным вкладом ситуационного анализа в развитие методологии государственного администрирования. Большинство современных исследователей считают основными ситуационными переменными в самих административно-государственных организациях цели, задачи, структуры, технологию и сотрудников. Главными ситуационными переменными внешней среды называют такие факторы, как политический процесс, состояние экономики, научно-технический прогресс, социокультурные изменения, влияние групповых интересов.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что определить все переменные, влияющие на административно-государственную организацию, невозможно. Буквально каждое предыдущее управленческое решение, каждая грань человеческого характера (особенно для руководителей), все, что происходит во внешнем окружении организации, влияет на эволюцию управленческого процесса. Однако для практических целей руководители могут рассматривать только перечисленные выше наиболее значимые факторы, которые скорее всего могут повлиять на успех государственного администрирования.

С точки зрения ситуационного подхода методологию анализа административно-государственных задач и решений можно представить как четырех шаговый процесс:

1. Для решения поставленной проблемы руководитель выбирает одну или несколько научных методик: структурно-функциональный анализ, мотивационные модели, количественные методы принятия решений и т.д.

2. Каждая из управленческих методик, применяемых в конкретной ситуации, имеет свои сильные и слабые стороны: руководитель должен уметь предвидеть вероятные последствия от применения выбранной им методики, как положительные, так и отрицательные (например, предложение удвоить зарплату всем служащим в ответ на дополнительную работу может вызвать значительное повышение их мотивации на какое-то время, однако если сравнить затраты с полученными результатами, то может оказаться, что такой путь приведет к разорению организации).

3. Руководитель должен уметь правильно интерпретировать ситуацию: определить, какие факторы являются наиболее важными в данной ситуации и какой вероятный эффект может повлечь за собой изменение одной или нескольких переменных.

4. Руководитель должен уметь использовать конкретные приемы, которые вызывают наибольший отрицательный эффект в конкретных ситуациях, обеспечивая тем самым достижение целей административно-государственной организации самым эффективным путем в условиях существующих обстоятельств.

Тема 3.

СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1. Системные характеристики государственного управления.**
Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997.
- 2. Общесистемные методологические принципы государственного управления.**
Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории госуправления. Ростов-на Дону. 2000.

1. СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. Стр. 92-125

1. Система государственного управления

Для государственного управления, как уже отмечалось, системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. От того, **что** понимается под системой государственного управления, **какие и в каком** порядке включаются в нее управленческие проявления, **как** они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением. Следует выделить три логические схемы, посредством которых раскрываются различные аспекты системы государственного управления.

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

Особенности накладываются характером взаимосвязей между субъектом и объектами государственного управления, из-за чего система субъектно-объектных зависимостей характеризуется в широком и узком смысле слова. В широком смысле: субъект управления (государство как управляющая подсистема) — взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей) — общественная система (подсистема компонентов общества, подверженных государственному управлению). В такой системе субъект управления (государство) определяет государственно-властный характер преимущественно **правовую форму** взаимосвязи и взаимодействия соответствующих сторон. Общественная система формирует главным образом **содержание** взаимодействия, которое выступает диалектическим сочетанием закономерностей, потребностей и интересов общественной системы и возможностей (организующе-регулирующих потенциалов) субъекта управления. Здесь особая роль отводится закономерностям, потребностям и интересам общественной жизнедеятельности.

В узком смысле, как уже непосредственно реализуемое, практически осуществляемое управление, система субъектно-объектных зависимостей включает в себя: **субъект управления — воздействия — управляемые объекты**, где преимущество находится на стороне субъекта управления, а управляемые объекты воспринимают его решения и действия и трансформируют их в процессе собственного функционирования. В данной схеме воздействия вычлениваются из взаимодействий и берутся в «готовом», сформированном виде; в общественной системе также выделяются только те ее стороны, проявления, которые подлежат государственно-управляющим воздействиям.

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

Система субъектно-объектных зависимостей в указанных аспектах проявляет себя не только при формировании и реализации управления как определенной целостности:

в каждом управленческом акте, действии, отношении она объективно обуславливает и предполагает присутствие **трех элементов**: субъекта управления или его отдельного управляющего компонента (государственного органа, должностного лица, участника управления); создаваемого и реализуемого им управляющего воздействия; объектов воздействия в виде, главным образом, деятельности организаций, учреждений, предприятий, отдельных граждан (в том числе и входящих в состав субъекта управления).

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

В названной **системе онтологических элементов государственного управления** существует последовательная и жесткая детерминация. Это значит, что если изменяется, обновляется, наполняется чем-то новым один элемент, то он непременно должен отражаться в других, вызывать в них адекватные ему преобразования. И начинать здесь надо с анализа изменений в природе, а затем, в целях государственного управления, а не наоборот, с элементов управленческого процесса, что распространено на практике. В рационально поставленном государственном управлении каждый последующий элемент должен подчиняться предыдущему и обслуживать его.

При описании системных связей государственного управления в таком «срезе» надо учитывать, что перечисленные элементы сами обладают сложной, многоуровневой и иерархической организацией, проявляют себя в виде определенных подсистем: подсистема целей, функциональная структура, организационная структура, подсистема управленческой деятельности и, конечно, подсистема принципов. Поэтому во всем многообразии ее трудно изобразить схематически, но каждый, кто теоретически и практически связан с управлением, должен отчетливо представлять, что с каким бы единичным элементом управления он ни имел дело — компетенцией государственного органа, формами методами его деятельности, его решениями или организационными мероприятиями — этот элемент **вписан** через группу однозначных элементов в систему онтологических элементов государственного управления.

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

Государственное управление — это явление субъективное. Значит, «погружаясь» в объективное, стремясь своими возможностями способствовать его развитию, субъект управления испльзует для этого множество элементов, которые являются продуктом сознания людей. К ним можно отнести: информацию, знания, организационные и нормативные ресурсы, идеи (модели), экспертные оценки, решения (управляющие воздействия), действия государственных служащих и других участников управленческих процессов, субъективные результаты управления, которые характеризуют не только объективное осуществление потребностей и интересов, но и отражение всего этого в мыслях и чувствах людей.

Все такие субъективные элементы проявляют себя в управлении тоже не в хаотическом, сумбурном виде, а как определенная **система**, выразить которую целесообразно следующим образом: **«информация → знания → ресурсы → идеи (модели) → экспертные оценки → решения → действия → результаты»**.

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

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

Системное «видение» государственного управления предполагает четкое усвоение той **истины**, что среди его элементов нет ни одного, который мог бы сам по себе содержать сущность государственного управления и решать какую-либо управленческую задачу. Чтобы понять (и практически использовать) управленческий смысл любого элемента государственного управления, следует изучить, с одной стороны, те элементы, которые ему предшествуют, на него влияют и которые он как бы «вбирает» в себя и передает по цепи элементов, а с другой, те, которые идут следом за ним и в которые он «вкладывает» свои возможности.

Причем, имеются в виду не только собственно управленческие (онтологические) характеристики элементов государственного управления, но и их отражение в сознании участников управленческих процессов (гносеологические аспекты). Последнее особо актуально, поскольку по причине все еще низкой политической и управленческой культуры очень многих лиц, как в государственном аппарате, так и за его пределами, ограниченной управленческой информации и т.д. распространено непонимание содержания и назначения различных элементов государственного управления, а иногда и превратное, извращенное их понимание. В результате не всегда используются те элементы, которые пригодны для решения соответствующих управленческих задач, а если и используются, то не в самом рациональном сочетании. Не случайно в управлении требуется органическое единство знаний, искусства и опыта.

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

2. Прямые и обратные связи в системе государственного управления

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

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

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

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

Соответственно не противоречит понимание государственного управления как явления, в центре которого стоит управляющее воздействие, другому его пониманию - как организационного **сотрудничества** государства с коллективными и индивидуальными членами общества, обеспечивающего целесообразное и эффективное функционирование и развитие общественной жизнедеятельности. В **прямых** связях выделяются преимущественно управляющие воздействия. В **обратных** связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества, взаимодействия, инициативы снизу, восприятия прямых связей, их результативности и другие. Это не только реакция на управляющие воздействия и постановка вопроса об их создании, и проблема заключается в **соотношении** прямых и обратных связей в системе государственного управления.

Перекосы в сторону прямых связей могут способствовать авторитарной бюрократизации государственного управления и резкому снижению его рациональности и эффективности, а в сторону обратных связей (при наличии множества разноречивых источников) — параличу, распаду управления, когда каждый считает только с собой и добивается реализации только собственного интереса.

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

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

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

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

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

К субъектным обратным связям относятся: контроль, анализ и оценка организации и деятельности государственных органов, выполнения своих обязанностей со стороны должностных лиц, отчеты, информации и т.д. Эти связи особо значимы в государстве, где существует разделение власти, федеративное устройство, развитое местное самоуправление. Здесь абсолютизация самостоятельности, забвение интересов других подсистем государственных органов, искусственное противопоставление своих полномочий полномочиям иных структур могут вести к обрыву обратных связей и превращению субъекта государственного управления в конгломерат частей, которые не понимают и не поддерживают друг друга, более того, борются между собой. О каком-либо государственном управлении в таких условиях не стоит и говорить. Субъектные обратные связи соединены с объектными обратными связями, как бы **встроены** в последние. Объектные обратные связи отражают плотность и надежность взаимодействия государства с управляемыми объектами, показывают содержание и объем их информационного обмена между собой, позволяют определять **степень овладения** управляющими компонентами процессами общественной жизнедеятельности, ориентируют на выявление общей социальной эффективности государственного управления. Значит, только в единстве с объектными обратными связями субъектные обратные связи в состоянии отражать обоснованность организации и деятельности каждого управляющего компонента.

3. Типичное и уникальное в государственном управлении

Системный характер государственного управления, объективно связывающий все его компоненты и элементы в определенную динамическую целостность, вполне резонно ставит вопрос о выделении в государственном управлении чего-то общего, пространственного, в какой-то мере универсального и одновременно чего-то единичного, индивидуального, неповторимого. Исторический анализ теоретических постулатов и практических действий в области государственного управления, по крайней мере в течение XX века, позволяет утверждать, что у нас часто отождествлялись и отождествляются такие понятия, как **единство, унификация (шаблонирование) и типичное**. Считается, что чем больше будет унифицированных (однозначных, одинаковых) элементов, чем повсеместнее утверждается один и тот же шаблон, тем, мол, надежнее единство системы государственного управления. Вот и навязываются «сверху» одинаковые для всех структуры, компетенции, штаты и прочее государственных органов, подгоняются под один какой-либо «ранг» управляемые объекты, унифицируется правовая регламентация способов реализации управленческих функций и осуществления управленческой деятельности. В государственном управлении общий взгляд, главным образом с вершины управленческой пирамиды, однозначный подход к огромному многообразию общественных явлений и ситуаций распространен пока довольно широко.

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

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

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

Особое значение имеет уровень субъекта государственного управления, ибо по мере его повышения неизбежно идет сужение, ограничение и обобщение многообразия охватываемых управлением взаимосвязей. Среди них отбираются наиболее важные,

сущностные, играющие роль в обеспечении жизнедеятельности определенных подсистем или всей системы государственного управления. Отсюда два вывода:

- а) многообразии управляемых объектов отражается и охватывается в пределах субъекта государственного управления влиянием всех его компонентов;
- б) быть **системно организованными**, включать в определенной последовательности цели стратегические, оперативные и тактические, общие и частные, главные и обеспечивающие, конечные и промежуточные, отдаленные, близкие и непосредственные и т.д.

4. Понятие и виды функций государственного управления

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

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

Практика управления убедительно показывает, что многие виды, формы, методы, процедуры и т.п. управленческой деятельности не выходят за пределы определенного органа (аппарата) управления, не соприкасаются ни с другими государственными органами, ни с управляемыми объектами, а представляют собой так называемую **внутри аппаратную** работу. Разумеется, что многие из них связаны с формированием и реализацией управляющих воздействий, которые **непосредственно организуют управляемые объекты, оказывают влияние на активность** других самостоятельных **компонентов** субъекта управления, выражают **взаимодействие** управляющей и управляемой систем и внутри них, но все же большинство из этих элементов управленческой деятельности **не являются** сами по себе управляющими факторами. Целесообразно специальное понимание **функций государственного управления**. К таковым относятся **конкретные виды управляющих воздействий** государства, отличающиеся друг от друга по предмету, содержанию и способу сохранения либо преобразования управляемых объектов или его собственных управляющих компонентов. **Функция управления** — это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее **влияние** на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и которое воспринимают.

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

Функции государственного управления тесно связаны с общественными функциями государства и отражают способы осуществления последних. Если общественные функции государства раскрывают, **в чем** его общественная природа и роль, то функции

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

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

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

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

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

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

Внутренние функции управления олицетворяют управление внутри государственной управляющей системы. Их существование обусловлено многоуровневым и разнокомпонентным построением государства как субъекта управления, актуальностью упорядочения и активизации действий его подсистем и звеньев. Целевая ориентация таких функций управления состоит в том, чтобы придавать динамичность и законность управления каждому государственному органу, совершенствовать и развивать его, переводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении.

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

Внешние функции управления характеризуют непосредственно процесс воздействия государственных органов на общественные процессы (управляемые объекты). В них — основной смысл и содержание государственного управления, его общественное предназначение. Система внешних функций управления государственных органов определяется, с одной стороны, вертикальным и горизонтальным построением организационной структуры государства, а, с другой, особенностями целей и содержания деятельности разных управляемых объектов.

Разграничение внутренних и внешних функций управления имеет **важный аналитический и практический смысл**. Ведь не секрет, что в управлении, бывают случаи, когда проведение различных мероприятий по организации управляющей системы, подготовке и доведению управленческих решений, проверке вышестоящими нижестоящих органов и должностных лиц и информированию вторыми первых, кадровым перемещениям и тому подобное автоматически выдается за средство усиления управляющих воздействий на общественную систему, управляемые объекты, тогда как на самом деле этого-то и не происходит. И в основном по той причине, что все подобные мероприятия «замкнулись» в самой управляющей системе, не вышли, не коснулись непосредственно аспектов организации воспроизводства материальных, социальных и духовных ценностей. Вместе с тем нельзя недооценивать роль внутренних функций управления. Разлад и противоречия в управляющей системе, отсутствие субординации и координации в управляющих воздействиях государственных органов, слабость исполнительной дисциплины, не говоря уже об игнорировании решений вышестоящих органов, другие аналогичные проявления ставят вообще под сомнение способность управляющей системы что-то делать в обществе и как-то влиять на его процессы. Необходимо ответственное отношение и к тем, и к другим функциям управления.

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

Среди общих в научной литературе называют разные функции: Роберт М. Фалмер пишет о планировании, организации, выполнении, контроле; К.Киллеи выделяет планирование, организацию, руководство, мотивацию, контроль; Г.Кунц, С.О'Доннел — планирование, организацию, комплектование штатов, руководство и лидерство. Характерно, что почти в любой научной работе по управлению рассмотрение функций управления начинается с функции планирования, настолько она признается актуальной и необходимой. Полагаю, что по характеру и последовательности действий к общим функциям управления

целесообразно относить следующие: **организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль.**

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

Специфические функции управления отражают особенное содержание отдельных воздействий, обусловленное разнообразием многих взаимодействующих в управлении компонентов. Они реализуются, как правило, в отдельных сферах, отраслях или на участках государственного управления и детерминированы в основном запросами управляемых объектов. Можно выделить подгруппы специфических функций управления по видам управляемых объектов, ибо, к примеру, управление экономическими объектами требует совсем иных управляющих воздействий, чем управление духовными объектами, и т.д. Даже такие специфические функции управления, как финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование, и другие в каждом из видов управляемых объектов и в каждой соответствующей управляющей подсистеме получают свое конкретное преломление. Коммерческую и бюджетную структуры нельзя финансировать по одному шаблону. Особую подгруппу специфических функций управления составляют внутренние управленческие функции государственных органов: обеспечение законности, подготовка и повышение квалификации государственных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение и т.д.

2. ОБЩЕСИСТЕМНЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления.
Ростов-на Дону. 2000. Стр. 133-166

1. Общесистемные методологические принципы государственного управления

Принципами в научной теории называют основные положения, с помощью которых выстраивается теория и объясняются анализируемые факты. Таковы, скажем, философские принципы. Теоретико-познавательный и методологический аспекты — неотъемлемые признаки принципов государственного управления как научных положений. В системе государственного управления *принципы выступают* в своей главной ипостаси — *в качестве основных и исходных положений управленческой деятельности, выработанных наукой и сформулированных государством.* Они являются надежным средством организации и регулирования целенаправленного процесса воздействия на общество, а также одновременно и собственно функционирования управляющего субъекта. Принципы объективны в своей основе и по содержанию постольку, поскольку они выражают научное знание об объективных законах и функциях управления, отвечают критериям научной истины. Однако объективность принципов в указанном смысле нельзя отождествлять с объективно существующими общественными процессами и присущими им объективными законами. Принципы государственного управления независимы от сознания и воли субъекта только в смысле адекватного отражения

объективных законов, потребностей государства и общества. Познаются и формулируются они людьми с различными субъективными способностями и возможностями. Принципы государственного управления суть субъективное по форме выражение требований объективных законов и специфики общественных политических отношений. Иначе чем же объяснить тот факт, что признаваемые в одном типе государства (скажем, социалистическом) нормативные требования в качестве основы государственного строительства и управления, в другом (либерально-демократическом) решительно отвергаются. Конечно же, не только иной сущностью политических систем, хотя это главное. Неолиберальное демократическое сознание властей предрешающих — существенный фактор, под влиянием которого осмысливаются объективные реалии и закономерности государства и общества.

Было бы ошибочно интерпретировать положение об объективном содержании принципов управления так, что будто бы объективность гарантирует адекватное их осуществление любым субъектом и при любых условиях.

В советской политической литературе подобный апологетический подход был стереотипным при анализе политики правящих партийно-государственных институтов. Его авторами за сущее выдавалось должное, за действительное — нормативное, а скорее желаемое. И хотя для некоторых авторов нормативный подход чаще всего был основанием критической оценки существующей политической практики и выявления ее противоречий, он все же мало способствовал объективному рассмотрению проблем.

Не нормативность, а прежде всего действительность должна быть предметом анализа реализации законов и принципов управления в практической деятельности государственных органов. Нельзя не подчеркнуть, что сознательная реализация научных законов и принципов — лишь одна из возможностей, хотя и реальных, в практике управляющего субъекта. Определяя государственное управление, включая политическое руководство, как деятельность целенаправленную, не следует считать, что любые ее виды и формы строятся целиком и полностью по строгим научным проектам. Цель, замысел — идеальный образ будущего результата, но не строго выверенная во всех аспектах какая-то научная формула. Цель, замысел субъекта формулируются в результате синтеза элементов научных знаний идеологических представлений, здравого смысла и практического опыта, итога повседневных наблюдений и интуиции лидеров. Политика, государственное управление — не только (а во многих случаях не столько) наука, но также искусство. В последнем, как, известно, доминирует воображение, далеко, не всегда адекватно отражающее реальность. К сказанному нужно добавить, что научные знания о законах и принципах управления — не абсолютная, а относительная истина. Мы многого еще не знаем о современных политических процессах и об объективных закономерностях государственного управления, особенно в России. Тем более, что многие теоретики и политики вообще отрицают таковые, а за принципы принимают любые целесообразные в данной конкретной ситуации формы и нормы управления. Не любое теоретическое положение, именуемое в литературе «принципом государственного управления», фактически им является.

Существенной особенностью принципов государственного управления является выраженность и закреплённость их в большинстве своем в правовых нормах. Правовое закрепление принципов, бесспорно, вносит большую конкретность и устойчивость в управленческие отношения. Мы хотели бы обратить внимание читателя на уточнение: «в большинстве своем». За ним кроется вопрос, требующий дальнейшего анализа практических форм функционирования принципов управления. Их можно сгруппировать так:

1. Традиции, складывающиеся в государственном управлении;
2. Политические требования и установки, зафиксированные в программах и других официальных документах государства;
3. Конституционные установления и другие правовые нормы, закрепляющие формальные образцы управленческих отношений и действий субъекта и объекта управления;
4. Научные рекомендации практике управления;
5. Политические, идеологические и нравственные ценности как форма выражения и средство воздействия на управляющих и управляемых.

Ценностный аспект может приобретать любой из указанных видов практического функционирования принципов государственного управления, что зависит от значимости принципа для системы управления и его общественного признания. Заметим, что некоторые принципы закрепляются одновременно в ряде форм: в виде политических и правовых норм, традиций и идеологических ценностей. К числу таковых относится *принцип плюрализма*. Он фигурирует во многих ипостасях: как демократический, т.е. политический, принцип выбора целей и формирования государственных органов власти и управления; как принцип планирования; как правовая норма при организации демократических выборов; как политическая и идеологическая ценность — один из регуляторов поведения управляющих и управляемых и т.д. Известный советский принцип демократического централизма был закреплен политически (в Программе и Уставе правящей партии) и конституционно — в качестве основного принципа государственного управления обществом. Некоторые либерально-демократические принципы управления, например, плюрализм, конкуренция, закреплены юридически и в форме традиций. Кроме того, они в числе политических, идеологических и нравственных ценностей государства и общества.

В научной литературе описываются многие принципы государственного управления и их типологии. Однозначного решения этого вопроса нет. В данной работе в качестве основания типологии принципов государственного управления признаются: объективные законы и функции социального и государственного управления, специфика государства как политически организованного общества. Принципы, как отмечалось, суть субъективные формы выражения объективных законов управления, также потребностей развития государства и общества, состояния его политико-правовой культуры.

В соответствии с названным основанием выделим группы *общесистемных* принципов государственного управления:

1. Общеметодологические принципы, сформулированные на основе познания общих законов социального и государственного управления, закрепленные в политических и правовых нормах, или применяемые в качестве научно-практических рекомендаций; они определяют содержание государственного управления;
2. Организационные системно-структурно-функциональные принципы, закрепленные нормативно;
3. Принципы разработки, принятия и исполнения решений, в большинстве своем предусмотренные законодательством;
4. Принципы управления отдельными сферами общественной жизни: политической, экономической, социальной, культурной.

Назовем их *специфическими*. Также, как общесистемные, они в большинстве своем прописаны юридически или же отражены в определенных политических документах и административных инструкциях.

Государственное управление — сложный политико-правовой организм со многими относительно самостоятельными органами и службами, регулируемые частными принципами. Такова, например, государственная служба и ее принципы.

2. Общеметодологические принципы государственного управления

Реализация их служит условием сохранения качественной определенности общества как единого организма и целенаправленного его изменения. Этому критерию соответствует определяющая роль политики в государственном управлении. *Приоритет государственной политики является общеметодологическим принципом государственного управления.*

Политика - широкое понятие, характеризующее особую форму деятельности и взаимоотношений больших социальных групп и представляющих их государственных институтов и партий, содержание которой составляет руководство общественными делами, регулирование общественных отношений, разрешений противоречий и конфликтов в интересах господствующих классов или большинства общества. В данном контексте понятие полити-

ки означает направление деятельности государства, определение принципов, ее целей, задач, основных форм и методов управляющей деятельности. Политика служит формой обобщения и выражения интересов и воли представителей отдельных социальных групп или общества в целом. Она всегда конкретна. Политика ориентирует систему государственного управления на решение общегосударственных проблем, ставших актуальными в данной общественно-исторической ситуации для функционирования и развития всего общества или каких-то его отдельных сфер.

Разрабатываемый высшими органами власти и управления политический курс (политическая стратегия) выступает важнейшим фактором согласования деятельности субъектов управления всех уровней, определяет конкретные объекты управления, анализирует определенные функции управляющей системы и оптимальные «рамочные» условия их реализации, акцентирует те или иные взаимосвязи системы с управляемыми. Формулируемые центральными органами государства экономическая, социальная, культурная, научно-техническая и другие виды политики служат основой административно-государственного управления во всех его аспектах. Именно основой, ориентиром, отправным пунктом, но не более. Политика не подменяет содержание административного управления, а лишь направляет ее действие в русло удовлетворения жизненно важных общественных потребностей и интересов.

Доказательством того, что приоритет политики в государственном управлении является его принципом, служит международная практика. Даже в США, где на протяжении всего XX в., вплоть до 90-х гг. в политической теории и практике общественного управления доминировала «политико-административная дихотомия», т.е. точка зрения, противопоставляющая политику и административное управление и выдвигающая на первый план политически нейтральную систему. Президент и его администрация, а соответственно и администрации штатов во главу угла своей деятельности полагают политические ориентиры, политическую стратегию, формулируемую и излагаемую в ежегодных президентских посланиях конгрессу США. Белым Домом инициируются актуализация проблем в экономической и социальной сфере. Например, одна из них — проблема повышения эффективности государственного управления государственным сектором экономики. Государство, кстати говоря, стало важным элементом в экономике как благодаря своей экономической политике, так и производству как таковому. При Президенте создано и функционирует Управление по разработке Политики.

Политические ориентиры государственного управления в России также определяются ежегодными посланиями Президента РФ Федеративному Собранию. Так, послание 1998 г. было озаглавлено «Общими усилиями — к подъему России». В нем — формулировка основной политической цели деятельности высших органов власти и управления. В разделах послания «Выравнивание экономических условий», «Эффективность власти — резерв подъема», «Необходимость административной реформы», «Усиление ответственности региональной и местной власти» и др. излагаются политические задачи, выполнение которых должно было составить содержание деятельности системы государственного управления в 1998 г.

Мартовское (1999) послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» определило основные задачи деятельности высших органов власти и управления по выходу государства из глубокого Системного кризиса, катастрофически обострившегося в августе 1999 г. В послании утверждается, что взятый в 1991 г. «курс на коренное реформирование российской экономики был и остается правильным. Однако при сохранении общего стратегического направления необходима корректировка методов проведения экономической реформы, учет и исправление допущенных ошибок».

Итак, приоритет политики в государственном управлении - тот интегрирующий фактор, который цементирует воедино элементы управляющей деятельности и управленческих отношений, придает им государственно-значимый смысл, определяет рациональное целеполагание и целедостижение.

Система управления — информационная система. Ее деятельность прямо зависит от того, какова информация, используемая управляющим субъектом. Управлять

государством и обществом — значит действовать, обладая достоверной, объективной информацией. *Принцип объективности* — один из основополагающих в системе государственного управления. Он критерий научности всех других принципов. Требование объективности, как принцип означает необходимость *адекватного отражения* (достоверной информации) субъектом управления реального состояния общества и государства, актуальных общественных потребностей и интересов, возможностей их удовлетворения и действия в соответствии с полученной информацией. Объективность в управлении предполагает осознание и объяснение противоречий и конфликтов между группами интересов; социальными классами и слоями, между интересами государства и коммерческими интересами экономических и других юридических субъектов хозяйствования, между властью и населением и т.д. Анализ существующих противоречий и конфликтов — путь познания проблем, решаемых в процессе управления. Конфликты выявляют альтернативные тенденции в общественном развитии и силы, стоящие за ними, стимулируют поиск новых форм и методов деятельности, реализация которых обеспечит стабильность общества. На основе достоверной и исчерпывающей информации субъект сможет сформулировать достижимые проекты, находить и использовать нужные ресурсы и эффективные средства для осуществления выбранных целей и намеченных проектов, добиваться того, чтобы управляющая деятельность государственного субъекта превращалась в основной элемент деятельности управляемого сообщества людей. Следовать принципу объективности — значит исходить из действительного положения вещей, а не из умозрительных предположений; постоянно анализировать управленческие действия, принимаемые решения на предмет их соответствия задачам государства, закону и интересам народа. Информационно-аналитическая деятельность — неотъемлемая сторона современного управления.

Если информационный процесс составляет важнейшую сторону управления и от качества информации зависит его действенность, то корректно к числу общеметодологических принципов государственного управления отнести общие принципы социального управления, выражающие требования информационных законов. В первую очередь — универсальный *принцип экономии энтропии*. Понятие энтропии в теории социального управления обозначает меру неопределенности ситуации. Принцип экономии энтропии характеризует условие упорядоченности системы. Чем меньше величина энтропии, тем выше упорядоченность общественной системы. Реализация данного принципа обеспечивает стабильное состояние последней. В соответствии с этим принципом управляющий субъект выбирает тот вид и метод действия, который может привести к наименьшим разрушениям управляемого объекта и необратимым потерям энергии и ресурсов, т.е. к минимуму количества энтропии, который обеспечит эффективное использование экономических, материально-технических ресурсов, а также современных технологий. Об уровне государственного управления судят по степени продуктивного использования как имеющихся ресурсов, так и вовлечения в процесс конструктивно-созидательной социальной деятельности новых, открываемых наукой и практикой.

Стабильное состояние управляемой общественной системы — одна из целей управления в «древо целей». Обеспечение устойчивого изменения системы, перехода ее в новое состояние — основная цель государственного субъекта. Ее реализации служит другой принцип — наименьшего действия. Суть его — в требовании отбирать из возможного арсенала управленческих воздействий те, в результате которых наблюдается минимальная величина энтропии. Иными словами, переход управляемого объекта в планируемое, состояние, осуществляется с наименьшими разрушениями. Это исключает резкие, одноразовые скачки, объективно неоправданные революционные перевороты и предполагает выбор промежуточных этапов, составляющих постепенный, эволюционный процесс развития.

Постепенный переход системы в новое качественное состояние нейтрализует возникновение дисфункциональных связей, способствует сохранению и согласованию функций. Заметим, что идея постепенного, эволюционного развития общества пришла в теорию социального управления из философии. В истории философской мысли издавна

конкурировали эволюционистская и революционная концепции. Реальная история человечества подтвердила относительную истинность той и другой идеи. Однако оказалось, что постреволюционный период в большинстве цивилизованных стран — это эволюционный процесс. Управление им осуществляется в соответствии с принципом наименьшего действия, с ориентацией правящих режимов на эволюционное реформирование общественной жизни. Концепция устойчивого социально-экономического развития — доминирующая в политике и политическом сознании правящих кругов в современных передовых странах. Исключением стала российская политическая элита.

Несмотря на то, что политическая история России показала несостоятельность практики глобальных разрушительных переворотов в жизни государства и народа, «архитекторы» перестройки (вторая половина 80-х гг.) и лидеры неолиберального переворота (август 1991 — октябрь 1993 гг.) к несчастью для народов нашей страны, не извлекли должных уроков из российской драматической истории государственного управления. Курс перестроечных и неолиберальных реформ строился вопреки научно выверенным и подтвержденным европейской цивилизацией принципам экономии энтропии, наименьшего действия и др. Не постепенный переход к новой политической и экономическим системам, а всеобщий разрушительный процесс, уничтоживший вместе с советской системой государственного управления многие системообразующие элементы государства и общества. Например, вертикаль государственной власти, необходимую меру государственного централизма в управлении. Государство лишилось некоторых его функций, оказалась подорванной фундаментальная функция управления.

Государственное управление — целенаправленная деятельность, ее универсальным принципом является *высшая целесообразность* действия управляющего субъекта. Этот принцип органически связан с принципами экономии энтропии и наименьшего действия, представляет их логическое продолжение, дополнение и конкретизацию. В контекст понятий «упорядоченность системы», «действие с наименьшими разрушениями» включается понятие «целесообразность», придающее им субъективную человеческую направленность. Высшая целесообразность означает также **рациональное использование времени** — одного из основных объективных факторов общественной жизни. Не будет преувеличением квалифицировать данное требование как общий принцип управляющей деятельности. При этом следует отметить многообразие: и даже альтернативность моделей его конкретизации. Вот некоторые из них: принцип экономии времени положен в основу определения производительности труда; «выбор времени», согласно теории управления, является ключевым моментом принятия решения; «метод проволочек» (затягивание времени) — одно из правил успешного действия (в праксиологии). Второй и третий варианты интерпретации принципа рационального использования времени являются конкретизацией *ситуационного подхода* в управлении. Выбор соответствующего места и времени, а в более общей форме - совокупности обстоятельств, благоприятных для принятия и реализации решений, — основной принцип менеджмента. В политическом руководстве он давно известен как важнейшее требование диалектической методологии: необходимость конкретного анализа конкретной ситуации. Ленин назвал это требование «золотым правилом» диалектики.

Государственное управление — не всеохватывающая деятельность. Его сфера ограничена самоорганизацией гражданского общества. Из объективной необходимости сочетания управления с самоорганизацией общественной системы вытекает *принцип ограниченной рациональности*. Он фиксирует наличие естественных рамок позитивного воздействия государственного управления на общество как саморегулирующуюся систему. За ее пределами вмешательство рационального воздействия государства приводит не к стабильному функционированию общественной системы, а порождает дисфункции, стимулирует не развитие (прогресс), но деградацию общественного организма как целого. На языке политическом нарушение меры необходимого соотношения управления и саморегуляции означает переход к авторитарным методам вла-

ствования и управления и свертыванию демократических форм организации общественных отношений.

Принцип ограничения рациональности интерпретируется и в другом, прагматическом плане. Он подтверждает отмеченную выше истину: не всякое действие управленческого субъекта есть научно обоснованный акт; целесообразно не только научное управление, но и управление как искусство. В литературе отмечается, что принцип ограничения рациональности допускает возможность непрограммируемых решений наряду с научно обоснованными и программируемыми. В определенных ситуациях возникает необходимость в разработке неизвестных ранее вариантов стратегий в том числе связанных с известным риском, грозящим потерями для государства. Однако вероятность потерь будет тем меньше, чем риск основательнее продуман и опирается на опыт, профессионализм и на новую информацию. Риск трезво мыслящего политика и государственного деятеля нельзя отождествлять с авантюристическим действием лица, облеченного властью, поступающего по правилу: «Куда хочу, туда и ворочу».

Наконец, следует остановиться на *принципе обратной связи*. Являясь универсальным в теории управления, этот принцип в его специфической социально-политической форме выражения составляет один из главных элементов управленческого субъект-объектного отношения. Благодаря обратной связи субъектно-объектное отношение превращается в субъектно-субъектное. Управляемый объект, воспринимая управляющее воздействие, оказывает в свою очередь влияние на управляющего, выступая тем самым в роли субъекта. Обратное воздействие может быть положительным, т.е. усиливающим исходящие от государственного органа импульсы, или отрицательным, ослабляющим их эффективность. Характер влияния обратной связи зависит, прежде всего, от управляющей системы: насколько направленность ее действий отвечает потребностям и интересам управляемых.

Принцип обратной связи требует от управляющего субъекта постоянного контроля за тем, как управляемый объект реагирует на его действия, в какой мере соответствует реакция объекта порождена не волей власть имущих, которые всегда желали править всем и вся, а природой и сущностью как государства, так и общества, да и объективным законом усиления управления. Сфера действия государства — общезначимые виды деятельности и общественных отношений. Однако общество не складывается только из совокупности социально значимых организованных и контролируемых государством объектов коллективной жизни людей, а включает и многообразную саморегулируемую сферу частной (индивидуально) жизни.

Попытки утопического коммунизма обобществить индивидуальную жизнь людей и охватить рациональным управлением все клеточки социального организма, как известно, потерпели поражение. Превращение государственного управления в некую тотальную систему привело к тому, что рациональность обернулась иррациональностью на уровне общественной системы, а на уровне ее отдельных элементов — господством командно-принудительного администрирования — имитации управления.

Другая крайность — стремление заменить государственное управление на тех участках социальной жизни, где оно необходимо, организацией общественного самоуправления. Такой эксперимент проводился в стране в начале 60-х гг., и он также потерпел неудачу. Так, возникшие в то время «народные дружины» оказали некоторую помощь органам правопорядка в борьбе с преступностью и за укрепление общественной дисциплины. Но, конечно же, они не могли играть той роли, которая на эти общественные самодеятельные организации возлагалась политическим руководством. Новый режим вообще отказался от подобных форм самодеятельного участия граждан в выполнении государственными органами функции защиты безопасности населения. И, наверное, поступил вновь вопреки логике возможностей общества. А вот в сфере экономики, напротив, во главу угла им была поставлена рыночная саморегуляция, т.е. стихия самоуправления индивидуального субъекта. Естественно, что она не позволила в современных условиях страны обеспечить наступление ожидаемого либералами экономического бума. Тем не менее, самоуправление рассматривается современной наукой управления экономикой в качестве одной из тен-

денций развития и одного из стилей антибюрократического поведения управляющего производственной организации. «Самоуправление заменит организационный контроль».

Проблема общественного самоуправления пересекается с вопросом о местном самоуправлении как низшем уровне властеотношений, связанном с государственным управлением.

3. Организационные, системно-функциональные принципы

К данной группе относятся принципы, регулирующие организацию управленческой деятельности и управленческих отношений как системы. Государственное управление — это искусственно создаваемая система, хотя и закономерно обусловленная. Она функционирует и изменяется не стихийно, а в результате сознательной, целенаправленной деятельности правящих политических сил.

Системный подход — фундаментальный принцип организации государственного управления как системы и обеспечения ее функционирования и развития. Он отражает объективно необходимую форму организации государственного управления. Данный принцип включает два аспекта:

1) системный анализ как способ объяснения объектов и процессов государственного управления и разработки его теоретической модели;

2) системосозидательная деятельность как практический процесс осуществления системного управления. Организация и воспроизводство системы связаны с системным анализом как практика с теорией.

Последняя в идеале предшествует системосозидательной деятельности управляющего субъекта, а также сопровождает его, иначе говоря образует его неотъемлемую сторону.

Системный анализ — это метод выявления и описания внутренних взаимосвязей между элементами государственного управления, объединяющих их в единое целое; это, вместе с тем, обоснование условий формирования системных признаков, тех или иных элементов: структур, процессов, действий. При этом акцент делается не на описании расположения и сочетания элементов, а на анализе реализуемых *функций*. Последние и есть отношения взаимозависимости между типичными, характерными для системы управления ролями, институтами, процессами и т.д. Функциональные зависимости — это наблюдаемые объективные следствия, которые служат саморегуляции управляющей системы и приспособлению ее к изменяющейся среде. Функция предъявляет соответствующее требование к структурным элементам, включенным во взаимосвязь, детерминируя тем самым формирование системных признаков. Таково условие сохранения и действия системы. Например, в иерархии исполнительной власти нарушение любого звена в связи подчинения нижестоящих органов вышестоящим неизбежно разваливает систему. Изучение функциональных взаимосвязей включает рассмотрение как их объективной стороны, так и субъективной мотивации; предполагает исследование альтернативных моментов механизма реализации каждой функции; раскрытие дисфункций; выявление возможностей осуществления функциональных связей через посредство напряженностей, социально-политических стрессов и конфликтов. Игнорирование противоречивого характера функциональных взаимосвязей приводит к утопическим представлениям о властных и управленческих отношениях. Признание наличия дисфункций, конфликтности функциональных взаимодействий открывает возможность для понимания динамичности управленческой системы.

Внутреннюю организацию системы описывают такие понятия, как интеграция, дифференциация, централизм и взаимозависимость. Анализ факторов, которые обеспечивают регуляцию и сохранение системы, осуществляется при помощи понятий: устойчивости, равновесия (противоположных сил), негативной энтропии (рост числа и организационной сложности сил), гомеостаза (динамическая саморегуляция, способность системы сохра-

нять внутреннее равновесие даже под давлением различных изменений). Динамика системы отражается в понятиях: адаптация, кризис, напряженность, нагрузка и др.

Системосозидательная деятельность управляющего субъекта — практическая реализация системного подхода в государственном управлении. Одним из основополагающих требований этого подхода является необходимость соответствия цели управляющего государственного субъекта целям составных частей управляемого объекта и превращение первой в общую цель системы. Объект управления становится управляемым, если общая цель не только провозглашается, скажем, в политической стратегии, но и адекватно воспринимается социально значимыми слоями общества и реализуется государством. Как показывает политический опыт реформирования России, основная причина допущенных руководством государства ошибок кроется в том, что главные цели реформ, во-первых, не были достаточно четко сформулированы, во-вторых, правящий субъект не добился превращения поставленных им целей капитализации страны в общие цели большинства социальных групп. Вследствие этого общая система государственного управления не сложилась. Многие секторы общественной жизни оказались неуправляемыми. Надежда на «невидимую» руководящую силу механизмов рынка и всеобщей демократии не оправдалась.

Расхождение, а в ряде аспектов конфликт между целями управляющего государственного блока с одной стороны, и интересами и целями значительной части управляемых, с другой, породили противоречия между законодательной и исполнительной ветвями власти, между центральными (федеральными) и региональными органами управления. Причем противоречия оказались настолько существенными, что получили отражение в несоответствии многих правовых норм, закрепленных в конституциях республик — субъектов федерации, Основному Закону государства. Сказанное объясняет наличие в обществе политического и идеологического раскола и острой политической борьбы в высших эшелонах власти, да и на региональном уровне. Осознавая антисистемные тенденции в государстве, правящий субъект предпринимает действия противоположного характера. Стремление вернуть государству функцию управления (или регулирования) наиболее важными отраслями экономики; ориентация на развитие ее реального сектора в интересах большинства населения страны; попытка решать наиболее острые социальные противоречия; деятельность Правительства и политического руководства, направленная на достижение согласия в обществе, призывы Президента разработать общую идею для России, встретившие, правда, неоднозначные отклики со стороны интеллектуальной и политической элит, — все эти мероприятия в русле системосозидательной деятельности.

Общность целей управляющего субъекта и различных слоев и групп управляемых — цементирующая основа системной организации государства. Подчинение общей цели системы всех других целей: отдельных; управляющих-институтов на федеральном уровне, целей субъектов Федерации, корпоративных и частных целей — неременное условие действительности взаимосвязей соподчинения и координации между органами власти и управления различных уровней. Общая цель есть общегосударственная цель, отражающая национально-государственные интересы. Признание первенства их над особенными и частными, в том числе личными, — стержневая установка организации государственного управления как системы. Интересы и цели части не могут быть выше интересов и целей целого. Это положение отнюдь не противоречит демократическому постулату о человеке как высшей цели государства, ибо для последнего интересы человека могут быть осуществлены только в рамках реализации интересов общегосударственных, поскольку они составляют их часть.

Отсутствие естественного для системной организации управления единства интересов и целей управляющих и управляемых не позволяет создать единую общегосударственную систему власти управления. Конституционно установленный принцип организации функциональных взаимосвязей на основе разграничения предметов ведения и полномочий пока фактически не всегда и не повсеместно реализуется. И это не вся проблема. Думается, что несмотря на его правовой потенциал, он недостаточен для

обеспечения желаемой целостной системы управления. Поиск вариантов системосозидательного характера — структур, функций, взаимосвязей между управляющими организациями и властными институтами — продолжается. В частности, вносятся предложения принять ряд системообразующих законов: о порядке исполнения федеральных законов поправки к закону об общих принципах самоуправления и др.

В рамках достраивания общегосударственной системы управления политическое руководство страны нацелено на создание систем в отдельных областях власти и управления. Так, в послании Президента России 1998 г. была поставлена задача осуществить административную реформу. При установленном новом механизме власти, говорилось в послании, сохранились многие из прежних принципов построения госаппарата и методов управленческой деятельности. В наибольшей степени это проявляется в работе исполнительной власти. В нашу задачу не входит политическая оценка приведенных аргументов в пользу необходимости административной реформы и планируемого ее содержания. Мы подчеркиваем, что в послании речь шла о дальнейшей разработке программы государственного строительства как «продуманной системы мер модернизации различных институтов власти». Мы рассматриваем в данном случае эту программу в качестве примера системообразующей деятельности руководства государства.

«Стержнем» программы является *концепция* административной реформы по преобразованию системы исполнительной власти. Она, включает обоснование необходимости реформы, т.е. создания нужной для государства системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Прежде всего, потребуется разграничение собственно управления и функции оказания государственных услуг, чем должны заниматься не органы власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на самоокупаемости. Другое мероприятие: «уточнить классификацию и сделать стабильной структуру органов исполнительной власти». Это позволит создать более четкий механизм принятия и исполнения решений и не допускать произвольные реорганизации государственных органов. Следующий шаг на пути формирования планируемой системы: ограничиться тремя видами федеральных органов исполнительной власти. Это: министерство (опорный элемент), федеральная служба (управление), федеральный надзор. «Другими словами, речь идет о создании Правительства, функционирующего как кабинет министров», федеральная служба (управление) должно быть, самостоятельным органом исполнительной власти, выполняющим непосредственно специализированные функции, в том числе применение мер государственного принуждения. Из других мероприятий отметим необходимость перехода к управлению на основе «собственной компетенции», что означает, установление и безусловное соблюдение рамок компетенции и предполагает ответственность за решения и действия. Компетенция — это не только полномочия, которыми наделен орган власти или должностное лицо, но и обязанность их применять при выполнении своих функциональных задач. Административная реформа должна сопровождаться изменением подходов к ресурсному обеспечению органов управления, реформа включает формирование государственного аппарата на основе «*системы, заслуг и достоинств*».

Отметим принципиально важный акцент, содержащийся в анализируемом официальном документе. «Мы не имеем права разрушать механизм управления страной в процессе реформирования. Потребуется цепь последовательных, поэтапных шагов, позволяющих внедрить новые принципы, методы, структуры без нарушения управляемости». Данная установка в полной мере соответствует общеметодологическим принципам экономии энтропии и наименьшего действия. К сожалению, ими далеко не всегда руководствовались правящие круги России. При разрушении советской системы государственного управления они зачастую исходили исключительно из политических и идеологических соображений.

Итак, практическая реализация системного подхода в государственном управлении (системосозидательная деятельность) означает:

- достижение общности целей управляющего субъекта и управляемого объекта (общества, его групп и слоев);
- подчинение общей цели системы всех других целей, а также согласования целей управляющих субъектов федерального, регионального и местного уровней как непереносимое условие действительности функциональных взаимосвязей со-подчинения и координации;
- признание первенства общегосударственных интересов и целей по отношению к интересам частей системы — стержневая установка организации государственного управления как целостной системы;
- создание систем управления отдельными ветвями государственной власти и управления (подсистем);
- системообразующим фактором по отношению к институту государственного управления в целом выступает политическая стратегия центрального руководства, а по отношению к отдельным подсистемам — отдельные виды политики: принцип приоритета политики в государственном управлении;
- база создания системы, регулирующий и направляющий фактор ее адаптации и развития (модернизации).

Нередко принцип системного подхода отождествляют с комплексным подходом в управлении. В действительности последний представляет собою лишь грань, хотя и существенную, принципа системности. Не всякий комплекс объектов и процессов управления является системой.

В демократическом государстве система управления, естественно, идентична ему. Проблема, неизбежно возникающая при построении такой системы, — **сочетание демократии с централизмом**. Каков должен быть централизм? Конечно же, не олигархическим и не бюрократическим. Делегирование власти только «наверх», концентрация ее в одном центральном органе и, тем более, в одном лице или узкой группе лиц завершается утверждением режима авторитаризма. Подобную тенденцию блокирует делегирование определенных властных полномочий «вниз». Объем их, однако, не может превышать тот уровень, за которым региональные и местные органы превращаются в самодостаточные, независимые от центра, и система распадается. Ни бывшей советской системой, ни современной российской эта проблема не решена. Тот факт, что российскому политическому режиму предстоит еще поиски путей оптимального сочетания централизма с демократией в государственном управлении, подтверждает критическое замечание Президента РФ в его ежегодном послании Федеральному Собранию РФ в 1999 г. Выразив свое негативное отношение к попытке некоторых политиков (по-видимому, имелся в виду и Председатель Правительства) усилить централизм, Президент сделал акцент на противоположном: «еще больше расширить самостоятельность» субъектов Федерации.

Думается, что дискуссия идет в плоскости реализации одного из основных организационных принципов государственного управления: централизма на демократической основе. Ранее, было установлено, централизация и децентрализация государственной власти и управления объективно закономерны. Они могут осуществляться как на демократической, так и на авторитарной основе. Несмотря на то, что децентрализация — необходимая предпосылка демократии, тем не менее, эти явления не тождественные. На базе децентрализации государственной власти может зародиться и получить развитие корпоративный авторитаризм. Подобие такого феномена наблюдается в некоторых регионах нашей страны, где главы администраций сосредоточили в своих руках все полномочия власти в регионе, что, конечно, не стимулирует развитие демократии. Многолетняя возня во Владивостоке, связанная с выборами Законодательного Собрания и мэра города, не угодного краевой администрации, — один из примеров такого рода.

