

**Институт философии Российской академии наук**

**М.В. Локтионов**

**СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

**ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**



**МОСКВА  
2012**

**УДК 65.01:316.6**

**ББК 65**

**Л 73**

*Институт философии Российской академии наук*

**Локтионов М.В.**

**Л 73** Стратегии развития государственного управления в России: история и современность. — М.: Генезис, 2012. — 448 с.

**ISBN 978-5-98563-268-2**

Монография посвящена рассмотрению актуальной темы — возможностей выбора оптимальной стратегии развития системы государственного управления в Российской Федерации.

Собранные автором интересные документальные и теоретико-методологические материалы служат основой для воссоздания основных вех непростого пути общественного развития и государственного строительства России. Предложенные способы оценки эффективности государственного менеджмента нацелены в первую очередь на то, чтобы встретить концептуальные вызовы современности выбором адекватной стратегии переосмысления и развития правительственных учреждений, применением инновационных подходов к государственному строительству.

Работа предназначена для специалистов в области теории и практики государственного управления, для руководителей различных уровней, а также для студентов и аспирантов, обучающихся по соответствующим специальностям.

**ISBN 978-5-98563-268-2**

**УДК 65.01:316.6**

**ББК 65**

© Локтионов М.В., 2012

© Институт философии РАН, 2012

© Издательство «Генезис», 2012

## ОТ АВТОРА

История учит нас, что в эпохи крутых поворотов, во время широкомасштабных перемен, затрагивающих великие нации и территории континентов, особенно важным является умение анализировать ситуацию на соответствующем уровне, принимать решения прежде всего стратегического характера. Динамичные изменения последних десятилетий, произошедшие во внешнем окружении организаций государственного управления в России и во всем мире, требуют осознанного и последовательного подхода к стратегическому планированию в данной области, в том числе и на основе анализа истории управленческой мысли. Это открывает более широкие возможности для выбора оптимальной стратегии развития российского государственного управления.

Реконструкция истории становления и взаимодействия многообразных стратегических схем и моделей, которые оказывали существенное влияние на процесс общественного развития и государственного строительства, служит источником интересных и порой неожиданных сопоставлений с современной экономико-политической ситуацией. Накопленный в отечественной практике богатейший опыт государственного управления, при условии серьезного изучения и взвешенного анализа документальных источников, открывает реальные возможности для выбора адекватной стратегии переосмысления и развития правительственных учреждений, модернизации не только отдельных структурных элементов, но и всей системы современного государственного управления в целом.

Использование системного подхода в анализе обширного фактологического материала позволяет, в частности, выработать прочную основу для оценки эффективности государственного менеджмента, переосмыслить распределение функций между органами управления по вертикали и горизонтали пирамиды власти, а также внутри государственного учреждения, и именно на основе этого определить оптимальную структуру государственного учреждения, его подразделений, предложить конкретные методики разработки, адаптации и внедрения организационных изменений.

## ВВЕДЕНИЕ

Издrevле государственное управление рассматривалось как одна из наиболее сложных, ответственных и престижных сфер человеческой деятельности. На государственное управление люди смотрели то с надеждой, то со страхом, но никогда не относились к нему нейтрально. Именно поэтому как процесс государственного управления, так и теоретическая рефлексия этого процесса всегда привлекали внимание философов, стремившихся установить правила, нормы, исследовательские традиции, призванные объяснить процесс управления, выработать критерии лучшего или совершенного управления и на этой основе оценить управленческую реальность.

Государственное управление имеет дело в первую очередь с политической формой организации. Основными функциями государства являются управление и подавление дестабилизирующих целостность и устойчивость системы сил (в демократическом обществе — защита прав и свобод граждан). Государственное управление, являясь самостоятельной дисциплиной, имеет много общего в методологическом и содержательном плане с теорией управления организацией — менеджментом, а также с общей теорией организации и взаимодействий — теорией систем, исследующей общие закономерности отношений и связей элементов, образующих определенную целостность, единство.

Системный подход предполагает, во-первых, выделение управляемой системы, являющейся объектом управления. В самом широком смысле состояние объекта управления (управляемой системы) определяется в каждый момент его предшествующими состояниями, управляющими воздействиями управляющей системы и воздействиями факторов внутренней и внешней среды. Во-вторых, определение управляющей системы или субъекта

управления, осуществляющего управляющие воздействия для поддержания и развития объекта управления в направлении, заданном системой целей. В этом случае сущность управления может быть определена как планирование и имплементация определенных воздействий со стороны субъекта управления на те или иные объекты управления в процессе деятельности, направление которой задается предустановленными целями.