Демократия также закономерна. Она, как уже говорилось, принцип государственного управления. В определенном аспекте противоположна централизму. Централизм —

воплощение единства государства, его общих интересов и целей; без него не может быть целостной системы государственного управления. Однако, централизм несет в себе тенденцию чрезмерной концентрации властных полномочий и сосредоточения управления в одном высшем органе. Демократия же, выражая противоречивые группы интересов, стимулирует центробежные силы, многополюсность субъектов управления, не вписывающиеся в единую иерархическую систему. Противоположность преодолевается ограничением централизма, комплексом организационно-политических и правовых механизмов системы управления, с одной стороны, и включением демократии в пирамиду государственной власти, с другой. В обоих случаях речь идет прежде всего о механизме делегирования властных и управленческих полномочий на основе разделения центров власти и принятия решений, а также — разграничения предметов ведения и полномочий между общегосударственным Центром и субъектами регионального уровня. Делегирование — основной аспект демократического принципа представительства, определяющего механизм формирования органов власти и управления на высшем и последующих уровнях. Суть его в том, что интересы и воля народа как источника государственной власти агрегируются и артикулируются представляющими его институтами, создаваемыми на основе всеобщих выборов и осуществляющими власть и управление общественными делами под свою ответственность.

Содержание принципа централизма на демократической основе включает комплекс требований, предъявляемых к деятельности управляющей системы и к поведению управляемых:

- концентрация власти и управленческих полномочий, делегированных обществом. Центральным государственным органом, в пределах функций, масштабов предметов ведения, содержания общегосударственных интересов и целей, объема решаемых задач. Ответственность перед обществом, перед государством, делегировавшими этим органам свою волю и властные полномочия, в рамках законом установленной компетенции;
- децентрализация власти в виде делегирования полномочий сверху вниз, необходимых для управления объектами, составляющими предметы ведения органов регионального и местного уровней системы. Самостоятельность этих органов в пределах собственной компетенции, ответственность за принимаемые решения и действия перед сообществами, которые они представляют, и перед Центром — за исполнение общегосударственной политики;
- формирование и деятельность территориальных межрегиональных организаций, решающих по поручению Центра или ряда регионов комплексные проблемы, затрагивающие интересы соответствующих сообществ;
- взаимоотношения между общегосударственным, региональным субъектами и местным самоуправлением характеризуют: а) подчинение субъектов нижестоящих уровней вышестоящим в пределах осуществления полномочий вышестоящего органа; б) согласование действий по вопросам, относящимся к предметам общего ведения; в) самостоятельность регионального субъекта и местных органов в управлении соответствующими сообществами в рамках утвержденной законом их компетенции и вытекающая отсюда ответственность перед государством.

Указанная иерархическая структура взаимосвязей субъектов управления обеспечивается: соответствующим распределением материальных ресурсов; политическими средствами; административным воздействием. Приоритет принадлежит правовому фактору: контролю представительных, законодательных органов власти за деятельностью органов исполнительной власти. Управляющий центр должен быть властным авторитетным органом, не только имеющим широкие полномочия, но и пользующимся всеобщим доверием. Практическая реализация принципа централизма на основе демократии измеряется единством действий управляющих субъектов всех уровней системы по осуществлению общих функций, целей и задач, а также достигнутым на данный момент уровнем самостоятельности и активности региональных и местных органов

управления; степенью участия граждан как в реализации государственной политики, так и в решении региональных и местных проблем. Смысл данного принципа — в организации такого состояния управленческих отношений, при котором были бы реальными и устойчивыми встречные, но взаимодополняющие вертикали власти и управления: снизу вверх и сверху вниз, скрепляющие систему государственного управления как единое целое и вместе с тем включающие в нее горизонтальные взаимосвязи равноправных субъектов Федерации, в виде целевых объединений.

В деятельности государства, в частности Российского, определенную роль играет принцип единства отраслевого и территориального управления, представляющий конкретное требование реализации централизма и демократии. В советской системе функционировали два конкурирующих принципа: отраслевой и территориальный. Господствовал первый — отраслевой; территориальный же в условиях жесткого централизма занимал второстепенное место. И только однажды (1958-1966 гг.) его сторонники временно одержали верх, что увенчалось созданием совнархозов — новых территориальных организаций по управлению хозяйством. Командно-административная система управления, однако, не сдала своих позиций, отраслевой принцип (управление через централизованные отраслевые министерства) был восстановлен. Этот эпизод из истории советской системы государственного управления примечателен с двух точек зрения: он показывает, с одной стороны, косность гипертрофированного государственного централизма — антипода территориальной демократии, отвергшего вполне целесообразную в тех условиях форму организации управления экономикой; с другой, продемонстрировал наличие в системе возможности демократически обсуждать назревшие проблемы, причем на всех уровнях партийно-государственной власти.

В современной России проблема соотношения отраслевого и территориального подходов в управлении связана с осуществлением федеративной формы организации государства, но не исчерпывается им. Отраслевой подход как проявление централизма неотделим от территориального как воплощения горизонтальной демократии. Поэтому следует говорить о принципе единства отраслевого и территориального управления. В официальных документах, пока так вопрос не ставится. Он звучит лишь в выступлениях отдельных государственных деятелей. Так, федеральный министр по региональной политике, выступая в «Парламентской газете» (13 марта 1999 г), критиковал существующий перекос в финансировании отраслевых программ развития, а не региональных. Предполагается, отмечал министр, постепенно переходить от решения отраслевых задач к решению крупных инфраструктурных задач с помощью Федерального Центра. Тогда появится экономический скелет единого государства. В эту работу нужно внести элемент плановости.

Отраслевые проблемы, разумеется, не могут быть исключены из поля зрения центральных органов управления, поскольку из отдельных отраслей производства складывается экономика страны, равно как и из различных сфер социальной жизни — общественная жизнь в целом. Например, Правительство РФ своим постановлением от 15 марта 1999 г. одобрило основные направления развития автомобильной промышленности России на период до 2005 года, и одновременно рекомендовало органам исполнительной власти субъектов, РФ «учитывать основные направления при формировании программ развития региональных машиностроительных комплексов». Правительство, как это явствует из данного постановления, увязывает отраслевой подход в планировании развития автомобильной промышленности с региональным.

Государственное управление на уровне Федерации и ее субъектов пока строится в основном по отраслевому принципу, что подтверждается, в частности, структурой Правительства РФ. Наряду с министерствами общегосударственного значения в Правительство входят специализированные (отраслевые) министерства и ведомства. Например, министерства сельского хозяйства, топлива и энергетики, транспорта, Государственный комитет по рыболовству и др. Короткий период функционировало Министерство региональной политики.

Структура целей системы государственного управления останется, скорее всего, на многие годы такой же, какая она в настоящее время: общегосударственные, региональные (особенные), местные (частные). В этой структуре найдут свое место цели, связанные с потребностями, и интересами групп населения, занятых в отдельных сферах и отраслях народного хозяйства и культурной жизни. А значит, необходимость сочетания (единства) отраслевого и территориального подходов в управлении не перестанет быть актуальной задачей.

К числу организационных, системно-функциональных относятся принципы принятия государственных решений. Они обусловлены основными функциями управления и определяют содержание и структуру процесса принятия решений. Данные принципы выражают необходимость реализации функций в их единстве и последовательности. В них также фиксируются конституционные и другие нормативные установки, сформулированные в виде правил принятия решений. Назовем некоторые принципы: поэтапный процесс принятия решений: единство целей, направлений, задач, методов и средств управленческого действия; необходимость соблюдения установленных норм и единых процедур принятия решений; сочетание коллективного обсуждения и принятия решений с единоличной ответственностью руководителя и др. Конкретному анализу принципов принятия государственных решений посвящена следующая глава.

В заключение следует подчеркнуть, что рассмотренные общесистемные принципы государственного управления характеризуют в основном систему, складывающуюся в современной России. Универсальных, одинаковых для всех стран и режимов систем управления не бывает. Некоторые общие принципы в каждой системе приобретают конкретное содержание и формы реализации. Кроме того, каждая данная система вызывает к жизни принципы, адекватные содержанию ее целей, характеру функций и социально-политическому типу правящего субъекта.

Тема 4.

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИИ

1. Организационная структура государственного управления.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997.

2. Тенденция к централизации.

Саймон Г.А. Менеджмент в организациях. Москва, 1997. Пер. с англ.

3. Централизация и децентрализация.

Berkley G., Rouse I. The Craft of Public Administration. WCB, 1994. Пер. с англ.

1. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Г.В. Атаманчук. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. Стр. 129-147

1. Сущностные черты организационной структуры государственного управления

Субъектом государственного управления, как уже отмечалось, выступает государство в целом. Однако это не означает, что все его органы, предприятия, организации и учреждения непременно участвуют в управлении. Многогранность функций государства, разнообразие его связей с обществом определяют и разнонаправленность, и разнохарактерность деятельности различных государственных органов, их подразделений и служащих, разную меру и разные способы их участия в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий.

Организационная структура государственного управления — это **особое государственно-правовое явление**, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной, целями и содержанием государственного управления в обществе. Она включает в себе определенный состав, организацию, устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственно-управляющих воздействий, поддержание жизнеспособности самого субъекта управления. В ней концентрируются многие социальные и организационные качества государства. Отсюда выделение организационной структуры государственного управления из многообразных связей государства и общества и ее **специальное** понимание.

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

В научных работах можно обнаружить различные характеристики государственного органа: **функциональные**, раскрывающие в качестве структуры, выполняющей определенные функции государства; **социологические**, рассматривающие его как коллектив людей, выделенный обществом в порядке общественного разделения труда для выполнения возложенных на него государственных задач в соответствующей сфере государственной деятельности; **юридические**, указывающие на наделение определенной структуры (коллектива людей) необходимой компетенцией (совокупностью функций и полномочий) либо государственно-властными полномочиями; **организационные**, делающие акцент на принадлежности данной (выделенной, самостоятельной) структуры к государственному аппарату, на ее внутреннее построение — организацию элементов и их взаимосвязей. В этой теме речь

идет главным образом об **организационных** свойствах таенного органа и их влиянии на организационную структуру государственного управления.

Организация - это нечто большее, чем просто группа людей, отмечается исследователями из США. Это группа индивидов, энных организационными принципами, интересами, процедурами, личностными ценностями, а также формами полномочий и ответственности. Можно следующим образом охарактеризовать организацию:

это **формальное явление**, образованное путем выделения из какого-либо целого его определенной части в целях возложения на нее (часть) адекватных ей функций целого;

это **взаимодействие элементов** части как внутри, так и вне ее в целях реализации возложенных на нее функций целого;

это **устойчивое** (во времени и пространстве) **взаимодействие** элементов, придающее части определенные контуры и укрепляющее ее силу посредством специализации и кооперации возможностей этих элементов. Главное в организации состоит не в наборе, количестве и качестве составляющих ее элементов, а в их **взаимосвязях, взаимодействиях**. Подсчитано, что если организация состоит из 4 элементов (руководитель плюс три подчиненных), то в ней возникают (в потенциале) 18 взаимосвязей, при 6 элементах (1 + 5) - 100, при 8 (1+7) - 490, при 10 (1+9) - 2376 и так по нарастающей — практически по принципу геометрической прогрессии. Разумеется, что не все связи «схватываются», не все значимы в равной мере, не все выполняют одну и ту же роль при реализации целей и функций организации, но именно все **способны влиять** на многообразие проявлений организации, что нельзя не учитывать при ее анализе и оценке.

Таким образом, **государственный орган** (синонимы: орган государства, орган государственной власти, орган местного самоуправления) представляет собой **единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций**. Следует отличать государственный орган от государственного предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности; от государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни. В первом создаются и реализуются управленческие решения и действия, в остальных — материальные, социальные и духовные продукты и услуги. В государстве, в котором осуществлено конституционное разделение власти: по горизонтали — на законодательную, исполнительную и судебную с ее сдержками и противовесами и по вертикали (принципы федерализма и самоуправления) — на федеральную, власть субъектов Федерации и местного самоуправления, — организационная структура государственного управления приобретает своеобразную **конфигурацию**, вовлекающую на демократической основе в управленческие процессы разнообразные государственные органы и компоненты общественной системы. Ведь в условиях демократии организационная структура государственного управления призвана обеспечивать действительность того, что народ (все граждане страны) является носителем суверенитета и единственным источником власти (ч.1 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Основу — «несущий стержень» организационной структуры государственного управления — составляют **органы исполнительной власти**. В совокупности они

представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственного аппарата, сосредоточивающую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного принуждения. Такое их положение объективно обусловлено тем, что они призваны оказывать непосредственные управляющие воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Можно иметь высокие и благородные замыслы, научно обоснованные программы, качественные и полные по объему законы, но если все это не будет претворяться ежедневно и по аспектам в жизнь, не будет переходить в организованную продуктивную деятельность людей, то оно останется благим пожеланием на бумаге или словах.

Поэтому исполнительная власть должна иметь разветвленную пронизывающую вертикаль, обеспечивающую прохождение, дифференциацию и конкретизацию управленческой информации, особенно директивной, обязательной, начиная с принятой на самой верхней точке власти, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, доведение ее до исполнителя и подчинение его поведения соответствующим требованиям (нормам). Вполне резонно в Конституции Российской Федерации в главе «Федеративное устройство» введено положение о том, что «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют **единую систему исполнительной власти в Российской Федерации**» (ч.2 ст. 77)

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

- а) местное самоуправление (в любых его формах) есть **явление демократии, форма народовластия** (см. ч.2 ст. 3 Конституции Российской Федерации) и его необходимо развивать в системе демократии и с позиций обеспечения принадлежности власти народу;
- б) местное самоуправление олицетворяет собой **пограничное явление** между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем имеет место сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений);
- в) местное самоуправление относится к ряду **управленческих явлений**, призванных целенаправлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность;
- г) местное самоуправление является **средством** реализации инициативы и практического осуществления самодеятельности, воплощений творческой энергии и ответственности населения по месту жительства; это — одна из **форм** реализации прав и свобод человекам гражданина.

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

няется системность государства, системность общества и системность государственного управления.

Разные подходы наблюдаются также в вопросе **оценки** организационных связей между представительными органами государственной власти и местного самоуправления и соответствующими — по горизонтали — исполнительными органами. В демократическом, правовом государстве отсутствуют отношения организационного соподчинения между представительными органами: все ограничено правовыми отношениями, при которых нижестоящий орган обязан соблюдать законный правовой акт вышестоящего. Разделена законодательная и исполнительная власть, из которых каждая имеет свои механизмы формирования и деятельности. Из всего этого выстраивают умозаключения о том, что представительные органы государственной власти и местного самоуправления якобы совсем не участвуют в государственном управлении и даже не влияют на органы исполнительной власти. С такой интерпретацией названных организационных связей трудно согласиться. Во-первых, проявляется их взаимозависимость через механизмы сдержек и противовесов, что особенно ощутимо при решении кадровых вопросов и принятии законов. Во-вторых, представительные органы весьма влияют на исполнительные органы посредством бюджета, а также финансового, кредитного, налогового и иного регулирования; здесь они во многом целенаправляют исполнительные органы. В-третьих, представительные органы путем принятия законов или иных нормативных правовых актов формируют правовые основы общественной жизни и создают нормативную базу для деятельности органов исполнительной власти. Игнорировать подобные взаимозависимости, недооценивать значение горизонтальных организационных связей — значит неоправданно суживать и обеднять государственное управление как сложное, системное общественное явление. Кстати, этим и ослабляется государственное управление, поскольку вместо сотрудничества, взаимоподдержки возникают отношения конкуренции и противопоставления.

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

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

2. Построение организационной структуры государственного управления

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

Среди **внешних** условий и факторов, находящихся как бы вне государственного управления, особое значение принадлежит комплексу ранее названных **объективных условий**, в пределах и на основе которых функционирует данное государство. Как показывает опыт, попытки не замечать этих условий и «внедрять» откуда-либо взятую модель организационной структуры государственного управления, даже вроде бы удачную (в соответствующих условиях), мало что дают. Любое копирование без адаптации к собственным объективным условиям не обеспечивает должной эффективности организационной структуры государственного управления.

Сильное, во многом определяющее, влияние на организационную структуру государственного управления оказывают состояние и размещение **управляемых объектов**.

Субъект управления (государственный аппарат) не должен воспроизводить в себе все элементы и взаимосвязи общественной системы. Достаточно выделения актуальных управляемых объектов и обеспечения воздействия на их управляющие параметры. Но если это сделано и государство берет на себя функции управления теми или иными общественными процессами, то оно в организационной структуре своего управления обязано предусматривать необходимые взаимосвязи с данными процессами и проходить по ним требуемой силы управляющих воздействий. Традиционно по объектному основанию в организационной структуре государственного управления различают «блоки» органов управления: а) экономическими процессами; б) социально-культурными процессами; в) административно-политическими процессами. В этом аспекте все зависит от структуры управленческих потребностей управляемых объектов.

По отношению к организационной структуре государственного управления в качестве объективных выступают **общественные функции** государства, проводимая им **государственная политика** и возникающие на их основе **цели и функции** государственного управления. Разумеется, что в организационной структуре государственного управления должно быть сосредоточено столько организационного потенциала, сколько достаточно для рационального, полного и эффективного осуществления каждой из общественных функций государства — политической, социальной, экономической и международной. В серьезном организационном обеспечении нуждается также каждое из основных направлений государственной политики. И, конечно, на определенные организационные возможности должны опираться цели и функции государственного управления. В противном случае многое из того, что не просто провозглашено, а закреплено в политических документах и законах, остается благим пожеланием, лозунгом на потребу дня.

Многое определяется также **внутренними условиями и факторами**, содержащимися в самом государственном управлении. Это — **человеческий потенциал**, особенно находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности. Слабая подготовка и малая компетентность управленческих кадров обычно ведут из-за необходимости компенсации данных явлений к разбуханию и усложнению организационной структуры государственного управления. Это — **информационное обеспечение** государственного управления, связанное, с одной стороны, с адекватным отражением управленческих потребностей и интересов управляемых объектов, а с другой — с концентрацией и направлением управленческих ресурсов субъектов управления на практическую реализацию целей и функций государственного управления. Информация призвана соединять в управлении объективное и субъективное, нести достоверные данные об объективизации и объективации любого управленческого процесса. Когда такой информации нет или ее недостаточно, то государственное управление функционирует либо вхолостую, либо с большими помехами. Это — **демократизм** государственного управления, позволяющий обществу свободно и постоянно выдвигать перед государством (его аппаратом) свои проблемы и запросы, вводить в управление свой интеллектуальный потенциал, а государственным органам непосредственно ощущать общественную пользу своих управляющих воздействий. Наконец, это — **стиль** государственного управления, в кото-

ром воплощается способность управленческих кадров осваивать современные научные методы и технические средства управления и использовать их в целях более рационального и эффективного управления общественными процессами. Суть названных явлений будет подробно раскрыта в соответствующих темах.

Для выбора **модели** построения организационной структуры государственного управления и отвечающих ей **организационных оснований** важное значение имеет понимание организации как свойства определенного общественного явления и одновременно как **источника** («генератора») возможностей этого же самого общественного явления. Обобщая многочисленные исследования, когда-то было констатировано, что организация — это **комплекс** взаимосвязанных элементов, к которым относят: «во-первых, цель, задачу (или задачи); во-вторых, разработку системы мероприятий для реализации цели и разделения задачи на отдельные виды работ, которые могут быть поручены определенным членам внутри организации; в-третьих, интеграцию отдельных работ в соответствующих подразделениях, которые могли бы их координировать различными средствами, включая сюда и формальную иерархическую структуру; в-четвертых, мотивацию, взаимодействие, поведение, взгляды членов организации, которые отчасти определяются мероприятиями, направленными на реализацию ее целей, а отчасти же носят личный, случайный характер; в-пятых, такие процессы, как принятие решений, коммуникации, информационные потоки, контроль, поощрение и наказание, имеющие решающее значение для обеспечения выполнения целей организации; в-шестых, единую организационную систему, которая понимается не как особый дополнительный признак, а как внутренняя согласованность, которая должна быть достигнута между всеми вышеуказанными элементами организации».

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

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

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

Функциональное основание ведет к формированию государственных органов, специально приспособленных к ведению «конкретных функций управления. Это позволяет под каждую из реализуемых функций управления подобрать высокопрофессиональный аппарат специалистов. В то же время данное основание показывает очень сложную проблему межфункциональной координации, которая ограничивает достоинства специализированного ведения отдельных функций управления.

Линейно-функциональное основание обеспечивает соединение линейного и функционального оснований и способствуют созданию структуры, в которой одни органы принимают управленческие решения и властно проводят их в жизнь, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, планирующего, коорди-

национного и иного свойства. В итоге повышается уровень государственного управления.

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

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

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

3. Орган, звено, подсистема субъекта государственного управления

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

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

полноту **ответственности** каждого управленческого органа за достижение поставленной перед ним цели (подцели) либо функции управления;

сбалансированность целей всех звеньев определенного уровня управления по отношению к целям вышестоящего уровня;

комплексность выполнения (взаимосвязанность) всех функций управления, относящихся к реализации каждой поставленной цели, как по вертикали, так и по горизонтали взаимодействия;

наиболее рациональные **разделение и кооперацию** усилий между звеньями и уровнями государственного аппарата с точки зрения выполняемых функций управления, минимизацию их дублирования, а также обоснованное взаимодействие линейно-функционального и программно-целевого типов структур;

концентрацию прав (полномочий) и ответственности при решении каждой управленческой задачи за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали;

полное **соответствие** организационно-экономического механизма контроля исполнения объема компетенции в области ответственности и прав (полномочий) принятия решений по каждой управленческой задаче.

При создании (преобразовании) государственного органа, необходимо, далее, видеть его **положение** в организационной структуре государственного управления и,

следовательно, руководствоваться существующими классификациями государственных органов, особенно тех, которые реализуют функции исполнительной власти. Единой классификации государственных органов, действующих в сфере государственного управления, нет, ибо в каждой стране и в каждый исторический момент она своеобразна и призвана отвечать запросам дня. Но предложены критерии, на основе которых она может проводиться. Такими критериями являются:

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

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

Организационная структура государственного управления состоит из множества государственных органов, которые различаются между собой и в то же время могут иметь немало общего, тождественного, типичного. Государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, обозначают понятием «звено государственно-управляющей системы». Основными признаками, позволяющими относить структуры управления, тому или иному звену организационной структуры управления, служат известная идентичность (совпадение) их правового статуса, структуры и внешних взаимосвязей (как с управляемыми объектами, так и в рамках субъекта государственного управления).

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

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

- в состав подсистемы входят государственные органы, **компетенция** которых сформулирована по какому-либо одному ведущему признаку (область экономики, сферы услуг, функция государственного управления, комплексная программа, территория);
- между органами, входящими в соответствующую подсистему, устанавливаются прямые структурно-функциональные связи **субординации**;
- каждая подсистема государственных органов **внутренне организована** (имеет свою собственную структуру), обособлена от других подсистем и возглавляется определенным **центром** — высшим органом в данной подсистеме;
- органы и взаимосвязи определенной подсистемы государственных органов обладают значительной устойчивостью, постоянством и выступают вовне (в том числе и в организационной структуре государственного управления) в качестве специфического единого **целого**;
- подсистема государственных органов (и входящие в ее состав компоненты) имеют **особые**, только ей присущие виды **взаимодействия** с управляемыми объектами и другими подсистемами государственных органов.

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

построения, через которые происходит установление и преобразование как всей организационной структуры, так и ее подсистем, отдельных органов, а также внутренней организации и состава;

функциональные, отражающие каналы формирования и реализации внутренних управленческих функций государственных органов обеспечивающие целостность и динамичность организационной структуры и ее составных частей;

типа **«обратная связь»**, позволяющие постоянно контролировать активность и целесообразность движения и структуры различных звеньев и отдельных органов, проверять их соответствие объективным запросам;

информационные, создающие условия взаимообмена информацией между всеми компонентами организационной структуры государственного управления.

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

4. Организация государственного органа

Под **структурой** государственного органа обычно понимается совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей. Структура государственного органа зависит от места органа в организационной структуре государственного управления, объема и содержания его компетенции и,

Соответственно, роли в управлении общественными процессами. Она всецело **подчинена** реализации компетенции государственного органа и строится **сверху вниз**. Для нее часто используется синоним «штатное расписание».

Необходимо учитывать, что между структурами различных государственных органов существует организационная **взаимозависимость**. Особыми являются отношения между органами со сложной и простой структурой. Смысл структуры конкретного государственного органа можно понять лишь через раскрытие его связей со структурой управляемых объектов и других государственных органов, в том числе и различных по функциональному предназначению. Те органы, которые непосредственно связаны с управляемыми объектами, прямо воздействуют на общественные процессы, должны иметь структуру, во-первых, отвечающую объективно необходимым запросам управляемых объектов в управляющих воздействиях, во-вторых, обеспечивающую дифференциацию и усиление управляющего воздействия со стороны вышестоящих органов. Для государственных органов, занимающих в «иерархии» высшие ступени и осуществляющих воздействие на управляемые объекты опосредованно, через другие органы, необходима приспособленность структуры для выполнения этой их целевой роли. Структура государственного органа призвана также создавать условия для рациональной организации и эффективного руководства деятельностью его собственного аппарата.

Соответственно, она должна отвечать некоторым требованиям и формироваться на основе определенных правил. Среди них можно выделить следующие:

требование **мобильности**, в соответствии с которым численный состав и количество внутренних подразделений государственного органа устанавливаются по оптимальным критериям управляемости;

требование **оперативности**, определяющее сложность внутренних и внешних связей государств иного органа, быстроту и сохранность прохождения управленческой информации, своевременность принятия и организации исполнения решений;

требование **экономичности**, которое обуславливает необходимость определения стоимости содержания аппарата управления и затрат на осуществление управленческой деятельности его сотрудниками.

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

1. Факторы, определяемые порученными задачами:

- значимость задач, порученных группе специалистов для выполнения;
- трудность задач;
- разнородность задач;
- координация;
- задачи, вызывающие необратимые последствия.

2. Факторы, зависящие от личности руководителя:

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

3. Факторы, зависящие от персонала:

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

4. Факторы технического характера:

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

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

Первой задачей в построении структуры любого государственного органа является четкое определение (отграничение) **руководящего звена**, то есть той совокупности государственных должностей, которая по правовому статусу органа непосредственно связана с использованием властных полномочий, фиксируемых в управленческих решениях. В коллегиальном государственном органе это состав должностей, образующих соответствующую коллегию — руководящее звено данного органа. В единоначальном государственном органе это его руководитель и тот из его заместителей, кто уполномочен на принятие решений при его отсутствии. Существует мнение, с которым нельзя согласиться, что компетенция государственного органа будто бы распределяется между его структурными подразделениями. Ведь таким образом разрушаются единство воли, логика решений и упорядоченность ответственности. Структурные подразделения не осуществляют компетенцию государственного органа, а в **профессиональном отношении обеспечивают** деятельность руководящего звена.

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

Многие аналитики считают более рациональной горизонталь-структуру, ибо она сближает исполнителя с руководителем, улучшает общение, обеспечивает гибкость и возможности взаимозамены, позволяет объективнее оценивать исполнение должностей, яснее делает ответственность, создает благоприятную среду. **Оптимальным** подразделением с горизонтальной структурой признается такое, с руководством которым может справиться один человек. В среднем оно состоит из 7 человек. Между тем в практике преобладают вертикальные структуры подразделений. Это в основном объясняется стремлением к большей оплате соответствующих усилий, что порой нельзя сделать иначе как загнием более высокооплачиваемой должности. В результате в федеральном министерстве обычно от министра до реального специалиста-исполнителя можно насчитать семь-восемь ступеней руководящих должностей. Идет во многом пу-

стая передача управленческой информации сверху вниз и снизу вверх с дополнительной задержкой во времени и «шумами». Сказывается и аспект мотивации, ибо отдаление исполнителя от руководящего звена снижает эффективность его усилий, так как его положительная реакция на них обратно пропорциональна расстоянию у его исполнителем и руководящим звеном.

Преобладание вертикальных структур в построении подразделений и прямой их выход на руководящее звено ведет и к тому, что между ними слабо осуществляются горизонтальные органичные связи (горизонтальная координация) и, более того, проявляются элементы конкуренции за влияние на реализацию компетенции государственного органа. Групповой интерес начинает доминировать над общим интересом коллектива государственного органа. Надо искать точки сочленения с тем, чтобы нейтрализовать последствия вертикальной структурализации государственных органов.

К третьей решаемой задаче относится выделение и описание в государственном органе должностей и рабочих мест. Разница между государственной должностью и рабочим местом видится в том, что по должности выполняется деятельность, которая в той или иной мере, но **непосредственно** связана с реализацией компетенции государственного органа, с обслуживанием властных полномочий руководящего звена. **Государственная должность** — это постоянное **юридическое установление** в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего. **Рабочее место** представляет собой вид и объем деятельности по обслуживанию, вспомогательному обеспечению управленческих процессов в государственном органе (содержание в порядке помещений, связь и техническое обслуживание информационных систем, транспорт и т.д.). Должность описывается через управленческие обязанности и полномочия по ней и она **исполняется**. Это ключевое понятие для осознания того, что должно происходить по должности. Исполнение должности измеряется не временем пребывания в своем кабинете и не числом участия в подготовке и реализации управленческих решений и действий, а **соотнесением** своих усилий с компетенцией государственного органа и их влиянием на ее осуществление. Последствия управленческих решений и действий, реальный уровень управляемости соответствующих процессов — вот критерий анализа и оценки исполнения должности в органах государственной власти и местного самоуправления. Формирование должностей также требует знания и соблюдения определенных правил. К примеру, таких, как: согласование обязанностей, полномочий и ответственности; соответствие объема деятельности физическим возможностям человека; значимость и детальность порученных задач (проблем); равномерность стимулов и санкций; возможность самовыражения и повышения квалификации; специализация и автоматическое замещение отсутствующего; обеспеченность информацией и орудиями труда; координация должностных усилий по вертикали и по горизонтали и другие. Они описаны в специальной литературе.

В построении структуры государственного органа используются те же основания, что и в построении организационной структуры государственного управления с модификацией применительно к особенностям органа: линейное, функциональное, линейно-функциональное, программно-целевое. Добавляется линейно-штабное, при котором в органе при руководящем звене создается специальное подразделение для его интеллектуально-информационного обеспечения.

2. ТЕНДЕНЦИЯ К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Г.А. Саймон. Менеджмент в организациях. Москва, 1997. Стр. 222-247. Пер. с англ.

Значение термина «централизация»

В широком смысле слова любая *специализация* деятельности представляет собой ее *централизацию*. Представим себе время, когда малочисленное подразделение

организации осуществляло все функции, связанные с персоналом. Затем представим себе, что по той или иной причине эти функции у подразделения были изъяты и переданы новым подразделениям по работе с персоналом, созданным в каждом секторе. В первой ситуации конфликты по вопросам, связанным с персоналом, разрешал бы начальник подразделения, предложив решение, взаимосвязанное с другими решениями подразделений. Во второй ситуации (после создания новых подразделений по работе с персоналом) конфликты по проблемам персонала должен урегулировать начальник сектора; он будет обеспечивать интеграцию решений сектора всякий раз, когда это необходимо (например, когда начальник какого-либо подразделения не согласен с начальником отдела кадров по поводу чьего-либо продвижения по службе). В этом случае мы говорим, что работа с персоналом *централизована на уровне сектора*.

Если бы в отделениях нашей гипотетической организации были бы созданы сектора по работе с персоналом, то эти функции были бы *централизованы на уровне отделений*. Аналогичным образом, если министерство создало отдел по работе с персоналом, то эти функции *централизованы на уровне министерства*. С созданием в 1883 г. Комиссии по гражданской службе США некоторые функции по работе с персоналом в центральном аппарате правительства были централизованы на уровне Президента. Аналогичным образом создание в 1933г. отдела государственных закупок в Министерстве финансов повлекло за собой централизацию на уровне Президента многих видов закупочной деятельности федеральных административных учреждений.

Здесь мы будем рассматривать только один особый вид централизации — централизацию на уровне, более высоком, чем тот, на втором обнаруживаются унитарные организации. Нас интересует тенденция когда у унитарных организаций определенные виды деятельности которые ей были бы необходимы для самостоятельности отбираются и передаются отдельным подразделениям более крупной федеральной организации или руководителю исполнительной власти (Президенту). Примерами первой являются упомянутые выше отделы ФУО: управление делами, канцелярия главного юрисконсульта, исследовательский отдел, отдел публикаций и отчетов, отдел по связям федерального правительства и штатов и отдел межведомственных и международных связей. Подобные же присоединённые друг к другу подразделения с централизующими функциями существуют и в других министерствах холдингового типа: (внутренних дел, торговли и т.д.).

Виды деятельности, централизуемые на уровне главы исполнительной власти — Президента, губернатора или городского управляющего, включают финансы, предоставление административных помещений, проверку анкет, издательскую деятельность; работу с персоналом, организационное планирование и исследовательскую работу.

Весьма яркой иллюстрацией сильной тенденции централизации на уровне Президента, существующей в правительстве страны, служит доклад Комиссии Гувера за 1949 г. Эта комиссия рекомендовала на президентском или федеральном уровне централизовать: а) медицинскую деятельность (создав новое объединенное медицинское управление; б) анализ структуры организаций и методов их работы (расширив полномочия отдела административного менеджмента в Бюро бюджета); в) издательскую деятельность (предоставив в Бюро бюджета право надзора за всеми публикациями; г) статистическую деятельность (резко увеличив полномочия отдела статистических стандартов Бюро бюджета); д) использование целевых субсидий штатов и городов (создав отдельное ведомство по связям федерального правительства и штатов); е) международную деятельность, кроме дипломатической и консульской (создав новое управление международных связей); ж) бухгалтерский учет (учредив пост главного бухгалтера в Министерстве финансов); з) надзор за программами общественных работ (создав при Президенте комиссию объективного анализа строительных и архитектурных проектов); и) некоторые аспекты внутригосударственной кредитной деятельности (создав при помощнике министра финансов национальный валютно-кредитный совет); к) изучение заработной платы и потребительских цен (создав в Министерстве труда бюро по изучению «существующей заработной платы»); л) фундаментальные научные исследования (создав национальный фонд координации научно-исследовательских программ

правительства); м) решение спорных вопросов в отношениях между центром и периферией (назначив в правительстве ответственного за изучение, упрощение и координацию работы периферийных офисов министерств).

Для организационных подразделений более низкого уровня каждый шаг к централизации означает, что у них отбирается и передается в центральное подразделение возможность принимать решения. Унитарные организации становятся все менее самостоятельными, и их способность интегрировать все виды деятельности для осуществления своих целей соответственно уменьшается. Предположим, что городской Департамент пожарной охраны зависит от центрального управления кадрами, от центрального закупочного управления (закупка техники, оборудования и т.д.). Тогда интеграция всех видов деятельности по защите города от пожаров уже осуществляется не только в Департаменте пожарной охраны, а централизована соответственно на уровне мэра или городского управляющего.

Следовательно, по мере развития централизации интеграция происходит на том уровне, на котором централизуются различные виды деятельности. Раньше городское правительство обычно состояло из относительно самостоятельных унитарных организаций, каждая из которых заботилась о своей социально значимой цели. С ростом централизации образуется новая федеральная структура, в которой все виды деятельности, направленные на достижение какой-либо конкретной совокупности целей, распределяются между одной из прежних унитарных организаций и новыми подразделениями с централизующими функциями. Следовательно, интеграция всех этих видов деятельности происходит теперь на уровне главы исполнительной власти.

Вероятно, если бы были выполнены все рекомендации Комиссии Гувера, то задача Президента оказалась бы невыполнимой. Во всяком случае интеграция осуществлялась бы по холдинговому типу.

Причины централизации

В том, что касается сил, стоящих за тенденцией к централизации, наши знания крайне ограничены. Очевидно, что централизацию сделало возможным улучшение коммуникаций. Когда правительственные чиновники в любое время могут говорить по телефону со своими представителями по телефону по всему миру, то нет необходимости предоставлять им право принятия решений. Однако, почему некоторые виды деятельности «подталкиваются» на все более и более высокие уровни управления, часто остается неясным. Изложим некоторые умозрительные гипотезы о природе сил, стоящих за централизацией.

Влияние государственных расходов. Этот фактор достаточно очевиден. Совокупные правительственные расходы постоянно растут и составляют уже значительный процент национального дохода, поэтому решения о распределении ресурсов страны поднимаются на более высокий уровень. С ростом правительственных расходов возникла необходимость централизованного рассмотрения проекта ассигнований. Эта тенденция особенно усилилась, когда правительство взялось адаптировать свою политику расходов, исходя из циклов деловой активности.

Всеобщая вера в действенность закона. Вполне возможно, что централизации способствует и этот фактор. Если надо, чтобы все должностные лица придерживались определенных стандартов для принятия решений в какой-то области, то будет предложено принять законы, предписывающие эти стандарты, или создать соответствующее учреждение. Так, широкое одобрение «более этических стандартов» в работе с персоналом вылилось в создание Комиссии по гражданской службе США с целью разработки и внедрения стандартов работы с персоналом среди федеральной бюрократии.

Особое внимание к определенным видам деятельности. Всеобщая вера в эффективность предписанного должностного поведения сама по себе не объясняет, по-

чему для централизации отбираются именно те, а не иные виды деятельности, именно определенные области из всего совокупного поведения административных организаций. Когда многие знают о существовании какого-то конкретного вида административной деятельности, то почти наверняка она станет объектом централизации. За ростом интереса к какому-либо виду деятельности или какой-либо программе часто, а может быть и постоянно, следует придание этой программе более высокого административного статуса, скажем, ее выполнение переходит от деления к отделу. Возникает вопрос, почему определенные виды деятельности привлекают внимание?

Даже если какая-либо деятельность сама по себе не рассматривается как важная социальная задача, а лишь как средство достижения важной цели, она все равно может привлекать немалое внимание. Причина в том, что средства достижения целей никогда не бывают нейтральными. Они всегда порождают последствия, дополняющие цели, которых хотели добиться, и люди оценивают эти последствия как хорошие или плохие. Таким образом, средства достижения административных целей - технологии и методы управления — в любой момент могут стать объектом нападков со стороны общественности. Например, выполняя требования военного времени, все административные учреждения использовали анкеты, Заполнение различных анкет стало столь тяжелым бременем для мелких предпринимателей, что сенатский Комитет по малому бизнесу внес законопроект и добился принятия федерального закона об отчетности. По этому закону Бюро бюджета стало централизованно решать вопрос о необходимости распространения той или иной анкеты среди населения: ни от кого нельзя было потребовать заполнить какой бы то ни было бланк, если он не утвержден Бюро бюджета. Таким образом, конкретное административное средство — заполнение анкет — вызвало сопротивление со стороны мелких предпринимателей и в конечном счете было «централизовано», а его использование стало регулироваться централизованно утвержденными стандартами.

Систематизированное изучение административного управления помогло предать гласности некоторые виды административной деятельности. Исследователи сосредоточились на тех ее видах которые не были объектом существующих научных и практических специализаций: отношения между центром и периферией, целевые субсидии штатам и городам, работа с персоналом, финансовое планирование, бухгалтерия, отчетность, закупки, связь с общественностью, с Конгрессом.

Резкий рост расходов на ту или иную деятельность тоже может привлечь к ней внимание влиятельных кругов, скажем членов Конгресса или уполномоченных по реорганизации, и за этим нередко следует ее централизация. Кажется вполне вероятным, что значительный рост расходов на государственное медицинское обслуживание отчасти был причиной того, что Комиссия Гувера рекомендовала создать объединенное медицинское управление. В разделе отчета «Медицинская деятельность» комиссия указывала: «Более 40 правительственных учреждений предоставляют федеральные медицинские услуги. В этом финансовом году (1948 г.) они планируют израсходовать почти 2 млрд долл., т.е. почти в 10 раз больше, чем в 1940 г.»

Борьба за власть подразделений с централизующими функциями. Когда из всей совокупности видов деятельности независимой унитарной организационной единицы централизуются какие-то конкретные ее виды деятельности или области принятия решений, то создаваемые в результате этого новые подразделения с руководящими функциями часто хотят получить еще больше власти и еще более широкую юрисдикцию. Они нередко настаивают на том, чтобы им передавались все новые и новые области принятия решений.

Этот процесс иллюстрирует история ФУО. Оно было создано согласно первому реорганизационному плану Президента в 1939 г. как учреждение холдингового типа, объединившее несколько правительственных учреждений, включая управление образования, комиссию социального обеспечения и государственную службу здравоохранения. За некоторый период времени были созданы подразделения с функциями принятия централизованных решений или их проверки в таких областях, как организация, мето-

дика, персонал, финансы, поставки, юридическое обеспечение, информирование общественности, некоторые аспекты отношений федерального правительства и штатов, межведомственные и международные связи. Ясно, что к настоящему времени ведомства, ставшие первоначальными составными элементами ФУО могут принимать лишь очень малое количество решений, если вообще могут это делать, без участия одного или нескольких организационных подразделений ФУО, обладающих централизующими функциями.

Стремление к единообразию. Это одно из серьезных оснований для централизации. Сотрудники подразделений с руководящими функциями стремятся к единообразию деятельности. Для этого может быть предложено: (1) чтобы все виды деятельности были централизованы в новом организационном подразделении на самом высоком уровне, либо (2) чтобы новым подразделением с руководящими функциями (например, отделом статистических стандартов в Бюро бюджета) были введены единообразные стандарты.

Стремление к единообразию может возникнуть из соображений организационной стройности или оно может дать подразделению с централизующими функциями возможную замену реальной цели. В любом случае стремление к единообразию — это мощная сила, способствующая повышению уровня административной интеграции. Конечно, единообразие иногда может служить целям управления, равно как организационной стройности или целям власти. Например, желание людей за одинаковую работу получать одинаковую зарплату может быть достаточным основанием для единообразной должностной классификации и единообразных тарифов заработной платы. Однако можно указать на многие случаи единообразия, которые не могут быть объяснены подобным образом.

Имитация. Вполне вероятно, что в каких-то случаях централизация связана с неосознаваемой мимикрией. Когда какая-то деятельность выбирается для централизации на определенном уровне, то нередко за этим следует предложение либо провести централизацию этой деятельности всем учреждением, либо осуществить централизацию на более высоком уровне. Хотя это трудно доказать, но возможно, что централизация некоторых аспектов отношений федерального правительства со штатами в соответствующем отделе ФУО в какой-то мере имеет нечто общее с рекомендацией Комиссии Гувера создать федеральное агентство по связям правительства со штатами. В области нормирования существование «секторов планирования» и «контрольно-аудиторских секторов» в местных отделениях нормирования привело к созданию «отделений планирования» на уровне ведомства (бюро) и к постоянной агитации за создание ведомственного отделения контроля и аудита со стороны некоторых сотрудников подразделений с руководящими функциями.

Подытожим наши размышления относительно факторов, стоящих за процессом централизации. Во-первых, совершенствование коммуникаций сделало возможной гораздо более высокую степень централизации. Во-вторых, централизация может быть вызвана: 1) желанием подчеркнуть значение какой-то конкретной деятельности; 2) верой в эффективность нормированного поведения; 3) стремлением к единообразию; 4) желанием большей власти со стороны подразделений с руководящими функциями; 5) тем, что применяемые в управлении средства достижения цели, никогда не бывают нейтральными. В-третьих, выделение конкретных видов деятельности из всех возможных может являться результатом: 1) резкого роста затрачиваемых на нее финансовых средств; 2) рекламы, созданной исследователями управления, или 3) влияния, которое этот вид деятельности оказывает на интересы и ценности больших групп населения.

В следующей главе мы увидим, какие выводы могут быть сделаны из этого анализа применительно к проблемам, возникающим в крупных организациях.

Крупные организации: международные отношения

Анализ крупных организаций показывает, что независимо от специфических мнений эти организации испытывают те же трудности в межгрупповых отношениях, что и унитарные организации. Во многом проблемы взаимоотношений между главным (центральным) управлением по работе с персоналом и линейным подразделением те же самые, что и проблемы отношений между региональным отделом и отделом поставок, скажем, в Управлении внешней торговли. В обоих случаях возникает необходимость сотрудничества между этими подразделениями для того, чтобы можно было принять обоснованное решение.

Различие в отношениях между центральными организациями и их линейными подразделениями и в отношениях между составными элементами унитарных организаций заключается в том, что в унитарной организации эти взаимоотношения смягчаются общностью задачи и идентификацией с ней персонала.

В данном разделе мы опишем типичные отношения, которые существуют между подразделениями организации, в том числе и оба названных выше типа отношений. Рассуждение будет общим, за исключением тех случаев, когда оно относится именно к взаимоотношениям центральных организаций и линейных подразделений.

Отношения между центральными учреждениями и их периферийными подразделениями

Отношения между «центром» и «периферией» часто рассматриваются как особая и очень четкая группа административных проблем. Когда же мы анализируем эти отношения в свете наших предыдущих рассуждений, то видим, что их особенность объясняется тем, что «центр» и «периферия» отделены друг от друга территориально. Отсутствие общения «лицом к лицу» создает особые проблемы. В сглаживании разногласий или в согласовании групповых решений телефонный разговор или памятная записка не заменят непосредственной встречи.

Помимо особых проблем, связанных с территориальной разобщенностью и уже рассмотренных ранее, отношения «центра» и «периферии» схожи с отношениями между подразделениями с централизующими функциями и оперативными подразделениями. В данном разделе мы проанализируем параллелизм этих отношений.

Разбросанные географически периферийные офисы, которые оказывают услуги населению, — это существенная часть многих видов деятельности правительства. В больших городах примером этого могут быть пожарные команды и районные полицейские участки. На уровне правительства штата периферийные офисы часто создаются для помощи неимущим. Учреждения правительства штата размещаются по всей его территории, а крупные города часто обслуживаются отделениями общегородских департаментов. На уровне федерального правительства основная масса гражданских служащих (фактически более 4/5) работает вне Вашингтона. Крупнейшая служба такого рода — почтовая — насчитывает 1 почти 0,5 млн. работников, но и у большинства федеральных министерств или учреждений есть группы периферийных офисов, выполняющих все или некоторые виды деятельности этих министерств и учреждений.

Центральное учреждение как координатор

Каждый периферийный офис или его подразделение, занятые одной социально значимой программой, проявляют немалую склонность считать себя унитарными организациями. У каждого региона есть свои специфические проблемы, и сотрудники регионального офиса гораздо более «чувствительны» к требованиям своей клиентуры и ее интересам, чем сотрудники центрального учреждения. Если, подобные связи доста-

точно прочны, и особенно если проблемы регионов значительно отличаются друг от друга, сотрудники периферийного офиса могут гораздо сильнее идентифицировать себя с региональной, чем с федеральной программой.

Когда у периферийных офисов проявляется сильная самоидентификация с местными условиями, то центральное учреждение может рассматриваться ими скорее как совокупность подразделений с централизующими функциями, чем как совокупность оперативных подразделений. Директор регионального офиса будет чувствовать себя ответственным перед главой центрального учреждения, но не перед его специализированными подразделениями. Периферийный офис будет рассматривать себя важным подотделом центральной организации, равным тем, что расположены в штаб-квартире, а не подчиненным им. Более того, периферийный офис склонен рассматривать себя самым важным подотделом: ведь он осуществляет реальную работу ведомства.

Подобно тому, как появились мифы для объяснения власти подразделений с централизующими функциями, так же появились мифы, объясняющие власть специализированных подразделений штаб-квартир над периферийными офисами и приводящие эту власть в соответствие с доктриной единоначалия. В этих мифах утверждается, что подразделения центрального учреждения осуществляют «технический надзор» над периферийными офисами, тогда как «административное руководство» идет непосредственно от главы центрального учреждения к директорам региональных офисов и затем ниже, к их подчиненным. Рассуждая с учетом реальной ситуации, «технический надзор» как раз и подразумевает столько же реальной власти, сколько ее имеет «консультирование», даваемое подразделениями аппарата, или «услуга», оказываемая вспомогательными подразделениями. Сам факт частого возникновения конфликтов между «техническими» инструкциями и «административными» указаниями доказывает, что у тех и у других есть «власть». Очевидно, что сотрудники на периферии получают команды из многих источников, помимо своих непосредственных «административных» начальников — единоначалие здесь фактически не соблюдается.

Тенденции к централизации

В той мере, в какой каждый периферийный офис ведет себя как отдельная унитарная организация, мы можем воспринимать аппарат центрального учреждения в том же ракурсе, как любую другую совокупность специализированных подразделений с централизующими функциями. Так же как в отношениях между подразделениями с централизующими функциями и оперативными подразделениями, подразделения центрального учреждения обычно стараются ограничить свободу действий периферийных офисов. Со стороны подразделений центрального учреждения не прекращаются попытки предписывать в форме пространственных инструкций периферийным офисам все больше стандартных норм. В результате периферийным офисам остается все меньше свободы для принятия решений, и административная свобода действий все больше сосредоточивается в центральном учреждении.