Большое значение в процессе осмысления онтологических, эпистемологических, социально-этических, религиозных и философско-методологических аспектов государственного управления отводится изучению истории идей и практики государственного управления. История государственного управления, по характеристике В.И. Маршева (2005. С. 36), изучает управленческую мысль в ее историческом развитии (в широком смысле), реконструируя прошлое, восстанавливая возникновение и смену мыслей и рассуждений, различные воззрения, взгляды, управленческие теории, переходы в них и логику каждого из этих переходов, раскрывая их необходимый характер. Причем предметом историко-научной реконструкции является все, что происходило в истории управленческой мысли, то есть не только то, что вошло в последующее развитие науки, но и то, что было отброшено, оставлено как ошибочное построение, потому что реконструкция процесса отбора идей позволяет восстановить механизмы и принципы выдвижения критериев приемлемой формы государственного управления и процесса приложения таких критериев к концепциям и теориям своего времени, так как для управленческой науки (как и для любой другой) важным является не только хронологическое изложение позитивных результатов ее развития, но и выявление причин, ведущих, подталкивающих такое развитие. На основе этого происходит понимание его хода и закономерностей, что предполагает анализ как достижений научной мысли, так и ее ошибок, неверных ходов и траекторий в развитии. Однако государственное управление не является классом предметов с одним элементом. Оно тесно соседствует с другими видами и родами управления — в производстве

и коммерции, военном деле и бизнесе, в образовании и культуре и т.п. Поэтому целесообразно рассмотреть общие, родовые признаки управления с целью последующего более контрастного вычленения специфических черт именно государственного управления.

Когда мы переходим от абстракции к реальности, становится очевидным, что понятие «государственное управление» объединяет самые разные денотаты. Действительно, гораздо больше общего как в институциональном, так и в функциональном смысле между государственным управлением в современном развитии государства и корпоративным управлением в крупной транснациональной компании, чем между ними и неразвитым африканским государством. Различие столь значительно, что возникает соблазн говорить о разных сущностях. Однако в современной теории государственного управления такой взгляд не находит поддержки. И это оправданно: несмотря на различие концепций, подходов и взглядов, существует некоторый консенсус относительно как объекта, так и субъекта теории государственного управления.

Этот консенсус является результатом развития теории государственного управления под воздействием ряда факторов и тенденций, вскрытых и представленных в современной научной литературе. Понимание таких тенденций или стратегий является полезным для прогнозирования современных тенденций развития российской государственности: политических, правовых, экономических и других обстоятельств, влияющих на принятие политических решений на уровне государственного управления и затрагивающих саму основу государственности.

В свою очередь, фактологический материал служит основой для рациональной реконструкции истории становления и развития стратегических схем и моделей, которые не обязательно осознанно и в целостном, системном виде воспринимались современниками далеких событий, но неизбежно им сопутствовали, приносили определенную логику в зачастую хаотический процесс общественного развития и государственного строитель-

ства. Стратегии развития государственного управления носят общий или локальный характер, охватывают широкую или узкую сферу деятельности по государственному управлению, имеют различные временные масштабы, — одним словом, существует множество оснований для их классификации.

## Глава 1

# УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНОГО ЯВЛЕНИЯ

Понятие «управление» многозначно. В частности, можно выделить три большие группы систем управления: во-первых, управление техническими системами, машинными комплексами, производственными линиями и т.п.; во-вторых, управление биологическими системами, например, физиологическими процессами в организмах или генетическими, наследственными в биосферах; наконец, управление социально-экономическими системами, суть которого может быть определена как управление людьми в их совместной деятельности.

С другой стороны, управление как практика, как система сознательно спланированных процессов и процедур, развивалось и развивается от первоначальных простых, примитивных форм до решения сверхсложных многофакторных и многокритериальных задач, зачастую с трудом поддающихся или вовсе не доступных полному рациональному осмыслению. Иллюстрацией этому служит таблица 1, где представлены этапы развития управления — как на уровне теоретической мысли, так и на уровне практики.