Централизация в отношениях между головным учреждением и его периферийными офисами обычно достигает некоей точки равновесия. Обычно периферийные офисы получают достаточную политическую поддержку на местах, чтобы помешать полной централизации (фактически рост местных интересов иногда может повернуть этот процесс вспять), а результаты попыток центрального учреждения полностью взять на себя функции руководства порой оказываются столь вопиюще неудовлетворительными, что останавливают весь процесс централизации.

Подразделения центрального учреждения настаивают на усилении контроля над периферийными офисами, чтобы обеспечить «единообразное исполнение законов». Здесь на помощь дальнейшей централизации приходят правовые институты, предла-

гая понятие «правительство законов, а не людей». Это понятие и вытекающая из него централизация рычагов контроля в центральном учреждении совершенно не согласуются с одной из главных причин создания периферийных офисов — приобретение опыта и учет местных факторов, воздействующих на решения. Сотрудники периферийных офисов являются, помимо всего прочего, специалистами по местным условиям. Как только основная цель периферийных офисов начинает приносить плоды, т.е. административные решения начинают отражать местные особенности, и, следовательно, перестают отвечать критериям общего единообразия, это становится поводом для требований уменьшить свободу действий периферийных офисов. Мы разрываемся между двумя желаниями: мы хотим, чтобы правительство признавало индивидуальные и региональные различия и особенности, но вместе с тем мы хотим и «беспристрастного суда».

Независимые каналы коммуникации

Когда специализированные подразделения в центральном учреждении начинают рассматриваться как подразделения с централизующими функциями, то это ведет к неизбежному увеличению внутри периферийных офисов подразделений, дублирующих функции этих специализированных подразделений. Подразделения с централизующими функциями стараются ввести в каждый периферийный офис сотрудника или подразделение аналогичного профиля. Потом у каждого крупного подразделения центрального учреждения появляется человек или группа в периферийных офисах, работающие исключительно по его программе. Оно может составлять инструкции для этих групп или планировать программы и с помощью такой прямой линии коммуникации воздействовать на их работу.

В качестве противовеса этой центробежной тенденции в центральном учреждении иногда создается отдел региональных операций, претендующий на право исключительного контакта с периферийными офисами и пытающийся ослабить или разрушить независимые линии коммуникации с периферией, созданные другими подразделениями центрального учреждения. Естественно, что эти специализированные подразделения активно сопротивляются отделу региональных операций, так как он ограничивает их власть и создает трудности. У директора регионального офиса создание такого отдела порождает скорее всего смешанные чувства. С одной стороны, ограничивая право подчиненных на коммуникацию с центральным учреждением, он укрепляет собственные позиции. С другой стороны, он ограничивает собственное право связываться непосредственно с главой центрального учреждения или его специализированными подразделениями.

Периферийные офисы в составе министерств холдингового типа

На характер отношений между центром и периферией в значительной степени влияет также взаимосвязь между периферийной организацией и уровнем, на котором происходит интеграции. Самая распространенная схема - когда у каждой унитарной организации есть своя периферийная сеть. Например, у Службы лесного хозяйства есть определенное количество офисов, под юрисдикцией которых находятся дирекции государственных лесных массивов, в свою очередь подразделяемые на окружные лесничества.

Однако в некоторых случаях отдельная периферийная сеть, со стоящая из ряда унитарных организаций, создается в министерстве холдингового типа. Например, единая периферийная сеть федерального управления социального обеспечения включает государственную медицинскую помощь, помощь престарелым, детям, находящимся на иждивении, слепым, пенсионное страхование и выплату пособий по безработице. Еще до того, как эта централизованная периферийная сеть была создана, единая периферийная сеть всегда была у Комиссии по социальному обеспечению. Она включала различные унитарные организации, которые находились под юрисдикцией комиссии.

В том случае, когда периферийная сеть придана федеральной организации, сами периферийные офисы приобретают характером уд рождений федерального, или холдингового, типа. Таким образом каждый региональный офис Комиссии по социальному обеспечению был уменьшенной копией вашингтонской штаб-квартиры, региональные подразделения, занятые выполнением нескольких подведомственных комиссии программ, проявляли те же центробежные тенденции, что и подразделения по реализации программ в вашингтонской штаб-квартире.

В этих условиях у периферийных офисов наблюдается активная тенденция к распадению на части, и каждая такая часть подключается к соответствующей унитарной организации в центральной штаб-квартире. Например, подразделения по страхованию престарелых и наследников-одиночек в периферийных офисах социального обеспечения всегда проявляли склонность рассматривать себя в качестве периферийных подразделений соответствующего отдела в вашингтонской штаб-квартире и сопротивлялись попыткам «координации» на региональном уровне. Подразделения программ относились к подразделениям по управлению персоналом, финансового планирования и административных служб в региональных офисах скорее как к подразделениям централизирующими функциями, а не как к равным партнерам. Даже директора регионального офиса рассматривали региональные подразделения программ скорее как «координатора», обладающего централизирующими функциями, чем как звено коммуникативно-субординационной цепи, ведущей вверх, к центральной штаб-квартире.

Реальный опыт работы федеральных организаций с сетью периферийных офисов подтверждает, что конфликты и сложности в административных отношениях возникают тогда, когда периферийные офисы преданы федеральным, а не унитарным организациям. Все неформальные силы в таких организациях объединяются, чтобы разрушить солидарность в периферийном офисе и восстановить прямые связи между подразделениями, работающими над конкретными программами, с унитарными подразделенной в центральной штаб-квартире. Подразделения периферийных офисов, работающие над конкретными программами, ощущают на себе то же давление, что и подразделения двойной субординации.

Соперничество в завоевании лояльности персонала периферийных офисов

Как мы видели, в тех случаях, когда центральная организация включает в себя унитарные подразделения или подразделения с централизирующими функциями, каждое из них будет стремиться довить свой контроль над деятельностью периферийных офисов. Частично борьба сосредоточивается на уровне формальной организационной структуры. Всякое значительное по размеру подразделение в центральной организации в первую очередь будет стремиться создать свою периферийную сеть, ответственную только перед ней. Если это ему не удастся, то оно стремится получить в каждом периферийном офисе по крайней мере подразделение, которое бы работало исключительно по его программе, и установить с этим подразделением прямые связи.

Специализированные подразделения центральных организаций могут использовать и другие средства для усиления своего влияния на периферийные офисы. Если от специализированных подразделений штаб-квартир требуют вести дела через посредство отделов региональным операциям, то они будут постоянно контролировать этот отдел с централизирующими функциями, чтобы убедиться, что их указания неукоснительно доводятся до сведения периферийных офисов.

Помимо и в дополнение ко всем этим попыткам обеспечить и усилить влияние на периферийные офисы, подразделения штаб-квартир стараются завоевать лояльность периферийных подразделений аналогичного профиля. Сотрудников периферийных подразделений периодически вызывают в центральную штаб-квартиру, отчасти за получением новых инструкций, но еще больше для того, чтобы «обработать» их с целью заво-

евания лояльности. Когда сотрудники с периферии прибывают в штаб-квартиры, для них устраиваются обеды и дружеские встречи, к ним обращаются высокопоставленные руководители центральной штаб-квартиры, а иногда и сам ее директор.

Подразделения штаб-квартир, имеющие «дублеров» на периферии, обычно либо содержат корпус «разъездных представителей», называемых «специалистами по периферии», которые постоянно выезжают в периферийные офисы, либо их штатные сотрудники сами периодически посещают своих «дублеров» в периферийных офисах. Показная цель этих поездок — дать соответствующие указания, но их главная цель — завоевание лояльности «дублеров» на периферии. Когда для поездок используются «специалисты по периферии», то передаче указаний уделяет мало внимания, потому что обычно эти «специалисты» знают в делах центральной штаб-квартиры ненамного больше — если вообще что-то знают — чем сотрудники периферийных офисов.

Однако «специалисты по периферии» могут оказать колоссальную услугу, создавая и укрепляя лояльность подразделениям центральной штаб-квартиры. Если удастся создать и укрепить такую лояльность, то остальные формальные изменения уже относительно неважны: подразделения центральной штаб-квартиры будут пользоваться преимущественным влиянием на периферийный офис.

Резюмируя, отметим, что когда понятны отношения между оперативными подразделениями и подразделениями с централизующими функциями, то понятна и проблема отношений центра и периферии. Решение этих проблем, по сути, одинаково. С ним связаны те же надежды и ожидания, те же проявления недовольства или очарования.

3. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

G.Berkley, J.Rouse. The Craft of Public Administration. WCB, 1994. Стр. 85-89. Пер. с англ.

Одной из проблем, которая ставит в затруднительное положение государственных управленцев, начиная с начала появления государственной организации, является централизация. В более ранний период их беспокойство, в значительной степени, сосредотачивалось на том, как достичь централизации, поскольку в те дни, даже для самой простой связи между головным (центральным) штабом и подразделениями уходило недели, месяцы, или, в некоторых случаях, годы. Египетские фараоны, римские императоры и китайские мандарины потратили много времени, интересуясь тем, как управлять и использовать возможности и проводить оценку подчиненным в их отдаленных подразделениях.

В последние годы акцент изменился. Теперь проблема номер один, на котором сосредоточено внимание, это сколько нужно централизации. Централизация больше не рассматривается как благо. Ее противоположность - децентрализация, зазвучала у всех на устах, как боевой клич многих теоретиков и практиков, вовлеченных в административное ремесло.

В предыдущих главах мы видели как, начиная с самого начала, децентрализация характеризовала политическую систему нашей страны. В то время как политическая децентрализация может облегчать и способствовать развитию административной децентрализации, это не всегда, по крайней мере, не во всех случаях. Политическая децентрализация призывает к развитию политики на более низких уровнях («широкие массы»). Административная децентрализация требует того, чтобы организации, вовлеченные в осуществление этой политики, могли предоставить подразделениям много автономии для ее переработки и применения. Когда город принимает свою собственную программу здоровья, мы можем назвать это примером политической децентрализации на работе. Если, в то же самое время, его отдел здоровья будет отказываться основывать периферийные медицинские центры, или будет настаивать на том, чтобы даже незначительные решения принимались в головных отделах, тогда мы не можем говорить о том, что программа административно децентрализована.

Должно быть очевидно, что централизация и децентрализация являются связанными друг с другом терминами. Фактически, каждая организация любого масштаба и с любыми возможностями, в некоторой степени, должна быть децентрализована. Это - создание подразделений любого вида с предоставлением им некоторой степени свободы в выполнении их функций. Поэтому вопрос, состоит в том, в какой степени должна быть эта свобода. Многие доказывают, что это должно быть выдвинуто до максимальных пределов.

Децентрализация или ее недостаточность, не является абстрактной концепцией в государственных учреждениях. Задачи организации, ценности и организационные структуры относятся к единственным в своем роде политическим, административным и экономическим характеристикам. Ни одно из структурных механизмов организации не оценивается как нейтральное. Определение места, где принимаются решения, влияют на задачи и оценки управленца. Перспективы госслужащих, находящихся в центре отличаются от тех, кто выполняет свою деятельность на периферии (в регионах). Согласно закону Майла «Где вы сядете зависит от того, где вы стоите».

Структура организации влияет на предоставление услуг клиентуре. Государственные организации должны мобилизовывать свои ресурсы для того, чтобы сохраниться самим и сохранить свои ценности. Если исполнители не могут понять ценности и методы для осуществления определенных услуг, то решения не могут быть навязаны сверху. Управленцы иногда поддерживают планы по реорганизации для усиления контроля над структурой политики и программам организации. С тех пор как любая реорганизация осуществляется путем постоянной бюрократии, или работники подразделений выполняют ежедневные задачи организации, любое решение децентрализовать находится под огромным влиянием организации. Эти решения должны приниматься с учетом возможности реагировать на навыки, знания и опыт работников подразделений для того, чтобы осуществить ценности и цели организации.

Например, Администрация Рейгана рассматривала централизацию как наилучший путь для того, чтобы превратить ценности в действие и достичь цели. С января 1981 г. по январь 1989 г. Администрация «изобретала стратегию для централизованного беспрецедентной власти по принятию решений в Белом доме». Что сделала администрация Рейгана - это централизовала процесс бюджетирования, федеральный процесс назначений на посты, принятие решений в исполнительных подразделениях и контроль регулятивных функций. Следующий Президент может придерживаться противоположного подхода и выбрать для децентрализации другие направления ценностей и достигать другие задачи. Существует два вида децентрализации: политический и административный.

1. Политическая децентрализация

Политическая децентрализация предлагает распределение полномочий среди территорий, которые, в данном контексте, относятся к штатам, областям, округам, муниципалитетам и другим местным органам власти. Согласно этой модели, общие цели государственных служащих, живущих на определенной территории, координируют действия государственного сектора, так как они находятся в более близком контакте с народом и могут изменять программы действия согласно специфическим территориальным приоритетам. Политическая децентрализация способствует некоторым реальным ограничениям по руководящим принципам и управлению, сохраняя их как минимум для того, чтобы учитывать свободу действий на местах. Территории или подразделения обладают значительной властью, координируя и изменяя средства, входящие в их географические области для того, чтобы ответить на местные нужды. Явно узкие и неспособные формулировать и действовать в соответствии с национальными задачами, политически децентрализованные системы испытывают трудности «вертикально», объединяя разнообразные направления правительственных действий. Передача политической власти от нации государству, объединению, составляет вертикальный путь, оказывая влияние на каждом уровне. Как этот вертикальный способ препятствует децентрализованной системе?

Вопросы типа равной возможности, окружающей среды и профессиональной безопасности иллюстрируют препятствия к вертикальному подходу через изложенную ограниченность местной юрисдикции. Конгресс может, например, установить подтверждающие критерии для деятельности по осуществлению равных возможностей для каждого штата. Если местные группы граждан противопоставлены гражданским правам, любая форма при равной возможности может быть сорвана. Аналогично, когда специалисты Агентства по охране окружающей среды комментируют Американские уставы окружающей среды, подразумевая, что частная промышленность должна контролировать ненужные выбросы, должностные лица отраслевых Агентств по охране окружающей среды могут получить препятствия для предписания этих законов. Это случается, если сообщество оценивает экономический статус той промышленности выше, чем чистый воздух или вода. Если профессиональная безопасность является беспокойством для федеральных чиновников, а не местного органа власти, предприятия и трудовых лидеров, то, в таком случае. Конгресс и Администрация Профессиональной Безопасности и Здоровья могут потратить свое время впустую в попытке убедить местных жителей. Прежде чем процедуры и процессы окажутся эффективными для осуществления этих целей, группы граждан в каждой политической юрисдикции должны служить целям организации, по крайней мере, некоторым.

2. Административная децентрализация.

Административная децентрализация происходит тогда, когда государственная организация делегирует полномочия подчиненным внутри того же самого отдела или агентства. Работник, которому делегируют полномочия, может по своему желанию пересмотреть или отказаться от таких поручений. Например, Центральный офис в Вашингтоне передает функции, выполняемые федеральным правительством, региональным или государственным офисам. Там, где политическая децентрализация имеет отношения к власти по географическим областям, административная децентрализация имеет отношения к функциям или специальностям и направляет полномочия агентствам для осуществления функций. Функциональные и профессиональные сферы деятельности бюро центрального офиса и агентств рассматриваются с большим вниманием в отраслевых офисах.

Политически децентрализованные юрисдикции испытывают трудности с «вертикальной» интеграцией правительственных действий; административно децентрализованные системы испытывают трудности с «горизонтальной» интеграцией правительственных действий. Вместо города, который касается вертикальной иерархии государства и федеральных правительств по определению политики, как и в случае с политической децентрализацией, федеральные администраторы в административной децентрализации горизонтально координируют действия нескольких агентств в пределах географической области. В таких действиях проблемы часто фрагментарно направляются специалистам (штату), занимающимся узко направленными программами и общему руководству (линии), которые отвечают за весь проект и руководства, исходящие из центрального офиса.

Например, вопрос гражданских прав касается нескольких федеральных отделов и агентств, особое осуществление политики требует горизонтальной координации на уровне простого народа с фактически существующим гражданским воздействием. К отделам, которые координируют положения гражданских прав, предоставленных на усмотрение бюрократов, относятся отделы торговли, образования, здравоохранения и предоставления услуг, городское и жилищное строительство, юстиции, труда и транспорта. В независимые агентства, также вовлеченные в подобную деятельность, входят Комиссия по гражданским правам. Комиссия по предоставлению равных возможностей для работы и Управление малым бизнесом. Должностные лица всех этих отделов и агентств могли бы работать в соответствии с общими целями для

осуществления статуса гражданских прав, однако, наиболее узкие специалисты внутри каждого бюрократического звена могут не согласиться с некоторыми особенностями.

3. Правительственная структура и американские ценности

Децентрализация имеет своих сторонников в каждом политическом лагере: левом, центральном и правом. Подозрение опасности, свойственное в сильном, централизованном правительстве, исходит еще со времен Американской революции.

Участие, доступ, и чуткость - это характеристики децентрализованной системы, которые, в принципе, выдвигают гибкость и демократию внутри федеральных организаций на уровне простого народа. Допуская гибкость внутри федеральных руководств, политическая децентрализация усиливает способность государства и городских должностных лиц для того, чтобы удовлетворить потребности его составных частей. Негибкие, функциональные категории административно децентрализованных систем ограничивают выбор лидеров, представляющих общую цель правительства. Сторонники политической децентрализации доказывают, что губернаторы и мэры, в отличие от назначенных, а не избранных бюрократов, более способны эффективно распределять имеющиеся в распоряжении ресурсы в соответствии с местными приоритетами. Обвинения непрофессионального поведения и политического подкупа подрывают доверие граждан в законности местных правительств. Региональные и местные интересы могут быть не учтены, проигнорированы или не выполнены.

По существу, конфликты между моделями политической и административной децентрализацией противопоставляют ценности и приоритеты географической области (периферия, регион) административной функции (Вашингтон). Местные сторонники борются против политической воли первых (периферия, регион), национальные лидеры настаивают на господстве (преобладании) последних (Вашингтон). Обычно имеется некоторый баланс между этими крайностями. Вертикальное и горизонтальное смешивание политической и административной децентрализации иллюстрирует, что ценности, задачи и организационная структура в эффективной организации находятся во взаимосвязи. Кроме того, наше обсуждение предполагает, что структурные меры, отобранные для осуществления задачи, влияют на успех администраторов вне зависимости от того будут достигнуты цели и ценности или нет. Таким образом, решения централизовать или децентрализовать государственные организации не могут рассматриваться в разрыве от ценностей, задач и организационной структуры. Соответствующий организационный план оказывает содействие ценности и цели администратора; несоответствующая организационная структура срывает план или ее цели и достигает противоположных результатов. Разнообразие политических, административных и экономических характеристик олицетворяет функции государственной программы. Поскольку появляются новые ценности и технологии, организационные цели при этом изменяются; новые технологии влияют на ценности сообщества. Проблемы правительственной централизации и децентрализации включают в себя политические, административные, экономические и технологические факторы, которые могут направляться агентствами в противоречивые пути, пытаясь интегрировать ценности, задачи и организационную структуру в эффективную организацию. В динамичном обществе, поддерживающем демократию и капитализм, мы можем спросить: эффективная организация для кого, что, когда, где, и как?

Тема 5.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК УПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- 1. Человеческий потенциал государственного управления.**
Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997.
- 2. Теория бюрократии М. Вебера.**
Hughes O. E. Public Management and Administration. Пер. с англ.
- 3. Ключевые роли государственных служащих.**
Boyle R. Developing Management Skills. IPA, Dublin, 1995. Пер. с англ.
- 4. Организация государственной службы.**
Райт Г. Государственное управление, Бишкек, 1997. Пер. с англ.

1. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Атаманчук Г.В. Теория госуправления. Курс лекций. М., 1997. Стр. 259-268.

1. Персонал госуправления: структура, содержание и уровни качеств

Государство связано с обществом и поэтому практически все его граждане в той или иной мере сопричастны государственному управлению. Многие обращались для решения своих проблем в государственные органы или в органы местного самоуправления. Почти все участвуют в выборах. Как и все в течение своей трудовой жизни в той или иной мере, по тем или иным аспектам выступают в роли управляемых объектов. В обществе готовится и из общества пополняется персонал государственного управления. И каков человеческий потенциал общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления. Зависимость всегда проявляется, хотя с естественным в ту или иную сторону отклонением.

Вместе с тем существует категория людей, которая специально подготовлена и профессионально занята в процессах формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Она отличается от той части государственного аппарата, которая выполняет функции собственно государства - обеспечение его суверенитета и свободы: оборона, безопасность, охрана границ, международные отношения, общественный порядок и т.д., и той, которая обеспечивает реализацию социальной сущности современного государства (социальное обслуживание общества в широком смысле): здравоохранение, образование, социальное обеспечение, объекты государственной собственности и т.п. В первой части имеют место отношения военной, дипломатической, таможенной и иной специальной службы, во второй - отношения обыкновенного трудового найма. Хотя и там и здесь выделяется группа людей, относящаяся к персоналу государственного управления. К сожалению, вопросы о градации различных видов человеческой деятельности и их точном описании в научной литературе осмыслены явно недостаточно.

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

а) ими выполняется труд, который выражается в обосновании целей и направлений общественного развития, конкретной организации и регулировании общественной жизнедеятельности (публичных отношений), сознания, поведения и деятельности миллионов людей (упорядочение частных взаимосвязей);

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

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

г) научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности и не удовлетворяются индивидуально-личностные потребности, но формируют особый духовно-материальный «продукт», обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов;

д) труд, выполняемый персоналом государственного управления, является высокопрофессиональным и предъявляет к каждому из его субъектов (исполнителей) жесткие требования в смысле подготовки, личностных дарований, поведения и общения с людьми.

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

Существуют различные внутренние классификации персонала государственного управления: по административно-правовым критериям - представители власти, должностные лица, технические исполнители; по функциональным критериям — руководители, специалисты, технические исполнители. Представляется более обоснованным говорить о двух составных частях персонала государственного управления: о должностных лицах и об обслуживающих работниках. Первые (основной и определяющий состав) занимают должности в государственных органах и органах местного самоуправления и, исполняя их, реализуют определенный объем управленческой деятельности по осуществлению, компетенции соответствующего органа государства. Государственная должность есть юридическое установление определенных управленческих функций и властных полномочий, которые подлежат исполнению теми, кто ее занимает. Депутатство в представительных органах также является специфической формой подготовки и реализации государственно-управляющих воздействий, во многих случаях оно осуществляется на платных началах, что и позволяет включать депутатский корпус в состав персонала государственного управления, с учетом, разумеется, его специфики и прежде всего политического характера деятельности. Должностные лица подразделяются (обычно) на: руководителей государственных органов и органов местного самоуправления; исполнительский (иногда его называют оперативно-исполнительский, функциональный) состав; социально уполномоченных представителей власти.

В обслуживающий состав входят работники, выполняющие вспомогательные материально-технические и иные операции, действия по обеспечению исполнения государственных должностей. Они заняты обслуживанием информационных процессов и другой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Их работа в принципе не носит непосредственно управленческого характера; по своему содержанию она ближе к инженерно-технической, производственной, социально-обслуживающей работе. Она выполняется на рабочих местах в соответствующих органах, анализируется и оценивается по адекватным им нормам, нормативам и стимулам.

«Костяк» персонал государственного управления составляют лица, занимающие государственные должности и управляющие по вручению и от имени государства. Традиционно их обозначают понятием «кадры государственного управления». Именно они находятся в фокусе внимания и к ним в первую очередь предъявляются ниже называемые требования.

Следует выделить два уровня качеств, по которым может и должен развиваться персонал государственного управления: первичные, исходные качества, которыми призван обладать человек, претендующий на государственную должность, и приобретаемые, формируемые в процессе исполнения государственных должностей, накопления опыта и продвижения по иерархии.

Первичные (исходные) качества видятся: в общекультурном аспекте — общая подготовка; целевые и ценностные жизненные ориентации; опыт общения с людьми; определенные этические и эстетические навыки; культура речи; в деловом (профессиональном) — компетентность в вопросах управления в соответствующей (по управляемым объектам) сфере общественной жизни; трудовая активность, выверенная практикой; опыт общественной и государственной деятельности; дисциплинированность; сформировавшееся чувство ответственности за результаты труда; умение повышать свою квалификацию; в личностном — моральная устойчивость, честность, самостоятельность, развитая воля, решительность, инициативность, коммуникабельность, надежность.

Принципиальное значение имеют приобретаемые качества, возникновение которых свидетельствует как о способности человека самосовершенствоваться, так и о позитивном деловом и социально-психологическом микроклимате в коллективах государственных органов и органов местного самоуправления. Это: в числе общекультурных — знание истории страны и основных интеллектуальных ценностей современности; ораторское мастерство; навыки проведения массовых мероприятий; чувство лидерства и ответственности за него; способности масштабно мыслить; деловых — организованность; умение направлять и контролировать деятельность других; настойчивость и последовательность в реализации

поставленных задач; умение разбираться в достижениях социального и научно-технического прогресса и находить способы их использования на практике; личностных - мужество; принципиальность; способность противостоять конъюнктуре и личной выгоде; умение убеждать; образцовое поведение в любых ситуациях. Важно подчеркнуть также необходимость развития и развертывания качеств по мере продвижения (карьеры).

Конечно, дать полный «набор» качеств, которыми стоило бы обладать каждому должностному лицу, весьма затруднительно. Многообразие сущности человека определяет многообразие его качеств, а еще больше — различные их комбинации. Но проблема существует, она очень актуальна и должна быть наукой исследована.

2. Правовое и организационное обеспечение государственной службы

В общественной мысли упорядочение основных вопросов заботы общества о персонале государственного управления справедливо связывают с таким социально-правовым институтом, как государственная служба. Со времен утверждения Петром I Табели о рангах (1722 г.) и до Февральской революции в России существовала государственная служба, основанная на принципах монархии. В советский период государственная служба, охватывающая именно персонал государственного управления, так и не была создана. Отношения между работником (служащим) государственного органа и самим государственным органом регулировались трудовым законодательством. Служащий принимался и трудился в конкретном государственном органе со всеми вытекающими отсюда последствиями. В настоящее время существует мнение, поддерживаемое многими, о том, чтобы и на будущее сохранить модель отношений трудового найма в государственном аппарате, слегка модифицировав ее под государственную службу; лучше всего путем введения некоторых элементов последней.

Между тем, когда говорится о государственной службе, то в виду имеются иные, не частно, а публично-правовые отношения, состоящие в том, что поступивший в аппарат государственного управления находится на службе не только в соответствующем государственном органе, но и у государства в целом. Человек служит государству, обществу, закону, а не тем или иным «своим» начальникам. Отсюда — новое качество правоотношений.

Государственная служба представляет собой практическое и профессиональное участие в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе. Ключевое здесь слово «исполнение», которое означает не просто работу, измеряемую либо временем, отведенным на нее (по правилам внутреннего трудового распорядка), либо количеством прочитанных, подготовленных или подписанных документов и т.п., а формирование властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом, государственным органом: и подлежащими его ведению управляемыми объектами.

Схематически в системе нижеследующих элементов: «государство — система государственных органов — государственный орган — государственная должность — государственный служащий — гражданин — общество — государство» государственная служба связывает государственную должность (которая относится к организационной структуре государственного управления — в данном случае (принадлежащего к персоналу государственного управления) и гражданина (обслуживать которого призвано государство). Именно в таком контексте понимается и развивается государственная служба в большинстве демократических государств.

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

Государственная служба в государстве, в том числе в федеративном и при сильном местном самоуправлении, должна быть целостной, основанной на общих подходах и принципах. Это — не сумма служб на различных уровнях и в различных подсистемах государственного аппарата, а единая государственная служба одному государству, ее создавшему, с соответствующим объемом и структурой. Она может быть по уровням: федеральной государственной службой, государственной службой субъектов Российской Федерации, муниципальной службой. Может делиться, условно говоря, на гражданскую государственную службу: в органах представительной, исполнительной и судебной власти; военную государственную службу: в армии и приравненных к ней структурах; специализированную государственную службу: в так называемых административных органах. Но в любом случае — это служба государству Российскому.

Существует вопрос о «контурах» (границах) государственной службы. Разумеется, что в государственном аппарате имеются государственные должности, отличающиеся политическим характером, с соответствующим способом замещения, и им следует придать особый правовой статус (как и лицам, их замещающим). Это - «верхняя» граница государственной службы. Как уже отмечалось, многие виды деятельности в государственных органах относятся к вспомогательным, обслуживающим, организационно-техническим, и они вполне могут регулироваться трудовым законодательством. Здесь пролегает как бы «нижняя» граница государственной службы. Сама она находится между ними и охватывает профессиональное исполнение государственных должностей, связанных с реализацией компетенции государственных органов (функций власти и управления).

Политическая и государственно-правовая практика многих государств после второй мировой войны однозначно свидетельствует о том, что государственная служба необходима демократическому государству и составляет неотъемлемую подсистему правового государства. Ведь закон может быть лишь тогда выше субъектизма какой-либо личности, если в государстве действуют люди, которые специально подготовлены для этой цели и заинтересованы (во всех аспектах) в ее реальном осуществлении.

Государственная служба состоит из определенных институтов (совокупностей целей, функций, структур и процедур), призванных обеспечивать разрешение актуальных проблем государства и общества. В числе таких институтов можно назвать:

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

б) определение квалификационных требований к государственным должностям, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля за этим, составление реестра государственных должностей и обеспечение его практической реализации;

в) обоснование финансовых и иных материальных затрат на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам государственных должностей; оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат;

г) создание условий выявления и отбора людей для государственной службы на основе объективной оценки их общекультурных, профессиональных и личностных качеств; установление порядка прохождения государственной службы (перемещение, продвижение, аттестация, стимулирование, ответственность и т.д.), статистический учет государственных служащих;

д) поддержание в коллективах государственных органов такого делового и социально-психологического микроклимата, который бы гарантировал юридически описанное исполнение государственных должностей, способствовал бы творческому росту государственных служащих, благоприятствовал бы рациональным служебным отношениям;

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

Государственная служба, исходя из ее целей и функций, образует различные проблемные «блоки», каждый из которых имеет своё содержание и организационно-правовое разрешение.

2. ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ М. ВЕБЕРА

Owen E. Hughes – Public Management and Administration, p. 26-32.

Пер. с англ. А.В. Колпакова

1. Модель традиционной бюрократии. Наиболее важным теоретическим принципом традиционной модели администрации - является теория бюрократии Макса Вебера. Имеются некоторые споры относительно непосредственного воздействия, поскольку его работы не были переведены в течение многих лет после того, как они были написаны. Однако, как утверждает Остром, теория бюрократии М. Вебера «полностью подходила под традиционную теорию государственного управления по форме и методам» (1974). В течение своей длинной истории, традиционная модель следовала за теорией Вебера фактически неявно или явно. В основе своей теории, Вебер выделял три типа власти:

- харизматическая — появление экстраординарного лидера;
- традиционная - власть руководителя племени;
- рациональная / легитимная власть.

Последняя была и рациональной и законной, естественно, в противоположность первым двум формам власти, которые были по существу иррациональны и незаконны. Именно поэтому, она была наиболее эффективной из трех форм власти, и сформировало основу для его теории бюрократии.

Вебер выработал шесть принципов современных систем бюрократии, исходя из идеи относительно рациональной/законной власти.

1. Принцип установленных и официальных попадающих под юрисдикцию областей, которые определяются правилами, т.е. в соответствии с законами или административными положениями.
2. Принципы управленческой иерархии и уровней разграниченной власти означают жестко регулируемую систему управления и подчинения, в которой низшие уровни контролируются более высокими уровнями.
3. Управление современной организацией основано на письменных документах (“делах”) которые сохраняются. Аппарат чиновников активно участвующих в общественном учреждении, наряду с соответствующим техническим аппаратом и архивом дел, составляют “бюро”. Вообще, бюрократия выделяет официальную деятельность как кое-что отличное от сферы частой жизни. Общественные деньги и оборудование отделены от частной собственности должностного лица.
4. Специализированное управление, по крайней мере, большинство учреждений специализированны на управление одним делом - и такое управление обычно предполагает тщательное и специальное обучение.
5. Когда учреждение полностью развито, официальная деятельность требует от должностного лица работать на полную мощность. Прежде, во многих случаях, обычное состояние дел было полностью другим: официальные были доведены до уровня вторичной деятельности.

Руководство учреждения следует общим правилам, которые являются более или менее устойчивыми, более или менее исчерпывающими, и которые можно выучить. Знание этих правил представляет специальное техническое обучение, которым обладают должностные лица. Это включает юриспруденцию, или администрирование или управление предприятием.

Принципы бюрократии так закрепились в обществе, что они кажутся очевидными. Они представляли существенный прогресс по сравнению с ранним администрированием.

Первый из принципов Вебера означает, что власть происходит от закона и от правил, написанных согласно закону. Никакая другая форма власти не должна существовать. Следующим за ним, второй принцип - иерархичность, возможно наиболее знакомый из всех идей Вебера. Строгая иерархия подразумевала, что рациональная / юридическая власть и полномочия поддерживались организационно, не отдельно взятым человеком, а должностью,

которую он, или она занимают в иерархии. Специфические функции могли быть делегированы нижним уровням, поскольку иерархическая структура подразумевала, что любое должностное лицо могло действовать, обладая полномочиями целой организации. Третий принцип способствует второму. Организация - нечто существующее отдельно от частной жизни ее служащих; это весьма безличное образование. Письменные документы сохраняются, что является необходимым, поскольку предыдущие случаи станут прецедентами, когда подобные события повторяются. Только с существованием архива может организация быть последовательной в применении правил. Четвертый принцип - управление это профессиональное занятие, которое требует тщательного обучения, и не любой может управлять. В-пятых, работать чиновником - это не временное занятие, и не вторичная деятельность, как это было раньше. Наконец, административное управление это деятельность, которому можно было выучиться, поскольку она следовала общим правилам. Эти правила могут быть выполнены любым, кто бы ни занимал отдельно взятую должность.

Главные отличия и преимущества Веберовской системы могут быть лучше поняты при сравнении с более ранними моделями администрирования. Главным отличием, и наиболее важным различием между Веберовской и предыдущими моделями, является заменой личного администрирования на безличное управление, основанной на правилах. Организация и ее правила, более важны, чем любой индивидуум внутри нее. Бюрократическая система должна быть безличной в своих действиях и в том, как это действует по отношению к ее клиентам. Как утверждал Вебер (Гере и Миллс, 1970):

Сокращение современного административного управления до правил, глубоко вложено в его природу. Теория современного государственного управления предполагает, что власть отдавать приказания по некоторым вопросам, которая юридически предоставлено государственной службе, не дает право решать вопрос по команде, данной по каждому случаю, а только абстрактно регулировать вопрос. Это полностью противоположно регулированию всех отношений через индивидуальные привилегии и покровительство, что является абсолютно доминирующей в патримониальной системе, по крайней мере, в том, насколько такие отношения не закреплены священной традицией.

Это очень важно. Более раннее администрирование было основано на персональных отношениях - преданности родственнику или патрону, лидеру или партии - а не к системе непосредственно. Время от времени более ранняя модель, возможно, была более чувствительна к политике, в которой управление была более выраженной рукой политических деятелей или доминирующих классов, которые одобряли те или иные назначения. Но это также было часто деспотическое управление, которое могло быть несправедливым, особенно к тем, кто не способен или не желал потакать персональными политическими играми. Безличная система, основанная на принципах Вебера, полностью лишена деспотизма - по крайней мере, она делает в исключительных случаях. Существование архива дел, вера в прецедент и господство закона подразумевает, что то же самое решение всегда принимается в подобных обстоятельствах. Мало того и граждане, и работники в бюрократической иерархии знают, где они находятся.

Однако есть другие различия. Твердая система иерархии естественно исходит из основы правил и беспристрастности. Система и ее правила сохраняются, даже если отдельные индивидуумы покидают организацию. Хотя акцент Вебера был на системе в целом, он обращал внимание на сроки и условия тех, кто работает в бюрократии.

2. Положение должностного лица. Отдельное должностное лицо занимает ключевое место в теории Вебера. Занятие должности рассматривается как профессия, требующая экзаменов и строгого курса обучения. В отличие от более ранних форм администрирования, занятие должности не рассматривается местом, для зарабатывания денег. Также чиновник, занимающий место не должен быть предан определенному лицу, так как он должен быть предан безличным и функциональным целям. Согласно Веберу, вхождение в должность рассматривается принятием определенного обязательства преданного управлению взамен

на безопасное существования. Он определил положение должностного лица следующим образом (Гере и Миллс, 1970):

1. Современное должностное лицо всегда стремится к исполнению своих обязанностей, и обычно пользуется определенным социальным уважением по сравнению с управляемыми объектами.
2. Чистый тип бюрократического должностного лица назначается вышестоящей властью. Должностное лицо, избранное управляемыми объектами не является чисто бюрократическим лицом.
3. Обычно, позиция должностного лица дается пожизненно, но крайней мере, для государственных чиновников. Следовательно, имеются юридические гарантии от произвольного увольнения или перевода, они просто служат, чтобы обеспечить полное выполнение служебных обязанностей и не преследуют личные интересы.
4. Должностное лицо получает регулярную денежную компенсацию обычно в виде установленного оклада и по достижению пенсионного возраста обеспечивается пенсией. Жалованье не измеряется подобно заработной плате через выполненную работу, но согласно «статусу, то есть согласно функции (ранга) и, кроме того, возможно, согласно стажу работы».
5. Должностное лицо создано для карьеры по иерархической лестнице государственной службы. Оно передвигается от более низких, менее важных, и ниже оплачиваемых позиций к более высоким позициям.

Эти пункты логически следуют из шести принципов бюрократии. Должностное лицо должно быть частью элиты со статусом выше, чем у обычных граждан. Наряду с Норскоте Тревелияном, Вебер верил в найм на основе заслуг, а не посредством выборов или патронажа на позиции, обычно пожизненные в обмен на беспристрастную службу. Пожизненная и полновременная карьера государственного служащего – принцип фиксированного жалованья и перспективы продвижения через иерархическую структуру.

Эти два принципа – модель традиционной бюрократии и положение должностного лица имели определенные цели. Формальная, безличная система, предлагаемая Вебером, имеет оптимальную возможность для осуществления принципа специализации функций согласно вполне объективным соображениям. Решения были бы и должны были приниматься на основе измеримых правил и не принимали бы во внимание чьи-то личные интересы. Общими целями были: определенность, беспристрастность и эффективность. Принцип специализации функции подразумевал увеличение производительности; иерархия власти и система правил делает решения определенными; а беспристрастность системы подразумевает, что-то же самое решение может быть повторено в тех же самых обстоятельствах. Решения не принимаются произвольно. Идея заключалась в том, чтобы создать систему, которая была бы на возможно самом высоком уровне технической эффективности. Как утверждал Вебер:

Главной причиной для продвижения бюрократической организации вперед всегда являлась ее вполне техническое превосходство над любой другой организационной формой. Полностью развитый бюрократический механизм сравнивается с другими организациями, точно как автоматизированные с неавтоматизированными способами производства. Точность, скорость, однозначность, знание архивов, непрерывность, разграниченность, единство, строгое подчинение, снижение разногласий и персональных затрат – все эти факторы делают оптимальной строго бюрократическую организацию.

Идея Вебера, о том, что бюрократия является наиболее эффективной формой организации, применима ко всем большим предприятиям. Формальная модель бюрократии применима, как к частному, так и общественному сектору, но имеются некоторые сомнения, что она еще долго будет существовать в государственном управлении.

3. Политический контроль в традиционной бюрократии. В традиционной модели государственного управления, правила, связывающие политическое руководство с бюрократией достаточно четкие и ясные, по крайней мере, в теории. Вильсон Вудро, который

много лет проработал профессором в Принстоне перед тем, как стать Президентом Соединенных Штатов утверждал, что должно быть строгое разделение политики от администрирования; государственной политики от строго административных задач ее выполнения.

Администрирование находится вне надлежащей сферы политики. Административные вопросы не являются политическими вопросами. Хотя политика устанавливает задачи для управления, это не должно быть манипулированием государственными учреждениями. Государственное управление представляет собой детальное и систематизированное выполнение общественных законов. Каждое отдельное применение общего закона является действием администрирования. Оценка и взимание налогов, например, повешение преступника, транспортировка и доставка почт, снаряжение и пополнения армии и флота, и т.д., являются, все очевидными действиями администрирования, но общие законы, которые регулируют выполнение этих вещей очевидно вне и выше администрирования. Обширные планы действий правительства не являются административными: детальное выполнение таких планов является административным.

Вильсон полагал, что все зло системы спойлс, исходит из соединения административных вопросов с политическими. Если администраторы действуют, открыто политическим способом, или из-за процесса, которым они были назначены, или из-за их действующей роли в партийной организации то это, вероятно, закончится коррупцией, и определенно будут произвольные решения. Отделение политической сферы, откуда исходит политика от административной сферы, где эта политика выполняется, могло искоренить зло систему спойлс.

Идея относительно отдельной административной сферы имела большие результаты. Стилман (1991) утверждает, что дихотомия между политикой и управлением:

оправдывает развитие отдельной сферы для административного развития и разграничения - часто довольно широкой и свободной от вмешательства политики. Дихотомия, которая стала важным инструментом для прогрессивных реформ, освободило место для нового критерия общественного действия, основанного на введении профессионализма, опыта, заслуг в активное управление правительственными делами.

Кроме того, дихотомия позволила выделить государственное управление как самостоятельную область изучения, научно и институционально дифференцированную от политики. Несмотря на то, что в Соединенных Штатах взгляды Вильсона имели незначительный эффект, идея о том, что администрирование может быть отдельным аполитичным инструментом была влиятельна.

Традиционная система управления в парламентских странах подобным образом стремилась к разделению политики и управления. Можно утверждать, что только в таких системах возможно фактическое осуществление принципа разделения Вильсона. Отдельно взятый министр и министерство в целом, должны разрабатывать политику, которая потом будет реализовываться отделом, возглавляемым постоянным главой отдела, сохраняющий должность, даже если поменяется правительство. Наряду с обеспечением стабильности и непрерывности, постоянство госслужбы может быть оправдано, тем, что государственная служба и главы отделов только осуществляют политику, а не разрабатывают ее.

Существует три главных аспекта в политическом контроле в традиционной модели государственного управления, особенно в Вестминстерских системах.

Во-первых, существуют четкие отношения подотчетности и ответственности. Отдел или агентство имеют две основных роли: консультировать политическое руководство в отношении разработки, обзора и осуществления политики, и управлять своими собственными ресурсами так, чтобы политика могла быть реализована. Каждый государственный служащий технически подотчетен, через иерархическую структуру отдела, Кабинету министров, и в конечном счете народу. Во-вторых, должно быть строгое разделение между вопросами

политики, которые являются формально областью компетенции политиков, и вопросами администрирования, которые относятся к государственной службе. В-третьих, предполагается, что управление является анонимным и нейтральным, то есть лично не связанным с любыми решениями или политикой, осуществляемой только от имени министра; и оно должно быть непартийным в политическом смысле и способным обслуживать одинаково любого политического лидера.

Вестминстерские системы добавляли также формальную систему министерской ответственности. Если министры берут на себя личную ответственность за все действия их отделов, государственные служащие должны остаться анонимными и публично определяться советами, которые они дают министрам. Взамен обслуживания министров от любой партии лучшим образом, действуя безлично и объективно, государственные служащие получают некоторые выгоды в их условиях службы, такие как, безопасность занятости, несмотря на смену правительства, и приличная пенсия.

В традиционной модели государственного управления, сферы деятельности политического деятеля и государственного чиновника должны были быть разделены. Как утверждал Гайден (1982):

Просто политические деятели должны править; а государственные служащие должны выполнять их приказы. Политические учреждения должны быть укомплектованы на конкурентной основе на политической арене, бюрократические учреждения должны быть укомплектованы на конкурентной основе в бюрократической сфере. Политические деятели должны быть отобраны на основе их политической компетентности; бюрократические должностные лица должны быть отобраны на основе их бюрократической компетентности. Разделение на политических и карьерных путей должно быть институционализировано в соответствии с юридическим или конституционным запретом на параллельное занятие политических и бюрократических должностей и обмен. Политические деятели должны быть оценены избирательным корпусом или их политическими оппонентами, равными по статусу; должностные лица должны быть оценены их политическими начальниками или их бюрократическими пэрами (равными по положению). Политические позиции должны быть ограничены сроком пребывания и подлежат постоянно повторяющимся выборам; бюрократические должности должны иметь неограниченный срок пребывания, подлежат хорошему исполнению должностей.

Хотя теория разделения политики и управления была основной частью традиционной модели управления, она широко рассматривалась как миф, особенно полезный для уклонения от ответственности. В действительности, эти две теории были эффективно соединены политическими деятелями, выполняющими административные обязанности и администраторами, принимающими политические обязанности (Кайден, 1982). Конечно, это был миф, чтобы предположить, что политические деятели и администраторы могли быть разделены, но бюрократические структуры, были построены, так как если бы миф был действительностью.

3. КЛЮЧЕВЫЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Developing Management Skills. Institute of Public Administration, Dublin, 1995. p. 39-52.

Пер. с англ. Г.А. Ешмухамедовой

Если государственные служащие должны реагировать на проблемы (ответить на вызов) вытекающие из изменяющейся окружающей среды в которой они работают, им необходимо будет развивать новые навыки и потенциал и увеличивать существующий. Но как мы можем установить каковы эти навыки и потенциал? Работа в государственной службе продолжается над преодолением вопроса. Много отделов в настоящее время предпринимают анализ исследования потребностей в обучении и работают по применению этих анализов для

развития навыков и потенциала. Комиссия по Государственной службе недавно закончила изучение компетенции необходимым помощнику на главном уровне руководства в государственной службе. Цель данной главы состоит в том, чтобы обеспечить контекст для этой работы, устанавливая при этом ключевые роли, которые должны выполняться государственными служащими, если проблемы установленные в главах 2 и 3, необходимо эффективно преодолеть. Тогда могут быть установлены и развиты навыки и потенциал, которые необходимы для выполнения каждой роли.

Установлены и исследуются восемь ключевых ролей для государственных служащих:

1. Стратег;
2. Аналитик политики;
3. Брокер;
4. Управляющий людьми;
5. Информационный менеджер;
6. Финансовый менеджер;
7. Монитор / оценщик;
8. Агент по изменениям.

1. Государственный служащий как стратег. Создание стратегии - сложная проблема в государственной службе, особенно при определении соответствующих ролей политических деятелей и государственных служащих. Однако ясно, особенно из Стратегической Инициативы Менеджмента, что государственные служащие играют главную роль в развитии стратегического мышления и процессов в государственной службе.

Роль государственного служащего как стратега не просто сводится к стратегическому планированию. Стратегическое планирование может иметь место там, где организация может контролировать свою окружающую обстановку (среду), предсказать ее курс или предположить ее стабильность. Существует много случаев в государственной службе, когда ни один из этих условий (состояний) не применяется. В данном контексте, задача государственного служащего состоит скорее в том, чтобы стимулировать стратегическое размышление и стратегические процессы, чем планировать.

Чтобы выполнять эту роль стратега, государственный служащий должен быть способным:

- изучить окружающую обстановку по появляющимся проблемам, основываясь на понимании сильных и слабых сторон отдела, а также возможностей или угроз с которыми сталкивается. Это требует понимания к изменению окружающей обстановки политических ценностей и организационной способности;
- выбрать и расположить по приоритетам варианты, представленные путем изучения (просмотра). Это влечет за собой выполнение анализа по определенным проблемам которые, вероятно, повлияют на будущее правление отдела. Стратегический анализ предусмотренный здесь, касается анализа твердых (трудных) и мягких данных, для того, чтобы облегчить принятие решения при появляющихся стратегиях. Потребность в оценке - жизненный элемент этой функции анализа.
- гарантировать пользу от разработанных стратегий и гарантировать то, что они реализуются. Сообщение стратегии и обеспечение того, чтобы имелось видение того что должно быть достигнуто и как, является здесь существенным, также как и способность применить организационные структуры и процессы к желаемым стратегиям.

2. Государственный служащий как аналитик политики. Политика - это традиционный аспект работы государственного служащего. Все же анализ политики — это область работы которая, как замечено, нуждается в усилении. Говорят, что государственные служащие имеют очень хорошие разрушительные аналитические навыки - способность сломать и выдвинуть на первый план недостатки, но по сравнению с ними, более конструктивные аналитические навыки являются слабыми.