Управление носит универсальный характер: даже в самом примитивном первобытном обществе нужно как-то организовывать жизнедеятельность и обеспечивать выживание племени, для чего вожди и старейшины должны были установить систему правил (может быть, даже очень простых и примитивных с современной точки зрения), организовать разделение труда и координацию работы отдельных членов общества, где каждый знает, чем конкретно он должен заниматься. Такая деятельность, еще даже не производственная, но все-таки общественная, требовала от



Таблица 1

### Хронология и содержание этапов развития социального управления

| Сущность этапа развития социального управления                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Хронологические рамки этапа |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <p><i>Первый этап</i><br/>«Религиозно-коммерческий». Соответствовал периоду формирования государств на Древнем Востоке (Египет и пр.) и привел к возникновению власти жрецов, к которым перешли управленческие функции, зарождению письменности и счета.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 4—5 тыс. лет назад          |
| <p><i>Второй этап</i><br/>Связан с именем вавилонского правителя Хаммурапи, выведшего управление с бытового на государственный уровень и введшего элементы нормотворчества.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 3—4 тыс. лет назад          |
| <p><i>Третий этап</i><br/>Относится по времени к царствованию Навуходоносор II, получил название «производственно-строительного». Соединил государственные методы регулирования с производственной деятельностью; реализовал ряд технически сложных проектов.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2,5 тыс. лет назад          |
| <p><i>Четвертый этап</i><br/>«Прединдустриальный». Соответствует средним векам и первоначально характеризовался доминированием профессиональных гильдий и сотрудничеством («сообщество главнее личности»). Позднее (в эпоху Ренессанса) усилился мотив прибыли и стремления торговых классов к власти. Далее, в период Реформации, возникла новая религиозная доктрина, объединившая указанные тенденции, — прибыль стала своего рода показателем шансов того или иного человека на обретение добродетели. Акцент в сфере производственных отношений резко сместился в сторону конфликта. Принятие решений происходит преимущественно на уровне индивида.</p> | XII—XVII вв. н.э.           |

| Сущность этапа развития социального управления                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Хронологические рамки этапа    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| <p><i>Пятый этап</i></p> <p>«Индустриальный». Совпал по времени с Великой индустриальной революцией XVIII—XIX вв. и доказал, что управленческие функции не менее важны, чем технические и финансовые; дал начало системе акционерного капитала. В начале этапа стало заметно стремление рабочих усилить свое влияние на распределение — в основном с помощью объединения в союзы (профсоюзы).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>XVIII—XIX вв. н.э.</p>      |
| <p><i>Шестой этап</i></p> <p>Известен под названием «модернистского». Знаменовал приход новой социальной силы — профессиональных менеджеров, класса управляющих. Эта сила препятствовала желанию рабочего класса достичь максимума гарантий, претендуя на свою долю ответственности за кардинальные вопросы производства и распределения.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>XIX в. — 70-е гг. XX в.</p> |
| <p><i>Седьмой этап</i></p> <p>«Постиндустриальный». Технический прогресс породил новый вызов, начавший перестраивать и перенацеливать теорию управления. На смену акценту на технологию приходят социально-политические идеи, сделавшие возможным вступление общества в постиндустриальную эпоху, основанную на образовании, развитии личности. После достижения определенного уровня материального благосостояния служащим в большей степени необходимо свободное время, нежели дальнейшее повышение зарплаты. Отсюда возникла необходимость в создании новых моделей организационных структур, обеспечивающих возможность реализации указанной потребности. Таким образом, индустриальная революция перерастает в постиндустриальную.</p> | <p>с 80-х гг. XX в.</p>        |

лидеров, вождей больших умственных усилий, опыта, знания традиций, окружающей обстановки и умения применять эти знания на практике. В дальнейшем, по мере развития и совершен-

ствования общества, требования к лицам, осуществляющим управление, многократно возросли.

Управление как феномен общественной жизни, более того — как условие социального бытия, имеет многогранный характер. Эта многогранность выражается в том, что управление — одновременно и *наука* (в той мере, в какой оно является системой упорядоченных знаний, представленных в виде теорий, концепций, моделей, закономерностей, эмпирических обобщений, верифицируемых гипотез, методик и принципов), и *искусство* (в его идеографическом аспекте, как способность видеть и выделять не общее, а уникальное в ситуации, более важное для достижения целей управления, чем использование абстрактных общих принципов), и *функция* (в том плане, что управление предполагает действие, воздействие на управляемую систему или ее подсистемы для получения желаемых результатов), и *процесс* (управляющие действия не носят одноразовый характер, а представляют собой продолжающуюся во времени последовательность шагов, ориентированных на достижение организационных целей), и *аппарат* (совокупность структур и людей, обеспечивающих использование и координацию всех ресурсов управляемой системы для достижения ее целей).

Другая сторона многогранности, многоаспектности управления определяется тем, что оно состоит из разнообразных элементов и взаимосвязей, но в то же время представляет собой универсальное явление. Это обусловлено тем, что в социальном управлении как субъектом, так и объектом управляющего воздействия выступает человек, рассматриваемый современной наукой как биосоциальное существо, унаследовавшее от своих животных предков способность к социальной жизни (существованию в группе), закрепленную в генах, дополненную способностью к неограниченной социальной изменчивости, преобразованию социальной среды своего существования в задаваемом разумом направлении. Таким образом, социальное управление (частью которого является государственное управление) органично включает в себя природные и социальные факторы, механизмы взаимодействия

природы, человека, общества. Соотношение объектов и субъектов социального управления представлено в таблице 2.