Анализ политики требует соединения количественных и качественных методов. Количественные методы полезны для того, чтобы помогать определить и разграничить

проблемы и подвергнуть строгому исследованию политические области. Но имеется много проблем в политике, где анализ, использующий одни только количественные методы, являются несоответствующим или нереальным. Существует также необходимость для аналитиков политики иметь ряд качественных методов и навыков в случае, когда они имеют дело со сложными государственными проблемами. Необходимо консультироваться со многими различными группами лиц и установить противоречивые точки зрения и где возможно согласовать их.

Аналитики политики должны иметь нормальные знания о политическом процессе как в теоретическом плане, так и в практическом. Это поможет им задать правильные вопросы и определить наиболее соответствующие методы для проведения анализа. Аналитические навыки необходимы для того, чтобы просеять разнообразные данные, которые являются доступными и установить существенные образцы и ключевые переменные.

3. Государственный служащий как брокер. Роль маклера для государственного служащего возникает из факта, что много работы государственные служащие делают через другие организации. В этих обстоятельствах, менеджеры должны действовать скорее вне, чем внутри организаций. Они должны определить и разработать роль своей организации в сети организаций вовлеченных в подобные действия. В некоторых из этих сетей, таких как предоставление образования или медицинского обслуживания, государственный служащий заинтересован в том чтобы быть уверенным, что отдел играет ведущую роль. В других сетях, типа ЕС, акцент делается на развитие совместных стратегий и на обеспечение того, чтобы интересы министерств были четко и ясно сформулированы и развивались.

Там, где отдел берет на себя инициативную роль и держит некоторый контроль над агентствами по поставкам, от государственных служащих ожидается, чтобы соглашения оформлялись посредством различных типов договорного соглашения. Заключение контракта в данных обстоятельствах требует того, чтобы государственные служащие могли:

- развивать миссию для совместного предприятия и перевода той миссии в ясно указанные цели и цели для того, чтобы обеспечить центр деятельности, включая проект соглашений;
- определить наиболее подходящий к специфической ситуации тип контракта. Контракты могут относиться к числу твердых контрактов, которые являются высоко правовыми, с подробными спецификациями желаемой работы и мягкие контракты, где спецификации работы более гибкие, а соглашения могут быть более похожи на совместные усилия различных вовлеченных партнеров;
- определить, как лучше всего контролировать работу подрядчика. Необходимо договориться о типе необходимого отчета, например, ежегодные отчеты ежеквартальные финансовые доходы и их количество и формы встреч между партнерами;
- определить штрафы за неадекватное выполнение работы и премии за хорошее выполнение работы.

Там, где отдел работает в совместной или конкурентоспособной манере как часть сети организаций без прямого контроля, необходимо будет применять различный подход для гарантирования определенных интересов. В этих обстоятельствах государственные служащие должны иметь:

- способность понимать и оценивать точку зрения других организаций, знать их культуру) и язык;
- знания о ресурсах, доступных для воздействия, например, финансовые, организационные и информационные навыки;
- ясное восприятие (ощущение) направления так, чтобы возможности для воздействия могли бы нести скорее предупредительный характер, чем отвечающий.

4. Государственный служащий как менеджер людей. Часто говорится, что люди - наиболее важный ресурс государственной службы. Штат несет ответственность приблизительно за 70 процентов производственных затрат отделов. Ясно, что насколько хорошо справляется штат с работой, настолько это воздействует на выполнение работы в

государственной службе. Однако еще не очень хорошо справляются с проблемами по управлению людьми.

Группа полагает, что основное препятствие к существенной реформе государственного сектора - устарелое отношение к проблемам "людей" и несоответствующим структурам и системам управления человеческими ресурсами.

Традиционная иерархическая структура в государственной службе препятствует хорошему управлению людьми. Персонал старшего должностного лица может видеть свою роль в рамках своей специфической функции скорее как советника политики, чем как менеджера группы людей.

Проблемы персонала, такие как введение в должность и развитие персонала рассматриваются как проблемы, которыми занимается отдел (сектор) кадров. Это может привести к ситуации «цыпленок и яйцо», где персонал отдела кадров настолько занят имеющимися мелкими делами, что они не могут предоставить услуги линейным менеджерам для обеспечения им поддержки в том, чтобы они могли взяться за более эффективную роль в управлении людьми.

Если надо произвести передачу функций и чтобы это сработало эффективно, необходимо чтобы линейные менеджеры в своей работе могли взяться за аспект управления людьми.

Состав команды и руководство - специфическая область для развития. Многие отделы по делам государственной службы все больше и больше придают значение командной работе и видят в этом эффективный подход к разрушению иерархии и административного, профессионального деления. Это приносит такие проблемы как:

(а) для старших менеджеров в создании команды и преодолении первоначальных проблем таких как определение роли, взаимосвязь отчетов, награды (поощрения), так и
(в) для руководителей группы, в том, как они обращаются к членам команды, председательствуют на собраниях и совещаниях и так далее.

Точно так же, содействие хорошему выполнению работы и также выяснение проблем по недостаточному выполнению обязанностей - ключевая задача для линейных менеджеров. Эта проблема близко связана с оценкой выполнения работы. В соответствии с соглашением может быть сделана оценка тому, хорошо или плохо выполнена работа, основанная на определенных задачах и результатах, которые необходимо достигнуть. Линейные менеджеры должны быть способны определить и установить соответствующие критерии выполнения работы и знать необходимые и соответствующие действия, которые необходимо предпринять, если эти критерии не выполнены.

Коммуникации также играют центральную роль для хорошего управления людьми. Способность управлять двухсторонней связью, информируя штат о проблемах, стратегиях и целях и открытость для обратной связи с персоналом влияют на уровень достигнутого выполнения работы. Для того, чтобы эффективно выполнить роль в управлении людьми, государственному служащему надо:

- развить потенциал по управлению человеческими ресурсами для того, чтобы пополнить определенные навыки;
- поощрять, вести и развивать командную работу по многим действиям, которые традиционно выполняются благодаря иерархической структуре;
- придать особое значение коммуникации, обратной связи и обзору. Способности вовлекать и информировать штат, увеличить знание по желаемому выполнению работы и разъяснить ответственность — все это важные действия;
- способствовать оценке штата и его развитию. Необходимо оценивать персонал в контексте ведомственных потребностей. Процесс оценки должен использоваться для развития персонала, отвечая потребностям личности и отдела.

5. Государственный служащий как менеджер информации. Существуют две составные части роли менеджера информации: управление информационными технологиями (ИТ) и информационный менеджмент, являющийся результатом ИТ и других источников.

Надлежащий менеджмент ИТ имеет потенциал для того, чтобы облегчить организационное реструктурирование и позволить активизироваться новым видам

деятельности. ИТ может менять рабочие отношения в отделах, между отделами и между отделами и их клиентами. Но степень которая допускается для этого, зависит от того, как введение и развитие ИТ управляется. ИТ специалисты на высоком уровне должны развивать область консультирования и менять навыки управления, также как и навыки лидерства, если потенциал ИТ должен быть реализован для разрешения организационных и структурных изменений. Точно так же, знания ИТ должны развиваться среди линейных менеджеров так, чтобы они могли связываться со специалистами. Эти последние навыки, основанные на практическом опыте ИТ, должны быть настолько развиты, чтобы быть в состоянии справляться с изменениями, вызванным техническим развитием, а также предвидеть их, поскольку они должны иметь дело с практическим опытом ИТ.

В отношении управления информации, в результате ИТ и других источников, для государственных служащих существует потребность в установлении, сборе, анализе и применении информации, чтобы достичь поставленных перед их отделом целей. Требование здесь - установить ряд источников информации; установить и проанализировать системы, взаимосвязи и направления информации; а также соответствующие решения, разработанные с поддерживающими аргументами.

Существуют следующие требования к государственному служащему по эффективному выполнению роли информационного менеджера:

- признать способность ИТ в облегчении изменений в государственной службе, через их вклад в конкурентоспособность и способность изменять организационные структуры и процедуры;
- развить структуру для информационного управления и для отделов, признавая информацию в качестве главного источника в правительстве. В частности, чтобы можно было определить все преимущества ИТ и впоследствии оценить, необходимо развить более важную оценку инвестиционных стратегий ИТ;
- увеличить аналитические способности (анализ политики, финансовый анализ и так далее) так, чтобы полная оценка была получена из улучшенного информационного управления, вытекающего из ИТ.

6. Государственный служащий как финансовый менеджер. Передача ответственности финансового управления отделам и линейным менеджерам в отделах, как иллюстрируется в текущем политическом соглашении Возобновление Правительства о предварительном административном бюджете и обязательствах, ведет к изменениям в финансовой управленческой роли государственных служащих. Это особенно имеет место среди главных менеджеров, линейных менеджеров и менеджеров подразделений.

Для старших менеджеров, это состоит в том, чтобы от наблюдения за поставкой услуг перейти к более стратегической роли, а именно ответственность за полное регулирование финансовых потоков и приоритетов, связывая затраты ресурсов с результатами.

Для линейных менеджеров, изменение должно быть направлено на более действенный управленческий подход к использованию финансовых ресурсов. Что касается бюджетной сферы линейные менеджеры несут ответственность за гарантирование того, чтобы бюджет имел отношение к разработке мер и индикаторов.

Для руководителей подразделений важны изменения, связанные с передачей им функций по управлению за контролем расходов, а также с возможностями дальнейшей передачи линейным менеджерам права принимать решения по финансовым ресурсам после консультации с ними.

Передача функций также тесно связана с финансовым планированием и контролем вообще. В данном контексте, недавние изменения в управлении бухгалтерской деятельностью, а также выделение управления активами важны. Если продолжится переход от системы, основанной на учете доходов и издержек только при их поступлении и выплате к системе начислений с учетом доходов и издержек на момент завершения операции, то это облегчит отчетность и ориентирует на результат, результативную систему, основанную на финансовом управлении.

В кратком изложении, передача функций будет воздействовать на контроль и использование финансовых ресурсов государственными служащими. В частности:

- фокус переместится от традиционного контроля к управленческой модели, придавая особое значение выполнению работы и, в частности, поставлены ли задачи с учетом финансовых ресурсов;
- переговоры и согласование бюджета становится ключевой управленческой задачей требующей планирование потенциала и связи с органами распределяющими ресурсы, как внутренними, так и внешними;
- системы должны развиваться для того, чтобы сделать возможным прослеживание финансовой информации и облегчить активное управление бюджетами, особенно в отношении разницы от запланированных расходов.

7. Государственный служащий как монитор/оценщик. Роль государственного служащего как монитора/оценщика - это, в значительной степени, отношения между политическими и административными системами. Отделы должны учитывать свои расходы, чтобы не выходить за пределы своих утвержденных смет. Если министры требуют результатов, ориентированных на клиентов, эта работа должна проводиться во всей системе. Как упоминалось в предыдущей главе существует возрастающий интерес, который сосредоточен на ответственности за управление результатом и исполнение работы. Эти обязательства влияют на тип контроля и оценки, которые ожидаются от государственных служащих.

Результаты являются самым важным в управлении исполнением функций. Тем не менее. государственные служащие часто сталкиваются с трудностями при определении результатов и осознания того, что они выполняют хорошо. Поскольку имеются разнообразные спонсоры, которые должны обслуживать отделы, спецификация задач может быть проблематична. Менеджеры должны пытаться ясно представлять различных меценатов или организаторов совместного дела, от которых будет зависеть работа отдела, спросить, какие результаты являются наиболее уместными для них, найти компромисс и приоритеты. Также необходимо установить цели и предполагаемые результаты. Менеджеры должны быть способны установить реальные цели для выполнения задач и согласовать их с начальством и подчиненными.

Менеджеры наряду с собой должны привести в подразделение других. В любом мониторинговом процессе собрания, проводимые менеджерами по обзору работы группы, могут играть особенно важную роль. Темы для обсуждения на таких встречах меняются в зависимости от уровня отдела: на уровне рабочих цехов, когда собрания сосредоточиваются на совершенствовании эксплуатационных вопросов и проблем. Следуя структуре управления, внимание концентрируется больше на тенденции выполнения работы, политике и руководстве и роли маклерства, когда эксплуатационные цели находятся в конфликте. Вовлечение персонала переднего края в процесс - важный аспект данного элемента управления выполнения работы Персонал переднего края - это персонал, который чаще всего осознает успех и провал организации и их надо привлекать в качестве участников мониторингового процесса, а не просто как реципиентов и реализаторов инструкций.

Системы мониторинга выполнения работы и процессы развития также должны быть тесно связаны для того, чтобы дать оценку и определить развитие.

Контроль также должен быть дополнен программой оценкой. Оценка касается основных вопросов программы: стоит ли ее проводить; каково ее воздействие. Иногда такие действия по оценке выполняются непосредственно государственными служащими. Иногда государственные служащие могут уполномочить внешних экспертов проводить работу по оценке от их имени.

Главные результаты роли монитора/оценки для госслужащих следующие:

- сосредоточивание на результатах. Спецификация задач, целей и результатов, для кого, сколько и какие результаты надо получить;
- вовлечение начальников и подчиненных в процесс регулирования результатов и мониторинга;
- способность демонстрировать результаты, достигнутые заинтересованной аудиторией, таким образом, который заинтересует их внимание;
- требование для оценки потенциала, чтобы позволить сделать суждения

основываясь на соответствии (уместности) специфических программ и действий. Этот потенциал может включать тех, кто нуждается в изучении оценки и тех, кто должен осуществлять оценку.

8. Государственный служащий как агент по изменениям. Предложенные изменения в практике управления государственной службой, подчеркнутые в Главах 2 и 3 требуют изменения в культуре государственной службы. В частности, существует потребность в новых идеях. Важно чтобы новая политика работала эффективно в практическом плане, а не просто разрабатывалась, и это является особенно важным, если практические проблемы, которые внедряются в практику должны быть преодолены.

Государственные служащие должны быть способны составить эффективные стратегии управления изменениями путем проведения консультаций со штатом и осуществить эти стратегии через штат. Они также должны довести изменения до сектора, за который они несут ответственность.

Для продвижения таких изменений требуются навыки и потенциал, который отличается от тех, которые необходимы при управлении определенными и обычными задачами и программами. В частности, для государственных служащих существует потребность:

- создать представление о предложенном процессе изменений, основанного на планах и приоритетах правительства и направленного на дефицит практики или культуры;
- предвидеть и оценивать воздействие на изменения, включая: оценку полезности и пригодности ресурсов, необходимых для изменения; способность распознавать и планировать для того, чтобы преодолеть сопротивление к введению изменений;
- понимать, какое изменение может возникнуть, как и почему это произойдет. Этот процесс также предполагает создание среды, способствующей изменениям;
- возглавлять других для того, чтобы они могли приспособиться к требуемым изменениям.

Краткий обзор

Роли, которые были описаны здесь и вытекающие из этого навыки и потенциал необходимый государственным служащим для выполнения этой роли, взаимно не исключительны. Существуют значительные области дублирования. Например, развитие представления по управлению процессом изменений ясно связано со стратегической ролью управления. Обучение работников по выполнению такой деятельности как мониторинг, затрагивают управленческие навыки людей. Цель здесь не состоит в том, чтобы достигнуть исключительных категорий, а в том, чтобы установить некоторые тематические роли, которые ожидаются, что государственные служащие могут исполнить в свете текущих и вероятных будущих изменений в практике управления государственной службой. Эти роли и связанные навыки требуют, чтобы они выполнялись эффективно, установления соответствующих структур, обеспечивающих развитие государственных служащих.

Одной из главных идей, вытекающей при исследовании ролей - это изменение роли государственного служащего от администратора к государственному служащему менеджеру. Эта тенденция, очевидно интернациональная, выдвигает на первый план потребность в развитии организаторских навыков и потенциала. Также очевидно, что это увеличивающееся внимание на управление опирается на результативность деятельности государственных служащих. Больше внимание должно быть уделено явному определению результатов деятельности государственной службы.

Следующий вопрос, касающийся навыков и потенциала, установленных здесь - это то, что они являются по характеру общими, в противовес специфическим. Они скорее применяются ко всей государственной службе, а не к одной соответствующей определенной области. Естественно имеется также потребность в развитии определенных навыков и потенциала. Например, государственные служащие, имеющие дело с проблемами внешней торговли, могут нуждаться в специфических навыках, например, языка и способностей в ведении переговоров. В некоторых секциях может потребоваться специфическая правовая

экспертиза. Установление этих определенных навыков и потенциала - вне возможностей данного отчета (доклада). Но их установление и развитие - важная проблема для государственной службы, и кто-нибудь должен заняться ею через ведомственное обучение с учетом анализа потребностей. Также, поскольку навыки и потенциал, выделенные здесь - общие по характеру, трудно определить, относительно каких они являются наиболее уместными в соответствии с уровнем (старшие менеджеры, средние менеджеры и так далее) или секцией (секции по предоставлению услуг клиенту, секции по совету по политике, финансовые секции и так далее). Здесь можно предложить два общих руководящих принципа относительно того, как можно заняться данной проблемой:

(а) В свете своих стратегических исследований управления, выполняемых как одной из частей Стратегической Инициативы Управления, отделы должны иметь представление о будущей стратегии организации. Тогда, можно будет определить необходимые навыки и потенциал для осуществления этого желаемого будущего, используя для этого вышеупомянутые роли в качестве структуры. Через данный процесс можно установить уровни управления, где необходимы новые навыки и потенциал.

(б) Комиссия Государственной службы недавно закончила изучение компетентности необходимой на основном уровне государственной службы. Это является началом процесса того, чтобы определить компетентность для разных уровней. Эта работа может использовать результаты данного изучения, излагая подробно компетентности, необходимые на каждом уровне, чтобы выполнить специфические роли.

*Составитель: С.К. Мурзаев
Бишкек, 2004*

4. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Г. Райт. Государственное управление. Бишкек, 1997. Стр. 154-162. Пер. с англ.

1. Организация государственной службы

Набор кандидатов, отбор и обучение государственных служащих являются главными вопросами организации государственной службы, основанной на оценке заслуг. Отсюда возникает вопрос: будет ли она осуществлять централизованный контроль за всеми аспектами своей деятельности, или будет применен децентрализованный подход, когда важные полномочия делегируются правительственным министерствам и ведомствам. Различие подходов в последние годы стало предметом неоднократного обсуждения во многих странах мира. Акцент, как правило, делался на выявлении подхода, оптимально соответствующего конкретным условиям той страны, где политические и экономические изменения требовали создания профессиональной государственной службы.

Кратко рассмотрим особенности и преимущества централизованной и децентрализованной систем управления государственной службой.

Централизованный подход в сфере управления кадрами не обязательно означает, что все функции контролируются какой-либо одной правительственной организацией: нередко они распределяются между несколькими ведомствами, ответственными за полную реализацию кадровой политики. Так, в США функции управления кадрами принадлежат Департаменту управления кадрами (политика в сфере государственной службы) и Палата правовой защиты государственных служащих (правовой контроль и рассмотрение апелляций государственных служащих).

В некоторых странах контроль за государственной службой осуществляет казначейство (министерство финансов), так как численность государственных служащих, и размер их жалованья влияют на государственный бюджет. Например, в Канаде численность служащих в государственных ведомствах контролирует Казначейская Палата. В Сингапуре только бюджетное управление министерства финансов дает разрешение министерствам

на комплектование персонала и определяет его численность. В Англии, в период правления премьер-министра М.Тэтчер было ликвидировано Министерство по делам государственной службы, а контроль за государственной службой был передан Казначейству. Такой шаг придал государственной службе Великобритании большую политическую ответственность, облегчил ее реформирование. С первых лет правления М.Тэтчер, был усилен контроль за набором и отбором кандидатов и ослаблен за финансовой отчетностью.

2. Централизация и децентрализованный подходы

Форма системы государственной службы - централизованная или децентрализованная - зависит от финансового контроля. Централизованный подход обеспечивает большую последовательность политики в сфере государственной службы, координацию кадровых действий (набора, тестирования служащих, определения критериев квалификации труда, установление системы оплаты и т.д.). Это открывает возможность долгосрочных прогнозов и планирования кадров. Положительные стороны такого подхода - экономичность и эффективность, действий правительства. Недостатком же централизованного подхода является то обстоятельство, что принятие решений требует одобрения многих инстанций, что отнимает массу времени и снижает эффективность действий.

Делегирование полномочий принятия решений основано на двух критериях. Первый - чрезвычайная важность такой функции, как решение вопроса оплаты труда. Вторым критерием является наличие структурной единицы, наделенной соответствующими полномочиями, техническими и другими возможностями, необходимые для принятия решений. Там, где имеется высококвалифицированный штат управления персоналом с необходимыми полномочиями, децентрализация возможна.

При децентрализованном подходе министерства или ведомства, ответственные за осуществление кадровой политики, передают вопросы комплектования персонала нижестоящим организациям. Децентрализованный подход требует высокого уровня взаимодействия и координации деятельности центральных и нижестоящих ведомств, для чего необходима высокоразвитая, компьютеризированная система обработки данных. Там, где отсутствуют соответствующие организаторские и технические возможности, успешное применение децентрализованного подхода маловероятно.

Для многих стран, где отсутствует высокоразвитая система государственной службы, особенно на низком уровне управления, централизованный подход является наиболее оптимальным способом.

3. Требования к организации персонала

Независимо от уровня полномочий и ответственности организаций, ответственных за вопросы управления кадрами, необходимы следующие действия:

1. Определение процедур оценки персонала;
2. Разработка методов набора и квалификационных требований в интересах привлечения квалифицированных кандидатов;
3. Установление методов отбора (тестирование или др.) наиболее квалифицированного и способного персонала;
4. Разработка методов описания и классификации должностей для подбора квалификационных кандидатов на эти должности, а также системы оплаты и продвижения по службе;
5. Разработка и управление системой оплаты труда;
6. Развитие политики и методов перевода, повышения по службе, отпусков и выходных дней, дисциплины, оплаты труда и увольнения служащего.
7. Обеспечение возможностей для учебы и профессионального роста;
8. Разработка новой политики или внесение изменений в уже существующую в целях эффективного управления кадрами.

Выше мы рассмотрели некоторые перманентные проблемы и дилеммы, касающихся развития системы государственной службы. Основное внимание уделялось проблеме определения функции органов государственной службы и их полномочиям в централизованной и децентрализованной системах. Были отмечены преимущества и недостатки каждого из них. Основным критерием является уровень технической поддержки и организаторской компетентности на более низких уровнях правительственной структуры.

4. Методы комплектования персонала в государственной службе

В этом разделе мы исследуем методы привлечения на государственную службу самых квалифицированных и способных служащих. Рассматриваются различные подходы, общей целью которых является достижение результата, описанного Джоном Мэйси следующим образом: «Способность государства решать наиболее жгучие проблемы образования, общественного порядка, загрязнения окружающей среды, урбанизации, непосредственным образом связана со способностью государственных служб страны привлекать, сберегать, стимулировать и использовать человеческие таланты».

Существуют два основных метода комплектования персонала государственной службы - открытый и закрытый. Рассмотрим, как они функционируют в различных странах.

Закрытые системы. Подобные системы основаны на ограниченном доступе к государственной службе и низкой межведомственной мобильности государственных служащих. В исследовании Всемирного Банка, закрытая или «мандариновая» система государственной службы характеризуется следующим образом: «Они увековечивают в сфере государственной службы понятие «избранная элита». Централизованный конкурсный набор основан на суровых вступительных экзаменах или высоком уровне всеобщего образовательного теста. Кандидаты на государственную службу, как правило, набираются из какого-нибудь специального учебного заведения. Элитные кадры получают общеобразовательную, а не техническую, подготовку, поэтому они не готовятся только к одной специальной должности. В ходе набора и подготовки, элитные кадры проходят интенсивную социализацию, усваивая основные ценности государственной службы».

Страны с высокоразвитой закрытой системой государственной службы (Франция, Япония) располагают рядом учебных заведений, готовящих необходимые кадры для госслужбы. Например, Токийский университет, чьи дипломированные выпускники занимают самые высокие должности в государственной службе. Во Франции - это Национальная школа администрации (Ecole Nationale d'Administration – ENA). В одном из исследований студентов ENA было показано, что более половины из них получили в Париже среднее образование, а одна четверть - высшее. Государственную службу Великобритании не относят к закрытой системе, тем не менее основную массу ее служащих составляют выпускники Оксфордского и Кембриджского университетов.

Европейская система государственной службы постепенно становится закрытой в соответствии с классовой и социальной структурой этих стран. Эта особенность отражает эволюцию монархий в сторону демократического управления или парламентаризма с сохранением монархии как символа нации. Особенности европейской модели государственной службы можно охарактеризовать следующим образом:

1. Государственная служба в соответствии с основными классами (высший, средний, низший) общества, основана на образовательном уровне служащих.
2. Наличие определенных ограничений мобильности государственных служащих.
3. Престижность и высокий статус работников высшего уровня госслужбы.
4. Политический нейтралитет и постоянство должности.
5. Старшинство как основа служебного повышения.
6. Суровый кодекс поведения и морали.

Открытые системы. Лучшим примером открытости госслужбы является американская, имеющая менее выраженный, классовый или социальный характер, который позволяет людям, в зависимости от ранга государственных служащих занимать любой

уровень государственной службы. В США нет специального учебного заведения, типа ENA во Франции. Проведенное в последние годы изучение образовательного уровня государственных служащих показало, что нет доминирующего учебного заведения. Но большинство государственных служащих закончили крупные университеты, преимущественно центральной части страны. Это объясняет открытость госслужбы, куда поступают выпускники университетов, бизнесмены и служащие. Правительственные службы, таким образом, обеспечивали социальную мобильность служащих, сберегая государственную службу от влияния жесткой социально-классовой структуры.

Система государственной службы США привлекает внимание европейцев, выступающих за изменения управленческой практики. Исследования британской государственной службы, проведенные в 60-ые годы, подвергли суровой критике жесткую структуру и общие подходы в обучении государственных служащих Великобритании различного уровня. Британская государственная служба в значительной степени остается неизменной с колониальных времен. В отчете по итогам исследования предложены рекомендации по реформированию государственной службы. Однако, в последующие годы были реализованы только некоторые из них.

В другом научном исследовании, среди причин технологического превосходства США названа открытость системы управленческой практики, основанной на:

- (1) предоставлении полномочий,
- (2) доверии к людям,
- (3) развитых методах оценки эффективности деятельности,
- (4) достижении как критерии повышения по службе, и
- (5) возможности увольнения за неудовлетворительное исполнение своих обязанностей.

Эти особенности относятся к системам комплектования персонала как государственного, так и частного управления США.

Поступление на государственную службу в США значительно облегчают гибкие действия по найму служащих в соответствии с квалификацией, и особенно - образованием, применение специальных экзаменов, а не общеобразовательных тестов, и возможностью отдельного найма служащих администраторами различных уровней.

5. Проблема выбора системы государственной службы для стран, находящихся на переходном этапе

Рассмотрим, какая же система государственной службы - открытая или закрытая - наиболее приемлема для стран, осуществляющих фундаментальные политические и социально-экономические преобразования. Перед этими странами стоят сложные проблемы:

1. Установление внешней и внутренней безопасности.
2. Установление стабильной системы управления государством.
3. Преодоление религиозной, этнической, классовой и региональной дезинтеграции общества.
4. Распределение властных полномочий между уровнями управления.
5. Развитие современных политических, экономических и социальных институтов.
6. Создание условий для социально-экономического роста.

Решение любой из этих проблем является очень трудной задачей даже для государственных структур развитых стран. Для тех же стран, где государственные институты еще слабы, решение этих проблем весьма трудноразрешимая задача.

Возможности изменения различных систем в этих странах были исследованы Всемирным Банком. Оказалось, что закрытая система обладает рядом преимуществ. В политически нестабильной ситуации потребность в высококвалифицированных профессионалах в политике и управлении может обеспечить только через элитарный подход

в привлечении, обучении и сохранении государственных служащих. Одно из преимуществ этого подхода - создание престижного образа избранной группы лиц, которая могла бы привлекать компетентных и квалифицированных работников. Выявление и объединение элитных кадров может иметь положительный эффект. Общеобразовательный характер обучения администраторов, присущий закрытой или элитарной модели, означает, что они займут важные должности и получат возможность служебного роста.

Жесткость социально-классовой структуры закрытых систем может быть ослаблена только в случае, если выпускникам других учебных заведений позволят пополнять элиту, что откроет возможность вступления на государственную службу представителям различных социальных слоев на основе личных заслуг, справедливых и равных критериев.

6. Концепция представительской бюрократии

С проблемой открытых и закрытых систем связана концепция представительской бюрократии, согласно которой социальный состав госслужащих должен отражать социальную структуру общества. Это компенсирует недостаточное представительство определенных слоев общества в других сферах государственной власти (законодательная и судебная).

Существуют позитивные аргументы в пользу того, чтобы состав государственных служащих отражал социальную структуру общества. Первый из них основан на том, что все граждане имеют право служить на всех уровнях государственной службы. Демократическое общество должно позволить разнообразным слоям общества принимать участие в управлении и политике. В этом смысле граждане чувствуют, что их мнения и взгляды представлены на государственном уровне если не лично, то благодаря выходцам из соответствующего социального слоя. Такое предположение основано на том, что государственные служащие исполняют свои обязанности в соответствии с интересами своего социального слоя. В действительности же, государственные служащие принимают ценности политической элиты, которой служат, не заботясь об интересах своего социального класса. Представительская бюрократия, с этой точки зрения, становится защитником социально-классовой системы. Суть проблемы состоит в определении того социального класса, из представителей которого будут готовиться и обучаться управленческие кадры. Правительство как, например, в США, может принимать специальные программы, которые делают государственное управление более представительским. Отсюда следует другой аргумент в пользу представительской бюрократии.

Возможности и вознаграждения на государственной службе обеспечивают социальную и экономическую мобильность, невозможную в частном секторе. Это обеспечивает выравнивание социального статуса классов, экономическое положение которых различается. Возможности для занятости выходцами определенных слоев могут предоставляться не только на экономической основе, но и этнической или половой. Правительство США делает особый акцент на позитивном действии программы занятости населения, когда предпочтение при приеме на работу в государственные органы отдается расовым меньшинствам или женщинам. Такой подход распространен помимо США, в Индии, где найм государственных служащих из различных каст или племен имеет цель преодоление дискриминации по отношению к ним.

Преобладание среди старших государственных служащих представителей средних и высших слоев общества является характерной особенностью закрытой системы государственной службы. В таблице 4 приведены данные о социальном происхождении старших государственных служащих нескольких стран. Подтверждается расхожее представление, что на государственной службе больше возможностей имеют выходцы из среднего и высшего социального слоя, получающие качественное образование, и имеющие выгодные личные контакты. Все это сказывается на карьере.

Социальное происхождение старших государственных служащих

Таблица 4

	Великобритания	Франция	Нидерланды	США
Из высших слоев	51	66	37	39
Из средних слоев	17	30		
Из рабочих и служащих	34	4	41	32

Источник: Peters. The politics of Bureaucrasy, p.98

Закрытая система государственной службы Франции показывает, что она может опираться на незначительную часть общества. Полезно вспомнить данные таблицы 3, характеризующие общественное мнение о французской государственной службе. Она, напомним, высоко оценивалась за целостность и эффективность, и очень низко - за ответственность перед обществом за свои действия. Такое положение может быть признаком недостатка представительности различных слоев общества в органах государственной власти и того, что французский бюрократ использует элитарный подход в обслуживании общества.

Тема 6.

КОММУНИКАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

- 1. Коммуникации в организациях** Райт Г. Государственное управление. Бишкек 1997. Пер. с англ.
- 2. Информационное обеспечение государственного управления.** Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997.
- 3. Связи между организационными единицами** Ковалевски С. Научные основы административного управления. М., 1979.
- 4. Обеспечение взаимодействия: коммуникационные процессы** Саймон Г.А. Менеджмент в организациях. Москва, 1997.

1. КОММУНИКАЦИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

Райт Г. Государственное управление. Бишкек 1997. Стр. 250-259. Пер. с англ.

Коммуникационные потоки, информационные системы и организационная структура благоприятствуют и одновременно препятствуют менеджеру достичь организационные цели. Менеджеры часто пытаются решить проблемы, не сознавая взаимосвязи названных элементов организационной деятельности. Важность коммуникации в человеческом обществе засвидетельствовала сама история. Невозможность коммуникации, пренебрежение с сигналами во многих случаях приводили к тяжелым последствиям, когда, например, отсутствовала адекватная реакция на поступившие сообщения о военной угрозе. О готовящемся нападении Японии на военно-морскую базу Перл-Харбор американцы знали, однако флотское руководство оставалось в неведении относительно намерений японцев и не смогло отразить внезапную атаку противника. В данном случае можно отметить две стороны коммуникативной несостоятельности американцев, «Во-первых, не удалось привлечь внимание высшего руководства страны к перехваченным воздушным сообщениям об угрозе нападения. Во-вторых, военное командование на Гавайях не получило информации, случайно перехваченной радарной системой о приближении к Перл-Харбор неопознанных самолетов».

Подобные случаи, к несчастью, нередки в военной истории. В 1941 году Сталину была передана информация советского разведчика Рихарда Зорге о точной дате нападения Германии на Советский Союз. Однако Сталин счел сообщение не серьезным и не приказал военному командованию подготовиться к отпору.

Коммуникационная деятельность жизненно необходима любой организации. Вполне уместно сравнить ее с системой жизнеобеспечения человеческого организма, К. Дэвис называет коммуникацию «нервной системой» всякой организационной группы. Коммуникация, конечно, является индикатором существующих проблем организации. Но мы предпочитаем другое сравнение - систему кровоснабжения человеческого организма. Сравнение позволяет понять интеграцию коммуникационных потоков, информационных системы и организационной структуры, о чем упоминалось в начале главы. Итак, циркулирующая по всему человеческому организму кровь (коммуникационные потоки) доставляет кислород (информацию) всему организму (организационная структура). Если поток крови иссякнет, организм умрет. То же самое можно сказать о значении коммуникации в организациях.

Если менеджер понимает важность всех аспектов процесса коммуникации, то организации удастся избежать многих проблем. Таким образом, коммуникация является необходимым условием эффективной деятельности менеджера.

Определение коммуникации

Мы признаем необходимость коммуникации, ее различных средств. Что же касается определения коммуникации, то это удастся немногим. Мы же предлагаем подразделить способы коммуникации на письменные и устные. Сначала рассмотрим различные определения коммуникации, а затем модели процесса коммуникации. Одно из определений гласит, что коммуникация «представляет собой межличностный процесс передачи и приема смысловых символов». Важность этого определения в том, что оно подчеркивает межличностность коммуникации, двусторонность процесса (передача и прием) и интерпретацию сообщения (смысловых символов).

Дополнительные аспекты коммуникации раскрывает другое его определение: Межличностная коммуникация - это процесс обмена информацией (содержание) и изменения поведения (отношения). Данное определение признает в качестве функции коммуникации изменение деятельности или поведения того, кому она направлена. Например, тесное общение с детьми непосредственно сказывается на их поведении.

Вышеназванные определения преимущественно затрагивают отношения отправителя и получателя коммуникационного сообщения на индивидуальном уровне. Однако нам предстоит обсудить проблему коммуникации в организации, важность которой широко признана. Еще в 1947 году Герберт Саймон в своей книге «Administrative Behavior» писал: «без коммуникации не может быть и организации, поскольку отсутствует возможность группового влияния на поведение индивидуума».

Саймон и другие ученые, например, Смитбург, Томпсон, постоянно подчеркивали важность коммуникации в определении организационной деятельности и поведении индивидуумов. «Без коммуникации невозможен любой шаг по установлению сотрудничества людей и не имеет смысла говорить об организационных проблемах».

Подробное рассмотрение проблем коммуникации в организации мы предваряем анализом трех ее аспектов: 1) продолжительность коммуникационной деятельности менеджера, 2) типы коммуникационных каналов, 3) модель коммуникационного процесса.

Продолжительность коммуникационной деятельности менеджера

Несомненно, что большую часть рабочего времени менеджер уделяет коммуникации. Согласно одному исследованию, 80% его рабочего времени уходит на устную коммуникацию. Хронометраж рабочего дня 160 английских менеджеров показал, что половина его уходит на устную коммуникацию, а еще 28% - на письменную и чтение деловых бумаг. Таким образом, 78% рабочего времени тратилось на коммуникативную деятельность.

Аналогичные выводы дают и дополнительные исследования проблемы, в частности, анализ рабочего дня пяти чиновников высокого ранга. Обнаружилось, что 6% рабочего времени уходит на телефонные звонки; 22% - на работу за письменным столом; 3% - на посещение предприятия; 10% - на внеплановые встречи и наконец, 59% - на запланированные.

Следовательно, 80 % рабочего времени ушло на различные виды коммуникативной деятельности. Только 22 % приходится на иную деятельность, хотя вполне возможно, что работа за письменным столом частично уделяется письменной коммуникации.

Каналы коммуникации

Существует три канала коммуникации. Многие книги по данной проблеме признают два традиционных коммуникационных канала организации – формальный и неформальный. Нам же, помимо их, придется обсудить и третий канал – горизонтальную коммуникацию.

Формальная коммуникация

По оценке ученых каналы формальной коммуникации, представляют собой цепь команд (приказов), основанных на иерархии полномочий в организации. Формальная коммуникация - это типичный письменный документ или «формализм бюрократической структуры, как ее описал Макс Вебер. Процесс формальной коммуникации часто определяется административными инструкциями самой организации.

По мнению Саймона «эти документы крупных организаций регламентируют, кто и кому спускает официальные бумаги, кто обязан ответить на них и в каком случае; кто составит записку по частному вопросу; кто предоставит специфическую информацию».

Необходимо отметить два фактора, которые способствуют росту формальной коммуникации. Во-первых, развитие и размеры организации. Небольшие, насчитывающие менее пятидесяти сотрудников, а также вновь созданные организации преимущественно используют методы неформальной коммуникации, описание которой будет дано позже. Однако, рост организации, многолетнее ее функционирование стимулируют развитие методов формальной коммуникации.

Во-вторых, на уровень формальной коммуникации влияют характер деятельности организации, ее функции. Беркли и Роуз отмечали, что государственные организации в большей мере, чем частные, прибегают к методам формальной коммуникации.

Разумеется, военные, высокоструктурированные и жесткие религиозные организации во внутренней сфере своей деятельности используют главным образом такие методы.

Формальная коммуникация в государственных организациях необходима прежде всего из соображений контроля и отчетности. Демократические системы, требующие гласного обсуждения решений обеспечивают отчетность должностных лиц за свои действия. Беркли и Роуз отмечали, что «формальная коммуникация устанавливает естественные ограничения произволу, капризу, фаворитизму и дискриминации».

Другое преимущество формальной коммуникации в письменной форме состоит в том, что она требует незначительного времени, легко распространяется, и не допускает, как правило, двусмысленности. Все это выгодно отличает ее от устной коммуникации. Формальная коммуникация также позволяет передавать насыщенную информацию, и также сведения трудно воспринимаемые на слух, например, экономические и статистические данные, что позволяет их анализировать и сопоставлять.

Недостатки формальной коммуникации также хорошо известны. Волокита, формализм бюрократической организации основаны на представлении, что коммуникация должна носить исключительно письменный характер. На практике это означает, что решение не принимается до тех пор, пока не будет закончена вся бумажная работа, а кажущиеся бесконечными требования завершить сбор всех документов означает во многих случаях угрозу жизненным интересам граждан. В США немало критических стрел приходится на деятельность правительственных учреждений по оказанию помощи гражданам: при наводнениях, ураганах, землетрясениях, смерчах. Совсем не случайно предпринимаются попытки уменьшить бумажный поток бюрократических организаций. В США в 1980 году Конгресс даже принял закон, регламентирующий случаи, когда правительственные учреждения имели право требовать какие-либо документы.

Неформальная коммуникация

Как утверждает Бекер «неформальная коммуникация носит спонтанный, неограниченный характер и весьма ценится в открытых организациях. Неформальные каналы, существенно дополняющие формальные, обычно сходятся на социальных связях существующих в организациях. Такие связи по сути дела неформальные средства усвоения, анализа, интерпретации, распространения информации, отражающей интересы и потребности различных групп».

Неформальная коммуникация внутри организации так называемая «виноградная лоза», способствует передаче как информации, так и дезинформации (слухи, сплетни). Последнее обстоятельство означает большой минус неформальной коммуникации. Главное же преимущество ее - быстрота передачи информации, что позволяет - своевременно отреагировать на многие проблемы.

Менеджер не вправе пренебрегать неформальными каналами коммуникации, являющихся реальностью любой организации. Понимание данного обстоятельства дает менеджеру ощутимые преимущества.

Горизонтальная коммуникация

Значительный объем коммуникации проходит в организациях по вертикали, т.е. учитывается иерархия властных полномочий. Необходимость продолжения коммуникации, возможность регулярных контактов на плановой и внеплановой основе придают вертикальной коммуникации особую значимость, однако существует и горизонтальный уровень коммуникации.

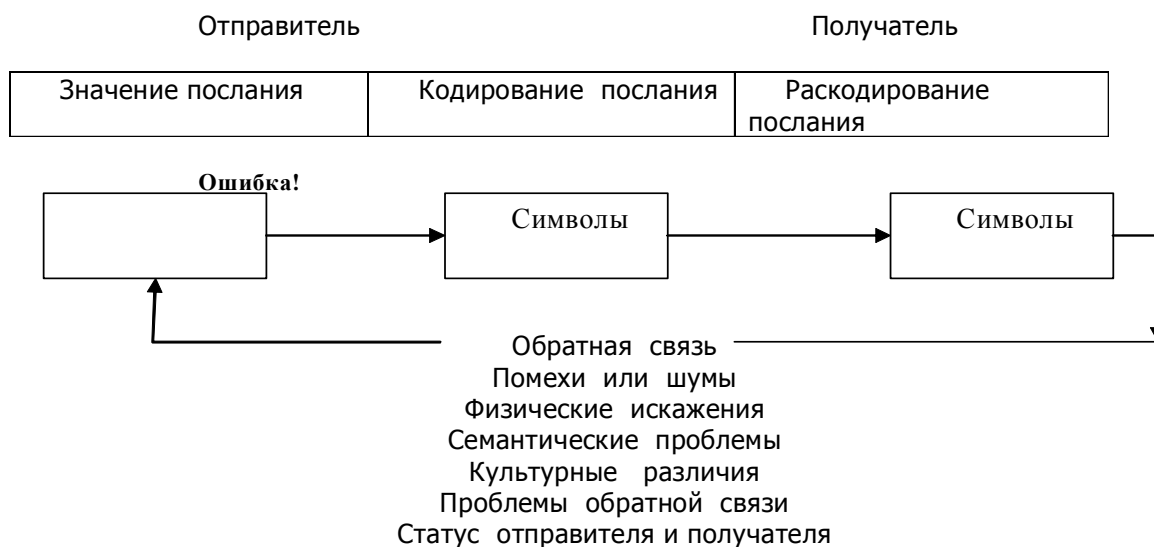
Бекер определил «горизонтальную коммуникацию как связь служащих, занимающих одинаковое положение в организации, но не связанных работой непосредственно». Горизонтальная коммуникация возникает спорадически и скорее на социальных связях, нежели прямых организационных ситуациях.

Мы изложили основные виды классификации коммуникационных каналов. Очевидно, что они могут быть контролируруемыми и неконтролируемыми, иметь позитивный или негативный эффект. Менеджер должен принять различные формы коммуникации для поощрения совместных действий сотрудников организации.

Процесс коммуникации

Эта проблема заслуживает особого внимания, поскольку помогает выявить помехи коммуникации, а затем и ее эффективные методы. Саймон и другие ученые описали три этапа процесса коммуникации. Первый из них - инициирование самого процесса - обязанность отправителя сообщения. Второй этап - передача сообщения получателю. Наконец, третий этап предполагает, определенную реакцию получателя на полученное сообщение.

Процесс коммуникации можно проиллюстрировать следующей диаграммой,



Из диаграммы явствует, что прежде всего отправитель должен составить смысловое сообщение и, используя символическую форму, передать его получателю.

Тот в свою очередь, обязан принять закодированное сообщение и установить его смысловое значение, которое должно соответствовать первоначальному. Проверка сообщения осуществляется на основе обратной связи, когда его получатель играет роль отправителя. Послав устное или письменное сообщение, мы ждем подтверждения того, что оно принято и понято соответствующим образом.

Процесс коммуникации, однако, испытывает помехи или так называемые шумы. Физические помехи - это условия среды, в которой происходит коммуникация, такие как освещение, интерьер помещения, вид из окна и т.д. Семантические проблемы связаны различием слов или содержания сообщения. Серьезной помехой коммуникации является различия культур, в которых порой и слова и жесты получают противоположный смысл.

Проблема обратной связи возникает в связи с нежеланием людей признаться в своем незнании какой-то проблемы или задать вопрос. Они боятся прослыть невеждами. Статус участников процесса коммуникации также часто служит помехой, особенно когда речь идет о начальниках и подчиненных. Отметим, наконец, отрицательное воздействие на процесс коммуникации отмечаемого иногда нежелания людей выслушивать друг друга.

Ниже мы подробнее рассмотрим проблему коммуникационных барьеров, а сейчас затронем другой интересный вопрос.

Причины коммуникации

Почему же люди устанавливают коммуникационные связи? Этот вопрос на первый взгляд, не вызывает затруднений. В основном, чтобы получить информацию, принять решения, выполнить какие-то действия. Но, помимо отмеченных, существуют и другие причины необходимости коммуникации в организациях.

Подробный список причин приводит К.Бекер:

- обмен информацией относительно программ, услуг;
- выработка инструкций в расчете на ответную реакцию;
- решение проблем и принятие решений;
- установление темы, сообщения и ценностей, которые разделяют;
- организация и ее сотрудники;
- мотивация труда служащих стимулирования их интересов, энтузиазма и поддержки.

Первые три названные Бекером причины хорошо известны, что же касается двух последних, то их упускают из виду, либо не признают. Однако, высшие управленцы придают им особую значимость, потому что речь идет об установлении общих целей и задач, которые сотрудники организации должны достичь. Немаловажно также, что менеджер стимулирует подчиненных к совместной деятельности ради общих целей.

Коммуникационные барьеры

Саймон признавал, что помехи в системе коммуникации являются одной из наиболее серьезных проблем государственного управления. Они могут возникнуть на любом этапе: инициировании коммуникации, передаче сообщения и его приеме. Важно признать существование, различных помех в коммуникации, определить способ их преодоления.

Наиболее важной проблемой вертикальной коммуникации является то обстоятельство, что информация поступает с одного уровня на другой, как правило, в отфильтрованном и рафинированном виде. Следовательно, чем больше этажей “проходит информация, тем она сильнее” искажается. Интересные данные были получены в ходе эксперимента, когда по коммуникационной цепочке из шести человек передавали определенное сообщение или инструкцию. Замыкающий коммуникационную цепочку служащий получает только половину первоначальной информации, причем в сильно искаженном виде. Поэтому по возможности, необходимо сократить линии коммуникации. Полезными мерами оказались использование электронных средств коммуникации и упразднение в организациях среднего слоя управленцев.

Серьезной помехой коммуникации является язык. Организации в своей деятельности используют слова и термины, смысл которых доступен далеко не всем. Вот - что пишет Саймон по этому поводу: “В развитых обществах существуют буквально сотни языков обслуживающих различные специальности. Многие слова из лексикона физика ничего не говорят не специалисту. Слова, используемые квалифицированным механиком, непонятны врачу”. Языки и терминология от поколения к поколению сильно изменяются, и неудивительно, что слова, понятные детям и подросткам, незнакомы их родителям.

Существенную помеху коммуникации представляет огромный поток информации. Многие годы нехватка таковой ограничивала процесс коммуникации. Ныне же потоки информации настолько велики, что получатель не в состоянии оценить или проанализировать все поступающие сведения.

Процесс коммуникации также блокируется менталитетом получателя. Мы слышим как правило, только то, что хотим услышать и с чем согласны. Во многих случаях это

означает, что критическое послание воспринимается лишь частично, так как его негативные аспекты фильтруются и отбрасываются. Здесь мы сталкиваемся с помехой коммуникации со стороны получателя информации.

Однако, весьма часто барьеры на пути коммуникации создает ее инициатор. В ряде случаев он пытается передать только выгодную для себя информацию. Коммуникация становится способом самозащиты инициатора. Мы изложили некоторые трудности коммуникационных отношений в организации и между отдельными индивидуумами.

Устранение коммуникационных помех

Шермерхорн и другие исследователи дают некоторые рекомендации относительно того, как повысить качество коммуникаторов. Шермерхорн в частности пишет: «Быть эффективным коммуникатором - это подлинное искусство, которое заключается, во-первых, в признании и контроле коммуникационных барьеров; во-вторых, в умении аккумулировать информацию, будучи «активным слушателем», а также устанавливать конструктивную, доброжелательную обратную связь с участниками коммуникационного процесса». Быть активным слушателем означает, что менеджер концентрируется на содержании передаваемого сообщения, позволяя инициатору коммуникации полностью выразить идеи. Это важно, поскольку часто менеджер выслушивает только часть сообщения, принимает решения и прерывает инициатора, не позволяя ему полностью передать сообщение. Получая сообщение, менеджер должен проявлять терпение и сосредоточенность.

Рекомендации на этот счет можно изложить таким образом:

- Внимательно выслушайте все сообщение. Постарайтесь понять его смысл.
- Постарайтесь определить отношение источника сообщения к его содержанию. Удовлетворен ли он им? Если нет, то почему?
- Отреагируйте на его отношение. Дайте знать информатору, что вам понятно его (ее) мнение, так же как содержание сообщения.
- Отметьте все устные и неустные намеки (реплики). Будьте восприимчивы к письменным и устным сообщениям.
- Сообщите вашему информатору, что вы думаете об услышанном:
- Подтвердите получение сообщения, после чего он сможет продлить его.

Другой способ установления эффективной коммуникации заключается в признании метода обратной связи в коммуникационном процессе. Обратная связь основывается на взаимодововерии отправителя и получателя. Обратная связь должна соответствовать ситуации и не восприниматься как неоправданная критика. Открытое критическое замечание в отношениях менеджера и подчиненных зачастую способствуют коммуникации, поднимает взаимопонимание на новый уровень.

Приведем некоторые полезные советы в отношении критики:

- Прямо излагайте суть проблемы или вопроса.
- Охарактеризуйте положение: в чем же состоит проблема и возможные последствия ее нерешения.
- Будьте внимательным слушателем: разрешите подчиненному описать ситуацию и его отношение к ней.
- Подведите итог встречи: разрешите подчиненным выразить собственное мнение. Понимание проблем и ее решение должно основываться на взаимном согласии.
- Постарайтесь преодолеть проблемы коммуникации, имеющиеся в вашей организации. Эффективно используйте способы повышения организационной результативности и уровня сотрудничества.

2. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. Стр. 240-244

Информация как основа государственного управления

Сегодня во всем мире признано, что информация является важнейшим средством организации и регулирования частной и общественной жизнедеятельности, одной из форм закрепления и распространения имеющихся и приобретаемых знаний, действенным инструментом и «материей» управления. Движение к «информационному обществу» еще более усиливает роль информации в решении любых человеческих проблем.

В таких условиях получение новой информации, хранение и поиск уже созданной, адекватное понимание и актуальное использование информации становятся очень трудным делом, требующим времени, сил и средств, создания специальных структур (систем), применения новейшей техники и технологии. Работа с информацией превращается в обширное и массовое занятие людей, а сама информация выступает основным источником интенсификации и гармонизации общественного развития. Перед обществом стоит проблема овладения информацией, ее организации, каналов движения, способов осмысления и оценки, механизмов эффективного использования на практике. Если здесь не будут приняты упорядочивающие меры, то общество может «утонуть» в информации, остаться только с ее «шумами», которыми и так уже переполнено так называемое информационное поле. Проявляется парадокс: обилие информации создает информационные иллюзии и лишает людей информации, достоверной и реально нужной им.

Разумеется, что **информация как совокупность каких-либо сведений, данных, фактов, характеристик о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях, событиях и т.д., собранных и систематизированных в пригодную для использования форму**, составляет основу государственного управления. По существу, все управленческие процессы — это не что иное, как поиск, фиксация, анализ, оценка, закрепление, распространение социальной информации, т.е. той информации, которая связана с отражением, познанием и преобразованием различных форм жизнедеятельности людей. Но, и это самое важное, в управлении вообще и в государственном управлении в частности происходит взаимодействие не со всей информацией, а только с той, которая непосредственно необходима для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Речь идет об управленческой информации.

Управленческая информация — это часть социальной информации, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию государственно-правовых процессов формирования и реализации управляющих воздействий. Она своими «корнями» проникает в социальную информацию, однако выбирает оттуда только то, что отражает управленческие потребности, интересы и цели людей, их совокупную властную волю, конкретные механизмы и способы организации и регулирования их сознания, поведения и деятельности.

Такая информация должна быть ориентирована, по крайней мере, по следующим направлениям: во-первых, по месту и роли государства в системе частной и общественной жизнедеятельности людей и, соответственно, по компетенции конкретных государственных органов (объем и содержание управленческой информации призваны корректироваться с компетенцией государственных органов); во-вторых, по характеру и иерархии законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих обязательной реализации в управленческих процессах (государственное управление во многом существует для исполнения законов, и ему нужна информация, раскрывающая состояние данных отношений); в-третьих, по свойствам, формам и закономерностям управляемых объектов, которые дифференцируют и конкретизируют управляющие воздействия различных государственных органов, а также формируют специфические виды правоотношений.

В практике государственных органов об этом часто забывают и вводят в управленческую информацию много политики, идеологии, пропаганды, различных концепций и программ, обещаний и прогнозов. Порой простые управленческие требования так растворяются в массе слов, что их трудно обнаружить и уж, тем более, практически реализовать. Не всегда подобное происходит по злему умыслу, есть причины, это объясняющие, к примеру политизация управления, но в любом случае ненужные информационные «шумы» - усложняют государственное управление. Поэтому рациональность и эффективность последнего напрямую обуславливаются качеством той информации, которая обозначается термином «управленческая информация».

Можно выделить следующие источники, объективно порождающие управленческую информацию:

а) **нормы законодательных** и иных актов, управомочивающие государственные органы и государственных служащих на принятие определенных управленческих решений или совершение управленческих действий в обозначенном времени и направлении (решения и действия по исполнению законов и иных нормативных актов);

б) **обращения Граждан** в государственные органы по реализации своих законных интересов и субъективных прав (обслуживание и защита прав и свобод граждан);

в) **обязательные указания** вышестоящих государственных органов, подлежащие исполнению нижестоящими и обеспечивающие реальность государственного управления (директивная управленческая информация);

г) **факты, отношения, выявляемые в процессах контроля, которые отражают состояние управляемых объектов, а также уровень функционирования управляющих компонентов (управленческая информация об обратных связях в процессах государственного управления);**

д) **проблемные, конфликтные, экстремальные и иные сложные ситуации**, нуждающиеся в оперативном и активном сильном вмешательстве государственных органов и должностных лиц (управленческая информация о кризисных состояниях общественных процессов).

О последних источниках надо сказать подробнее, поскольку они предполагают выработку заранее соответствующих алгоритмов управленческих действий. Хотя такие ситуации неповторимы, все равно по каждой из них должны быть продуманы и отретпетированы модели быстрого и энергичного поведения конкретных государственных структур и должностных лиц.

Проблемная ситуация возникает тогда, когда обнаруживаются серьезные отклонения от заданных параметров деятельности управляемых объектов или подчиненных управляющих компонентов, появляются сомнения в возможностях достижения поставленных целей, особенно если речь идет о взаимосвязанной, кооперированной деятельности множества людей, становится явной необходимость в изменении заданных целей и параметров деятельности. Эта ситуация порождается диалектикой жизни, извечной несогласованностью между стабильностью и изменчивостью, старым и новым. В информационном отношении проблемная ситуация опирается (должна опираться) на первичные, фактологические сведения и данные, ибо каждый уровень обработки (передачи) ее преломляет, изменяет, интерпретирует, в результате чего в момент принятия необходимого решения она во многих случаях воспринимается иначе, чем есть на самом деле. Отсюда «оттяжки» и некорректности в разрешении проблем.

Конфликтная ситуация, состоящая в возникновении противоречий, неразрешимых самостоятельно участниками управленческих и иных отношений, предполагает поиск специальной информации и использование в этих целях специальных форм и методов. Такая информация призвана обеспечивать объективный подход к выявлению, анализу и оценке причин конфликта, независимые экспертные заключения, достоверное знание позиций и мнений конфликтующих сторон, обоснованное привлечение действующих правовых норм. Самыми важными при разрешении конфликтных ситуаций являются устранение причин противоречий, разногласий,

столкновений, введение их в русло позитивных, компромиссных взаимоотношений, создание гарантий преодоления конфликта и недопущения его в будущем.

В **экстремальной (чрезвычайной) ситуации**, создаваемой, как правило, стихийными бедствиями, авариями, массовыми беспорядками, организованной преступностью, государственные органы, должностные лица должны действовать в условиях обрывочной, частичной информации и высокой динамики происходящих процессов. Но и здесь следует стремиться к получению возможно большего объема достоверной первичной информации, собранной, так сказать, по «горячим» следам, тогда и решения, и действия будут более точными и адекватными ситуации.

Все источники управленческой информации имеют важное значение для надлежащего государственного управления. В каждом, государственном органе и по каждой государственной должности информацию, идущую сверху вниз, снизу вверх и по горизонтали (координирующую), целесообразно связывать в «тугой узел», обеспечивающий реализацию соответствующих, полномочий.

В то же время вся управленческая информация, из каких бы источников она ни шла и кто бы ни выступал ее носителем, непременно должна соответствовать требованиям актуальности, достоверности, достаточности, доступности и аутентичности.

Актуальность означает, что собранная информация является свежей, отличается оперативностью сбора и передачи, новизной, соответствует задачам сегодняшнего дня и может способствовать их решению. Часто именно актуальность обуславливает возможности информации.

Достоверность информации определяется ее способностью схватывать и отражать факты, события и особенно их причины и взаимосвязи. Ее получение представляет собой очень сложный познавательный и аналитический процессы, требующие привлечения специалистов и использования современных научных процедур.

Достаточность свидетельствует, что информация получена по целому ряду системно увязанных вопросов, глубоко и всесторонне раскрывает исследуемый процесс, особенно его внутренние источники, движущие пружины и внешние детерминанты, характеризует процесс в целом, содержит предпосылки для прогнозирования и моделирования возможных новых состояний данного процесса.

Доступность информации связана с ее открытостью, гласностью, возможностью ее оперативного получения в нужном объеме. Часто информация имеется, но она закрыта и используется очень узким кругом должностных лиц. В таком случае коэффициент ее полезного действия очень низок.

Аутентичность обуславливает текстуальное и словесное выражение информации в понятной людям форме, соответствие их познаниям в области языка. Засоренность информации различными узкоспециальными терминами или иностранными, к тому же редко употребляемыми, словами усложняет постижение и практическое использование информации.

Информационные качества управленческих решений

В массиве управленческой информации, обеспечивающей государственное управление, первостепенное место принадлежит той ее части, которая содержится в управленческих решениях. Именно в них, с одной стороны (в констатирующей части), фиксируются выявленные потребности, интересы и цели в управлении, описываются обстоятельства, факторы и причины, вызывающие необходимость формирования и реализации определенных государственно-управляющих воздействий, указываются конкретные ресурсы, возможности для изменения управленческой ситуации, а с другой (в постановляющей, резолютивной, директивной части) — выдвигаются требования и положения, нормы и правила, определенные действия, которые необходимо соблюдать и осуществлять в целях улучшения состояния какого-либо управляемого про-

цесса, явления, отношения. Поэтому сила и результативность управленческих решений всецело зависят от того, какова управленческая информация и как она в них изложена.

Информационные качества (иными словами, информационный уровень) управленческих решений представляют собой сгусток информации, заключенный в решении, отражающий определенную управленческую ситуацию, задачу, проблему и содержащий «заряд» (потенциал) управляющих воздействий, призванный перевести их на новый уровень. Здесь вполне проявляется возможная и реальная обусловленность, обоснованность и эффективность управленческих решений.

С точки зрения информации, заложенной в управленческих решениях, к последним предъявляются следующие требования.

Прежде всего необходимо, чтобы управленческое решение и в констатирующей, и в резолютивной частях отличалось полнотой информации, относящейся как к анализу и оценке, так и к последующему изменению, развитию рассматриваемого вопроса. Учитывая сложность управленческих проблем, на практике стремятся отразить в одном решении лишь их отдельные аспекты, стороны, взаимосвязи. Так легче готовить и принимать решения. Но при этом упускают из виду, что главный смысл информации в управленческом решении связан с будущим, с его влиянием на управляемые процессы. Для их преобразования как раз и нужна полная информация, выраженная в управленческом решении.

В органической связи с полнотой информации выступает требование плотности и чистоты записи информации. Имеется в виду количество записанной информации на единицу площади письменно выраженного управленческого решения (на одну, скажем, машинописную страницу текста). Плотность записи информации предполагает, что в тексте решения содержатся лишь те сведения, данные, нормы, наметки, планы, указания, требования и т.д., которые имеют непосредственно управленческий смысл и прямо относятся к соответствующему вопросу. Все, что косвенно касается данного решения, должно оставаться за его рамками. И факты, и их оценку, и способы решения поставленных задач следует выражать конкретно, точно и лаконичным языком. Нельзя не обратить внимания на важность правильного употребления слов, логичного построения предложений, адекватность используемых понятий, терминов, ясность и емкость формулировок, обоснованность и четкость адресных требований.

Надо отметить, что требование плотности и чистоты записи особенно значимо для резолютивной части управленческих решений. Здесь нельзя ограничиваться лишь общими призывами, благими пожеланиями, громкими лозунгами, нотациями для исполнителей и т.п. сентенциями, что, к сожалению, характерно еще для значительного числа управленческих решений. Резолютивная часть должна отличаться особым качеством содержащейся в ней информации: конкретные исполнители, объем и содержание подлежащей выполнению работы, ресурсы, выделяемые под данную работу, сроки (начальные, промежуточные, конечные) исполнения работы, порядок и формы контроля, подведения и оценки итогов проделанной работы, стимулы за качественное и своевременное (или досрочное) выполнение работы и т.д.

3. СВЯЗИ МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИОННЫМИ ЕДИНИЦАМИ

Ковалевски С. Научные основы административного управления. М., 1979. Стр. 92-100

Организационные связи и распределение функций между звеньями и ступенями управления

Связи между звеньями управленческой структуры являются полноправной частью теории структур, в рамках которой рассматривается не только разделение аппарата управления на отдельные звенья, но и способ их расстановки и взаимодействия. И

лишь обе эти группы проблем, взятые вместе, составляют понятие структуры органов государственного управления.

Если ограничиться одним распределением функций между рабочими местами, рабочими группами и уровнями руководства, оставляя в стороне связи между этими элементами, то вследствие разнородной интерпретации связей все установленные принципы распределения этих функций быстро оказались бы одной видимостью. Например, традиционно понимаемая служебная связь (субординация) приводит к такому ограничению подчиненного рабочего места (рабочей группы, ступени), что его компетенция и самостоятельность отбираются и переносятся на ступень или уровень выше. Щепаньский пишет: «Чтобы... охарактеризовать какой-то коллектив, недостаточно описать его составные элементы, особенности его членов, схему его структуры. Прежде всего нужно описать вид его связей». В. Г. Вишняков добавляет, что весьма важным элементом структуры административного органа являются формы взаимоотношений. В то же время Старосьтяк отмечает: «Специализация административных единиц и размещение в одном органе различных функций породили проблему внутренней специализации административного органа, а с ней и проблему взаимоотношений отдельных функциональных единиц высшего органа и всего нижестоящего органа или его функциональных ячеек. В дальнейших рассуждениях, содержащихся в книге, озаглавленной «Связи административных органов», тот же автор, описывая типовые структуры административных органов, отмечает, что различие между структурами обусловлено разнообразием организационных взаимоотношений, системой линий, по которым проходит информация».

Определения, принятые в теории

Зеленевский выделяет следующие организационные связи: служебную, функциональную, техническую и информационную.

Служебная связь. «Связь, которая больше всего бросается в глаза при рассмотрении организационных структур систем, представляет собой одностороннюю зависимость подчиненного от начальника. Эту зависимость можно охарактеризовать как служебную связь. Наиболее существенным признаком служебной связи является полномочие начальника решать, что должен делать подчиненный в рабочее время, и определять задания, которые подчиненный обязан выполнить. Отсюда следует, что в случае сомнения начальник принимает также решение об очередности выполнения подчиненным отдельных заданий».

Функциональная связь. «От служебной связи следует отличать функциональную связь, сопряжения которой (закрепленные пути прохождения.— Прим. авт.) могут, но не должны перекрываться с сопряжениями служебной связи. Как правило, эта связь также носит односторонний характер. «Функционально обуславливающий элемент» не решает, однако, что должен делать «функционально зависимый элемент». При правильно построенных отношениях он вообще не решает вопросов поведения, зависимого элемента». Роль «функционально обуславливающего элемента» заключается скорее в помощи или совете, чем в выдаче распоряжений. «Зависимый элемент» сохраняет право решения, а вместе с ним несет ответственность, но обязан выслушать совет... Чтобы такого рода функциональная связь могла выполнять свои задачи, «функционально зависимый элемент» должен гарантировать «функционально подчиняющему элементу» полную информацию о всех задуманных им действиях, в отношении которых функциональный орган должен высказаться; отсутствие подобной информации освобождает, естественно, этот орган от ответственности за выполнение обязанности «высказывать мнение».

Функциональную связь проще всего пояснить на таких примерах, как отношения врача и пациента или директора учреждения и юрисконсульта. В отношениях «пациент — врач» первый информирует врача о своих недомоганиях, врач обязан дать совет; пациент должен ознакомиться с сутью данного совета, но последует ли он ему — зависит только от него. Пациент принимает решение и несет за него ответственность. В рамках функциональ-

ной связи приказов нет. Подобные же отношения складываются между директором учреждения и юрисконсультom: директор должен, например, послать проект какого-то договора на заключение, юрисконсульт обязан высказать свое мнение, а директор должен ознакомиться с ним. Но согласится ли директор с заключением или нет — зависит исключительно от него. Мнение или заключение юрисконсульта не освобождает директора от ответственности за подписание договора, и он ни в коем случае не разделяет этой ответственности с юрисконсультom.

Техническая связь. “В организованных системах, в которых разделение труда находится на довольно высоком уровне и, следовательно, деятельность каждого члена коллектива зависит от деятельности других участников, большое значение приобретает взаимозависимость членов коллектива... Каждый работник должен добиваться от всех формально установленным или обычно принятым способом всесторонне согласованной деятельности. Именно в этом заключается третий вид организационной связи — техническая связь”.

Информационная связь. “Она предусматривает одностороннюю и (или) взаимную информацию о всех состояниях объекта и об изменениях состояний, о которых информирующий знает, а информируемый должен знать, чтобы иметь возможность эффективно выполнять свои обязанности”.

В рамки информационной связи входят все остальные связи, поскольку не существует такого контакта между индивидами, который не удалось бы свести к передаче (отправлению и получению) широко понимаемой информации (не считая той информации, которая составляет служебную, функциональную и техническую связи).

Курналь выделяет следующие организационные связи: специализационную, иерархическую и информационную.

Специализационная связь. “Для связей, основанных на разделении труда (распределении целей и действий) в организационном построении коллективной деятельности, можно принять условное название специализационных связей, объединяющих отдельные части этой структуры. Ибо, в сущности речь идет о связях между определенными областями специализации в целях деятельности отдельных организационных ячеек, специализации весьма различной с точки зрения широты и глубины ее диапазона. (Специализированным объемом целей и действий обладает как индивидуальное рабочее место, так и весь крупный организационный участок предприятия, но различны широта и глубина этой сферы.) Специализационные связи могут принимать разную степень интенсивности. Некоторые организационные ячейки могут быть сильнее или слабее связаны между собой разделением труда (областью специализации)”.

Иерархическая связь. “Другая часть создаваемого фундамента организационной структуры (иерархии) приводит в модели этой структуры к связям, заключающимся в том, что крупные комплексы складываются из ячеек меньшего размера, а малые ячейки являются частями более крупных ячеек. В связи с этим крупные ячейки означают более высокую степень иерархии, а меньшие ячейки — низшую степень организационной иерархии. Следовательно, это связи между ячейками, вытекающие из их расположения на различных ступенях организационной лестницы. Этим связям можно с полным основанием дать название иерархических связей”.

Информационная связь. “Вследствие передачи информации (участия в информационной системе) между ячейками возникают организационные связи. Их можно было бы с полным основанием назвать информационными связями. Наряду со специализационными и иерархическими они являются третьим видом организационных связей и представляют собой важную часть не только организационной модели предприятия, но и любой рациональной структуры организационного целого коллективной деятельности”.

Теория и практика в области применения организационных связей.

В самом начале следует отметить, что у административного персонала царит сплошной хаос в области понимания связей между отдельными звеньями организационной структуры. Это влечет за собой весьма отрицательные последствия.

Концепция служебной связи в изложении польских и зарубежных исследователей проблем организации для администраторов-практиков совершенно непригодна, потому что она разработана лишь в общем, плане и требует дальнейшего уточнения. Попробуем перечислить необходимые ограничения классического определения служебной связи.

1. В каждом конкретном случае следует принимать во внимание функции и должностные инструкции работника и давать ему задания в этих рамках. Должностные инструкции нужно и даже необходимо часто пересматривать, причем инициатива в этом должна принадлежать непосредственно руководителю.

2. Руководитель должен четко осознавать наличие и размеры технической связи (там, где она действительно имеется), соединяющей отдельные рабочие места. Особенно важно гармоничное согласование пропускной способности рабочих мест. То или иное распоряжение руководителя, которое нарушит гармоничный процесс перехода работы с одного рабочего места на другое, станет причиной дезорганизации безотносительно к тому, какие обстоятельства его вызвали. Все распоряжения руководителя должны быть направлены на поддержание технической связи в состоянии максимальной исправности.

3. В административных органах работа проходит согласно предписаниям. Ни одно указание руководителя не должно противоречить действующим нормативам.

В противоположность функциональной и технической связям, которые по своей сущности компактны и однозначны, служебная (иерархическая) связь не носит единого, унифицированного характера. Это можно выразить иначе: у нас имеется столько же служебных связей, сколько имеется отличающихся одна от другой конкретных ситуаций, в которых они выступают. Для каждого рабочего места служебная связь должна разрабатываться индивидуально, с учетом объема его задач, полномочий, ответственности, технических сопряжений с другими рабочими местами, а также правовых нормативов, в равной мере обязывающих как руководителя, так и подчиненного.

Чтобы связи между звеньями и уровнями административного управления были реализованы и нормально функционировали, необходимо прежде всего, чтобы они были четко определены и ясно выражены. “Чтобы правовые конструкции отвечали требованиям фактической деятельности, необходимо разработать систему дифференцированных форм правовых отношений между органами различных уровней в зависимости от характера реализуемых задач”.

Двойное подчинение

Отдельной проблемой в области связей административных органов является двойное подчинение. Однако эта проблема не самостоятельна, а вторична, производна. Первичным в отношении двойной подчиненности является разделение функций между уровнями управления. Существенный момент представляет собой разработка критериев разделения труда, поскольку лишь в результате этого можно определить, как далеко вниз должно доходить вмешательство центрального органа и в каких областях и как высоко вверх доходят интересующие вышестоящую администрацию отзвуки и последствия местных дел. Причем в ответах на эти вопросы должна в достаточной степени учитываться праксеологическая точка зрения, т. е. исправность (рациональность) функционирования административного органа.

Согласно предыдущему тезису выдвигаем следующий: отсутствие определенной исходной базы для поиска решений в вопросах двойного подчинения, базы, понимаемой как набор органических функций данного уровня управления, приводит к произвольности и случайности решений. Замеченные отклонения в понимании необходимости двойной подчиненности всегда можно устранить, но речь идет о чем-то большем, о профилактической деятельности. Вместо того, чтобы устранять отклонения, лучше предупреждать их появление, что возможно лишь при использовании критериев распределения функций между уровнями административной структуры.

В отношении идеи двойного подчинения имеется крайняя позиция, заключающаяся в том, что во всей полноте общественные силы и материальные средства, направленные на решение каждой стоящей перед администрацией проблемы, могут быть мобилизованы лишь путем объединения усилий центра и местных факторов. Отсюда вытекает следующий вывод: двойное подчинение должно охватывать возможно более широкую область и иметь наиболее широкое применение.

Эта позиция нереальна хотя бы по той причине, что есть проблемы, которые должны быть разрешены на одном уровне, поскольку по своей сущности не поддаются разделению на участки, хотя, несомненно, они интересуют две или больше инстанции. Например, разработка сети автобусных сообщений интересует как волость, так и воеводство, однако этот вопрос должен быть локализован на одном уровне, поскольку представляет собой неразрывное целое. И хотя следует учитывать и согласовывать требования различных регионов и мест, все же решение должно быть одно, общее и касающееся целого.

К представителям сформулированной выше крайней позиции принадлежит известный советский автор В. Г. Вишняков, который пишет: “Подчинение только по вертикали или только по горизонтали не может в большинстве случаев наиболее целесообразно решить проблемы мобилизации всех ресурсов (природных, трудовых, технических и т. д.) и их рационального комплексного использования”.

Нам кажется, что на проблему двойного подчинения следует взглянуть иначе. Несомненно, сотрудничество всех местных органов (т.е. не только местных учреждений, но и местных общественных организаций, местной прессы, местного общественного мнения и т. д.) в мероприятиях общегосударственного характера может быть весьма желательным, а временами и просто необходимым. От такого сотрудничества наверняка получают пользу также высшие органы народного контроля, прокуратура, служба безопасности и т. п. Но при двойном подчинении речь идет именно о “подчинении”, а не о “сотрудничестве”. Идея органических функций гласит, что решения должны приниматься там, где объективно имеются для этого наилучшие условия. Поэтому диапазон двойного подчинения должен иметь определенные границы. Есть области деятельности, которые могут быть локализованы на данных уровнях управления, но есть и такие, которые охватывают более чем одну инстанцию, а иногда — все инстанции. Это и есть поле для двойного подчинения.

В Положении о народных Советах ПНР от 25 января 1958 г. не отделена сфера вертикальной подчиненности от горизонтальной и не предусмотрены средства, предупреждающие нарушение надлежащих пропорций между ними. В интересах рациональности деятельности административных органов необходимо устранить данный недостаток. Это нужно сделать и для того, чтобы иметь возможность полностью реализовать идею органических функций. Если какая-то область деятельности находится в двойном подчинении, то необходимо знать, какой ее аспект составляет органическую функцию данной ступени, поддаются ли технически эти аспекты выделению и на какой основе отделить сферу вертикальной подчиненности от горизонтальной.

Среди относительно немногих исследователей, занимающихся проблемой двойной подчиненности, царит единодушное убеждение, что компетенция отдельных центров управления по вертикали и по горизонтали надлежащим образом не выявлена. Относительно двойной подчиненности промышленных предприятий важно отметить, что выделение незначительного числа предприятий из сферы отраслевого производства и включение их в местную промышленность, т.е. в систему двойной подчиненности, не гарантирует народным Советам влияния ни на общие экономические отношения региона, ни на снабжение населения, поскольку данное число предприятий дает ничтожный процент того, что выпускает промышленность. Задачей народных Советов как хозяев территории должно быть воздействие на совокупность хозяйственных отношений руководимой местности; для этого недостаточно влияния на местную промышленность. Народным Советам целесообразнее сосредоточить усилия на основополагающих для региона проблемах, с помощью которых можно в определенном отношении влиять на всю промышленность и хозяйственную жизнь региона.

Координация

В соответствии с взглядами представителей теории организации координацию можно рассматривать как функцию управления. А. Файоль помещает координацию в состав разработанного им перечня функций управления.

Усиление необходимости в текущей координации и нарастание связанных с этим различных затруднений прямо пропорционально организационным ошибкам в области структуры, ошибкам в разделении функций между отдельными звеньями административной структуры (дублирование, “бреши”), неточным и неясным разграничениям прав между индивидуальными рабочими местами, группами и уровнями аппарата управления. Объем задач и обязанностей следует распределить между заводоуправлениями, местными органами власти и другими органами управления так, чтобы это распределение не создавало для координации проблем или сводило их до минимума.

Система информации

В наших органах управления система информации относится к наиболее запущенному участку. Следует отметить, что в настоящее время информационные каналы почти целиком перекрываются каналами служебной связи, в рамках которой проходят распоряжения и отчетность. Издания государственных актов, бюллетень постановлений ПНР, “Польский монитор”, журналы отдельных ведомств и проходящие по каналам служебной связи новые нормативы, размножаемые копировально-множительной техникой, составляют традиционно сформированную и стихийно возникшую “систему информации”. При этом почти на каждое рабочее место, особенно на руководящие, обрушивается лавина информации, с которой зачастую нет времени ознакомиться или на которую жаль тратить время. Некоторые авторы справедливо считают, что подобное явление можно отнести к фактору “информационных помех”. Примером может быть руководитель, который тонет в массе информации, но не находит как раз той, которая ему нужна.

Проблема состоит в том, что каждое рабочее место — руководящего или неруководящего работника — нуждается в определенной информации (см. 2.4.3). Однако загромождение какого-либо рабочего места ненужной информацией вызывает необходимость в дополнительной работе — сортировке информации.

По нашему мнению, необходимо обратить внимание на следующие вопросы:

- а) принимать только ту информацию, которая используется систематически;
- б) получать информацию в такой обобщенной, сводной форме, чтобы можно было сделать из нее нужные выводы без дополнительных подсчетов или сопоставлений; следует также установить, кто будет готовить такую информацию;
- в) определить такой способ получения информации, который в максимальной степени гарантирует ее точность и объективность при одновременном ограничении трудоемкости получения этой информации.

Каждое рабочее место — руководящего или неруководящего работника — должно иметь определенную необходимую информацию от тех рабочих мест, с которыми оно связано по своей работе. Это будет способствовать правильному сотрудничеству и взаимодействию. В описаниях взаимосвязанных рабочих мест должны быть отражены взаимные обязанности и полномочия, чтобы таким образом обеспечить пути обмена информацией. Необходимая информация может исходить из разных источников, лежащих нередко за пределами данного органа управления. В таких случаях должны быть продуманы пути, доводящие эту информацию прямо до тех рабочих мест, на которых она будет использована, без загрузки служебной связи.

Цель наших рассуждений — обратить внимание каждого административного органа на вопрос: нельзя ли кое-что улучшить в установившейся системе информации?

Вспомогательные и штабные службы

Проанализируем проблему: может ли при создании различных специализированных вспомогательных подразделений или групп в определенных звеньях аппарата административного управления господствовать произвольность и свобода? И должны ли все решения в этом вопросе приниматься исключительно под нажимом конкретных обстоятельств? Удастся ли установить какие-то общие принципы и закономерности, которые надлежит принимать во внимание (исключая упомянутые нажимы)?

Приступая к рассмотрению этой проблемы, обратимся к общим замечаниям, высказанным по этому поводу Кунцем и о'Доннелом. Они утверждают, что, находясь перед альтернативой: покупать данную услугу (или данную ценность) или же наладить ее производство в собственной сфере (т.е. создать вспомогательное производство), мы стоим перед выбором решения более гибкого, гарантирующего большую свободу маневра, или же решения жесткого, снижающего эту свободу. Совершенно очевидно, что если какое-то учреждение арендует для себя в зависимости от потребности автомашины, то оно всегда имеет возможность отказаться от аренды или изменить договор по части количества автомашин. Иначе обстоит дело, если учреждение, предположим, закупит 20 автомашин. Обладание автомашинами в определенной степени придаст решению жесткость: возможно, это учреждение могло бы выбрать водный или железнодорожный транспорт, если бы не вложило значительные средства и усилия в организацию собственного автомобильного транспорта.

Можно привести еще один аргумент против "обрастания" органов основной деятельности специализированными пристройками. Это — "издержки в области человеческих взаимоотношений". Каждый руководитель вспомогательной единицы, с одной стороны, подчинен начальнику, возглавляющему основную деятельность, а с другой стороны, в определенной степени связан со своей профессиональной средой.

Никто не станет отрицать, что выделение в различных частях административной структуры небольших подразделений

4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: КОММУНИКАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ИХ ОРГАНИЗАЦИЯ

Саймон Г.А. и др. Менеджмент в организациях. М., 1997. Стр. 169-200. Пер. с англ

Обеспечение взаимодействия: и их организация

Трагедия, которую пережили американцы в Пирл-Харборе в 1941г., - это один из драматических примеров возможных последствий сбоя при обмене информацией в организации. Этой трагедии, несомненно, можно было бы избежать, если бы не два серьезных срыва в военной системе передачи информации. Первый — отсутствие у высшего военного руководства должного внимания к перехваченному сообщению «Ветры», которое предупредило о предстоящем нападении. Второй — невозможность передать военному командованию на Гавайских островах информацию о приближении к Пирл-Харбору неизвестных самолетов, которые один военнослужащий случайно заметил на мониторе радарной установки.

Менее драматичную, но такую же важную роль обмен информацией играет в повседневной работе каждой организации. Без него нельзя сделать даже первых шагов к человеческому сотрудничеству, а говорить об организационных проблемах вообще невозможно, не упомянув или по крайней мере не имея в виду обмен информацией. Фактически в предыдущих главах едва ли найдется тема, которая не связана с обменом информацией. В частности, обмен информацией есть основа для осуществления полномочий. Настоящая глава будет посвящена изучению природы обмена информацией и препятствиям на пути ее эффективной передачи.

Роль обмена информацией в организации

Выбор модели поведения служащих организации в их каждодневной деятельности можно рассматривать как следствие определенных предпосылок - ценностных и практических. Источники этих предпосылок обозначены как «воздействия» на различные варианты поведения служащего. Когда член организации должен принять конкретное решение, он исходит из предпосылок, данных ему этой организацией, и принятое им решение, переданное в этой же организации другим лицам, обеспечивает им предпосылки для принятия следующих решений.

Этот процесс — центральный для всех моделей поведения в организации. Его можно проиллюстрировать примером полицейского патрулирующего в автомобиле какой-либо конкретный район. Он получает общие инструкции по патрулированию и утвержденный регламент. Утром, приступая к работе, он может получить конкретные указания относительно объектов наблюдения в течение дня список номерных знаков похищенных автомобилей и, скажем описание беглого преступника. Во время патрулирования может быть получено по радиотелефону задание проверить сигнал о проникновении в магазин преступников.

Патрульный полицейский в этом случае становится источником информации, влияющей на поведение других членов организации. Его докладная о проверке упомянутого магазина передается в следственный отдел, где становится предпосылкой для дальнейших действий следователя. Некоторые данные из его докладной включаются в еженедельную сводку начальнику полиции. Информация, содержащаяся в этой недельной сводке может привести, скажем, к перераспределению районов патрулирования, чтобы нагрузка на полицейских была более равномерной. Другие данные из этой сводки будут внесены в досье о ломбардах, которые систематически проверяют следователи на предмет появления краденых вещей.

Обмен информацией и структура организации. Прослеживая путь любой информации от ее источника до пункта назначения, мы обнаруживаем сложную систему каналов, по которым текут команды и информация. Если на процесс передачи информации смотреть из центра принятия решения то можно видеть, что информация из источника ее происхождения притекает в центр принятия решения, откуда принятое решение направляется далее, чтобы оказать влияние на других членов данной организации, выполняющих это решение.

Наилучшее место принятия конкретного решения в организации в значительной степени будет определяться тем, куда информация эффективно и легко может быть передана из источника ее происхождения и откуда так же эффективно и легко принятое решение может быть передано в пункт совершения действия. Приведем пример. На решение работника социальной службы по заявлению об оказании материальной помощи должны влиять следующие факторы: (1) экономическое и социальное положение заявителя; (2) принятая практика в данной сфере деятельности и (3) принятые правила и социальная политика данного учреждения. Информацию по первому пункту получают в результате собеседования с заявителем, письменных запросов в соответствующие инстанции и обследования на месте. По второму пункту знания приобретаются в результате обучения и подготовки работника социальной службы, а также учета мнения и опыта вышестоящих начальников. Согласно третьему пункту политика данного учреждения регулируется в основном законодательным органом и руководителями организации.

Если решение по заявлению будет принимать работник социальной службы, то все эти сведения должны быть ему известны. В этом случае издержки передачи информации будут состоять из затрат его собственного времени на проведение обследования, расходов на его обучение общепринятым принципам в данной сфере деятельности и затрат на его ознакомление с политикой этого учреждения посредством формальной подготовки, инструктажа и консультаций с вышестоящим начальником или иным образом. После того как служащий принял решение, оно должно быть сообщено подателю заявления — это

относительно простой шаг. Отчет о своих действиях служащий должен направить вышестоящим начальникам для проверки и контроля.

Однако право принятия решения по заявлению может быть передано не рядовому работнику социальной службы, а начальнику учреждения. Это сократит цепочку передачи необходимой для принятия решения информации и цепочку, по которой проходит отчет о проделанной работе. Если бы рядовые работники социальной службы были освобождены от принятия этого решения, то не было бы необходимости так тщательно готовить их к этой деятельности — вместо этого усилия могли бы быть сконцентрированы на подготовке руководящего состава. Однако в этом случае возникнут новые расходы: рядовой работник должен будет направить вышестоящему начальнику информацию о всех обстоятельствах заявителя; работа эта очень объемная, а в некоторых деталях и невозможная — как передать неосознанные впечатления, полученные при собеседовании? Более того, возник бы еще один шаг — передать решение заявителю через рядового работника социальной службы.

Простота или сложность обмена информацией иногда становятся главными при определении того уровня управления, на котором будут приниматься конкретные решения (или, как говорят обычно, «как далеко можно делегировать полномочия»). Делегирование полномочий затрудняет передачу как информации о политике организации, которая определяется «наверху», так и обратных сообщений «наверх» о том, что эта политика принята. Делегирование полномочий может также вызвать дополнительные расходы на подготовку персонала, достаточно компетентного для принятия конкретных решений. Делегирование обычно уменьшает трудности передачи информации о конкретной ситуации в центр принятия решений и информации о принятом решении в место совершения действия. Все это было проиллюстрировано предыдущим примером.

Этапы обмена информацией. Обмен информацией состоит обычно из 3-х этапов.

1. Инициирование обмена информацией. Если, скажем, передается ежемесячный отчет, то кому-то должно быть дано задание подготовить этот отчет. Источники наиболее важной информации зачастую находятся за пределами организации или в ее особых «мозговых» подразделениях. Примерами в первом случае будет сигнал о пожаре, звонок в полицейское управление, заявка на патент или заявление рабочего о выплате ему компенсации. Примерами во втором случае будут донесения военного разведывательного самолета, информационное сообщение какого-либо посольства в Государственный департамент о событиях за рубежом или сводные статистические данные Министерства труд США о занятости.

2. Передача информации из источника ее происхождения пункт назначения.

3. Воздействие информации на получателя: она «передана» не тогда, когда ложится на стол получателя, а тогда, когда отложится в его мозгу. Здесь существует потенциальный разрыв между «чашкой чая и губами». Внимание этому вопросу будет уделено в следующих разделах данной главы.

С расходами и трудностями обмена информацией можно столкнуться на каждом из этих трех этапов. Однако прежде, чем мы перейдем к детальному анализу этих расходов и трудностей, опишем несколько подробнее элементы, из которых в организации состоит система обмена информацией.

Элементы системы обмена информацией.

Процесс обмена информацией в организациях условно можно разделить на две категории: планируемая, или формальная, передача информации и непланируемая, или неформальная, передача информации. В каждой организации существует некая официальная структура, с помощью которой сведения передаются по назначению. Но эта формальная их передача дополняется большим количеством информации, передача которой происходит от желания и даже нетерпения работников поделиться ею друг с другом даже тогда, когда это официально не разрешено, или даже запрещено.

Формальная передача информации. В крупной организации административные инструкции обычно оговаривают, кто кому может официально писать бумаги, кто кому должен докладывать и в каких случаях, кто просматривает памятные записки по конкретным вопросам, кто выдает информацию и т.п. В наиболее проработанной форме такое планирование и направление информации в нужный канал можно видеть в вооруженных силах, где сложные схемы передачи информации изложены в строго соблюдаемых официальных правилах.

Там, где работа организации состоит в обработке письменных заявлений или требований, правила процедуры также подробно оговаривают путь прохождения заявления: какая информация должна быть собрана и на каком этапе; что конкретно нужно сделать. Подобным же образом почти всегда формально определяются форма, содержание и ответственность за подготовку финансовых отчетов.

Стандартные формы (бланки). Одним из важных способов формализации передачи сведений является использование стандартизированных форм (бланков), в которые и вносится информация. Во многих организациях в дополнение к формам отчетности имеются бланки закупочных требований, определенные формы личных анкет, бланки заявлений и официальных писем. Главное преимущество любой формы состоит в том, что человеку, заполняющему ее, не нужно задумываться, когда, как и какую информацию требуется сообщить в данном случае. Указания на самом бланке или (в особых случаях) в специальном руководстве по его заполнению обычно оговаривают: 1) случаи, в которых применяется данная форма; 2) количество экземпляров, которое необходимо заполнить; 3) место, куда рассылаются эти экземпляры; 4) лицо, ответственное за заполнение различных разделов бланка, и 5) определения и другая информация, помогающая лицу, пользующемуся этой формой, правильно ее заполнить.

Эти указания сами являются своего рода информацией и должны быть квалифицированно составлены, чтобы можно было правильно использовать стандартную форму. Кроме того, указания не дадут результатов, если не будут доведены до сведения пользователей. Когда изменения в налоговом законодательстве вызвали чрезмерное увеличение количества налоговых деклараций, Налоговое управление вынуждено было разработать усовершенствованные формы и инструкции, которые были бы понятны налогоплательщикам и сообщали бы управлению сведения, необходимые для контроля за соблюдением закона.

Стандартные формы дают преимущества инициатору передаваемой информации: если человек вновь и вновь пишет постоянно повторяющийся текст, то введение в оборот соответствующего бланка значительно экономит время. Бланки выгодны также получателю информации: используя форму, он может уточнить какие именно сведения ему нужны в работе. Например, агент по закупкам вынужден вести обширную переписку со своим снабженцем, чтобы достичь полного взаимопонимания. Используя бланк требований, он может существенно сократить эту переписку. Налоговый инспектор подобным же образом может избежать тяжелого бремени, связанного с обменом информацией между ним и огромным числом налогоплательщиков. Кроме того, информацию, необходимую для принятия решения, могут заранее отбирать, используя формы, высококвалифицированные специалисты, а лица с меньшей подготовкой будут затем принимать решения.

Главный недостаток любой стандартной формы заключается в отсутствии у нее гибкости. Поскольку в ней точно определено, какую информацию и каким образом необходимо передать, то она сообщит и ложную информацию, если материал не соответствует форме. Любой человек, когда-либо заполнявший стандартную форму, бывал озадачен «не имеющими ответа» вопросами, которые не соответствуют конкретной ситуации. Какими бы ни были ответы на такие вопросы, они скорее введут в заблуждение, нежели проинформируют. Отсюда разработка и использование форм, хотя это и важно для построения систем обмена информацией, никоим образом не решают всех проблем обмена информацией в пределах одной организации или во взаимоотношениях с ее клиентами.

Прочие формальные требования. Стандартная форма может рассматриваться как предел формализации обмена информацией, поскольку она не оставляет почти ничего на усмотрение ее инициатора. Другую крайность (т.е. предельную свободу) представляют слухи — незапланированная и непреднамеренная передача информации, которая происходит как некий инцидент социальных контактов членов организации, «рожденного любопытства людей. Между этими крайними полюсами есть масса возможностей для преднамеренного замысла и планирования межличностных связей. Среди правил, которыми организации пользуются при внутреннем обмене информацией, особое значение имеют следующие.

1. Требование периодических отчетов. От сотрудника могут потребовать представлять ежедневные, еженедельные, ежемесячные или годовые отчеты о работе, не уточняя полностью его формы или содержания. Иногда подходящим случаем для отчетов являются регулярные собрания сотрудников. Многие начальники берут за правило встречаться с каждым подчиненным по меньшей мере каждый день и спрашивать: «Что нового?»
2. Частичная детализация формы или содержания передаваемой информации. Даже в тех случаях, когда информация не сводится в некую форму, могут быть введены определенные правила общего расположения материала и его содержания. В армии, например, донесения разбиваются на параграфы, требуется наличие подписей, оснований и т.п.
3. Детализация каналов рассылки информации, адресатов рассылки, допуска к информации. Правила могут также определять, кто должен готовить, проверять и одобрять перед отправкой различные виды информации.
4. Сортировка входящей информации. Правила могут вменять в обязанность работникам определенного подразделения организации читать входящую информацию и направлять ее соответствующим лицам в данной организации.

Формальный план обмена информацией и особенно детализация каналов ее распределения обычно тесно связаны с формальной системой властных полномочий может быть усилена, например, правилами которые ограничивают издание законных приказов лишь иерархическими каналами. Контрольные функции руководителей облегчаются требованием к подчиненным представлять отчеты которые направляются вверх по иерархической лестнице. Властные полномочия функциональных специалистов могут быть укреплены наделением их правом передавать информацию («информирую», «указываю» или «советую») по своей специализации другим членам организации. И наоборот, полномочия, вытекающие из функционального статуса, могут быть частично урезаны ограничением права данного специалиста направлять информацию помимо каналов иерархической структуры.

Формальный план обмена информацией, как и любой другой план , организации, эффективен только тогда, когда члены этой организации принимают его как обязательный, а это зависит от тех же психологических факторов, что и признание любых других властных полномочий. Санкции обнаруживают здесь сильные и слабые стороны так же, как и при проведении в жизнь любых других правил.

Формальная система обмена информацией имеет ограничения. Она не удовлетворяет полностью потребности организации — невозможно формализовать все, что происходит в организации. Установленные каналы не могут вместить все многообразие потребностей в обмене информацией. Кроме того, передача информации по каналам, как правило, не доносит всех смысловых тонкостей того, что предполагается сообщить. Формальный обмен информацией часто не может выразить реальные нужды и потребности организации из-за своей медлительности и негибкости.

Недостатки формальной системы обмена информацией всегда остро ощущает руководитель, назначенный в эту организацию недавно, — помимо официальных каналов у него еще мало контактов, которые позволяли бы ему передавать или получать информацию, необходимую для сотрудничества с другими подразделениями организации.

Чтобы быть эффективным, обмен информацией должен быть шире, чем официальная схема. Со стороны ее участников это требует общего «понимания», т.е. способности интерпретировать, основываясь на знаниях прошлой информации, а также на всем разнообразии информации далеко за пределами формальной структуры организации.

Неформальная передача информации. Перечисленные трудности приводят к росту неформальной системы передачи информации, которая дополняет формальную, предписанную систему. Например, начальник подразделения хочет иметь предварительную информацию о возможностях увеличения финансирования на следующий год. Он может получить эту информацию от одного из своих друзей — помощника начальника управления — задолго до того, как официальный бюллетень спустится вниз по установленным каналам.

Метод неформальной передачи информации. Существует множество путей неформального распространения информации. Приведем пример. Джоунз, Смит и Гольдберг работают в разных секторах, но обедают вместе. У каждого есть свои связи в подразделениях данной организации и они охотно обмениваются информацией. Г-жа Джонсон входит в тот же женский клуб, что и жена г-на Александера, административного помощника начальника управления. Г-жа Джонсон узнает некую информацию, сообщает ее своему мужу, а тот в свою очередь передает ее сотрудникам своего сектора.

Но неформальная передача информации — это не только неизбежные, и даже в некоторой степени незаконные, внутриучрежденческие разговоры и слухи. Она включает любую информацию вне официальных каналов. Не всегда легко определить, что имеется в виду под «каналами» — обычно это передача информации по линиям формального построения полномочий или линиям, которые были установлены официальной иерархической, структурой. Во многих организациях большая часть информации, используемой при принятии директивных решений, передается неофициально.

Неформальная передача информации выстраивает свои главные каналы на основе социальных групп, определяющих структуру организации. Частое общение и общее отождествление себя с организацией, которые, как мы видели, являются одновременно причиной и следствием структуры социальных групп, обеспечивают средства для эффективной передачи информации. Следовательно, неформальная передача информации находится в таком же соотношении с полномочиями отождествляющих себя групп и лиц, как и официальная передача информации в соотношении с иерархической структурой полномочий. Полномочия функционального специалиста могут определяться формальной или неформальной системой передачи информации в зависимости от того, насколько строго формальная передача информации ограничена каналами иерархической структуры.