*Таблица 2*

**Соотношение объектов и субъектов управления  
социально-экономическими системами**

| <b>Объект управления</b>                                                                                                   | <b>Субъект управления</b>                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Международное сообщество                                                                                                   | Международные организации (например, ООН)                                                                      |
| Международные региональные организации                                                                                     | Международные организации локального уровня (например, НАТО, СНГ)                                              |
| Государства                                                                                                                | Правительства государств                                                                                       |
| Региональные сообщества в пределах отдельных государств (например, субъекты федераций, муниципальные образования и прочие) | Органы власти соответствующих образований                                                                      |
| Организации                                                                                                                | Руководство организаций                                                                                        |
| Отдельные граждане, группы, категории граждан                                                                              | Соответствующие государственные органы (МВД, налоговая инспекция, органы социальной защиты населения и прочие) |

Можно выделить также различные аспекты управления, например как это делает Г.В. Атаманчук (2006. С. 21), — философские, социологические, экономические, психологические, политико-правовые, этические и исторические.

В системе философских знаний интерес к государственному управлению зародился в античности. Уже Платон и Аристотель представили развитые модели государственного управления с тщательно разработанными философско-методологичес-

кими основаниями. Продолжая традиции, заложенные в античности, современные философы (в частности, Б. Рассел, К. Поппер, К. Ясперс и другие) анализируют управление 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 другие), которая доказала наличие глубоких коррелятивных зависимостей между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общих дел и классовая функция); и концепция «идеальной» управленческой бюрократии — общая теория 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 обществе; и система представлений о становлении класса менеджеров, и многое другое, что в целом-то отражает реальные перемены, происходившие в управлении в течение последних двух веков.

В рамках социологии управления государственное управление рассматривается как сложный механизм взаимоотношений между классами, сословиями, социальными слоями и профессиональными группами, представителями разных народов. Одновременно социологические знания, отражающие социальный «срез» жизни общества, привнесены в теорию и практику управления, что позволило углубить социальные характеристики многих управленческих элементов и взаимосвязей (А. Маслоу, Д. Макгрегор и другие).

Для осознания сущности управления и его практического использования имеют большое значение экономические исследования. Именно усилиями экономистов были заложены основы менеджмента — теории управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами. Синтез экономических и технологических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Х. Эмерсоном, А. Файолем и другими известными теоретиками и практиками, стал фактически тем прочным основанием, на котором постепенно сформировалась система знаний, именуемая в наши дни «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, формам и особенностям управления в свободной рыночной экономике, государственному программированию экономической жизни. К этому примыкают аналитические работы, посвященные сущности и особенностям 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 — соотношение 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 особенностями. Часто как раз эти субъективные факторы играют решающую роль в управлении, определяют его содержание, форму и результативность. Акцент на психологических аспектах управления, инициированный идеями психоанализа (начиная с З. Фрейда), 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 (на основе понятий «компромисс», «консенсус», конфликтологического анализа и т.д.), сформировались различные по исходным посылкам концепции (доктрины) «человеческих отношений». Началась разработка психологической теории решений (Ю. Козелецкий и другие). Постепенно стало проясняться понимание того, что только знание и учет многообразия и «тайнств» 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, те нравственные последствия в сознании и поведении людей, которые дает его практическая реализация. Постепенно входит в жизнь этика управления.

Материал для плодотворного обсуждения проблем управления дают художественная литература, театр, кино, даже живопись и архитектура, раскрывающие возможности управления в формировании характеров людей, выработке определенных сте-

реотипов поведения, утверждении и проявлении ценностных ориентиров в жизни. Достаточно здесь назвать таких авторов, как Л.Н. Толстой, Ф.М. Достоевский, А.П. Чехов, М.А. Шолохов, А.И. Солженицын и других наших соотечественников, в произведениях которых зависимости между состоянием управления и событиями глобального или частного уровня описаны сильно и убедительно. Эстетическое отражает гармоничность, совершенство, пропорциональность, оптимальное соотношение явлений, их сторон, граней, экономичность взаимодействия. Тем самым оно служит определенным идеалом для управления, к которому последнее 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 в полной мере только в наше время, имеет длительную историю становления, развития и практики. В изучении исторических аспектов науки управления заключен огромный теоретический и практический потенциал, ибо получаемые при этом знания позволяют увидеть место и роль управления в различных типах человеческой цивилизации (А.Дж. Тойнби) и при решении самых различных социальных, религиозных и национальных проблем (Н.М. Карамзин, С.М. Соловьев, М.М. Михайловский и другие). Много об управлении размышляли (и применяли выводы на собственном опыте) правители и государственные деятели, полководцы и мыслители, начиная со времен Древнего Китая, Вавилона, Древнего Египта и Древнего Рима. Естественно, что сюжетами, связанными с управлением, очень богата художественная литература на исторические темы. 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.