Последствия неформальной передачи информации. Система неформальной передачи информации является одновременно необходимой, неизбежной и иногда раздражающей. В то время как она часто дает возможность организации быстрее, чем по формальной процедуре, приспособиться к меняющимся условиям (т.е. минуя формальные структуры), она же вносит разлад в официальные соотношения полномочий и затрудняет координацию. Довольно часто неофициально переданная информация бывает искаженной и неверной, поскольку она не подлежит официальному контролю.

Один из наиболее действенных способов усилить свое влияние в организации (как осознанно, так и неосознанно) заключается в интенсивном развитии каналов неформальных связей. Люди, стремящиеся к этому, общаются с сотрудниками стратегически важных подразделений с тем, чтобы иметь возможность «потрясти плодоносящее дерево и его многочисленные ветви». Они могут также старательно строить отношения с лицами, занимающими более высокое положение в организации, чтобы с их помощью «взращивать» свои идеи и предложения.

Нет никаких сомнений, что таким образом может быть приобретена реальная власть. Ради достижения каких целей она будет использована, зависит от побудитель-

ных мотивов приобретшего ее человека. Люди, использующие неофициальные каналы информации, становятся особенно влиятельными, когда формальная система передачи информации перестает отвечать требованиям организации.

Развитая система неформальной передачи информации, которая дополняет формальную, часто дает возможность организации выполнять свои задачи быстро и оперативно. При этом сотрудники могут достичь полноты понимания, что было бы невозможно при наличии лишь формальной системы.

Насколько можно полагаться на неформальную систему передачи информации, в основном зависит от размера организации и восприятия ее целей. На формальную передачу информации крупные организации должны полагаться в гораздо большей степени, нежели мелкие: не так просто в крупной организации «позвать Джона и выяснить, что он, имел в виду на самом деле». Деятельность крупных организаций не может зависеть от того понимания информации, которое складывается в результате непосредственных личных взаимоотношений сотрудников. К тому же, в большинстве крупных организаций по сравнению с мелкими сложность стоящих перед ними задач и множество разнообразных социальных групп с различными интересами требуют делать больший упор на формальную передачу информации.

Внутренние и внешние каналы обмена информацией. Правительственные учреждения должны поддерживать постоянный поток информации не только между своими штатными сотрудниками, но и другими учреждениями, Конгрессом и населением. При использовании внутренних и внешних каналов обмена информация иногда накладывается друг на друга, что вызывает ряд административно-управленческих проблем.

Различие требований, предъявляемых к внутренним и внешним каналам обмена информацией, можно проиллюстрировать гипотетической ситуацией с кампанией, которую проводит полицейское управление большого города против нарушений правил уличного движения. После того как принято решение начать кампанию, необходимо проинформировать полицейских об ее характере, месте каждого из них в общей картине кампании. Можно в каждом полицейском участке провести собрания, издать приказы, поставить задачи, вывесить карты движения транспорта с отмеченными на них опасными местами и т.д. Процесс передачи информации здесь облегчается подготовленностью личного состава, занимающегося решением общей задачи, отношениями в рамках одной системы полномочий: если капитан местного полицейского участка попросит своих подчиненных присутствовать на подобном собрании, то они, безусловно, придут.

Однако кампания за безопасность движения будет гораздо более эффективной, если полиция заручится и поддержкой, населения. Значит, надо проинформировать автовладельцев об этой кампании и о том, что именно от них требуется. Распространение такой информации становится особой задачей полицейского управления. Сотрудник по связям с общественностью должен проследить за тем, чтобы средства массовой информации — газеты, радио и телестанции — получили соответствующие сведения в стратегически выгодных местах можно вывесить плакаты или установить щиты. Другие организации, такие как Национальный совет безопасности и некоторые страховые компании, тоже будут способствовать широкой гласности кампании за безопасность движения. Итак, задача по распространению информации по внешним каналам гораздо труднее и менее определена по результатам, чем задача ее распространения по внутренним каналам, и потребует использования различных административных приемов.

Ниже будут рассматриваться в основном вопросы распространения информации внутри организаций. Проблемами информационных связей с внешним миром мы займемся довольно подробно в следующих главах.

Барьеры на пути эффективного обмена информацией

Свойственная людям неспособность объясниться друг с другом вызывает непонимание. О несбывшихся планах и чаяниях люди часто вспоминают с горечью: «если бы это можно было разъяснить» или «если бы я сказала это иначе, он может быть и понял бы».

Препятствия в системе передачи информации являются одной из наиболее серьезных проблем в административном управлении. Они могут возникнуть на любом из трех этапов процесса передачи информации: инициирования, передачи или приема. Те, кто обладает информацией, могут оказаться не в состоянии сообщить ее тем, кому информация нужна как основа для действий; те, кто должен передать информацию, могут оказаться не в состоянии это сделать; те, кто получает информацию, могут не пожелать или оказаться не в состоянии усвоить ее.

Языковой барьер. Наиболее серьезным барьером на пути эффективного обмена информацией является использование языка, не понятного получателю. В обществе с таким разнообразием специальностей, как у нас, существуют сотни различных специализированных языков: то, что понятно любому врачу, является «китайской грамотой» для непосвященных; простые для опытного машиниста слова непонятны тому же врачу. Запас слов, которые повседневно употребляют люди, на самом деле очень скуден. Но главная трудность состоит даже и не в этом.

Часто слова, которыми пользуются все, у разных людей означают разные понятия. Философы Огден, Ричардс и Карнап утверждают, что многие ловушки в философии коренятся в неправильном пользовании языком. Специалисты по семантике также убеждены, что многие так называемые проблемы на самом деле являются псевдопроблемами, которые исчезают, если правильно пользоваться языком.

В административных структурах письменную информацию правильно воспринимать гораздо труднее, чем устную. При непосредственных контактах, лицом к лицу, люди стараются говорить так, чтобы слушатель их понял, а если этого не происходит, то это легко заметить. Тогда можно повторить сказанное иначе, объяснить, что имелось в виду на самом деле. У автора письменного сообщения нет возможности оценить свою аудиторию и определить, в какой степени поняты его слова.

Определение меры трудности языка. В настоящее время существуют способы измерения уровня трудности понимания письменной информации и определения того, на какую аудиторию она рассчитана. Например, печатное объявление, предназначенное для лиц, ищущих работу, выглядело так:

«Сколько нужно времени, чтобы стать хорошим мотористом? Электрическая швейная машинка, как и пишущая машинка, счетная машинка или калькулятор, является сложным оборудованием. Учащийся, поступающий в бизнес-колледж, проводит шесть месяцев, изучая основы машинописи. Скорость и профессионализм приобретаются только практикой и опытом работы в деловой конторе. Человек с обычными способностями может научиться работать на машинке за 2-3 месяца и стать опытным и умелым мотористом через 4-6 месяцев. От нас требуется понести расходы свыше 300 долл. на подготовку каждого моториста».

Анализ показал, что этот текст будет не понятен человеку без среднего образования и даже тому, кто прошел некоторое обучение в колледже. Тогда объявление было переписано и стало читаться так:

«Как скоро вы можете стать хорошим работником? В школе бизнеса люди проводят шесть месяцев, чтобы научиться печатать на машинке или обращаться с электрическим калькулятором. Скорость и хорошая работа достигаются только практикой в школе и на рабочем месте. Большинство тех, кого мы набираем, в состоянии научиться хорошо шить на электрических машинках за 2-3 месяца. Некоторые могут обучиться и за более короткое время. Обычно нужно 4-6 месяцев, чтобы стать высококвалифицированным работником. Обучение стоит нам 300 долл. Вот почему мы тщательно подбираем таких работников, которые нам нужны».

Совершенно очевидно, что переработанный текст стал гораздо проще. Измерение его по той же шкале. Измерение его той же шкале трудностей, что и первоначального варианта, показало, что он должен быть понятен и шестикласснику.

Абракадабра. Многие официальные материалы имеют любопытное юридически подобное обрамление и пронизаны словечками «при этом», «вышеупомянутые» и тому подобными канцелярскими «украшениями». Они могут вызвать трепет у того, кто их получит, но едва ли обеспечат понимание. Во время второй мировой войны Мори Маверик, директор Корпорации малых военных предприятий, вел ожесточенную борьбу против такого стиля. Для своих сотрудников он издал приказ: «Держитесь подальше от языка-абракадабры. Он лишь выставляет людей дураками». Хотя борьба против абракадабры не была выиграна — тогда она фактически только началась, потрясший ее удар Маверика, дополненный методикой измерения трудности понимания текста, разработанной Рудольфом Флешем и другими, постепенно даст о себе знать. Флеш пишет об этой проблеме: «Будучи сверхточным, сверхабстрактным и сверхобезличенным, разговорный английский язык превратился в приниженный, вежливый, краткий до грубости и нелюбезный официальный стиль. Возьмите такое простое предложение, как «Я люблю вас», и оно становится «полным заверением в максимальном расположении, тем самым подразумеваемым».

Абракадабра создается частично как результат переноса в новую среду устаревших юридических формулировок и неправильно применяемого стремления к точности. При составлении закона, который затем будет истолковываться судами, налагающими наказания за его нарушение, необходима скрупулезная точность текста. При составлении же административного приказа можно пожертвовать абсолютной точностью ради удобочитаемости. Это дает лучшие результаты, чем буквальная точность, не понятная по смыслу. Но на практике составитель инструкции скорее всего попытается передать всевозможные тонкости и детали и включить их все в свою инструкцию.

«Собственные» языки. Сознательно или неосознанно в большинстве организаций развиваются своеобразные «собственные» языковые стили. Более того, в специализированных подразделениях организаций вырабатываются новые слова и новые значения старых слов. Очень часто это заходит настолько далеко, что приходится держать штатных переводчиков для общения с посторонними. Один из таких наиболее трудных, застывших во времени и уважаемых «собственных» языков — язык юристов. Во многих организациях юристов используют почти на каждом служебном уровне, чтобы истолковать неюристам язык даже внутренних документов. Это постоянное растолковывание и перетолковывание не только замедляет передачу информации, но во многих случаях препятствует ее эффективности.

Но не только у юристов существует свой специализированный набор слов. Сотрудники отделов кадров, бухгалтеры, работники социальной сферы и почти все специалисты вырабатывают свой собственный технический жаргон. Такая стенографическая речь, понятная специалистам, но часто не понятная посторонним, может фактически ускорить и сделать более эффективным обмен информацией с посвященными. Однако те, кто бездумно и легко постоянно используют жаргон, часто забывают, что их специализированная речь понятна не каждому.

Сфера компетенции. Очень часто процесс обмена информацией тормозится, поскольку те, кто ее предоставляет, передает или принимает, имеют определенный психологический склад ума, который мешает точному пониманию проблемы. Раздражители, воздействующие на глаза и уши, просеиваются, фильтруются и модифицируются нервной системой еще до того, как достигнут сознания, а память производит дальнейший отбор понятий, которые она сохранит и которые забудет. Такой же процесс отбора формирует и наши суждения о людях, так часто ошибочные. Если у нас складывается благоприятное впечатление о человеке, то мы скорее всего запоминаем о нем все хорошее, на что обратили внимание, и забываем, отбрасываем плохое. Только ряд ярких неприятных впечатлений может изменить первоначальную оценку.

Предвзятость. Когда человек или учреждение уже произвели «оценку ситуации», то отдельные факты, которые расходятся с их оценкой, скорее всего будут отброшены, насколько бы впечатляющими они ни были. Это объясняет многие сбои в военной разведке и это же, очевидно, было и одним из основных факторов внезапного и успешного немецкого наступления, которое привело к почти сокрушительному для союзников поражению в Арденнах в декабре 1944 г. По мнению Дж. Петти, «разведка до уровня «джн-2» дислоцированной там армейской группировки предсказала наступление за несколько дней вперед. Разведка же на более высоких уровнях изменила это заключение и доложила, что немцы скорее всего лишь укрепляли свои оборонительные позиции».

Отказ обращать внимание на факты особенно вероятен тогда, когда предвзятое оптимистическое мнение руководителя уж сложилось, а факты неприятны. Один из распространенных симптомов разочарования, который появляется, когда люди сталкиваются с дилеммой при отказе смотреть фактам в лицо, — это упорное желание продлить состояние иллюзии (фрустрация). Во время Великой депрессии 30-х годов правительство страны до 1933 г. верило своим же заверениям, что «процветание — прямо здесь, за углом», и использовало эти заверения, чтобы ослабив свою же неуверенность оправдать политику бездействия.

Эта проблема одинаково является как организационной, так и личностной.

Организации разрабатывают доктрины и стойко придерживаются их.

Решившись на что-то, им чрезвычайно трудно обращать внимание на сведения, которые ставят занятую ими позицию под сомнение. Первая реакция некоторых морских офицеров на сообщение о взрыве атомной бомбы была такой: дать через прессу разъяснение, что новое оружие не подрывает превосходства линкоров и авианосцев. Точно так же ранее заявления Билли Митчела о необходимости иметь превосходство в воздухе были сброшены со счетов и проигнорированы военными стратегами.

Избирательная реакция на поступающую информацию одинаково применима как к указаниям и приказам, так и к фактической информации. Когда в 1916 г. Конгресс ограничил полномочия Генерального штаба сухопутных войск положениями Закона о национальной обороне (1916), военный министр Бейкер выработал и принял такое толкование этого закона, которое свело эти положения практически к нулю. Он был твердо убежден полезности и необходимости Генерального штаба в том виде, в каком он действовал ранее, и не мог поверить, что Конгресс действительно хотел ослабить его функции.

Эффект специализации. Специализация служащего и конкретные цели организации, с которыми он себя отождествляет, определяют сферу компетенции, в пределах которой он истолковывает информацию. Специализация часто ведет к искажению перспективы, неспособности точно представить себе другие аспекты какой-либо конкретной проблемы. Такие искажения часто не позволяют специалистам правильно определить, что необходимо сообщить и почему.

Если в каком-либо городе растет преступность несовершеннолетних, начальник полиции будет склонен увеличить патрульную службу; управление по организации отдыха, основываясь на тех же фактах, будет считать необходимым расширить спортивную программу для подростков, в то время как управление социального попечительства может прийти к выводу, что надо больше уделять внимание заботе о детях из неблагополучных семей. Более того, в полицейском управлении может даже не возникнуть мысли сообщить о росте преступности несовершеннолетних другим заинтересованным организациям.

Подобным же образом каждая группа функциональных специалистов может применять своего рода «принцип наименьших действий» по отношению к получаемой информации, т.е. истолковывать ее в своем понимании наилучшего образа действий или в наименьшей степени нарушать сложившееся положение дел. Во время второй мировой войны начальник штаба сухопутных войск издал приказ, согласно которому служба снабжения должна закупать для военно-воздушных сил все снаряжение, которое

обычно использовалось в сухопутных войсках, в то время как военно-воздушные силы должны закупать для себя «специфическое» снаряжение (например, самолеты). Служба снабжения истолковывала термин «специфическое» как можно уже, а военно-воздушные силы — как можно шире, что отнюдь не способствовало разрешению спора о разграничении юрисдикции между двумя родами войск и порождало конфликт между ними.

В этих примерах очевидна склонность каждой группы специалистов видеть лишь те аспекты проблемы, которые затрагивают их специализацию, и заниматься проблемой в рамках средств, находящихся в их распоряжении.

Совокупное воздействие передачи информации на сферу компетенции. Любая конкретная информация получает у специалиста специфическое толкование. И наоборот, информация, которую он будет получать в течение какого-то времени, изменить сферу его компетенции. Таким путем можно расширять сферу компетенции, сообщая получателю информации то, что не является существенно важным для его действий. Если бы у начальника полиции была возможность узнать, чем в то время занимались управление по организации отдыха и управление социального попечительства и как их программы можно было бы увязать с решением проблемы преступности несовершеннолетних он, вполне вероятно, сообщал бы им важную информацию в этой области и увязывал бы действия своего управления с их программами. Те работники, кого оперативно информируют об общей цели организации и о том, каким образом их вклад способствует ее достижению, скорее всего будут менее подвержены «парализующему эгоизму», вызываемому узким пониманием своих функции. Однако до тех пор, пока у нас будет существовать специализация на работе, барьер сферы компетенции будет постоянной и мучительной проблемой. Во многих отношениях те, кто занимается передачей информации в организациях, похожи на трех слепцов в басне Эзопа, которые определяли слона то той конкретной его части, которую им довелось ощупать. Многие так никогда и не смогут увидеть или даже предположить всего слона.

Дистанция между работниками в зависимости от их статуса. Во многих организациях непосредственные контакты происходят между людьми, близкими по статусу. Общение между теми кто отдален друг от друга шкалой статуса, чаще происходит через посредников. Когда в контакт вступают люди различной служебного положения, связь вышестоящего начальника с подчиненным обычно осуществляется легче, чем связь подчиненного с начальником. Если бы связи между различными по служебному статусу людьми не были затруднены, то в организациях не были бы необходимости, как это часто делается, вывешивать ящики для предложений, которые дают возможность работникам низшего звена доводить свои идеи до сведения высших руководителей. Опыт показывает, что это средство часто оказывается недостаточным, чтобы снять барьер в общении между людьми, занимающими разные должности.

Различия по статусу оказывают значительное фильтрующее и искажающее влияние на общение как снизу вверх, так и сверху вниз. Общение снизу вверх затруднено из-за желания снискать расположение тех, кто находится у власти; о хороших новостях рассказывают, о плохих — нет. История Харуна аль-Рашида, халифа, который пероделся нищим и пошел в толпу народа, чтобы узнать их истинные мысли, — это история изоляции любого высокопоставленного руководителя. Многие руководители надежно изолированы от функциональных уровней своей организации. По ряду причин приятные сведения скорее сообщаются наверх, чем информация об ошибках. Подчиненные не хотят привлекать к ним внимание и показаться беспомощными в решении трудных вопросов. Они хотят говорить руководителю то, что он хотел бы услышать. Поэтому наверху состояние дел обычно выглядит более благополучным, чем оно есть на самом деле.

У высших руководителей часто складывается совершенно нереальная картина морального состояния и подлинных взглядов работников. Из-за того, что почти все слушающие будут приятными, вежливыми и уважительными в личном общении с ним, руководитель легко забывает, *что такое поведение отражает лишь соотношение долж-*

ностей по статусу и не обязательно реальные чувства работников по отношению к нему или к организации. За спиной они могут называть его «явно напыщенное ничтожество».

Как правило, к предложению, идущему снизу вверх, относятся не с таким же вниманием и серьезностью, как к предложению, идущему сверху вниз. Если бы не новобранец, а генерал Шорт заметил приближение японских самолетов к Пирл-Харбору, можно быть уверенным, что донесение не застряло бы на долгие часы. Главная причина игнорирования сведений, поступающих от низкого по статусу персонала, заключается в психологической незрелости высокопоставленных лиц. Руководители, которые находят удовольствие в своем статусе (в большей или меньшей степени это верно в отношении всех руководителей), находят для себя источник значительного удовлетворения в своем праве не слушать других. Предложение, проистекающее из скромного источника, сознательно или подсознательно может рассматриваться как вызов должностному положению и своей «безупречной мудрости».

Такая реакция часто оправдывается тем, что человек более низкого служебного статуса не в состоянии «видеть всю ситуацию». Он не может внести полезного предложения, поскольку не владеет фактами, известными только высшим руководителям. В этом, конечно, может быть некоторая доля правды. Опыт с «ящичной» системой обычно показывает, что значительная часть предложений ранее уже рассматривалась на более высоких уровнях и они были отвергнуты. Этот довод подчеркивает, что в организациях решения обычно принимаются там, где имеется необходимая информация. И если работник обладает достаточной информацией, чтобы внести полезное предложение, то ему достаточно доверяют, чтобы осуществить его. На практике во многих организациях это не соответствует действительности, и утверждение о том, что предложение, исходящее от кого-либо на низшем уровне, непременно будет отвергнуто, становится ложным.

Существование барьера на пути потока информации, возникающего на основе статуса, имеет и свои положительные стороны. Время руководителя защищено от лиц, которые могут отнимать его впустую: статус руководителя сохраняет за ним инициативу в выборе общения. Во многих организациях принятие решений связано с участием многих людей, специалистов каждого в своей области. Руководителю высокого уровня дается значительная свобода в выборе таких специалистов, но его решения зависят как от его уверенности в людях и их советах, так и от его собственного анализа и размышлений.

Информация, спускаемая вниз по иерархической лестнице, часто искажается. Известно, как обычные замечания, скажем президента, истолковываются, перетолковываются и из них выжимается любой возможный и невозможный смысл. При принятии решений обычно принимаются как руководящие указания и высказывания тех, кто находится *выше на иерархической лестнице*, в то время как действительно деловое предложение остается без внимания.

Географическое расстояние. Одно из наиболее поразительных явлений нашего времени с далеко идущими последствиями — это огромное расширение технических возможностей связи. Современная технология обмена информацией изменила как структуру, так и проблемы управления организацией. Вероятно, более чем какой-либо другой единичный фактор, усовершенствование средств связи произвело централизующее воздействие на управление — централизующее в том смысле что за сотрудником на месте теперь можно осуществлять более пристальный контроль, чем это было возможно раньше.

Широко распространившиеся организации могут теперь ежечасно связываться со своей главной конторой. Это дало возможность центральным органам гораздо строже контролировать деятельность своих представителей на местах. Послы, которые раньше в переговорах с другими странами обладали широкими полномочиями и могли поступать по своему усмотрению, теперь должны постоянно сверять свое мнение с центральным правительством.

Даже когда географический разброс отделений невелик, как в случае с полицейскими управлениями и пожарными частями, эффект немедленной связи изменил весь образ их действия. Это обеспечивает более высокую эффективность и большую специализацию. Радиосвязь с полицейской или пожарной машиной дает возможность быстро вызвать их в район происшествия.

Недостатки технических средств связи. Современная техника не полностью преодолела проблемы связи на расстоянии, а кроме того, добавила и свои проблемы. Передача информации по почте, телеграфом или по телефону, хотя и происходит быстро, но не заменяет прямого личного обмена мнениями. Как указывал Лейэм, «препятствия на пути свободного обмена мыслями довольно трудно преодолеть в одном и том же городе, здании или даже комнате. Они становятся еще более трудно преодолимыми по мере увеличения расстояния между центральным учреждением и отделениями а местах. В одной и той же среде — географической, социальной профессиональной — *общее окружение* иногда дает множество подсказок к такому пониманию, которое даже точные слова не могли бы выразить. Этого элемента нет в передаче информации на расстояние».

Существует много трудностей при поддержании связи на расстоянии даже при наличии современных средств. Устная связь по телефону, хотя это и ближайший аналог непосредственного общения, коим образом не является его совершенной заменой. Это дорого, в техническом отношении несовершенно при больших расстояниях, а важные оттенки устной речи, которые обычно передаются выражением лица и жестами, отсутствуют.

Связь в письменной форме еще менее является адекватной заменой беседы. Даже по словесному составу письмо на двух страницах, отпечатанное через один интервал, эквивалентно всего десяти минутам разговора. Руководитель отдела может советоваться со своим вышестоящим начальником индивидуально и на совещаниях по полчаса или часу ежедневно. Для передачи такого же объема бесед в письменном виде понадобится за день шесть-двенадцать страниц текста, напечатанного через один интервал. Но никакое письмо не может точно передать идеи, возникающие в непосредственной беседе, когда можно заменить и сразу же поправить непонимание, задать вопрос и т.д.

Недостаточность делового общения. Ежедневный личный контакт стимулирует общение. Человек может в обеденный перерыв за столом передать своему начальнику или подчиненному какую-либо информацию, которую ему и в голову не придет излагать в письменном виде. Когда же в дело вступает фактор географического разделения, то люди на каждом конце линии связи начинают понимать, как трудно зримо представлять и постоянно удерживать в памяти, какая информация нужна на другом конце линии. Работники периферийных отделений из ежедневных газет или от клиентов узнают то, что должны были бы получать из центрального учреждения.

Вот, например, как узнают об изменении в правилах аренды квартир. Центральное руководство объявит о таком изменении, для всеобщего сведения на пресс-конференции и сразу же газеты передадут об этом по всей стране. Вашингтонские представители групп, занимающихся недвижимостью, часто по телеграфу или телефону также оповестят своих периферийных клиентов о новых правилах. Чтобы предотвратить их преждевременное разглашение, центральное руководство не будет заранее рассылать новые правила в местные отделения, а в результате квартиросъемщики и домовладельцы будут бомбардировать вопросами местный отделения до того, как из центрального учреждения они получат подробную информацию. Эта картина вновь и вновь повторялась в военное время, что было источником постоянных трений между центральными органами и периферийными отделениями.

Чрезмерный обмен информацией. Как это ни парадоксально периферийные отделения часто жалуются одновременно и в слишком большой объем информации и на то, что их недостаточно информируют обо всем новом. Попытки центрального учреждения скрупулезно контролировать периферию часто приводят к потоку процедурных правил, инструкций, бюллетеней и т.п., посылаемых на места. Большая часть этого материала тривиальна,

слишком подробна или не соответствует местным условиям, а местные отделения часто считают, что это именно так, он остается непрочитанным, неувоенным и безрезультатным. Эта проблема связана не только с географическим разделением, она относится вообще к рассылке информации в организации.

Самозащита инициатора информации. Мы уже указывали на то, что большинству людей трудно рассказывать о делах, которые, как они считают, представят их в плохом свете. Гораздо легче передавать сведения о сверхурочных часах работы, чем докладные о том, сколько раз рабочие опаздывали на работу или тратили на обед больше времени, чем положено. Кроме того, «честь мундира», требующая верности организации, к которой относишься, также не допускает сообщения негативных сведений. Вследствие этого доклады, идущие наверх (Конгрессу, Президенту или для широкой публики), обычно «подслащаются»: благоприятные сведения выпячиваются, а ошибки и неудачи — затеваются, приукрашиваются. Информация, спускаемая вниз, в равной степени подозрительна. Чтение любого внутреннего документа показывает, как тщательно руководители «объясняют» служащим свое поведение и действия в свете собственной мудрости и благосклонности по отношению к подчиненным. Частично это сознательный обман, частично — неосознанный. Эти искажения, посылаемые наверх и спускаемые вниз, затрудняют получение реальной и объективной картины дел в организации.

Давление другой работы. В обычной рабочей ситуации нормально, когда человеку не хватает времени. Он должен установить приоритеты в отношении предъявляемых к нему требований. В таких обстоятельствах он, вполне вероятно, откликнется на рабочую ситуацию, требующую немедленных действий, отдавая меньшее предпочтение составлению отчетов. Более того, постоянное требование дать подробные сведения о своей работе часто встречает молчаливое недовольство, поскольку это всегда расценивается как сомнение в добросовестности. Если человек не знает, почему его просят сообщить такие сведения, то у него может возникнуть мысль, что руководитель использует эти сведения против него или что этот запрос бессмыслен, что это просто имитация деятельности.

Подобным же образом центральное учреждение может придерживаться авторитарного взгляда на распространение информации и возмущаться постоянными запросами работников более низких уровней или на периферии. Оно тоже склонно отодвигать в сторону информационную работу и считать ее не столь важной. Таким образом, во многих учреждениях информационная работа считается канцелярским занятием — простой стенографической передачей решений. Информирование в этом случае будет отодвинуто на второй план.

Преднамеренное ограничение информации. Проблема с большей частью правительственной информации заключается в том, чтобы она попала по назначению и не была использована нежелательным образом. Всегда существуют разногласия между теми, кто считает, что у общественности должна быть полная информация по всем аспектам государственной политики и ее формирования — а это в основном журналисты, чья работа как раз заключается в распространении информации, — и сотрудника-ми государственной службы, утверждающими, что существенно важные для формирования государственного курса компромиссы были бы невозможны, если бы каждый шаг делался под безжалостным светом гласности.

Предавать или не предавать гласности — проблема не новая. Еще отцы — основатели страны постановили, что единственный, возможный способ достичь согласия по новой конституции — это проводить ее обсуждение без освещения в печати. Чтобы не допустить публикации материалов дискуссий, они поставили охрану при стареющем, блестящем, но словоохотливом Бенджамине Франклине; его откровения в ближайших тавернах могли поставить под угрозу цели Конвента.

Довольно часто считается, что для успешной реализации правительственных программ необходимо окружить их определенной долей секретности, по крайней мере

на начальных этапах. Перед первой мировой войной у Генерального штаба армии США были большие трудности с планированием мобилизации поскольку группы несогласных в Конгрессе использовали эту информацию для доказательства стремления Генерального штаба втянуть народ в войну. Во время второй мировой войны шла упорная борьба между теми, кто считал, что американский народ должен получать информацию лишь об успехах в войне, и теми, кто считал необходимым предоставление всей полноты информации.

Программа ядерной энергетики, вероятно, является наилучшим современным примером этой дилеммы. Нужды безопасности требуют, чтобы были введены строгие правила распространения информации о ядерной энергетике. Но эти же самые ограничения серьезно затрудняют общение между учеными, занятыми научными исследованиями в области ядерной физики. Подобные ограничения мешают и Конгрессу в его попытках определить потребности обороны, ибо до тех пор, пока Конгресс не знает, каков потенциал атомной войны, он не может принять разумное решение о размерах и характере вооруженных сил. Без такой информации он должен принимать законы вслепую.

Один из результатов «гласной» работы большинства ведомств заключается в том, что они часто не в состоянии исправить допущенные ошибки или хотя бы проанализировать их и при этом не дать информации своим противникам в прессе или Конгрессе. А реакция на это — завеса секретности даже внутри самой организации.

Конечно, неограниченное распространение информации в правительственных ведомствах и между ними и общественностью может вызвать административные трудности, позволить «осведомленным лицам» в организации извлекать личную выгоду из предварительных сведений о будущих политических курсах, а в некоторых областях ставить под угрозу и национальную безопасность. С другой стороны, введение ограничений может серьезно угрожать эффективности демократических рычагов. Одним из непредвиденных последствий второй мировой войны и послевоенных международных проблем было беспрецедентное расширение понятия «ограничения по соображениям безопасности», что стало чрезвычайно опасным оружием в руках чиновников, определяющих эти ограничения.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ОРГАНИЗАЦИЯ КОММУНИКАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ

В любой организации могут быть эффективно переданы большие объемы информации. Часть этого потока формально планируется, а каналы их передачи выбираются сознательно, другая часть носит неформальный характер, возникая из комплекса взаимоотношений в организации.

Сильное воздействие на беспрепятственность и эффективность процесса коммуникации оказывает структура системы обмена информацией. Многие трудности, которые связаны с инициированием, передачей и получением сообщений, могут быть уменьшены благодаря хорошей организации коммуникативной системы. В данной главе мы рассмотрим некоторые аспекты этой темы, в частности обеспечение распространения решений; согласование перед принятием решений; фиксацию предшествующего опыта; организацию сбора информации (информационная функция).

Организация распространения информации

Распространение информации может регулироваться их инициатором в процессе передачи и даже адресатом. Те, кто инициирует или передает сообщение, могут решить, должно ли оно быть доведено до всех служащих организации или только до конкретных лиц; должно ли оно быть направлено вниз или вверх по иерархической лестнице или передано по другим, неиерархическим каналам. При передаче или получении информации может

происходить ее «отсеивание», чтобы оградить руководителей от чрезмерного объема информации и привлечь их внимание к наиболее важным сообщениям.

Доведение информации до каждого служащего. Простой метод обеспечения адекватной передачи информации все структуры организации — это ее доведение до каждого члена организации. Мы уже называли две очевидные причины, по которым этот метод не используется выборочно. Первая — соблюдение безопасности с тем, чтобы ограничить распространение определенной информации. Вторая — избежать перегрузки информацией тех, к кому она не относится. Однако результатом этого может стать и пренебрежение всеми сообщениями — они могут спокойно перекочевать в корзину для мусора.

Следовательно, метод «доведения информации до каждого» используется только для распространения информации самого общего характера, например, для сообщения о внеочередном выходном дне. Информация, содержащая новости, интересные для всех служащих, может быть передана через еженедельный внутриведомственный печатный орган или через информационное табло.

Иерархические каналы. Полной противоположностью методу «доведения информации до каждого» является использование иерархических каналов обмена информацией. Руководители могут передавать информацию только своим непосредственным подчиненным и наоборот. В том случае, если коммуникация осуществляется по иерархической лестнице, каждое звено коммуникативной цепи действует как пункт селекции, на котором принимается решение — какая информация должна передаваться дальше вверх или вниз в каждом конкретном случае. Например, руководитель учреждения может информировать начальника отдела о том, что учреждение собирается запросить меньше средств, чтобы обеспечить себе политическую поддержку в Конгрессе. Начальник отдела, проанализировав эти сведения применительно к своему отделу, может предупредить заведующих подотделами, что скоро им придется работать при меньшей численности персонала. В свою очередь заведующий подотделом проинформирует начальников секторов о необходимости начать перемещение служащих.

Иерархическая лестница представляет собой широко используемый канал передачи официальных приказов и движения информации вверх и вниз. Однако движется она очень медленно из-за неизбежного перекрещивания информационных потоков. Например, если заведующий подотделом Джонс в учреждении А передает сообщение заведующему подотделом Мартину, в учреждении Б, это сообщение сначала поступает к начальнику отдела, чьим подчиненным является Джонс, затем к руководителю учреждения, затем к руководителю министерства, в чьем подчинении находятся оба учреждения — А и Б, затем к руководителю учреждения, затем к начальнику отдела, которому подчинен Мартин, и наконец, сообщение поступит к Мартину. Всего сообщение проходит шесть ступеней.

Если бы иерархические каналы были единственным средством обмена информацией между организационными единицами, то этот процесс стал бы крайне замедленным и громоздким, а руководители, занимающие высшие ступени в организационной пирамиде, превратились бы в непреодолимую преграду на пути информационного потока. Поэтому в реальных организациях информационные потоки направляются по многим каналам, как формальным, так и неформальным.

Неиерархические каналы. Каналы, отличающиеся от иерархических, часто используют неформальную основу. Однако и формальная коммуникационная система вполне может включать в себя некоторые из этих других каналов. Наиболее часто встречающиеся случаи их официального использования — это передача требований, например требований о том, чтобы рапортчики о причинах неявки на службу были переданы в центральное управление кадров или чтобы инвентаризационные ведомости были подготовлены по форме и переданы в центральное управление имущества.

Неиерархические каналы могут быть очень важны для обеспечения обмена информацией, связанной с планами и предложениями, до того, как по ним будет принято конкретное решение. Например, если градостроительное управление предлагает расширить улицу, то целесообразно, чтобы это предложение было рассмотрено департаментом, общественных работ, городским финансовым управлением и другими службами, прежде чем городскому совету будет дано конкретное указание. В связи с этим либо инициатор (в данном случае — градостроительное управление) должен быть наделен полномочиями определять, кто должен участвовать в подготовке решения, либо должен осуществляться формальный процесс согласования подготовки решения. Подробнее процесс согласования будет рассмотрен ниже.

Методы отсеивания. Если объем передаваемой информации слишком велик, коммуникационная система может давать сбои на стороне адресата. Об этом уже упоминалось как о проблеме, часто возникающей в местных офисах федеральных учреждений, но она может возникнуть и в любой крупной организации. Макмагон, Миллет и Огден приводят шокирующий, но не становящийся от этого менее типичным, пример подобного рода.

«Немногие административные учреждения проявили столь сильную решимость рационализировать организационную структуру и рабочие процедуры, как Управление по трудоустройству (УТ). Ранее в УТ был создан отдел процедур, ответственный за выпуск всех приказов и инструкций. Из этого отдела исходил поток административных приказов, уведомлений, инструкций, форм и организационных схем.

Для того чтобы собрать вместе все эти инструкции с последующими коррективами, сначала потребовалась одна вместительная папка, а затем — две. Не прошло и полутора лет, а сборник документов по служебным процедурам расширился до восемнадцати папок, но даже в них не уместился весь объем материалов, которые были выпущены отделом процедур.

Ежедневно специальные курьеры из отдела процедур совершали обход примерно двадцати пяти зданий в Вашингтоне, в которых размещалась УТ, разнося самые последние добавления или коррективы к Сборнику документов. Различные типы инструкций имели свои ярлыки: административные приказы, административные инструкции, административные уведомления, организационные схемы, инструкции местным отделениям, инструкции отделам в Вашингтоне, диаграммы, указы федеральной администрации, относящиеся к УТ, постановления Генерального контролера, постановления министра юстиции, административная информация, регулирующие документы, рабочие планы, справочники, служебные письма, письма местным отделениям УТ, меморандумы вашингтонским отделам УТ.

Материалы были столь детализированы, а рубрики столь многочисленны, что отделу процедур пришлось нанять двух или трех человек на полную зарплату. Они обходили все отделы и проверяли находятся ли все материалы в нужных местах. В качестве ориентира к Сборнику документов был подготовлен тематический указатель; а позднее издан дайджест «Сборника документов». Летом 1936 г. была предпринята вторая попытка издать вместо дайджеста тематический указатель. Директор одного из региональных отделений признался, что пытался найти смысл в инструкциях, присылаемых из Вашингтона, но для этого не нашлось достаточно времени».

Иногда проблемы подобного рода могут быть частично решены внимательным отношением к сообщениям из источника информации и к их распространению. Но меры по исправлению положения могут быть приняты и адресатом. Одна из таких мер — поручить нескольким сотрудникам или подразделению «просеивать» всю входящую информацию и направлять ее соответствующим адресатам. В военном министерстве такое «просеивание» является важной функцией отдела генерал-адъютанта. Во многих организациях вся входящая почта, кому бы она ни была адресована, вскрывается соответствующей службой, прочитывается и направляется в подразделения.

Чтобы уменьшить нагрузку на высших руководителей, информация может прежде просматриваться их помощниками, и из всего потока сообщений отбираться те, кото-

рые требуют личного внимания руководителя. В некоторых случаях материалам может быть придана форма дайджеста.

«Просеивание» важно для руководителей крупных организаций еще и потому, что позволяет сократить количество посетителей. Помощник руководителя, находящийся в другом кабинете, одним может отказать, просьбы других рассмотреть сам, а третьих направить, в соответствующее подразделение. Таким образом, остаются лишь те, кому действительно важно встретиться с руководителем, или те, кто достаточно упорно настаивает на этом.

Методы контроля и согласования

Процесс обмена информацией включает организацию, организационную единицу или руководителя в конкретную политику или направление действий. Например, отдел кадров может направить нескольким отделам инструкции по процедуре сокращения штатов либо сотрудник отдела жалоб может составить письмо, в котором уведомляет об удовлетворении или отклонении жалобы на невыплату компенсации по безработице. Если необходимо довести собственную точку зрения по этим решениям прежде, чем о них будет сообщено, то коммуникационная система должна обеспечивать соответствующие процедуры для консультирования и согласования.

Предложения по тому или иному решению могут быть рассмотрены до его принятия по ряду причин: получить экспертную оценку специалистов; обеспечить соответствие законодательству и политике исполнительной власти; обеспечить координацию с действиями других организаций; информировать участника процесса согласования о сути предложения. Если кому-либо предоставляется возможность высказать свое мнение о предложении, то, каково бы ни было это мнение, возникнут самые разные вопросы по поводу выдвигаемых предложений. Следовательно, хотя цели каждого рассмотрения могут быть разными, вполне вероятно, что все его участники будут частично повторять друг друга.

Правила подписи. Одним из методов контроля до принятия окончательного решения является соблюдение правил, определяющих, кто может подписывать сообщения различного характера перед тем, как они передаются. Например, Служба лесного хозяйства определяет несколько общих классов корреспонденции и указывает, кто может подписывать письма, относящиеся к соответствующему классу. Эти классы сообщений таковы: общеминистерские, службы в целом и главных управлений, региональных управлений, местных отделений, лесных округов и лесничеств. Например, к корреспонденции главных управлений относятся: «сообщения региональным управляющим, директорам экспериментальных станций, лаборатории лесных продуктов или другим местным отделениям; другим главным управлениям службы или другим учреждениям и лицам по вопросам, которые не выходят из компетенции управления, посылающего корреспонденцию, и которые не включены в общеминистерскую классификацию (1) или в классификацию службы в целом (2)».

Общеминистерская корреспонденция должна быть подписана министром сельского хозяйства; корреспонденция службы — директором Службы лесного хозяйства; корреспонденция главных управлений — начальниками соответствующих управлений и т.д. Выполнение этих правил возлагается на лицо, иницирующее сообщение, — в данном случае предполагается, что оно знает эти правила и готово их выполнять.

Подразделение экспертной оценки. Другая процедура, обеспечивающая учет всех точек зрения состоит в согласовании внесенного предложения с авторитетными специалистами до того, как оно будет передано руководителю на утверждение. Поскольку различные предложения нуждаются в согласовании с различными специалистами, сейчас в наиболее крупных федеральных учреждениях стала общепринятой практика создания отдела согласования и контроля (часто называемого «подразделением экспертной оценки»), в который должны поступать предложения, нуждающиеся в таком согласовании. Отдел определяет, какое согласование требуется, прежде чем предложение будет передано соответствующему руководителю для утверждения.

Проблемы обеспечения согласования. Чем больше людей участвует в согласовании предложения перед его принятием, тем более вероятно, что по крайней мере один из участников согласования выразит несогласие с теми или иными элементами содержания рассматриваемого предложения. Там, где вводятся процедуры согласования, важным для быстроты и качества коммуникации становится улаживание разногласий.

Один из методов состоит в том, чтобы позволить каждому участнику процесса согласования вносить поправки в документ, пока не будет выработана версия, с которой согласны все. На деле этот метод дает каждому участнику право свободного вето в отношении рассматриваемого предложения и может породить бесконечные отсрочки. Те, кто стремится достичь результата, могут пойти на компромисс без внутренней убежденности и часто с невысказанными оговорками. Продолжительные переговоры приводят к выработке пустого документа, который удовлетворяет всех потому, что ничего не означает и ничего не меняет. Компромисс в связи с закупкой оборудования между Службой снабжения и ВВС является типичным примером того, что создается в результате подобных переговоров.

Последняя ступень процесса согласования — утверждение предложения руководителем более высокого ранга, чем участники процесса согласования. Быстрота процесса согласования будет зависеть от того, насколько далеко могут продвинуться его участники в улаживании разногласий между собой перед тем, как предложение будет передано руководителю на утверждение. Когда важна быстрота принятия решения, она может быть обеспечена:

- (1) передачей предложения для одновременного анализа всеми участниками процесса согласования, а не по очереди;
- (2) установлением предельных сроков внесения критических замечаний и изменений;
- (3) просьбой или требованием, чтобы участники процесса согласования передавали свои комментарии руководителю, а не пытались улаживать разногласия между собой.

Именно в этом суть системы «сбора мнений», принятой в вооруженных силах, при которой каждый участник процесса согласования имеет право высказать свое мнение о предлагаемом документе и передать это мнение начальнику, принимающему окончательное решение, но не имеет права налагать вето на предложение, отсрочивать его или препятствовать тому, чтобы оно поступило на рабочий стол начальника в первоначальной форме.

Если процесс согласования оценивается лицами, иницирующими процесс коммуникации, как слишком обременительный, они могут обойти его неформальным образом. Мы знакомы с многочисленными примерами, когда документы «проталкивались» в обход отделов согласования и принимались «нелегально», т.е. без должного согласования, из-за полной невозможности удовлетворить и а, отстоять интересы всех подразделений, участвующих в процедуре согласования.

Альтернативы обычным методам согласования. Процедуры согласования являются немаловажной составной частью «бюрократизма» правительства, иногда крайне необходимого и оправданного. Согласование порождает дилемму: либо документы будут приниматься и передаваться без адекватного анализа, либо неудержимое стремление участников процесса согласования переделывать любой документ, попавший на их рабочий стол, будет приводить к немалым затратам на персонал и нежелательным отсрочкам.

Однако в некоторых случаях существуют пути, чтобы обойти эту дилемму. Один из них - рассматривать только «образцы» решений, а не каждое конкретное решение. Другой путь - анализировать решения после их принятия, а не до него. Каждый из этих путей применим, когда последствия отдельного ошибочного решения не слишком серьезны и основной целью анализа становятся предотвращение новых ошибок, если таковые уже совершены.

Как использование «образцов», так и замена предварительного анализа последующим иллюстрируются подходом к анализу решений, связанных с кадрами, в Администрации по делам фермерского кредита. Это учреждение предоставило своим региональным кадровым отделам широкую свободу действий в отношении должностной и тарифной клас-

сификации. Чтобы проверить, как местные отделы кадров проводят общеучрежденческую политику, в них периодически направлялись группы ревизоров, которые анализировали произвольно отобранные образцы решений, принятые служащими над местами. Такой метод обеспечивает значительный уровень децентрализации в принятии решений местными офисами и в то же время позволяет центральному учреждению судить о том, как осуществляется общеучрежденческая политика.

Использование совещаний и комитетов в коммуникации. Когда решения требуют согласования нескольких точек зрения, то для эффективного обмена информацией часто оказывается необходимым, чтобы все участвующие в подготовке решения были собраны вместе для непосредственного обсуждения на совещании или серии совещаний. Когда желательно формализовать процедуру совещаний и в серии совещаний участвует одна и та же группа людей, на определенный срок может быть создан комитет.

Важное преимущество совещаний и комитетов перед согласованием «шаг за шагом» состоит в том, что все участники могут прямо и одновременно общаться друг с другом. Этим создается максимальная возможность для свободного обмена информацией и идеями.

Одним из наиболее известных примеров эффективного использования комитетов в работе федерального правительства стала выработка законодательства и анализ плана Маршалла по оказанию помощи Европе. Государственный департамент, департаменты торговли, сельского хозяйства, внутренних дел, финансов и другие федеральные министерства откомандировали своих сотрудников для работы в комитетах, которые детально изучали предложения, ранее намеченные в Париже Комитетом по европейскому экономическому сотрудничеству. Среди предложений этого множества комитетов были проект Закона об экономическом сотрудничестве, анализ состояния дел в каждой из основных отраслей европейской экономики и предложения по бюджету нового учреждения. Работа по планированию сотрудничества оказалась столь эффективной, что, хотя позднее было внесено много изменений в деталях, Управление экономического сотрудничества начало реальную работу по предоставлению помощи менее чем через 30 дней после того, как Конгресс принял соответствующий закон и был назначен директор управления.

Успех работы на основе создания комитетов в данном случае определялся рядом причин. Две из них проливают свет на те условия, при которых можно ожидать, что совещания и комитеты облегчат общение. Во-первых, в годы войны в Вашингтоне сформировалась большая группа высокопоставленных молодых администраторов, которые находились в частном неформальном общении друг с другом и привыкли совместно обсуждать международные экономические проблемы. Следовательно, комитеты стали средством формализации неформальной системы коммуникации, которая уже в значительной степени действовала.

Во-вторых, проблемы, которые надо было решать при разработке программы экономической помощи, совершенно не уместались в жесткие рамки одного департамента. Почти каждый аспект программы представлял значительный интерес по крайней мере для шести-семи из них. В тех же случаях, когда проблема, обсуждаемая комитетом, интересна лишь немногим участникам, то работа такого комитета оказывается гораздо менее успешной. Например, многие мэры городов не проявляют интереса к еженедельным рабочим встречам с руководителями муниципальных учреждений и служб, потому что нежелание руководителей муниципальных учреждений говорить о своей деятельности столь велико, что проблемы, поднимаемые на этих встречах, интересны лишь для одного-двух учреждений. Лишь по таким всеохватывающим вопросам, как строительство муниципальных домов, бюджет, кадры, возникает убедительная причина для активного участия всех руководителей муниципальных учреждений и служб. Большинство мэров, которые пытались проводить рабочие встречи периодически, затем полностью отказались от этой практики или организовывали их только по основным проблемам, имеющим общий интерес.

Помимо обеспечения свободного обмена мнениями и, следовательно, принятия более проработанных решений, совещания и комитеты выполняют другие важные коммуникативные функции. Во-первых, они способствуют глубокому пониманию выработанных решений участниками совещаний и комитетов. Более того, чувства сопричастности к процессу выработки решения и ответственности за него сильно повышают мотивацию участников при выработке последующих решений. Не подлежит сомнению, что групповое участие в выработке решений обеспечивает согласие с новыми программами и организационными изменениями.

Только на уровне федерального правительства существует несколько сотен комитетов межминистерского характера. Это свидетельствует о растущей взаимосвязи программ различных федеральных министерств, особенно при воздействии этих программ на внешнюю политику и национальную экономику. Вероятно, почти такое же количество комитетов, связывающих друг с другом отдельные учреждения и отделы, существует внутри каждого из основных федеральных министерств.

Однако отсюда не следует, что комитеты являют собой картину ничем не нарушаемого великолепия, к подобному выводу прийти довольно трудно, имея в виду множество жалоб со стороны федеральных администраторов на обременительный характер работы комитетов. Конечно, по сути дела это жалобы на сложность федеральной администрации — сложность, которая есть скорее причина, чем следствие деятельности комитетов. Тем не менее комитеты могут оказаться крайне дорогостоящими и отнимающими много времени, если они создаются без реальных оснований, если их работа страдает от некомпетентного председателя или неудовлетворительной подготовки материалов и документов, если они продолжают существовать после выполнения своей задачи (такое нередко случается). Часто комитеты используются для решения несвойственных им задач. Например, комитет может рассмотреть документ, который был составлен предварительно, но почти никогда группа более 2 человек не может выполнить работу по составлению документа. Точно так же комитеты часто увязают в дискуссиях по практическим вопросам, которые могли бы быть гораздо лучше и быстрее решены, минуя комитеты.

Поскольку наши рассуждения относятся к комитетам как средству коммуникации, то в них не затронуты комитеты (которые гораздо чаще называются правлениями или комиссиями), создаваемые как часть административной иерархии и несущие официальную ответственность за руководство учреждением или другим административным подразделением. Для примера можно назвать Морскую комиссию США, Федеральную комиссию по торговле, Комиссию штатов по спиртным напиткам, городские школьные советы и т.п. Такие правления и комиссии правильнее рассматривать как коллективных руководителей, нежели средство межучрежденческой координации в рамках административной структуры.

«Память» организации

Хранить информацию так, чтобы она была доступной, когда в этом возникает потребность, — сложная проблема для любой крупной организации. При небольшом объеме работы может оказаться достаточным положиться на память отдельных служащих или на архивы. Но даже в офисе, где работают три-четыре человека, необходимо использование системных методов регистрации и хранения документов и бумаг, чтобы содержащаяся в них информация была доступна всем членам организации.

При создании любой системы регистрации и хранения надо формировать ее так, чтобы: 1) материал всегда был доступен; 2) материал регистрировался, хранился и выдавался из архива с минимумом затрат. Когда полиция задерживает подозреваемого, первый вопрос, на который должны ответить данные из архива, звучит следующим образом: «Арестовывался ли этот человек ранее?» Ответ на этот вопрос — задача картотеки предыдущих арестов и дактилоскопической картотеки. Поскольку слишком дорого сравнивать вновь сделанные отпечатки пальцев со всеми уже имеющимися в картотеке, была разработана система их классификации. Сформировав картотеку отпечатков в соответствии с принятой клас-

сификацией, можно сразу определить, имеются ли в картотеке отпечатки, идентичные вновь сделанным. Именно этой цели служит почти любая система классификации — четкому разделению отпечатков на классы и выделению на каждый класс лишь нескольких образцов.

Управлением социального обеспечения была решена трудная проблема регистрации и хранения всех данных по заработной плате каждого работающего, подпадающего под действие соответствующего закона. Один из методов состоял в том, что каждому работающему присваивался номер, соответствующий его свидетельству о социальном страховании, на который и заносились данные о зарплате. Недостатки такого метода состоят, во-первых, в том, что легко сделать ошибку при переписывании номера и при его внесении в соответствующую архивную папку, а ошибка может обнаружиться лишь через несколько лет, если вообще обнаружится. Во-вторых, служащий, который ошибочно может быть зарегистрирован под двумя номерами, соответственно имел бы право на в два раза более высокие выплаты.

По этим причинам номерная система регистрации была отвергнута в пользу алфавитно-именной. Но этот метод создал трудности иного порядка: имена могут быть произнесены неправильно или несколькими способами, а также нередко люди могут иметь одинаковое имя. Вторую проблему можно решить подклассификацией лиц с одинаковыми именами в соответствии с номерами свидетельств о социальном страховании; первую — использованием фонетической, а не строго алфавитной системы формирования архивной картотеки по именам.

Встречаются трудности и другого порядка, если заранее точно неизвестно, когда и с какой целью архивная информация должна быть использована. Агентства, занимающиеся наймом в государственные учреждения, должны вести картотеки лиц, ищущих работу. Когда в агентство приходит информация об открывшейся вакансии, картотека должна помочь при отборе пригодных людей. Классификация по профессиям лишь частично удовлетворит это требование, но во многих случаях данные о лицах, ищущих работу, и описания специальностей и типов работы не поддаются четкой классификации, сколь бы изощренной она ни была. Следовательно, может оказаться необходимым занести информацию о лицах, ищущих работу, на перфокарты, которые могут быть быстро автоматически рассортированы с целью поиска кандидатов с желательным сочетанием специальностей. В других случаях гибкость системы регистрации и хранения данных может быть увеличена перекрестным дублированием данных и разработкой перекрестного указателя.

Хороший пример решения сложной проблемы регистрации хранения дает библиотека. Доступ к фондам библиотеки обеспечивается хранением книг в соответствии с присвоенными им шифрами так, что любая конкретная книга может быть быстро найдена, тематической классификацией, лежащей в основе шифровой классификации и позволяющей группировать книги по темам хотя бы приблизительно; использованием карточек, где указаны тема, название и автор каждой книги вместе с шифром, позволяющим отыскать ее в хранилище.

Информационные подразделения

Последним, заслуживающим упоминания элементом в организации систем коммуникации является информационное подразделение, главная цель создания которого — сбор информации из внутренних и внешних источников. Станция наблюдения за погодой могла бы стать примером внешнего информационного подразделения в системе Метеорологического управления США; самолетразведчик — таким же примером из военной области; бухгалтерия — примером внутреннего информационного подразделения.

Конечно, задача собрать всю информацию, необходимую для принятия решений организацией, слишком обширна, чтобы ее могли выполнить только или в основном специализированные информационные подразделения. Почти каждый член организации в некоторой степени ответствен за сбор информации. Те члены организации, которые часто контактируют с законодательными органами, с общественными группами по

интересам или с клиентами организации, могут оказаться особенно важными источниками необходимой информации.

Информационная функция высшего руководства состоит преимущественно в сборе и интерпретации сведений о реакции политически значимых внешних групп на программы деятельности организации. Например, мэр города постоянно контактирует с местными бизнесменами, представителями населения, рабочих, с членами городского совета. Министр сельского хозяйства и его заместители контактируют с Федерацией фермерских бюро и другими фермерскими организациями, с партийными лидерами в Конгрессе, с Президентом и с высшими руководителями других федеральных Министерств.

Информационная функция членов организации, часто контактирующих с клиентами, состоит в первую очередь в том, чтобы сообщать наверх информацию, связанную с воздействием программ на клиентов и их реакцией на эти программы. Местные офисы Администрации по делам ветеранов ежедневно контактируют с тысячами ветеранов; окружные чиновники — с фермерами; местные отделения Управления внешней и внутренней торговли — с бизнесменами и т.д.

Внешние информационные подразделения. Когда в организации создаются специализированные внешние информационные подразделения, то это обычно делается не с целью замены текущей информационной работы организации, а для обеспечения притока дополнительной информации или для классификации, анализа и распространения информации, которая уже собирается.

Например, когда Департаменту финансов понадобилась детальная информация о существующих и перспективных привычках потребителей для планирования выпуска облигаций и других налоговых мероприятий во время войны, были проведены специальные обследования с использованием интервью, разработанных аналитиками рыночной ситуации. Используя аналогичную методику, Управление военной информации проводило обследования уровня морального духа гражданского населения.

Информационная функция тесно связана с фиксированием информации или ее «запоминанием», о котором говорилось выше. Например, в муниципальном полицейском департаменте центральный пульт связи, на который поступает информация от граждан, полицейских патрульных групп, военных патрулей, других департаментов полиции и иных источников, обычно является частью отдела регистрации и хранения данных, где они классифицируются и распределяются по соответствующим картотекам для дальнейшего использования.

Внутренние информационные подразделения. В предшествующей главе были перечислены и рассмотрены наиболее важные препятствия в коммуникации. Один из способов преодоления этих препятствий состоит в создании специализированных информационных подразделений, функция которых — сбор и передача информации внутри самой организации. Такие подразделения могут быть полезны, в частности, для преодоления языковых трудностей. Например, статистический отдел Управления социального обеспечения устанавливает единые определения и классификационные группы для движения информации внутри управления и, следовательно, помогает созданию общего для всех языка коммуникации.

Вторая функция внутренних информационных подразделений — сбор информации, в которой нуждаются высшие руководители с целью контроля. Мы видели, что руководители могут не получать необходимой информации о том, как идут дела, потому что их подчиненные либо не могут выбрать время, чтобы представить подробный доклад, либо хотят скрыть определенную информацию от своего начальства, либо не сообщают необходимую информацию по другим причинам. В большинстве случаев центральные подразделения, специализирующиеся на контроле, берут на себя и сбор информации, которая им необходима. Центральная бухгалтерия — это и контрольное и информационное подразделение в сфере бухгалтерского учета. Центральное управление кадрами — и контрольное и информационное подразделение, собирающее данные о

заработной плате, неявках на работу, текучести рабочей силы и другим вопросам, связанным с персоналом.

Определенного интереса заслуживает упоминание о том, что многие внешние информационные подразделения правительства также собирают информацию как дополнение к функции контроля. Чтобы проследить за выполнением законодательства по налогообложению или за распоряжениями, связанными с бизнесом, организации должно быть дано право получать данные от лиц и групп, подпадающих под действие этих законов и распоряжений. Данные, получаемые таким образом, например, статистика доходов, составляемая Налоговым управлением США, полезны и для других административных целей.

Тема 7.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Проблемы с традиционной моделью администрирования.

Owen E. Hughes. Public Management and Administration. Пер. с англ.

2. Кризис иерархических структур.

Ковалевски С. Научные основы административного управления. Пер. с польск.

3. Понятие эффективности государственного управления.

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления

4. Измерение эффективности государственного управления.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997

1. Проблемы с традиционной моделью администрирования.

Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*. 1998, p. 39-51

Традиционная модель государственного управления

Что здесь называется традиционной формой администрирования было без сомнения большим усовершенствованием по сравнению с тем, что было раньше, но несоответствия того типа государственного управления теперь на лицо. Иерархические структуры не обязательно являются наиболее эффективными организациями, если сравнивать результаты с вложениями. Бюрократия может быть идеальна для контроля, но не обязательно для управления; она обеспечивает определенность, но - обычно очень медленна в действии; работа может быть стандартизирована, но за счет новшеств. Также, модель политического контроля была всегда проблемной в отношении обеспечения истинной подотчетности.

С 1970-х годов, государственные службы столкнулись с возрастающей критикой в большинстве развитых странах, а именно - было три главные проблемы. Во-первых, модель политического контроля была неадекватной и нелогичной. Во-вторых, теория бюрократии больше не казалась универсальной в предоставлении технической эффективности как думал Вебер. У бюрократии могут быть также другие социальные проблемы, связанные с ней, в частности тенденция быть недемократичной. В-третьих, была критика от правых, так как часть аргументов выдвинутых против бюрократии заключались в том, что бюрократия забрала свободу и была неэффективна по сравнению с рынком. Здесь, это называется критикой общественного выбора.

Проблема политического контроля. Отделение политики от администрирования, поддерживаемое Вильсоном в 1880-х было предназначено для противостояния системе спойлс, и затем затишью в Соединенных Штатах. Однако, строгое разделение между политическими деятелями и администраторами, между политикой и администрированием, не было никогда реальным и, в своем изначальном виде, никогда в действительности не имело место. Реформистское движение в Соединенных Штатах не смогло достичь разделения политики и администрирования, или политических деятелей и администраторов. Оно смогло лишь очертить грань, где политические назначения в государственной службе отделяются от карьерных назначений. В Вестминстерских системах этому предписанию следовали достаточно серьезно, но это было больше легенда, оправдывающая формальный путь распределения ролей министров или должностных лиц.

В действительности отношения между правительством и административным аппаратом не столь же просты, как это предлагает модель Вильсона, и вероятно никогда таковыми не были. Отношения между политическим руководством и бюрократами сложны и нестабильны: они не отражают формальную, линейную логику модели Вильсона. Как утверждает Петере, политика не может быть отделена от администрирования:

Администрирование и политика, вместо того, что быть двумя независимыми явлениями фактически являются взаимосвязанными. И с объективной и с субъективной точки зрения, природа административной системы может влиять на результаты стратегии политической системы. Административный аппарат тоже разрабатывает политику, хотя она не всегда пишется и признается наравне с правилами, созданными законодательными и исполнительными органами. Кроме того, инструкции, разработанные администраторами могут быть гораздо более полезными для людей, чем формально признанные правила.

Традиционная форма управления просто не отражает масштабную, управленческую и политико разрабатывающую роль, исполняемую современными общественными службами. Она навязывает негативную форму контроля, которая скорее стремится избежать глупых ошибок, чем предоставить какой-либо положительный стимул для повышения эффективности. Попытка быть «аполитической» означала нежелание признать политику и политическое значение работы государственной службы. Государственные

служащие также выполняют важную управленческую роль, кое-где более важную чем просто администрирование или следование инструкциям.

Модель политического контроля нереальна, политика и управление обязательно переплетаются. По существу, работа государственных служащих политическая, несмотря на некую приверженность к дихотомии, особенно среди практиков (Рэбин и Боумэн, 1984, стр. 5-7). Хотя данная теория долго считалась нереальной, именно она сформировала основу традиционной модели администрации. Однако, потребность опираться на неработающую теорию, которая считается таковой в течение длительного времени, предполагает, что в традиционной модели администрирования были недостатки.

Проблема бюрократии. Вторая проблема с традиционной моделью управления связана с моделью бюрократии Вебера. Критики утверждают, что структура и управление в традиционной модели устарели и нуждаются в решительной реформе в связи с проблемами бюрократии и бюрократической организации. Формальная бюрократия может иметь преимущества, но это также утверждает, что она преумножает консерваторов, а не новаторов. Она не располагает администраторов к риску, а к тому, чтобы тратить впустую дефицитные ресурсы вместо того, чтобы их эффективно использовать. Кое-где в этом критическом анализе может и есть переборы, но формальная бюрократия не может больше рассматриваться в качестве идеальной формы организации. Вебер считает бюрократию «идеальным типом», но это утверждение также критикуется за инертность, отсутствие предприимчивости, волокиту, посредственность и безрезультатность, и кажется эти болезни охватили все государственные учреждения. В теории бюрократии имеются две специфические проблемы. Первая из них в отношениях между бюрократией и демократией, а вторая заключается в том, что формальная бюрократия больше не может рассматриваться как самая эффективная форма организации.

Конфликт между демократией и бюрократией кажется неизбежным в связи с формальной рациональностью, секретностью, жесткостью и иерархичностью последней. Справедливо было бы заметить, что сам Вебер относился к бюрократии двояко. Он считает неизбежным тот факт, что бюрократия могла бы стать универсальной, поскольку это «неизбежно сопровождает современную массовую демократию», и тем не менее, демократия - «неизбежный спутник в конфликте с бюрократическими тенденциями». «Управляемые, со своей стороны, не могут обходиться без бюрократического аппарата или заменять ее власть как таковой».

Вебер действительно скорее описал бюрократию, чем защитил ее, и, хотя он считает ее неизбежной, в связи с модернизацией общества, были ясно прослеживающиеся моменты, которые волновали его. Конфликт между бюрократией и демократией был и есть.

Профессиональный бюрократ привязан к своей работе материально и морально. В большинстве случаев, он - лишь шестеренка в вечно действующем механизме, который по существу диктует ему постоянное направление работы. Должностное лицо выполняет специализированные задания и обычно не может сдвинуть механизм с мертвой точки или остановить его, разве только сверху. Каждого бюрократа создают подобно другим, и все они составляют бюрократический механизм. Все они заинтересованы в том, чтобы этот механизм продолжал выполнять свои функции и та же самая власть продолжала выполнять свои полномочия.

Вебер отмечал: «каждое бюрократическое звено стремится увеличить превосходство своей профессиональной осведомленности, храня в секрете свои знания и намерения», и добавлял, что «понятие служебной тайны является сугубо бюрократическим изобретением». Этот факт имеет место и сегодня и создает серьезные осложнения в отношениях между демократией и бюрократией. Некоторые расценивают бюрократию, с ее бесчисленными политическими проблемами подотчетности, как нечто ослабляющее значимость гражданина или политика. Для некоторых членов общества это представляется проблемой, поскольку они видят, что не избираемые должностные лица, имеют огромную власть над их жизнями.

В начале 1990-х наблюдалось падение режимов в бывшем Восточном блоке, режимов, в которых бюрократия была более распространена, чем на Западе. Очевидно,

что тщательный бюрократический контроль над рынками и людьми в вышеупомянутом Восточном блоке, был не в состоянии снабдить граждан требуемыми товарами и услугами, и возможно, что этот очевидный недостаток может непосредственно быть недостатком теории бюрократии. Согласно Якоби:

Везде, где бюрократическое управление становится всеобъемлющим, оно создает навязчивую идею мощи, которая затеняет рациональные тенденции, что видно на русском примере. Но что развивалось до полной степени в особых исторических условиях всюду присуще бюрократической душе.

За много лет до падения коммунистического режима, в своих записях Якоби указывал на общую склонность бюрократических систем к системе отчетности. Во всяком случае, существование и очевидные промахи чрезвычайно бюрократических правительств используется как аргумент для оппонентов, с целью уменьшить размеры и влияние бюрократии вообще.

Вторую проблему бюрократии Вебер не предвидел. Это предполагаемое техническое превосходство бюрократической модели, которое Вебер считал выше любого мыслительного процесса. Такого внимания техническому превосходству бюрократии больше не уделяется.

Существует две причины, по которым бюрократия больше не считается особо эффективной. Во-первых, в ней всегда имело место некоторое практическое отличие от принципов Вебера, особенно в системе персонала, которая была более твердой, менее элитарной, чем у Вебера и менее эффективной. Принцип иерархичности был доведен до смешного: множество уровней, каждый с несколькими подуровнями и с барьерами, установленными, для ограничения прогресса на определенном моменте. Принцип пожизненной занятости означал, что было фактически невозможно никого уволить, даже, несмотря на явную некомпетентность. Даже идея относительно отдельной программы пенсионного обеспечения по достижению возраста имела отрицательные побочные явления. Щедрые правительственные программы пенсионного обеспечения влекли за собой жалобы частного сектора тех, кто чувствовал, что они были более щедры к ним, чем могли позволить для своих служащих. Также возникла проблема «конъюнктурщиков», служащих, которые не работали эффективно и которых невозможно было уволить и просто приходилось ждать дня ухода на пенсию. Принцип старшинства был, приемлем в том случае, когда должности распределялись соответственно стажу работы. Это, также, кое-где действует до сих пор. Если получение более высоких должностей будет зависеть от стажа, руководство окажется слабым, а талантливые работники останутся не у дел. Идея о том, что назначения на первичный уровень можно делать прямо со школы иногда искажалась до того, что назначения на этот уровень были активной дискриминацией тех у кого, более высокие квалификации.

Похвальный принцип политической нейтральности приводил в некоторых случаях к идее «служения нации», помимо и, несмотря на советы и пожелания избранного правительства. Это породило проблемы подотчетности неизбранных должностных лиц, которые играли роль своего рода мандаринового класса, делая то, что они хотели вместо того, что от них ожидали политические деятели. Вебер полагал, что бюрократия будет явной элитой внутри общества, но, поскольку по мере прохождения столетия, остальная часть общества постепенно отказалась от этой мысли. За исключением нескольких стран, где продолжается обучение элиты для государственной службы - например, Япония и Франция - лучшие и наиболее выдающиеся граждане больше не считают государственную службу занятием, придающим высокий статус. Всеобщее неуважение, которое испытывала на себе государственная служба означало, что она стала легким объектом для бюджетных сокращений.

Во-вторых, есть несколько новых теорий организационного поведения, которые доказывают, что формальные бюрократические модели более не продуктивны или эффективны в любом смысле слова при сравнении с более гибкими формами управления. Жесткие, иерархические структуры теперь более часто расцениваются и как внушительные затраты, равно как и выгоды могут задушить творческий потенциал и инновации. Неофициальные сети возникают рядом с официальными; «имеется комплексный набор неформальных норм поведения в каждой организации, и они могут или не могут быть согласованы с тем, что отображено на органограмме данной организации». Политическое пове-

дение отдельных лиц направленное, на продвижение в организации уменьшает общую продуктивность, так часто, что больше времени и усилий тратится на поиск способов продвижения, чем на выполнение порученного задания. Когда должностные лица проявляют большую преданность своему месту, чем избранному правительству; когда они активно конкурируют с другими отраслями или агентствами, административный аппарат вероятно, будет работать в неблагоприятных условиях. Там всегда присутствовали интриги и стремление к «построению империи». Отдельные бюрократы - не автоматы, безлично следующие правилам, согласно модели Вебера. Более реалистичную теорию бюрократии, чем у Вебера, с акцентом на точность и надежность управления, на ограниченность правилами, необходимо «дополнить признанием, что бюрократии не чужды человеческие установки и отношения».

Поведенческие теории организаций показывают, что действительно происходящее в бюрократии значительно отличается от того, что ей предписывает рациональная; юридическая властная модель. Бюрократическая организация принимает фиксированные процедуры, но позже достижение результата может стать менее важным, чем поддержание процессов и правил. Роберт Мертон доказывал, что твердая приверженность правилам могла бы иметь непредвиденные последствия, включая снижение эффективности:

Приверженность правилам, первоначально расцениваемая как средство, превращается в самоцель, там происходит известный процесс замещения целей, в результате чего промежуточные ценности становятся конечными. Дисциплина, уже интерпретируемая как соответствие правилам в любой ситуации, не рассматривается как мера, разработанная для определенных целей, но имеет непосредственное значение в организации жизни бюрократа.

Другими словами, сами правила станут тем, на достижение чего направлены организационные усилия, вместо того, чтобы выполнять цели организации. Мишель Крозьер идет далее. Он доказывает, что бюрократические организации абсолютно неэффективны, даже что «бюрократическая организация» - это организация, которая не может исправить свое поведение, участь на своих ошибках. Несмотря на то, что у Вебера бюрократия является абсолютно эффективной, она более часто расценивается как неэффективная.

Кайдэн заявляет, что цена, которая будет заплачена за бюрократическую «эффективность» такова:

Однообразие, ограничения индивидуального предпринимательства и творческого потенциала, беспощадный конформизм, компетентная, но не блестящая деятельность и безразличное самодовольство. При этом вещи будут выглядеть такими, какие они есть, и тогда все кажется хорошо, и будущее обеспечено. Если переусердствовать с бюрократизмом, его недостатки могут заменять его достоинств. Вместо осторожного планирования, может наблюдаться поспешная импровизация и паническое манипулирование, ничто не обдумывается, и все это превратит порядок от компенсации за плохую деятельность.

Даже, когда формальная бюрократия работает хорошо, она стремится так делать только во времена стабильности, и считала сложным приспособиться к изменяющимся обстоятельствам. Определенные процедуры и модели работы по приказу не срабатывают, когда среда постоянно изменяется. Возможно в «Золотом веке» государственной службы, изменения проходили настолько медленно, чтобы позволить роскошь действия в неизменной среде, но эта социальная ситуация, теперь редко существует.

Традиционная бюрократия имеет структуру преобладания вложений, причем результаты имеют место лишь случайно. В попытке управлять фактически всем, нами «настолько завладела диктовка, как задание должно быть выполнено - регулирование процесса, управление вложениями - что мы стали игнорировать результаты, исходы. Считалось, так как результаты рассматривались, в общем, эти результаты непосредственно последуют из организации. Конечно, организация выполняла некоторую функцию, но однажды созданная, она подразумевала, что установление иерархии, система персонала и т.п., приведет к удовлетворительным результатам само по себе. Администрирование означало выполнение определенных заданий; настолько хорошо, насколько своевременно, или насколько эффективно, это была деятельность кого-то еще. Если администрирование означает выполнение инструкций, это - в

ответственность человека, раздающего инструкции входит контроль деятельности. В общественной бюрократии, политические деятели, возможно, неспособны или не желали этого делать. Всесторонняя оценка деятельности рассматривалась слишком сложной в государственном секторе, что является причиной, почему прибегали к таким неудовлетворительным способам как система старшинства для продвижения.

Главная проблема государственного сектора состоит в том, что он сопротивляется к изменениям привычек и практики администрирования, в то время, как они изменялись везде. Существуют теории пост-бюрократической организации, хотя еще не полностью обоснованные. Мы знаем, что бюрократия не обязательно является эффективной, как обсуждалось ранее. Более новые теории организационного поведения признают, что формальная бюрократия имеет свои сильные стороны, но есть также и альтернативные структуры. Современные авторы по организациям доказывают, что бюрократия не подходит для не рутинных способов деятельности, с использованием творческого потенциала и новшеств. Так частный сектор: отходит от формальных бюрократических структур к децентрализации; к передаче реальной власти на нижние уровни, такие как центры дохода; к большей гибкости в структуре и штата; и к увеличению акцента на деятельность и быструю реакцию, вместо жестких иерархических структур. Однако, чтобы превратить существующую общественную систему в быструю, принимающую риск, ориентируемую на результат, новаторскую и эффективную систему, требуется полное изменение в организационной культуре. Сосредоточенность на последовательных реформах в государственной службе заключалась в том, что перейти от идеи жесткой и бюрократизированной государственной службы, к более гибкой структуре. В то время как существует необходимость в приказах и определенности управления, теперь более необходима скорость, гибкость и результат. Короче говоря, формальная бюрократическая модель действительно больше подходит для администрирования, или выполнения инструкций, чем для менеджмента, или достижения результатов.

Остается открытым вопросом в организационном поведении, являются ли изменения в модели Вебера эволюционными или революционными: неужели наблюдается так много изменений, что бюрократия действительно больше не является веберовской. Бозман и Штроссман доказывают, что теоретики организации - постоянно цепляются за альтернативы иерархическому образу бюрократии, но закрытая веберовская бюрократия по-прежнему существует.

Бло и Мейер доказывают, что изменения модифицировали бюрократическую модель обрисованную Вебером, но «от его модели не отказывались». Они сделали три заключения:

во-первых, что бюрократические принципы действительно способствуют координации и контролю в администрации, но:

Всегда ли бюрократические принципы действуют эффективно, остается открытым вопросом. Если сравнивать с традиционными формами администрации, то бюрократия несомненно лучше. Если сравнивать с новыми принципами организации, которые заменяют финансовый контроль для командных иерархий в больших корпорациях, бюрократия может иметь недостатки. Но применимость этих новых организационных принципов ограничена бизнес условиями, и даже в бизнесе, их исключительная эффективность еще окончательно не проявилась. Следовательно, второе заключение состоит в том, что бюрократические принципы могут достигать эффективности в государственном администрировании, но даже там, где они не достигают эффективности, альтернативные формы администрирования могут оказаться еще менее желаемы.

Их третье заключение - «бюрократические принципы организации могут эффективно служить для многих целей, которые могут противоречить друг другу». В то время как их основной вывод - то, что эти принципы затрудняют отношения между бюрократией и демократией, сложно избежать чувства о том, что бюрократическая модель имеет так много противоречий, что понятно, почему правительства теперь ищут другие формы организации, исходящие из бизнеса. Иногда спорят, о том что, даже если бизнес администрирование отходит от формальной бюрократии, государственное управление должно остаться веберовским. Таким образом, по Веберу важные ценности - безличность и постоянство останутся, так как важные социальные и этические вопросы не

представлены в той же степени в управлении в частном секторе. Однако, по крайней мере некоторые части государственного сектора аналогичны бизнесу. Они поставляют продукты, товары и услуги, которые являются предметом хорошего менеджмента и имеют производственные функции, как и у частного сектора. Казалось бы, излишне сказать, что все функции государственной службы должны быть организованы строгим бюрократическим способом, потому что они находятся в государственном секторе. Реформы общественной организации должны были бы ввести деловую гибкость и подотчетность, все во имя достижения результатов. Сосредоточенность на результатах приведет к достаточно существенному отходу от модели Вебера по нескольким направлениям, и в зависимости от организации эти изменения могут варьироваться.

Весь государственный сектор не должен быть организован бюрократично. Для некоторых заданий, модель власти без иерархии может быть более эффективна, как например, личные отношения лучше, чем безличные, поддерживаемые Вебером. Будет еще больше экспериментов с другими принципами организации, и с гибридами бюрократических и деловых организаций, некоторые из которых будут подходить под определенные ситуации, чем другие. Они могут существовать во многих вариантах и вероятно часто изменятся. Они будут приспособлены для определенного вида бизнеса и желаемого исхода. Некоторые из них могут быть бюрократическими, хотя не обязательно, чтобы это было обязательно для проектирования организации. Вместо того, чтобы применять правила и процедуры, лучше позволить больше гибкости, хотя некоторые спорят, что это приведет к лучшим результатам, но в любом случае основная часть задания любого менеджера по достижению результатов должна меняться в зависимости от структур. В общем, формальная модель бюрократии сосредоточена на структуре, процедурах и надеюсь в будущем на результатах. Более новые формы сосредоточены на достижении результатов, что является первостепенной целью, а организационной формой - целью вторичного значения.

Как будет рассматриваться позже, в период начиная с середины 1970-х началась применяться политика, явно направленная на сокращение размера правительства. За этим последовал период теоретических аргументов, выдвинутых консервативными рыночными экономистами. Ключевым объяснением было сократить правительственную бюрократию как самоцель. Существовало две основные претензии, сделанные этими теоретиками. Сначала обсуждалось то, что правительственная бюрократия значительно ограничила свободу индивидуума, и ее власть должна быть ограничена во имя «выбора». Этот аргумент привел сам по себе к требованиям, уменьшить численность правительства и бюрократию. Свобода была лучше, чем рабство и выбор потребителя был лучше, чем бюрократическая команда. Во-вторых, экономисты спорили, что традиционная бюрократическая модель не обеспечивает соответствующую структуру стимулов и наград для рынка. Поэтому, эта система является менее эффективной, чем рыночная. Эти представления привели к разработке теории общественного выбора. Название предполагает, общественный выбор выступает за максимальный выбор личности по причине эффективности и свободы.

Теория общественного выбора, в сущности, это применение микроэкономических принципов к политическим и социальным областям. Данлеви (1986) доказывает, что в основе модели «рационального фактора» теории общественного выбора лежат следующие предположения:

- люди имеют набор сформированных предпочтений, которые могут легко чувствовать, ранжировать и сравнивать;
- порядок их предпочтений логически непротиворечив.
- люди - максималисты, они всегда ищут всевозможные выгоды при наименьших затратах при решениях. Они действуют рационально, когда эффективно преследуют свои предпочтения и максимизируют выгоды и снижают затраты.

По этому формальному определению, тот, кто ведет себя «рационально», должен оптимизировать свои предпочтения непротиворечивым способом, однако в сущности мы можем опрометчиво судить об их предпочтении, поэтому люди в основном эгоисты, самолюбивые и практичны в своем поведении, выбирая, как действовать на основе личного опыта (или своей семьи).

Эти предположения могут быть применены к ряду общественных институтов. Рациональные предположения выбора были применены к комитетам (Блэк, 1958) политическим партиям, (Даунс, 1957) конституции (Буханан 1962) и бюрократам (Нисканен, 1994).

Можно сделать предположение, что следуя принципам рационального поведения, бюрократы будут пытаться максимизировать свою выгоду, то есть увеличивать их собственную власть, престиж, защиту и доход, используя иерархическую структуру в своих собственных целях вместо того, чтобы реализовывать цели организации. Модель Вебера опирается на бюрократов, являющихся по существу незаинтересованными и мотивированными высокими идеалами, типа служения государству. С точки зрения предположения об общественном выборе такой мотив является нелогичным. Теоретики общественного выбора утверждают, что личные амбиции могут привести к результатам, которые совсем не подходят организации.

Нисканен (1973) утверждает, что личные амбиции ведут к максимизации бюджета ведомства; бюрократы извлекают выгоду лично, если они получают больший бюджет, поскольку это означает, они будут иметь большее количество штата и, очевидно, больше власти и более высокое положение в организации:

Существует несколько переменных, которые могут входить в мотивы бюрократа: зарплата, привилегии должности, общественная репутация, власть, патронаж, влияние ведомства, легкость внесения изменений, и легкость управления ведомством. Все кроме двух последних - все является положительным в течение срока пребывания бюрократа на должности. Практически невозможно для отдельно взятого бюрократа действовать в «общественных интересах», из-за ограничений на его информация и противоречия интересам других, даже независимо от его личной мотивации. Это приводит к тому, что даже самые бескорыстные бюрократы, выбирают реальную цель низкого уровня, что обычно ведет к развитию узкой специализации, бюрократ, который возможно лично не мотивирован максимизировать бюджет своего ведомства, обычно вынужден делать это из-за внутренних и внешних условий.

Это помогает объяснить распространенную характерную особенность ведомственной политики в основе любой бюрократии и доказать, что отдельно взятые бюрократы работают на себя, а не ради общественного блага. Личности действительно ищут личного продвижения, и бюрократы, находящиеся в должности в своих целях стараются привлечь большее количество ресурсов для своих ведомств, часто гораздо более чем нужно. Департамент образования имеет обоснованные причины для все большего расхода средств в каждом году, военно-морской флот хочет больше кораблей. И это не всегда вызвано личными мотивами, т.к. индивидуальные и организационные мотивы могут совпадать. Успешный бюрократ - часто тот, кто может защитить или увеличить бюджет агентства. Традиционная модель администрации не имеет никакого удовлетворительного объяснения ведомственной политики такого типа.

Остром, также утверждал, что работы современных политических экономистов - теоретиков общественного выбора - основаны на парадигме, полученную из экономической теории, «оспаривает многое из основных положений традиционной теории государственного управления» (1974). Он доказывает, что бюрократическая организация это альтернативный тип принятия решений по сравнению с индивидуальным выбором. Это подразумевает «полагаться на иерархии, где подчиненные должны подчиняться командам старших в выборе соответствующих действий и подлежат дисциплинарному наказанию за невыполнение команд» (Остром, 1974). Был спор относительно того, что работа чиновников была неэффективна:

Очень большая бюрократия все более и более не будет реагировать на различные запросы или требования. Очень большая бюрократия накладывает все более и более высокие социальные затраты на тех, кто, как предполагается, являются бенефициариями. Очень большая бюрократия будет не в состоянии обеспечить предложением спрос. Очень большая бюрократия позволяет разрушать общественные блага, так как не способна предотвращать действия неправильного использования. Очень большая бюрократия становится все более и более подвержена ошибкам, и не поддается контролю до такой степени, что общественные действия радикально отлича-

ются от общественных целей и целей; И, наконец, очень большая бюрократия приведет к ситуации, при которой коллективные действия скорее будут усиливать чем решать проблемы.

Именно поэтому бюрократическая организация и рынки являются противоположными типами организаций и Остром рассматривает первую как менее эффективную чем разрешение выбора через рынки. В основном рынки вообще обеспечивают более эффективную форму распределения, в которой они позволяют личным амбициям достичь оптимальных результатов следуя открытиям Адама Смита (1976). Конкуренция, суверенитет потребителя и выбор обеспечивают стимулы к снижению затрат, что как обсуждалось, отсутствует в бюрократической модели администрирования.

Как утверждает отчет Организации экономического сотрудничества и развития в (1991), административная система является экономически условно оптимальной:

Обсуждается, что традиционная административная организация теперь достигает фундаментальных границ: политическая / административная система не является эффективным распределителем ресурсов для удовлетворения потребностей: администрация не является эффективным производителем: непроверенные и неэкономные трудности накладываются на бизнес и предпринимателей; размер и сложность задач сокращают возможности традиционного администрирования. Экономическая теория, и оценка выполнения работы, измеряемая экономически и свидетельствует о том, что существующие затраты общественного сектора могут быть оправданы только в строго определенных обстоятельствах. В рамках конституционной структуры, политические власти несут ответственность по определению баланса экономической эффективности и других стоимостей; но степень связанных экономических потерь будет зависеть от рентабельности общественного сектора. Однако доступная информация может быть недостаточна, чтобы принимать такие решения без риска.

Новая управленческая система была бы лучше, если бы ушла от администрирования и включала меры по сокращению товаров и услуг, предоставляемых государством.

Аргументы общественного выбора главным образом направлены на сокращение правительства и сокращения бюрократического аппарата. Обычно выдвигаемая альтернатива, независимо от специфических особенностей конкретного случая - больше полагаться на рыночные структуры. Одним из результатов работы общественного выбора является разрушение барьеров между общественным и частным сектором, и попытка определить те обстоятельства, где оправдано действие общественного сектора. Остром выступает за теорию общественных благ, которая ведет к сильному сокращению роли общественного сектора, которая восполняется работой общественного выбора. Как утверждает Никанен, «если структура и система поощрения в бюрократии должны быть так сильно изменены для улучшения ее работы, почему бы не полагаться больше на частные рынки, где теперь существует такая структура и система поощрения, и широкий диапазон услуг, финансируемый государством также находится на рынке, или является потенциально конкурентноспособным в частном секторе» (1973). С этой точки зрения, государственная служба, должна быть, сокращена до самого минимума, причем множество ее функций возвращено частному сектору или просто отменено. Например, обсуждается, что, если система социального обеспечения была бы устранена, или пособия, были доступными в очень упрощенной форме через отрицательный подоходный налог, то бюрократический аппарат системы социального обеспечения оказался бы ненужным.

Аргументы общественные выбора относительно бюрократии, хотя и похожи на правду едва доказаны и постоянно подвергаются сомнению, даже их собственными сторонниками (Данлеви, 1991). Вопрос относительно бюрократов, максимизирующих бюджеты для достижения своих собственных целей страдает от указанного недостатка доказательств или даже некоторых средств эмпирической проверки (Лейн, 1995, с. 64-5). Так как существуют центральные ведомства или высокопоставленные чиновники, кто извлекает личную выгоду из ограничения средств для других, едва можно полностью утаить желание, чтобы увеличить бюджет ведомства (Данлеви, 1986). Также,

бюрократы не находятся в том положении, чтобы тратить на себя любые дополнительные фонды, которые они могут получить для их ведомства. Как утверждает Уилсон: «Можно удивляться, почему Нисканен думает, что бюрократы настолько жаждут максимизирования своих бюджетов, если они могут наслаждаться лишь немногими результатами» (1989). Нисканен позже утверждал, что его изначальная формулировка была неадекватна, и что бюрократы стремятся максимизировать их контролируемый бюджет, нежели чем весь бюджет (1994). Также возможно, что эта теория может быть более применима к Соединенным Штатам, где агентства строят особые политические отношения с Конгрессом и где сложно найти финансовую ответственность. В парламентских странах, финансирование непосредственно управляется исполнительными и центральными ведомствами и есть особые чиновники, чье карьерное развитие определяется их способностью сократить бюджеты собственных или других агентств.

Подход общественного выбора ценен из-за его способности делать обобщения из весьма простых предположений. Однако, среди экономистов распространяется убеждение, их понятие «рациональный экономический человек» (или женщина) также часто «вводится неявно и не достаточно определено» (Данлеви, 1991, также Монро, 1991). Даже если есть потребность в применении этих предположений в целом, имеются более сложные проблемы, и уже невозможно применить принципы строгого рыночного поведения. Например, более трудней утверждать, что бюрократы максимизируют бюджеты чем, если покупатель дома имеет выбор двух идентичных домов, он, или она выберет более дешевый.

Другой момент - то что, в этом виде критики, бюрократия рассматривается как что-то зловещее, как спрутоподобный социальный злодей, как «традиционное бедствие» или «некая иноземная сила» (Гудсел, 1983). Это преувеличивает власть бюрократии и не обращает внимания на ее общественную цель. Дело против бюрократии в некоторых случаях переводится в дело против всего правительства или всех нерыночных объектов, во всех случаях, вместо того, чтобы указывать на более реалистические проблемы в этого рода организации, или указывать на места, где она могла бы работать или там, где она не сможет работать.

Однако, аргументы общественного выбора оказали воздействие на партии правительства, несмотря на их идеологическое убеждение (Уолш, 1995). Даже если в странах с сильной идеологической системой произошло большее нападение на общественную бюрократию, эти аргументы также имели некое влияние в других странах. Вызвано ли это влиянием правых, или экономической теорией общественного выбора остается открытым вопросом. Возможно, наиболее важным является понимание того, что традиционные теории государственного управления больше не работали и соответственно не подходили для управления обществом.

Заключение

Традиционная модель администрирования была выдающимся достижением и широко использовалась правительствами во всем мире. Как у теории, так и практики были хорошие моменты. По сравнению с более ранними формами, которые порождали коррупцию, она была более эффективна, а идея о профессиональной службе была большим усовершенствованием персональной службы. Однако здесь утверждается, что проблемы модели сегодня таковы, что она, может, рассматриваться устаревающей, если даже не устаревшей.

Традиционная бюрократия на определенном моменте способствовала промышленному развитию его системы и технология подходили для начальных этапов. Если персонал рассматривается как работы, реагирующие на простые стимулы, которому нельзя доверить ответственность принимать решения и для каждого мыслимого непредвиденного обстоятельства должно быть руководство или инструкция, то традиционная модель администрирования может вполне подойти. Однако, формальные системы иерархии больше не рассматриваются как очень хорошо работающие в частном или общественном секторах. Традиционная модель была большой реформой в свое время, но мир не оставался на месте.

Два теоретических столба государственного управления больше рассматриваются как подходящие для реального правительства. Теория политического контроля была всегда пробле-

матичной. Администрирование означало следование инструкциям других, поэтому, была необходимость в командном способе отдачи и принятия инструкций. Теория государственного управления требовала ясного разделения между теми, кто дает инструкции и теми, кто их выполняет. Это не было никогда реальным и стало менее реальным с увеличением размера государственных служб. Другой столб - теория бюрократии - больше не рассматривается особенно эффективной формой организации. Бюрократическая организация больше не рассматривается как последнее слово в организационной теории или практике. Это больше не единственный лучший путь организации и ее нежелательных аспектов - концентрация власти, уменьшение свободы, узурпация политической воли, которые можно рассматривать как худшие по сравнению с ее положительными чертами. Традиционная модель государственного управления постепенно заменяется. Несмотря на то, что новая модель полностью не заменила ее, теперь больше упор делается на результаты чем на процесс, на ответственности чем на уклонение от нее и на управлении чем на администрирование.

2. КРИЗИС ИЕРАРХИЧЕСКИХ СТРУКТУР

Ковалевски С. Научные основы административного управления. Пер. с польск.

Признаки кризиса. Известно, что нет абсолютных и неизменных форм организации общества. Трудно допустить, что пришедшая из далекого прошлого структура, основанная на иерархическом расслоении общества, является чем-то абсолютным и может сохранять ту же ценность, что и прежде. Аппарат государственного административного управления представляет собой наиболее серьезную иерархическую организацию. Это находит выражение в бюрократической концепции его структуры. Признаки кризиса иерархических структур, характеризуемых бюрократизацией, представляют проблему принципиального значения. Было бы неправильным обойти ее в данной книге. Особого рассмотрения заслуживают две проблемы: а) признаки кризиса бюрократических структур; б) практические выводы для административных органов, касающиеся постепенного, безболезненного отхода от бюрократических концепций.

Самыми важными проявлениями указанного кризиса являются следующие.

1. Бюрократизм препятствует всестороннему развитию человека. Человек, работающий в жестких рамках обязательных процедур на основе детальных положений и инструкций, отучается от самостоятельного мышления и становится своеобразным автоматом.
2. Бюрократизм развивает соглашательство и стадное мышление. Это отражает старая поговорка: «Начальство лучше знает». Поскольку решение всегда принимается высшей инстанцией, единственно правильным способом поведения является постепенное выражение солидарности с решением этой инстанции независимо от существа рассматриваемой проблемы.
3. Бюрократизму трудно справляться с новыми проблемами, так как процедуры, на которых он основан, могут предусматривать только те проблемы, которые были приняты во внимание авторами этих процедур. А жизнь ставит новые проблемы.
4. Бюрократизм не создал нормальной процедуры отмены служебного задания или поручения. Например, если референт по вопросам сельского хозяйства получил задание в первую очередь заняться вопросами заготовки силоса, а затем борьбой с колорадским жуком, но, по его убеждению, порядок решения этих вопросов должен быть обратным, то он не может прибегнуть к определенной процедуре, чтобы с полным правом апеллировать к вышестоящей инстанции. После исчерпания просьб и заявлений ему ничего не остается как либо выполнить поручение, либо стать на путь нелояльности.
5. Одним из наиболее существенных проявлений кризиса иерархических (бюрократических) структур является нарастающий разрыв между тем, что руководитель должен делать, и тем, что он может делать. Другими словами, увеличивается различие между правом принимать решения (что является сущностью власти) и фактической возможностью принятия решения, что представляет собой проблему способностей.
6. Иерархические отношения укрепляют роль запрещения и снижают роль одобрения. Эта проблема была нами рассмотрена ранее.

7. Осуществление служебного контроля в иерархической структуре становится все более трудным, а зачастую и совсем невозможным главным образом из-за упомянутого выше разрыва между полномочиями и знаниями. Чем выше уровень специализации, тем чаще работник вынужден руководствоваться чувством гражданской обязанности. Контроль, понимаемый традиционно, в рамках служебной иерархии становится недостаточным.
8. Возрастающая сложность структур большинства современных учреждений и общая усложненность внутренних отношений вызывают огромный рост необходимой информации, которая используется в учреждениях и в отношениях между ними и окружающим миром. Иерархическая (бюрократическая) структура в основе направлена на то, чтобы монополизировать потоки информации на линиях служебной зависимости. Как вытекает из выводов, приведенных ранее, в теперешних условиях это просто невозможно. Кроме того, информационные каналы, проходящие в вертикальных направлениях, становятся перегруженными и технически непригодными. Все реже линейное управление в состоянии предоставить подчиненному информацию на языке его специализации.
9. Еще одной проблемой является организация правильного разделения труда. Это разделение часто не удается вписать в систему иерархических структур, которая предполагает, что каждый работник, выполняющий конкретное задание, подчиняется непосредственному начальнику. Однако это невозможно согласовать с тем, что задание часто переплетается с другими заданиями, представляющими объект интересов и полномочного вмешательства различных лиц, среди которых непосредственный начальник играет иногда косвенную роль.
10. Существует мнение, что жизненный успех измеряется повышением по служебной лестнице иерархической структуры. Поэтому система иерархических структур постоянно отрывает от практической работы способных специалистов. Так, выдающийся архитектор становится руководителем института, превращается в служащего и занимается административной работой, которую часто не знает. Хороший врач становится начальником отдела здравоохранения и перестает лечить больных. Известный ученый становится ректором вуза или директором отраслевого научного института, за это отличие и он и общество платят высокую цену. Ученый перестает быть ученым, потерянных для исследовательской работы лет он уже никогда не возместит. Таким образом, иерархическая система забирает хороших специалистов и ставит их вне профессиональной работы.
11. Современная техника создает особенно трудные условия для руководителей промежуточных звеньев и управления. Вышестоящие инстанции требуют от них выполнения определенных заданий. Однако их выполняют в низовом звене специалисты, работу которых руководители среднего звена часто не знают и не способны на нее повлиять. Вследствие этого руководители среднего звена оказываются между Сциллой и Харибдой. Возможно, именно поэтому многие уклоняются от руководящих постов в среднем звене управления, несмотря на связанные с этим определенные выгоды.
12. Один из тезисов против иерархии и бюрократизма состоит в том, что бюрократизм отупляет, причем речь идет не о том, что бюрократизм затрудняет процесс развития личности, а о том, что он заставляет личность регрессировать, порождает «выученную неумелость». Рядовой работник, становящийся участником обюрократизованного иерархизованного учреждения, приходит в него с определенными навыками рационального поведения. А бюрократизм приучает его считаться только с тем, что определено спущенными сверху инструкциями и установлено процедурой, даже если в конкретном случае возникает явное противоречие со здравым смыслом и общественными интересами.

О кризисе иерархических структур имеется обширная литература. Приведенные нами признаки этого кризиса характеризуют его вкратце.

Выводы и предложения. В крупных учреждениях, применяющих в своей деятельности современную технологию, признаки кризиса иерархических структур проявляются все сильнее. Жизнь заставляет эти учреждения постепенно приспосабливаться к новым отношениям, чтобы амортизировать возможное потрясение, если кризисное состояние превысит определенную границу.

Роль теории в этой области заключается в том, чтобы предложить для переходного периода способы, которые эту как бы самочинно происходящую эволюцию сделают наименее болезненной и дорогостоящей, заменив метод проб и ошибок сознательно запланированными элементами.