На практике любым управлением в социальной сфере занимаются менеджеры. Хороший менеджер способен определять



проблемы, ставить задачи и находить пути их решения в равной мере эффективно и в бизнесе, и в государственном управлении, и в управлении некоммерческими организациями. Менеджер занимается управлением. Это значит, что его функционирование и профессиональные интересы лежат не в сфере экономики, психологии, вычислений или политологии. Ошибочным является мнение, что менеджмент — это раздел экономики. Как образно пишет авторитетнейший теоретик управления П. Друкер (2008. С. 29—30), «менеджер занимается решением экономических вопросов не чаще, чем терапевт делает анализ крови пациента. Он занимается бихевиоризмом не больше времени, чем биолог проводит у микроскопа. Он занимается вычислениями не больше, чем юрист знакомится с тем или иным прецедентом. В первую очередь менеджер занимается управлением».

Это означает, что управленческая деятельность имеет специфические характеристики, в большей мере рассматриваемые теорией управления, чем какой-либо другой дисциплиной. Одна из этих особенностей — внутриорганизационная коммуникация; другая — постоянное принятие решений, особенно в условиях неопределенности, то есть незапрограммированных решений; и третья, свойственная исключительно менеджменту, — это необходимость предпринимательских навыков в сфере стратегического планирования работы организации любого профиля.

Как у каждой самостоятельной дисциплины, у менеджмента или теории управления есть свои характерные проблемы, свои подходы и своя область особого внимания. Менеджер, который относится к менеджменту, как к самостоятельной научно-практической дисциплине, может быть вполне эффективным, а иногда и первоклассным управленцем, даже если он обладает минимальными знаниями об управленческих навыках и инструментах. Менеджер же, который владеет только навыками и методами, по сути, вовсе не является менеджером. В лучшем случае он может управлять в чисто технических вопросах.

Управление — это больше практика, чем теория. В этом плане уместно провести параллель между ним и такими областями дея-

тельности, как медицина, юриспруденция или инженерное дело. Управление — это в первую очередь не система отвлеченных теоретических знаний, это система практической деятельности с учетом знаний. Но это и не простое использование здравого смысла или отдельных приемов и методов (таких, например, как применение тех или иных стилей лидерства). Практика управления основывается как на знаниях, так и на ответственности.

Управление (как деятельность и как ее рефлексия) подвержено влиянию окружающей его культурной среды, другими словами, оно является частью мира, в котором существует. Управление представляет собой социальную функцию, то есть оно несет ответственность перед обществом и, можно сказать, «культурно ангажировано».

Кроме того, понятно (хотя и не всегда однозначно), что чем шире наука и практика управления использует традиции, ценности и идеалы своего общества, тем большего она может достичь. Бум интереса к теории управления поставил под сомнение многие национальные и локальные общественно-культурные традиции, но он же и усилил интерес к ним. На пике бума, в начале и середине 1960-х годов, было много дискуссий по поводу американизации мира и, в частности, менеджмента. Ведь если менеджмент и менеджеры всех стран сталкиваются с одними и теми же задачами и проблемами, значит, в итоге они непременно станут как две капли воды похожими друг на друга. Однако, с другой стороны, бум менеджмента помог подчеркнуть отличия между людьми и продемонстрировал, что в разных странах используются разные приемы и методики (Друкер, 2008).

Любой управленец, в том числе и в сфере государственного управления, должен быть отличным «ремесленником». Его первая обязанность — организовать работу своего института так, чтобы он достигал поставленных целей и выполнял миссию, ради которой существует, будь то обслуживание населения, организация работы школ или производство товаров и услуг.