Не вступая в особую область знаний, называемую футурологией, можно высказать мнение, что проявление признаков кризиса иерархических структур, вынуждающее применять предупредительные меры, указывает тем самым на направления будущих комплексных организационных решений. Ограничимся рассмотрением некоторых предложений по нейтрализации последствий этих проявлений, которые могут привести к регрессу нашего общества.

1. В качестве первой рекомендации можно выдвинуть необходимость пересмотра понятия «руководство», сложившегося еще в додемократический период. Независимо от всего, что было сказано на тему служебных связей, следует, особенно в условиях социалистического строя, смотреть на руководящие функции как на продукт определенного разделения труда. Оно должно предопределяться технологическим режимом. В административных органах есть ряд руководящих постов, где подписывается такое количество документов, что заведомо ясно — подписывающий прочитать их не в состоянии. Диктуется ли это технологическим режимом?

2. Представляется необходимым уточнение определения «служебная связь». В традиционном определении говорится о полномочиях руководителей. Но ведь имеются также полномочия подчиненных. Даже наиболее консервативные руководители начинают понимать, что зависимость здесь двусторонняя.

3. Следует в разумной форме ввести право апелляции. Подгурецкий на основе проведенных исследований пишет, что лишь 36,7% заинтересованных считают, что подчиненный обязан выполнить поручение даже в том случае, если, по его мнению, оно неправильно. Остальные считают, что если руководитель совершенно неправ и его не удастся убедить в этом, то подчиняться ему не следует, а надо различными способами отстаивать свое мнение.

Чувство здравого рассудка, уровень гражданского воспитания не позволяют пассивно взирать на какое-либо расточительство или другие недостатки. Уровень культуры общества созрел для ситуации, в которой в случае существенного разногласия между руководителем и подчиненным за последним следует признать формальное право апелляции к высшей инстанции. Разумеется, не забывая о принципе, что апелляция не задерживает выполнение задания, если это грозит ущербом для учреждения.

4. Вырисовывается необходимость внедрения в жизнь порядка горизонтального продвижения работников по службе. В организациях, не обремененных традициями, этот вопрос решается совершенно правильно. В спорте никому не придет, например, в голову способного вратаря наградить выдвижением на должность председателя спортивного клуба. Он продвигается в смысле признания, популярности, а также вознаграждения, не прекращая выполнения той функции, в которой отличился и стал специалистом. Так выглядит суть горизонтального продвижения по службе. Вопрос должен решаться так, чтобы значение продвижения по горизонтали не уступало продвижению по вертикали. Этим ликвидируется источник фрустрации и расточительности сил специалистов.

5. Все шаги, направленные на уменьшение иерархичности (пирамидальности) структур, являются важными, берущими свое начало от требований научно-технической революции.

6. Информационные каналы в иерархической структуре перегружены и зачастую технически непригодны. Необходимо рассмотреть следующее предложение: все контакты технического характера или приближенные к ним должны быть пересмотрены относительно возможности и целесообразности перенесения их из каналов, проходящих вертикально, в горизонтальные каналы.

7. Следует принять идею стимулирования усиливающейся замены иерархических структур органическими структурами, основанными на проблемных группах, выступающих наряду с существующими постоянными организационными единицами, а иногда и вместо них. Козьминский в докладе на заседании Комитета научной организации АН ПНР говорил: «Все большее распространение получает мнение, что изменяющимся задачам организации должны сопутствовать пластично изменяющиеся, «пульсирующие» структуры. Это значит, что организационная структура перестает рассматриваться как относительно постоянная структура соотношения процессов управления». Можно предположить, что стимулирование, проблемных групп, потребность в которых диктуется текущим положением (а период их существования определяется временем решения порученной им проблемы), относится к области эволюции, происходящей в мировом масштабе.

Перечисление нескольких предложений не преследовало цель исчерпать всю проблему. Имелось в виду лишь подчеркнуть, что вопрос смягчения проявлений кризиса иерархических структур существует и над его решением нужно работать.

3. ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ЕЕ КРИТЕРИИ

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления.

Курс лекций. Ростов н/Д. 2000ю стр.239-256

Содержание понятия «эффективность деятельности» вообще известно — это обозначение любой деятельности, включая управленческую, как производительной, продуктивной, результативной. В экономической науке обстоятельно разработана категория экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки. В современном менеджменте сделано то же самое применительно к управлению организацией (фирмой) в условиях рыночной конкуренции. Они могут быть использованы при определении рассматриваемого нами понятия эффективности государственного управления. Однако полной экстраполяции (перенесения) признаков понятий экономической или управленческой эффективности, быть не может.

Проблема — в особенности государственного управления как деятельности, отличающейся от других видов управления, прежде всего тем, что она осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами. Тем также, что, как отмечалось, приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан. Поэтому содержательное определение понятия «эффективность» государственного управления» и ее критериев не есть технологическая операция, скажем, по модели: «затраты — выпуск», а представляет собою элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый политический аспект.

Скажем так: эффективность определяется не столько традиционными объективными показателями действенности решений по типу: «затраты-выпуск» или «затраты-результат», а по соотношению результатов и использованных разнообразных ресурсов достижения стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов. Критерий соотношения затрат и результатов используется как условный показатель эффективности отдельных, конкретных решений, но смысл данных терминов интерпретируется в более широком плане, нежели, скажем, в экономическом анализе. Деятельность может быть эффективной — экономической (с точки зрения минимальных затрат), однако совсем не эффективной в плане достижения поставленных социально-политических целей. Эффективная деятельность как результативная в социально-политическом аспекте далеко не всегда является экономической, тем более рентабельной. Даже в управлении фирмой, предприятием понятия: «эффективность», «экономичность», «рентабельность» не рассматриваются как односмысловые. Тем более, если речь идет о государственных организациях и их деятельности, результаты и последствия которой проявляются в широком круге общественных процессов.

Сказанное подводит нас к выводу: понятие эффективности государственного управления предполагает такое определение, в котором отражается специфическая

сущность его как деятельности социально-политически целесообразной и целенаправленной. В первом приближении его можно было бы охарактеризовать так:

эффективность государственного управления есть понятие, обозначающее соотношение результатов и достигнутых общественных целей, результатов и использованных государственных ресурсов. Эффективное управление — это деятельность с наилучшими из возможных результатов по удовлетворению общественных потребностей и интересов в условиях регламентации ресурсов государством.

Эффективность — показатель того, насколько полно усилия (ресурсы), затраченные управляющим субъектом и обществом на решение поставленных проблем, реализованы в социально значимых конечных результатах.

Таким образом, категория «эффективность государственного управления» определяется через понятия: «общественные цели», «результаты», «общественные потребности и интересы». Каждое из них отражает специфические признаки государственного управления с аспектом политического. «Общественные цели» — в конечном счете — это политически значимые цели: «результаты» — объекты, услуги, процессы, связанные с удовлетворением общественных потребностей и интересов (выраженных в политике); «государственные ресурсы» — экономический, социальный, политический, идеологический и информационный капиталы, регламентированные государством как в плане общественной целесообразности и возможности, так и правовой обоснованности.

Специфическое содержание понятия «эффективность государственного управления» можно также определить через модель — соотношение «вход-выход», характеризующую деятельность политической системы в целом и подсистемы управления как ее части. На «входе» системы: требования общества (управляемого объекта), обуславливающие принятие соответствующих решений, и поддержка управляющего субъекта — легитимность (доверие общества) и ресурсы, которыми располагает государство для реализации возможных решений. На «выходе»: реальное изменение объекта как следствие осуществленных решений и достижения целей управляющего субъекта (системы). Внутри системной модели «вход-выход» формируются и действуют подсистемы, дублирующие системную в применении к анализу эффективности как внутренней управленческой деятельности отдельных органов государства по отношению к другим органам, так и внешней — по отношению к обществу или его части. В таком контексте используются понятия: «частичная эффективность» и «полная эффективность». Первая характеризуется показателями результативного решения части проблем, отдельных составляющих общей цели; вторая — показателями успешного решения всего комплекса проблем, образующих общую, конечную цель управляющего субъекта. Для системы государственного управления в целом рассматриваемое понятие трактуется преимущественно как «полная эффективность».

Определив понятие «эффективность государственного управления», необходимо перейти к выяснению основного вопроса — о критериях эффективности. В нем — суть проблемы.

Понятие «критерий эффективности» государственного управления обозначает признак или совокупность признаков, на основании которых оценивается эффективность системы управления в целом, а также отдельных управленческих решений. Стержневым элементом данного понятия является термин «оценка». Его специфический смысл предопределяет неоднозначность процедуры оценивания людьми результатов и последствий одних и тех же действий и решений управляющего субъекта.

Оценка эффективности государственного управления необходима как для государственных органов власти, так и для общества. Обществу она позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов. А руководителям и государственным служащим оценка эффективности нужна для самоконтроля, для совершенствования управленческого процесса. Проблема оценки эффективности — это проблема анализа управленческой деятельности и принимаемых решений.

Оценка как ядро понятия «критерий эффективности» — термин, производный от понятия «ценность». Последний указывает на общественное значение тех или иных

явлений (социальных и природных). Объектами оценки выступают разнообразные результаты управленческой деятельности: жизненные средства, виды общественных отношений, процессы, конкретные акты деятельности и пр. Они именуются «предметными ценностями». Объекты оцениваются, т.е. определяется их общественное значение, в соответствии с идеалами, принципами, целями, концепциями, нормами и т.д. Данные явления относятся к числу «субъективных ценностей». Их следует отличать от «предметных ценностей» (объектов оценивания).

Каждой политической системе присуща своя система и иерархия ценностей, объективно обусловленные основами бытия государства и интересами общества. Система ценностей есть плод коллективного исторического творчества данного сообщества людей, отражающая результат взаимодействия политического сообщества со средой, а также социальных взаимоотношений между его членами. Система ценностей конкретного политического союза (государства) не охватывает все их многообразие, существующее в социальном мире (например, моральных, эстетических, научных, да и политических). Она складывается из тех, наиболее значащих для существования и функционирования политического союза ценностей, которые зафиксированы в конституционных основах государственного строя, в идеологии, политических принципах и целях государства, воплощаются в политической стратегии, а также в принципах, концепциях и целях деятельности управляющего субъекта.

Базовые ценности современного Российского государства — это политическая демократия (народовластие), суверенитет государства, целостность и безопасность, правовой закон, политические и социальные права и свободы человека, свободный труд, основанный на многообразии собственности на средства производства, плюрализм и др. Известно, что миллионами россиян признаются многие другие, традиционные ценности. К примеру, социальная справедливость, соборность (коллективизм), православные ценности.

Все они заложены в критериях определения эффективности главных направлений деятельности государства, принимаемых правящим субъектом решений. Формулируемые правящими элитами и политическими лидерами, проверенные историческим опытом и закрепленные правом базовые ценности обретают общезначимый, объективный характер по отношению к членам общества и к управляющим субъектам. Чем меньше разрыв между официально провозглашенными ценностями и действующими правилами «игры» управляющих, тем реальней эффективность управления.

В основе критериев эффективности — принципы государственного управления, поскольку они являются объективно обусловленными нормативными требованиями, выработанными практикой социального и государственного управления, и средствами регулирования связи между целями и результатами управленческой деятельности. Принципы выражают требования объективных законов управления; их действие связано с реализацией функций системы управления и стимулируют инициативу и самостоятельность управляемых масс. Какой бы из рассмотренных ранее принципов управления мы ни взяли, будь то принцип экономии энтропии или ограниченной рациональности, единства централизации и децентрализации власти и управления, демократизма и легитимности решений, каждый может выступать критериальным признаком оценивания эффективности.

Критерии эффективности государственного управления формируются на базе системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии общественно-государственного строя, в стратегических целях правящего субъекта — политическом курсе, в концепциях, политических установках и нормах системы управления, за которыми стоят общие национальногосударственные интересы. Зачастую за таковые выдаются интересы господствующих классов или доминирующих национально-этнических групп. Сказанное объясняет относительность оценочных критериев эффективности, зависимость их прежде всего от типа политической системы, а также конкретно-исторических условий, в которых она функционирует. Ценности, цели, концепции, принципы государственного управления, нормативная база системы управления, наконец, общественные потребности и интересы — все эти элементы критериев эффективности государственного управления представляют собою переменные, обусловленные общественно-государственным строем, политическим режимом и конкретной средой (исторической и природной), в которой живет данное политическое сообщество. В совокупности они составляют механизм реагирования поведения государства как сообщества людей на

изменения внешней среды и внутреннего его состояния, систему контроля над внешними и внутренними процессами изменений. Чем шире сфера контроля, т.е. рационального влияния, тем выше эффективность управления. Но контроль, рациональное управление обществом и средой не может расширяться до бесконечности. Предел ему — естественная самоорганизация общества. Об этом мы уже писали в предшествующих главах. Способность государственного субъекта сочетать целенаправленное воздействие на социум с реализацией его свойства к самоорганизации — один из универсальных показателей эффективности управления.

Оценка эффективности государственного управления в теоретическом аспекте есть процедура сравнения результатов тех или иных решений с критериальными признаками, воплощающими официально признанные ценности, интересы, цели и нормы. Процедура оценивания — это одновременно процесс выявления противоречия между субъективным и объективным факторами управления. Такие противоречия вполне естественны: невозможно (да и нет необходимости) полностью учесть в целях и стратегиях, проектах и планах всего многообразия объективных тенденций и потребностей, интересов и запросов общества, а также предусмотреть влияние постоянно меняющихся ситуаций. Решения фиксируют определенную дистанцию. Между сущим и должным, действительным и желаемым, реализованными и потенциальными возможностями государства и общества. Противоречия между достигнутыми результатами и нереализованными возможностями, между использованными и не востребованными ресурсами, между показателями на входе и на выходе управляющей системы детерминируются неадекватностью целей и средств масштабу реальных возможностей и объективных потребностей, а также объему запасов ресурсов.

Соответствие результатов решений ценностям и целям системы, общественным потребностям, интересам и потенциальным возможностям их удовлетворения не наступает спонтанно. Оно достигается повышением уровня функционирования всей системы управления, адекватностью принципов, форм, методов и стиля принятия и реализации решений объективному фактору и нормативно-ценностной базе управления.

Описанная процедура оценки эффективности управления позволяет понять ее отличие от реализации контрольной функции. Включая элемент контроля (установление соответствия результата исполнения решения намеченным целям), процесс оценивания им не исчерпывается, ибо главное здесь — показатель того, насколько решение соответствовало миссии, функциям и целям данного государственного органа, а также интересам государства и общества, их возможностям и объективным потребностям; в какой мере затраченные усилия реализованы в осуществленных изменениях управляемого объекта.

В зависимости от того, что признается за основной признак эффективности, различаются группы критериев: ценностно-рациональный, целерациональный и прагматический.

Определение эффективности управления по признаку соответствия результатов решений и их последствий признанным государством ценностям, выраженным в политической стратегии, мы называем ценностно-рациональным критерием. Если в качестве показателя эффективности управления принимается соответствие результатов исполнения решения поставленным целям, практическим задачам, выраженным в государственных программах и планах, то такой критерий называется целерациональным. Измерение эффективности управления по типу — «затраты-выпуск» или «затраты-результат» характеризует прагматический критерий.

4. ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления.
Курс лекций. М., 1997. стр.351-369

1. Общая социальная эффективность государственного управления

Объективация государственного управления, как уже отмечалось, имеет разнообразные проявления, которые только в совокупности дают комплексный результат

управления, приносящий тот или иной эффект. Логично, что в таких условиях определить результат управления и оценить приносимый им эффект весьма сложно. Нужны известные **критерии**, на основании которых можно было бы измерять объективацию управления и высказывать по поводу нее достоверные и обоснованные суждения. Это тем более необходимо, поскольку в обществе, среди людей весьма распространенными являются субъективистские («вкусные») подходы к государственно-управленческим явлениям. И если для определения длины или веса есть эталоны — метр и килограмм, то на управление почти у каждого свой взгляд, причем непременно «истинный».

Критерий в общепризнанном смысле, отмечал когда-то Марко Марков, означает «признак, на основе которого оценивается факт, определение, классификация, мерило». Действительно, **критерии эффективности представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления, посредством анализа которых можно, определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества**. В этом их отличие от показателей, раскрывающих меру, количественные параметры соответствующих признаков, граней и т.д.

В опубликованных мною ранее работах выделялось несколько уровней критериев социальной эффективности государственного управления, которые в известной степени отражают и раскрывают результаты и эффекты управления. О них и пойдет речь в данной теме.

Наиболее обобщающий и определяющий класс составляют критерии **общей социальной эффективности** государственного управления, раскрывающие результаты функционирования **системы, т.е. совокупности субъекта и управляемых объектов государственного управления**. Такие критерии, с одной стороны, **объективно связаны** с потребностями, интересами и целями общественного развития (как общенационального, так и регионального), а с другой — дают возможность видеть (и измерять) достигаемую посредством государственного управления **меру удовлетворения** (осуществления, реализации) искомых (назревших) потребностей, интересов и целей. На их основе можно определить самое **главное**: связанность государственного управления и общества, подготовленность первого к обеспечению динамики и гармоничности последнего.

Хотелось бы особо подчеркнуть в противовес моде последних лет, что эффективность управления (любого!) вовсе не состоит в постановке все новых и новых проблем, тем более в острой, драматизируемой, противоборствующей форме, чем заняты власть имущие и стремящиеся к ней. Скорее, наоборот, ведь сам факт возникновения той или иной проблемы, даже и доведенной до кризиса, не всегда является, как показывает история, следствием закономерных процессов развития (можно развиваться и без трагедий), но чаще всего бывает **результатом того**, что вовремя не были замечены новые потребности, интересы либо условия и факторы общественной жизнедеятельности. В большинстве случаев, за исключением разве что природных аномалий либо экстремальных ситуаций, не зависящих от людей, как раз **слабость, инертность, косность, злонамеренность, бездарность, некомпетентность** управления выступают причинами и самих проблем, и степени их обострения, и глубины поражающего воздействия на общество. И хорошо, конечно, что управление (его компоненты) видит (обнаруживает) проблемы и обосновывает пути и средства их разрешения, но еще **лучше**, когда оно выявляет проблемы в самом их **зародыше**, профилактирует их и не допускает разрастания.

Для этого крайне необходимо, чтобы государственное управление (прежде всего и больше всех) постоянно и объективно изучало, анализировало и оценивало развитие общественных, коллективных и индивидуальных потребностей, интересов и целей и находило средства, ресурсы и рациональные формы их осуществления. С точки зрения рациональности и эффективности государственного управления очень важно, чтобы удовлетворение потребностей и решение порождаемых ими проблем происходило с должной **полнотой и в надлежащее время, при оптимальном использовании** общественных ресурсов, устойчивым, надежным и необратимым образом. Плохо, когда потребность или проблема отодвигается на задний план, загоняется «в угол», ведь она рано или поздно все равно выйдет оттуда и заявит о себе, нередко весьма болезненно.

Критерии общей социальной эффективности и призваны выводить государственное управление на потребности и проблемы общества и характеризовать управленческий уровень их разрешения. Они логично включают в себя не только результаты общественного (совокупного) производства, но и социальные последствия потребления соответствующих продуктов (материальных и духовных), не только экономические явления, но и социальные (в узком смысле слова), духовно-идеологические, психологические, политические, исторические, экологические, демографические явления, короче говоря, весь спектр явлений, отношений и процессов, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей. Следует подчеркнуть, что социальный эффект, на который призвано ориентироваться государственное управление, предполагает не только постоянно **воспроизводящийся** уровень функционирования управляемого явления, процесса, отношения, но и наличие, сохранение в последнем **источников и тенденций** активного **повышения** достигнутого уровня, т.е. обеспечение его развития.

К повсеместно применимым **критериям общей социальной эффективности управления** можно отнести:

- а) **уровень производительности труда**, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;
- б) **темпы и масштабы прироста национального богатства**, исчисляемые по методике ООН;
- в) **уровень благосостояния** жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;
- г) **упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений**, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

Данные, **обобщающие** критерии общей социальной эффективности государственного управления, дифференцируются по сферам общественной жизнедеятельности. Так, если посмотреть на процессы, происходящие в экономике динамично развивающихся стран, то легко обнаруживается, что главным здесь выступает **наращивание** общественного производства на базе новейших научно-технических достижений, ведущее к росту производительности труда, повышению качества, разнообразия и технологичности выпускаемой продукции. В социальной сфере, при сведении всех проблем к какой-то интегрированной, очевидно стремление к осуществлению принципа **социальной справедливости**, с учетом, разумеется, закономерностей и форм современных общественных отношений, которые в каждой стране своеобразны. В духовной сфере, по крайней мере среди думающих людей, зреет понимание того, что каждый человек должен **развиваться** физически, нравственно и эстетически и самосостояться как личность свободного, демократического общества. Важное значение для государственного управления приобретают критерии общей социальной эффективности, вытекающие для него из политической сферы. Это скорее, не критерии для анализа результатов управления, а **критерии-средства**, показывающие, **каким** образом, **какими** формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются должны показатели развития экономической, социальной и духовной сфер общества. Ведь, как уже неоднократно отмечалось, **средства**, в том числе политические, тоже весьма важны для результатов управления. Нет политики ради политики, есть политика **ради общества**.

С точки зрения критериев общей социальной эффективности государственного управления, к тому же в конце XX века, процессы, происходящие в России и других государствах на территории бывшего СССР, **противоречивы и неоднозначны**. По направлениям и тенденциям, по идее, замыслу, мировым парадигмам они являются вроде бы положительными, обоснованными и призванными оправдать возлагаемые на них надежды, но формы и методы их проведения в большинстве случаев таковы, что негативные, разрушительные моменты длятся слишком долго. Преобразования напоминают печально известные кампании времен социалистического строительства, типа индустриализации, коллективизации, химизации и т.п. Они отличаются порой самодовлеющим характером, несущим **цели** как бы в самих себе: надо с истинно российским размахом, да побыстрее осуществлять разгосударствление, приватизацию, конверсию, акционирование и т.п. Социальные же результаты всех этих мер, в том числе и близкие, наблюдаемые простым глазом на каждом шагу, мало волнуют многие госу-

дарственные структуры. Идет убаюкивание общества заверениями в том, что, мол, в будущем потери будут компенсированы и экономический рост России гарантирован.

Но если оборудование не обслуживается годами, заводские здания и коммуникации ветшают, научно-конструкторские, технологические и производственные коллективы разбредаются куда глаза глядят, если нет целенаправленной подготовки новых поколений квалифицированных работников и всего того, что понадобится в будущем, то при **любых** формах собственности и экономических регуляторах только на восстановление утраченного и разрушенного потребуются большие ресурсы и время, которые будут, естественно, отобраны у развития. Кстати, остальнойто мир не стоит на месте и не ждет, когда же мы поумнеем. Поэтому критерии общей социальной эффективности государственного управления должны применяться не только к будущему, которое — увы! — никому не ведомо, и не только к прошлому, которое легко критиковать, осуждать и прочее, но нельзя никак переделывать, но прежде всего к **настоящему**, когда еще есть шанс своевременно обнаружить ошибки, заблуждения, обман и что-то изменить к лучшему. Рано или поздно, но все равно надо будет прийти к такому положению, при котором бы критерии общей социальной эффективности государственного управления **действовали постоянно** и использовались для измерения и оценки государственной политики, управленческих решений и действий. В частности, речь идет и о том, чтобы выбрать такой способ проведения реформ, при котором **создание нового качества** не приводило бы к потере и снижению уже достигнутого уровня жизни людей. В этом коренное отличие реформ от революций и войн, несущих с собой несчастья и бедствия. Повседневное соотнесение получаемых результатов государственного управления с критериями его общей социальной эффективности позволяет видеть смысл и значение управленческих усилий, социальную ценность, актуальность и действенность самого управления.

2. Эффективность организации и функционирования субъекта государственного управления

Общая социальная эффективность государственного управления достигается усилиями двух компонентов системы последнего: **государства**, его органов и служащих, и **общества**, его управляемых объектов и самоуправленческих структур. Эта эффективность носит **совокупный характер** и не дает четкого представления о вкладе в нее каждого из названных компонентов.

Часто именно поведение и поступки людей, входящих в состав управляемых объектов, их терпеливость, смекалка, работоспособность и многое прочее, обеспечивают успех того или иного дела, но его результаты нередко приписываются исключительно управляющим компонентам (органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам), особенно высокого уровня. Следовательно, необходимы **анализ и оценка состояния организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами**.

Этой цели служит следующий класс критериев, которые мною обозначены в качестве критериев **специальной социальной эффективности** государственного управления. Может быть, термин и не очень адекватен, но, поскольку он используется мною в разных публикациях и никто пока не предложил более удачного, я его сохраняю в таком же виде.

Если буквально следовать смыслу критериев специальной социальной эффективности государственного управления, то они раскрывают и характеризуют **качество (уровень) всей совокупности (системы)** органов государственной власти и местного самоуправления **в единстве** их целеполагания, организации и функционирования. **Какие** проблемы решают управляющие компоненты, каким образом (формы, методы), **какие** затрачивают общественные ресурсы — вот вопросы, на которые эти критерии призваны давать более-менее достоверные ответы. Таких критериев имеется пять.

Прежде всего, это **целеориентированность** (иными словами, целесообразность, целевая обоснованность) организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через **степень соответствия** их управляющих воздействий **целям**, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. **Реально** проявляющаяся, осязаемая, воспри-

нимаемая и оцениваемая обществом через соответствующие результаты цель функционирования государственно-управляющей системы или ее отдельных частей имеет принципиальное значение при анализе и оценке поведения и действий субъекта государственного управления. Причем речь идет не только и не столько о целях, зафиксированных в правовых статусах управляющих структур, других политических документах либо законодательных актах, сколько о целях, которые **практически**, на самом деле реализуются в жизни. Ведь без конца говоря о правах и свободах человека и гражданина, проводя по этому поводу душещипательные акции, можно на практике вести ситуацию к такому положению, когда богатые становятся неимоверно богатыми, а жившие в достатке — бедными. Или, закрепив даже в наименованиях министерств и ведомств одни цели (для общественного успокоения), заставляя их осуществлять совсем иную политику, Конкретные примеры по данному поводу способен привести каждый читающий эти строки.

Целеориентированность организации и функционирования управляющих систем (подсистем) определяется путем изучения и оценки их **организационной, нормативной и другой деятельности** с точки зрения соответствия ее целевой направленности, установленной для них. Таким способом можно не только познавать смысл активности любой структуры государственного управления, но и избегать дублирования, параллелизма, а также тех положений, при которых какие-нибудь участки общественной жизнедеятельности остаются вне необходимых управляющих воздействий.

Анализ целеориентированности управляющих компонентов предполагает: выбор в качестве исходных «координатных», объективно обусловленных и общественно актуальных целей, рассмотрение соответствующих целей в развитии, с учетом изменяющихся общественных потребностей и интересов (а не как нечто, данное на многие годы); измерение целей по конкретным результатам на «выходе» управляющего компонента, т.е. по характеру и полноте их воплощения в управленческих решениях и действиях.

Ко второму критерию специальной социальной эффективности государственного управления относятся затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих операций. Это время, которое тратится на внутреннюю управленческую деятельность, т.е. на обработку и прохождение управленческой информации от «входа» до «выхода» в государственно-управляющей системе в целом (в государственном аппарате), соответствующих подсистемах и организационных структурах. Исторически давно выведен закон экономии времени, характеризующий очень многое в жизни людей и созданного им общества. Ведь чем меньше затраты времени на выполнение единицы той или иной работы, тем выше ее производительность. А для этого, что вполне понятно, должны быть введены в соответствующий процесс работы знания, опыт, организация, дисциплина, стимулы, санкции и другие социальные элементы. Экономия времени есть слагаемое многих условий и факторов, и во всем мире идет постоянный поиск путей движения в данном направлении.

Учитывая иерархический характер государственного управления, его широкую горизонтальную специализацию, актуальность комплексного подхода с его стороны к общественным процессам и другие особенности, **параметры затрат времени** на собственно управленческую жизнедеятельность его субъекта имеют для общества исключительное значение. Дело в том, что любое управленческое решение свою актуальность и рациональность сохраняет лишь в течение весьма короткого времени, до тех пор, пока оно **соответствует** «схваченным» условиям и факторам, так сказать, моменту дня. Такое решение, тем более принятое на высшем или центральном уровнях, необходимо как можно быстрее «пропустить» и дифференцировать по соответствующей иерархии и довести до исполнителей, в том числе находящихся в управляемых объектах. Здесь задержка или промедление с движением управленческой информации каждый день уменьшают значение управленческого решения, сужают его потенциал, постепенно низводят на нет его цели и ресурсы.

Сложность динамизм и неустойчивость общественной жизнедеятельности усиливают значимость затрат времени на решения и действия органов государственной власти и местного самоуправления, требуют сохранения, уплотнения, решительной экономии времени. В государственном аппарате должны быть установлены **жесткие нормативы затрат времени** на выработку и прохождение любой управленческой информации, основанные на современных технических средствах и строго соблюдаемые.

В качестве третьего критерия специальной социальной эффективности государственного управления следует назвать **стиль функционирования** государственно-управляющей системы, ее подсистем и других организационных структур. Стилю в курсе лекций посвящена отдельная тема, но о нем приходится говорить и с позиций критерия эффективности, ибо от того, какие и как используются формы, методы, средства и ресурсы для достижения поставленных целей, напрямую зависят **результаты** их практической реализации. И опять же в данном случае речь идет не о нормативно установленных правовых, организационных формах, а также методах осуществления соответствующей компетенции тех или иных органов, **а о реальной практике управленческого поведения конкретных должностных лиц**. Эффективность всегда измеряется по **действительности**, а не по тому, что должно быть или вменено кому-то в обязанность. Можно иметь много прекрасно описанных обязанностей, в том числе в конституциях и иных нормативных правовых актах, но не исполнять их либо исполнять не лучшим образом.

На стиль, как уже отмечалось, очень сильно влияют **возможности личности** (государственных деятелей, руководителей, государственных служащих и т.д.). Одновременно он зависит от уровня организации и функционирования соответствующей управляющей структуры. Тем самым понять и оценить стиль функционирования отдельной структуры, не говоря уже конкретного управленца, можно не путем «снятия» индивидуального или группового психологического портрета, а только на основе **всего многообразия фактов**, действующих в данной системе (подсистеме) управления и влияющих на конкретный стиль исполнения государственных должностей. Здесь особенно актуален **комплексный подход**, который и способствует раскрытию эффективности государственного управления по данному критерию.

Четвертый критерий специальной социальной эффективности государственного управления отражает **сложность организации** субъекта государственного управления, его подсистем и звеньев. На первый взгляд (и многим) кажется, что сложность не имеет непосредственного отношения к социально-экономическим и функционально-организационным характеристикам государственного управления. Но это большое заблуждение, ибо сложность той или иной организационной структуры **непосредственно** влияет на ее внутреннюю жизнедеятельность (реализацию внутренних функций) и формирование управляющих воздействий (осуществление внешних функций). Приведем для примера и размышлений организацию исполнительной власти на федеральном и субъектов Федерации уровнях: Президент Российской Федерации со своей Администрацией, Председатель Правительства Российской Федерации, первые заместители Председателя Правительства, заместители Председателя Правительства, федеральные министры и руководители иных федеральных органов исполнительной власти числом около 70, президенты республик, губернаторы, мэры или иные главы субъектов Федерации (с разным наименованием), правительства субъектов Федерации со своими первыми заместителями, заместителями, членами правительства и руководителями соответствующих органов исполнительной власти общим числом до 40 — 50 в каждом субъекте Федерации.

Любой, представив в уме эту «лестницу», может просчитать, как трудно двигаться и обрабатывать управленческую информацию, сколько необходимо пройти согласований для принятия того или иного управленческого решения, какие возникают проблемы при попытках его практического исполнения. Ведь каждый уровень стремится по меньшей мере к тому, чтобы доказать актуальность своего существования. Если к этому добавить широкую горизонтальную расчлененность государственного аппарата, то столь же просто обнаружить большие препятствия в деле координации функционирования множества узкоспециализированных органов исполнительной власти

В свое время, при критике авторитарной бюрократии, очень многими аналитиками обращалось внимание на чрезмерную громоздкость и усложненность государственного аппарата, снижавшие уровень рациональности и эффективности государственного управления. Ведь доказано, что в любой динамической системе сложность организации субъектов управления, их подсистем и звеньев призвана не только соответствовать сложности управляемых объектов (не превышать данную сложность), но по возможности уступать ей, так как **координирующий уровень всегда должен быть проще координируемого**. Но это правило постоянно игнорируется с соответ-

ствующими последствиями для государственного управления. Сложность продолжает подавлять инициативу и творчество в управленческих процессах.

Важное общественное значение принадлежит пятому критерию, отражающему общие (совокупные) — экономические, социальные, технические, кадровые и другие — издержки на содержание и обеспечение функционирования государственно-управляющей системы, ее подсистем и иных организационных структур. При их анализе и оценке следует учитывать взаимозависимость между стоимостью управления и социальными результатами деятельности управляемых объектов, затраты на протяженность коммуникаций, объективное усложнение управленческих проблем и иные моменты, определяющие управленческие издержки. Сюда логично входят расходы на содержание персонала управления, командировочные расходы, расходы на оргтехнику и ЭВМ и т.д., которые тоже надо соотносить с реальным влиянием соответствующих управляющих воздействий на общественное развитие.

Становление правового государства с принципом разделения власти, некоторое упорядочение и демократизация финансовых и бюджетных процессов привели к тому, что расходы на государственное управление стали выделяться в бюджетных расходах более четко. Но дальше общих сумм дело пока не двинулось. Все сводится к тому, чтобы вписаться в отведенные пределы. Социальная ценность и социальная эффективность государственного управления пока не определяются. Еще хуже положение в государственных предприятиях, учреждениях и организациях, переведенных на коммерческие начала и ориентированных на рынок. Здесь какой-либо контроль за расходами на управление практически отсутствует. Поэтому роль этого критерия в перспективе будет возрастать.

Значит, взятые во взаимосвязи критерии **«цели — время — стиль — сложность — затраты»** и рассмотренные под углом зрения содержания и силы порожденных ими управляющих воздействий способны достаточно емко характеризовать организацию и функционирование государства как субъекта управления общественными процессами.

3. Эффективность деятельности управленческих органов и должностных лиц

Важная роль в измерении государственного управления принадлежит критериям **конкретной социальной эффективности** деятельности каждого управленческого органа (органа государственной власти и местного самоуправления) и должностного лица, каждого **единичного** управленческого решения, действия, отношения. Эти критерии необходимы потому, что общая и специальная социальная эффективность государственного управления является **следствием** («суммой») конкретной социальной эффективности отдельных управленческих усилий. Кроме того, в условиях сложной, многозвенной и иерархической организации субъекта государственного управления возможны случаи, когда общая и специальная социальная эффективность достигается за счет активности одних управляющих компонентов при определенной пассивности, инертности других. Как и наоборот: на фоне общей неблагоприятной социально-экономической или политической ситуации могут быть органы и должностные лица, которые в рамках своей компетенции успешно справляются с управленческими проблемами. Между тем обществу, государству, людям нужны данные **о характере и уровне функционирования** не только системы государственного управления в целом (общая социальная эффективность), государственно-управляющей системы и ее крупных блоков (специальная социальная эффективность), но и соответствующих единичных (конкретных) элементов.

В государственном управлении каждый из его органов обладает своей **компетенцией**, характеризующей цели, содержание, возможности и пределы его деятельности, а в нем каждая государственная должность — своими **квалификационными признаками**, отражающими ее роль и участие в реализации компетенции соответствующего органа. Это нормативная модель управленческой деятельности, которую вполне можно рассматривать в качестве средства упорядочения, рационализации и обеспечения эффективности управления. Поэтому **степень соответствия** направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе органа и государственной должности, является исходным (первым) критерием конкретной социальной эффективности. Из такого критерия

следует, что любое **отклонение** от компетенции органа, функций и полномочий должностного лица или проявление активности в другом направлении либо в иной сфере не должно признаваться рациональным и эффективным. В системе государственного управления каждый должен заниматься **своим** делом.

Следующий (второй) критерий конкретной социальной эффективности видится в **законности** решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц. Как уже отмечалось, законность представляет собой не только правовое явление, но и социологическое, связанное с обеспечением и защитой всеобщих и частных интересов, с проведением в жизнь принципов гражданского общества. Соблюдение законности придает государственному управлению определенную целенаправленность и упорядоченность. Тем самым всякие нарушения принципов законности, чем бы они ни объяснялись и ни оправдывались (сиюминутной экономической выгодой, стремлением решить проблему, необходимостью удовлетворения чьихто интересов и т.д.) с точки зрения общества и самого государственного управления, не могут признаваться эффективными. Во всех случаях, когда орган или должностное лицо стоят перед выбором — нарушить закон во имя групповых либо временных интересов или, наоборот, поступиться ими ради утверждения закона, надо идти, конечно, по пути законности.

Деятельность управленческих органов и должностных лиц находит внешнее выражение в правовых и организационных формах, которые призваны нести соответствующий «заряд» целеориентации, организации и нормативного регулирования для управляемых процессов — совершенствования управляющих компонентов субъекта и особенно управляемых объектов. Жизнь требует, чтобы такой «заряд» был не мнимым, представленным в виде добрых пожеланий и красивых формулировок, а **реальным**, действительно **вливающим** на управляемые процессы, переводящим их из одного состояния в другое, более высокое, рациональное, эффективное. **Реальность управляющих воздействий** есть один (третий) из критериев конкретной социальной эффективности государственного управления.

Государственное управление посредством деятельности своих управляющих компонентов обязано представлять и обеспечивать в реализации коренные и комплексные **потребности, интересы и цели** жизни людей. В принципе, каждое управленческое решение и действие должно служить людям, помогать им в их проблемах. Тем самым **содержание** любых управленческих актов (решений, поступков, действий и т.д.) с точки зрения отражения в них запросов и нужд людей, направленности на их благополучие и развитие может выступать критерием (четвертым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

С указанным критерием непосредственно связан следующий (пятый), состоящий в характере и **объеме взаимосвязей** соответствующих управленческих органов и должностных лиц с **гражданами**, их объединениями и коллективами, различными слоями населения. Этот критерий «схватывает» **уровень демократизма** управленческой деятельности. Ведь чем теснее и многообразнее взаимосвязи управленцев с гражданами, чем шире демократизм их деятельности, тем больше объективных предпосылок для рациональности и эффективности этой деятельности.

Государственная должность, особенно высокого уровня, пользуется в обществе значительным престижем. Часто человек, занимающий такую должность, ассоциируется с ней и получает от нее свой авторитет. Нужно порой длительное время, чтобы наступило различие должности и личности. **Мера обеспечения** в решениях и действиях управленческого органа и должностного лица **государственного престижа** соответствующего органа и государственной должности служит наглядным критерием (шестым) конкретной социальной эффективности государственного управления.

Многое в управленческой деятельности раскрывает такой критерий (седьмой), который характеризует **правдивость и целесообразность** управленческой информации, выдаваемой управленческими органами и должностными лицами. Обманувшему раз больше верить нельзя. Интересы общества требуют, чтобы при любых условиях, даже самых неблагоприятных для управленческого органа или должностного лица, в систему государственного управления шла только достоверная, объективная информация, иначе все процессы, где используется такая информация, извращаются.

Последним (восьмым) критерием конкретной социальной эффективности государственного управления является **нравственный**, состоящий в морально-идеологическом влиянии управленческой деятельности на «внешнюю» среду, на людей, с которыми управленческие органы и должностные лица соприкасаются, взаимодействуют, совместно решают различные проблемы. Здесь управленческое поведение, как позитивное, так и негативное, формирует многие ценности и установки людей, предопределяет их отношение к государству.

Системное использование названных критериев позволяет многое увидеть и оценить в управленческой деятельности. Было бы только желание это делать.

4. Оценка эффективности государственного управления и общественные институты ее применения

Результаты государственного управления наглядно видны в экономике и благосостоянии людей, в социальной и духовной сфере, в общественной безопасности (правопорядке), в международном сотрудничестве и в других сторонах жизни. И все общество в целом, и каждый человек в отдельности имеют свое мнение относительно рациональности и эффективности государственного управления. Однако подобное ценностное отношение людей к государственному управлению не заменяет необходимости **специальной, т.е. квалифицированной и общественно значимой оценки** качества государственного управления или его отдельных проявлений в тот или иной исторический момент.

К сожалению, у нас не выработалась практики и не сложилось действенных механизмов познания и оценки государственного управления, тем более использования полученных при этом знаний, опыта и результатов в целях его совершенствования. Обычно к управлению привлекается внимание и о нем начинают тревожно говорить, когда его уровень снижается ниже допустимого и в обществе появляются признаки кризиса. В XX веке таких «волн» было несколько, но они так и не подвели Россию к рациональному и эффективному государственному управлению. Дело в том, что периодичность «атак» на управление, при всей их внешней решительности, напористости и даже «революционности», нельзя признавать разумным способом анализа, оценки и тем более развития государственного управления.

Во-первых, потери, понесенные обществом вследствие слабости и заблуждений управления, невозобновимы. Во-вторых, сами глубокие «встряски» управления порождают свои, подчас очень трудные проблемы и могут на некоторое или весьма длительное время снижать уровень управления. В-третьих, уже сам факт допущения недостатков, упущений, огрехов и т.п. в управлении оказывает отрицательное социально-психологическое влияние на людей, снижает доверие к управлению, его общественный престиж.

Обществу поэтому нужны не только и не столько периодические изменения в управлении (революции и реформы, реорганизации и прочие резкие преобразования), а такое его состояние, при котором **совершенствование** государственного управления носило **бы постоянный, профилактический, предупредительный характер** и в каждый данный исторический момент (перед новыми проблемами) гарантировало его высокий уровень.

Составной и подготовительной частью такого процесса совершенствования выступают **анализ и оценка** характера, уровня, эффективности организации и функционирования системы государственного управления. Ибо прежде, чем совершенствоваться, стоит основательно изучить, проанализировать и правильно оценить активность того или иного звена, органа, отдельного участника управления. Причем, что особо важно, подобные анализы и оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям, систематическими и авторитетными. Они призваны превратиться в естественную и необходимую часть как самого управления, так и процесса его совершенствования.

В государственном управлении при оценке его рациональности и эффективности должны, как минимум, сравниваться:

а) цели, практически осуществляемые в государственном управлении, с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;

б) цели, реализованные в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления (решений и действий его управляющих компонентов);

в) объективные результаты управления с общественными потребностями и интересами;

г) общественные издержки, ушедшие на государственное управление, с объективными результатами, полученными вследствие управления;

д) возможности, заложенные в управленческом потенциале, со степенью их реального использования.

Разумеется, оценивать можно и другие управленческие явления, главное состоит в том, чтобы познавать **степень реального удовлетворения общественных запросов в государственно-правовом целеполагании, организации и регулировании.**

Оценку государственному управлению делают разные общественные институты: гражданин, семья, трудовые коллективы, общественные объединения, государственные структуры. Существуют и определенные процедуры, в соответствии с которыми такая аналитическая деятельность осуществляется и приводит к тем или иным последствиям. Выделим пять способов анализа и оценки государственного управления.

О многом прежде всего свидетельствуют **отчеты** органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц. Конституцией Российской Федерации, другими законодательными органами предусмотрены различные формы отчетов управленческих структур о характере и результатах своей деятельности. Это — ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, отчеты Председателя и членов Правительства Российской Федерации перед Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), отчеты палат Федерального Собрания перед обществом, а депутатов — перед избирателями. То же предписано и на других уровнях. В принципе, в чем и состоит суть демократии, все управленческие структуры должны отчитываться о своих делах с тем, чтобы люди знали, что и как они решают и что из этого получается.

Главное здесь — придание соответствующим отчетам и оценкам **официального характера** с тем, чтобы они, с одной стороны, действительно представляли мнение тех, перед кем отчитываются, а значит, принимались голосованием, и, с другой — непременно учитывались управленческими органами и их должностными лицами, были для них обязательными.

Объективно большие возможности анализа и оценки эффективности государственного управления содержатся в **массовых обсуждениях и голосованиях (референдумах)** по различным вопросам жизни страны, ее регионов, территориальных и трудовых коллективов. В этой связи следует подчеркнуть, что еще не всегда обсуждения и голосования связаны с оценкой управления, нередко они «затуманиваются» в политических интересах. А для понимания существа вопросов и способов их разрешения важно знать, **чем** они вызваны, **какими** обстоятельствами рождены. Поэтому и данную форму демократии следует тщательно **институализировать**, оговорив в необходимых законах все детали и нюансы проведения обсуждений и голосований (референдумов) и сделав последние весомой процедурой оценки обществом состояния государственного управления.

Разумеется, важным средством анализа и оценки эффективности государственного управления всегда выступает **общественное мнение**. Будучи совокупностью свободно выраженных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей, общественное мнение характеризует управление как бы в «снятом» виде, отраженном и преломленном через их сознание и волю. В нем практически постоянно происходят соотнесение, соизмерение уровня и результатов управления с потребностями и интересами, идеалами и ожиданиями людей. И хотя общественное мнение по своей природе **субъективно**, оно из-за своей массовости обладает свойством объективно «видеть» эффективность государственного управления.

Заслуживающими внимания в данном аспекте представляются:

а) **систематичность** выявления общественного мнения, причем при использовании разнообразных методов сбора и анализа соответствующей информации;

б) применение таких способов, средств и процедур социологических исследований, которые обеспечивали бы и гарантировали **адекватность** выводов и оценок по поводу характера и уровня управления;

в) поддержание должного **авторитета** общественного мнения путем принятия активных нормативных и практических мер по тем или иным его требованиям.

Надо отличать общественное мнение, выступающее обобщенным, интегрированным мнением в арсенале всего общества по тем или иным вопросам, от той информации, которая добывается всевозможными фондами, ассоциациями, учреждениями путем анкетирования, опроса, взятия интервью на улицах и т.д. и выдается за общественное мнение. Здесь может быть и совпадение, достижение адекватности, и существенное противоречие. Ведь опытные социологи и психологи знают соответствующую методику и способны получать заранее запланированную (на потребу дня) информацию. Для государственного управления первостепенное значение имеет общественное мнение в подлинном смысле, отчего и понятна целесообразность выработки и нормативного закрепления форм и методов изучения общественного мнения.

Многогранную аналитическую и оценочную работу по отношению к государственному управлению способны выполнять **средства массовой информации** (телевидение, радио, печать). В свободном обществе средства массовой информации (СМИ) должны быть самостоятельными и служить обществу, «работать» на историческую перспективу. Достоинства СМИ состоят в **объективности** (независимости) их взгляда, позиции, анализа и оценки. И вовсе не в претензиях на какую-то «четвертую» власть, которая якобы должна дистанцироваться от трех ветвей власти и вести с ними борьбу. Если бы СМИ превратились в «четвертую» власть, отвечающую за что-то, но не за **истину**, то они тем самым **растратили** бы свои свойства **объективно** анализировать и оценивать общественные процессы. По большому счету, СМИ обязаны бороться за правду жизни. Именно утверждение такого подхода позволяет надеяться, «на то будет ли возрастет влияние СМИ на управленческие процессы. Но для этого надо четко определить правовой и социально-экономический **статус** средств массовой информации, усилить в них свойства **формы объективного мышления общества**, а не только отдельных социальных групп или политических объединений, тем более самих редакционных коллективов.

Следует сказать и о таком канале анализа и оценки государственного управления, как **обращения граждан**. Структура и содержание, предмет и адресность обращений весьма точно отражают жизнь людей. Если каждое обращение несет информацию о конкретном интересе, нарушении прав, факте, событии, то **система обращений** дает картину глубинных взаимосвязей и процессов, выявляет механизмы их воспроизводства. В плане рассматриваемого вопроса можно:

а) активнее **использовать** сами обращения граждан и работу с ними для обнаружения недостатков, упущений, слабых мест в управлении и, соответственно, их устранения;

б) полнее **анализировать** потоки однотипных, совпадающих по предмету и содержанию обращений граждан с тем, чтобы современно принимать управленческие меры по недопущению разрастания негативных явлений и процессов;

в) управленческим органам шире вступать посредством обращений в прямой диалог с гражданами.

В общем, научная мысль предлагает немало критериев социальной эффективности государственного управления и процедур их применения. Важно, чтобы общество, люди, их институты знали их и хотели ими практически пользоваться.

Закиров А.З., Мурзаев С.К.

ВВЕДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
Материалы для чтения