Помимо этого, любой институт существует в обществе и для общества. Соответственно он оказывает влияние на это обще-

ство, а значит, несет ответственность за свое влияние. В обществах развитых стран управленческие группы, то есть управленцы разных институтов, должны также нести социальную ответственность, обязаны оценивать ситуацию через призму ценностей, убеждений и обязательств общества; они должны рассматривать свою ответственность не только в рамках определенной ограниченной миссии своих институтов. Такая ответственность ставит перед менеджерами новые сложные задачи — наиболее сложные как в управленческой, так и в политической теории и практике. Существуют три важные задачи, которые должно решать управление, чтобы институт, который находится под его контролем, работал эффективно:

- определение конкретной цели и миссии института, независимо от его типа (предприятие, муниципальное управление, больница, школа и т.п.);
- обеспечение эффективности его функционирования и ориентации работников на достижение целей;
- управление влиянием на общество и социальной ответственностью института.

Ни один институт не может существовать вне местного сообщества и общества в целом. В психологическом, географическом, культурном и социальном плане институты просто вынуждены быть частью общества, в котором они существуют. Университет, больница, государственное учреждение — все они оказывают на общество определенное влияние и несут перед ним ответственность. Управление влиянием на общество является одной из важнейших задач управления в современном мире в целом и отдельных управленцев в частности, независимо от профиля деятельности их организации.

Универсальность навыков управленца, которые позволяют присвоить ему высшую квалификацию, также тесно сближают управленческую деятельность в сфере коммерции, бизнеса и государственного управления. Так, во Франции, как и прежде, чтобы возглавить большую компанию, нужно закончить одну из

высших школ, например, Высшую политехническую школу (Ecole Polytechnique), затем поработать в государственной организации на должности общего управления и только потом, через двадцать пять лет, в чине инспектора финансов быть зачисленным сразу в эшелон топ-менеджмента коммерческой фирмы. В Германии также продолжают доминировать два параллельных карьерных пути: через должность инженера в какой-либо узкоспециализированной технической области и через получение диплома в области права (или экономики) и неспециализированную административную деятельность. В Великобритании лучшей исходной позицией для будущего топ-менеджера, как и прежде, является бухгалтерский учет (*Мейер, Роуэн, 2010*).

Государственное управление всегда связано с политической властью, 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 государственного управления принципиальны для практики управления, поскольку их незнание (или игнорирование) часто превращает управленческие решения и действия в ничтожные. Также в государственном управлении осуществляются разнообразные виды человеческого труда, используются соответствующие орудия и средства труда, что позволяет его исследовать хорошо зарекомендовавшими себя методами, используемыми управленческими дисциплинами в бизнесе.

Системный, многоаспектный характер государственного управления порождает теоретические посылы, 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, юридичес-

кий, экономический, социально-психологический, информационный, педагогический и т.д. — несет в себе познавательный смысл, «схватывает» и высвечивает какую-то отдельную грань, сторону этого сложного общественного явления. Во-вторых, каждый аспект исследования выполняет свою познавательную функцию и их не следует противопоставлять друг другу: выпячивать один и принижать другой, считать один справедливым, а другой — ошибочным. Только равноправие и глубина различных аспектов исследования способны приблизить нас к истине. И в-третьих, единство сущности управления предполагает все же, что различные аспекты исследования управления, выявленные ими различные его элементы, стороны, грани 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 (Атаманчук, 2006. С. 54—55).

## Глава 2

# ТЕОРИЯ МЕНЕДЖМЕНТА И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Из общего курса менеджмента хорошо известно, что под организацией, как правило, понимается распределение и объединение усилий по достижению некой цели или осуществлению стратегии, а под менеджментом — эффективное использование человеческих ресурсов и материалов в ходе достижения обозначенной цели.

Эти определения являются универсальными для теории управления в общем, однако, в различных школах и направлениях менеджмента могут существенно различаться исследовательские акценты и приоритеты. Так, например, если направления классической теории управления (тейлоризм, концепция бюрократии М. Вебера, административный подход А. Файоля) акцентировали внимание на техниках управления, методиках достижения организационных целей путем оптимального соединения организационных ресурсов, то так называемый гуманистический менеджмент, быстро обретший популярность в послевоенные годы, в центр своих исследований и практики ставит изучение поведения индивида в организационном контексте, мотивации, коммуникаций, конфликтов и т.д. — тем, опирающихся на данные психологии и других поведенческих наук. Последовательность становления и развития школ менеджмента представлена в таблице 3.

Организация и менеджмент присущи всем уровням, областям и видам деятельности — от личных дел до международных отношений. Поэтому есть все основания для выделения общих принципов, присущих управлению во всех его сферах. Основа-

Таблица 3

**Этапы развития школ менеджмента**

| <b>Этапы развития школ менеджмента</b>       | <b>Сущность этапа</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Первый этап («классический») (1920-е гг.)    | Учение Ф. Тейлора, развитие теории бюрократии М. Вебером, теория администрирования А. Файоля.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Второй этап (1930-е гг.)                     | <p>Развитие тейлоризма на основе классической (административной) школы управления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— использование научного анализа для определения лучших способов выполнения задания;</li> <li>— «научный» отбор работников и их обучение;</li> <li>— обеспечение работников необходимыми ресурсами в оптимальной пропорции;</li> <li>— использование материального стимулирования работников как средства повышения производительности труда.</li> </ul> |
| Третий этап («неоклассический») (1940-е гг.) | Нарождается и начинает развиваться школа «человеческих отношений».                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Четвертый этап (1940—1960-е гг.)             | Развитие теории организации менеджмента на основе психологии и других поведенческих наук.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Пятый этап (1950—1960-е гг.)                 | Становление современных количественных методов обоснования управленческих решений, планирования и бюджетирования.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Шестой этап (1970—1980-е гг.)                | Становление и развитие теории стратегического менеджмента на основе исследования структуры и действия факторов внешней среды.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Седьмой этап (1980-е гг.)                    | Открытие организационной структуры как мощного инструмента управления, развитие концепций реинжиниринга, реструктуризации.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Восьмой этап (1990-е гг.)                    | <p>Доминирование трех тенденций:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— возврат к прошлому;</li> <li>— создание социальных поведенческих элементов;</li> <li>— усиление международного характера управления.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Девятый этап (начало XXI в.)                 | Концепция постмодерна в менеджменте, ситуационные методы, менеджмент знаний, методология TQM, 6 сигма, усиление роли «человеческой» составляющей в менеджменте, бережливое производство.                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

ния для такого выделения могут быть разные. Некоторые авторы берут за основу системный характер управления, без которого не может быть и речи об эффективном (то есть достигающем поставленных целей) управлении, другие такое объединяющее начало находят в процессах и процедурах принятия решений, выделяя телеологический характер управления, третьи обращают внимание на людей, которые выступают как субъекты и объекты управления, тем самым придавая ключевое значение психологии поведения, мотивации, потребностям людей и возможности их удовлетворения в процессе и вследствие управления.

Характерно, что проблемы, стоящие перед государственным управлением и общим менеджментом, во многом совпадают. Классики менеджмента хорошо осознавали этот факт. Например, А. Файоль не видел принципиальной разницы в методах и задачах управления государством и крупной корпорацией. Рассмотрим более детально этот тезис на материале работ одного из основателей общей теории управления — американского ученого Х. Эмерсона.

Наиболее важной книгой Х. Эмерсона была работа «Двенадцать принципов эффективности», написанная в 1913 году. Эти принципы, утверждал Эмерсон, просты, понятны и элементарны. Они фактически были распространены в течение миллионов лет в растительной и других формах жизни, известных в природе. Эмерсон особо выделяет важный момент: «Эффективность приносит лучшие результаты при меньших усилиях, напряженный труд дает лучшие результаты при непомерно больших усилиях». Иными словами, эффективность находит свое выражение в усовершенствовании, при котором люди работают с большей производительностью, но не перенапрягаясь. Кто не согласится с этой привлекательной идеей?

Первый принцип Эмерсона призывает к выработке *четко сформулированных идеалов*. Значение целей и идеалов невозможно переоценить. Это один из основополагающих принципов менеджмента. Идеалы руководителя следует пропагандировать во всей организационной структуре, афишировать во всех доступ-



ных местах, прививать каждому сотруднику. Тогда и только тогда промышленные организации могут достичь высокой степени индивидуального и общего совершенства.

*Здравый смысл* — второй принцип Эмерсона. Он полагал, что если у бизнеса отсутствуют идеалы, организация и здравый смысл, то он проявляет тенденцию к сверхкапитализации. Приобретаются и устанавливаются ненужные машины, которые используются в течение неполного рабочего времени. Таким образом осуществляются чрезмерные накладные расходы, и это разрушительно воздействует на функционирование организации.

Чтобы предотвратить это, применяется *метод оптимизированной производственной технологии* (ОПТ), который предполагает четкость формулирования целей и организационной структуры и опирается на здравый смысл в решении производственных проблем. Согласно этому методу, деятельность предприятия планируется таким образом, чтобы устранить узкие места и все то, что ограничивает выпуск продукции. Узкие места — это устаревшие или медленно работающие машины, неквалифицированные или профессионально непригодные рабочие, ограниченные производственные площади и множество других факторов. Оптимизированные производственные технологии используются для выявления узких мест на предприятии и планирования работы в соответствии с задачами максимального увеличения производительности. Ирония рассматриваемой системы заключается в том, что иногда приходится мириться с определенной неэффективностью в интересах максимизации совокупного выпуска продукции. В то же время выгоды, получаемые от управления запасами и обеспечения бесперебойного рабочего процесса в целом, перекрывают такие неизбежные явления, как временный простой рабочих, для того чтобы избежать дублирования процессов в отдельных узких местах.

Как и большинство разработок, направленных на повышение эффективности, методы и способы оптимизированной производственной технологии сами по себе имеют немалое значение, однако, еще большую роль играет философия, формулиру-

ющая необходимость их использования. Американский исследователь философии управления Дж. Дункан (1996. С. 136) отмечает это обстоятельство, утверждая, что программное обеспечение и моделирование оптимизированной производственной технологии представляют собой лишь инструменты, с помощью которых повышают экономическую эффективность производства. Подлинным же определяющим фактором успеха является философия управления, направленная на повышение рентабельности хозяйственной деятельности.

Эмерсон, излагая свой третий принцип, возвращается к теме, развитой им в его предыдущей книге, и рекомендует пользоваться услугами экспертного совета. Политические и промышленные руководители Америки прошлых лет полагались на собственный практический опыт и знание до такой степени, что полностью пренебрегали экспертным заключением со стороны юристов, ревизоров, консультантов или инженеров. Однако возрастающая сложность управленческой деятельности, рост масштаба задач, стоящих перед государством и бизнесом, требует постоянного обращения к технической экспертизе. Ни один менеджер не может быть достаточно компетентным во всех областях для того, чтобы успешно вести дело. Поэтому для обеспечения «оптимальных действий» во всех таких областях менеджеру следует пользоваться услугами компетентного советника и быть восприимчивым к его рекомендациям.

Четвертый принцип Эмерсона — это *дисциплина*. Работа ради достижения общих идеалов находит свое выражение в кооперации. По этому вопросу Эмерсон привел один из своих поучительных примеров, взятых у природы. Он утверждал, что основополагающие принципы дисциплины лучше всего можно понять на примере «управленческой структуры пчелиного улья, а не из вузовских учебников». Насколько известно, ни одна пчела не подчинена другой, и все же «дух единого улья» преобладает, и каждая пчела усердно выполняет свое специальное задание и уверена в том, что любая другая пчела так же добросовестно и усердно работает на благо всего улья. Когда трутни становятся бесполез-

ными, рабочие пчелы их просто уничтожают. Ульи буквально захватили Эмерсона и часто использовались им в качестве иллюстрации эффективного процесса в его наиболее чистой форме. Известно высказывание Эмерсона о том, что «кооперация — не принцип, но ее отсутствие — это уже преступление». Чем больше организаций поддерживают «дух улья», тем проще и приятнее осуществление задач менеджмента.

Эмерсон верил в превентивный контроль, когда речь шла о дисциплине. Он считал, что принятие решения о найме персонала является критическим моментом, с которого начинается дисциплина. Прежде чем нанять потенциального работника, его следует проинструктировать об идеалах фирмы, принципах ее организации, планах на будущее. Эмерсон полагал, что 90% комплекса «жесткой» дисциплины следует задействовать еще до того, как работник формально нанят. Это позволит избежать приема кандидатов, которые непригодны для организации из-за плохого характера, дурных привычек, лени или деструктивных тенденций, в «организацию высокого класса». Он считал, что одной из самых серьезных ошибок, которые допускают менеджеры, является прием людей на работу, которую они не смогут выполнять. Проигравшими оказываются и организация, и человек.

Подобно тому как пчела не может жить вне улья, так и рабочий зависит от «духа организации». При оптимальном менеджменте используется немного предписаний и еще меньше наказаний. Вместо этого применяются стандартные практические инструкции, и каждый знает свои обязанности в организации. Кроме того, ведется достоверный периодический учет всех важнейших аспектов хозяйственной деятельности. Условия и операции стандартизованы, а вознаграждение за производительный труд получают те, кто превосходит других в эффективности труда.

Пятый принцип — это *честное ведение дела*. Согласно Эмерсону, менеджеры должны обладать тремя существенными качествами: сочувствием, воображением и в первую очередь — чувством справедливости. Наиболее сложной проблемой в обеспе-

чении честного ведения дела является достижение паритета между заработной платой и результатами деятельности. Система оплаты труда должна способствовать тому, чтобы работа выполнялась с достаточно полной отдачей, но при этом должна оставаться надежда на лучший результат завтра.

Ведение *прямого, адекватного и постоянного учета* составляет шестой принцип эффективности у Эмерсона. Документальный учет позволяет иметь больше информации, чем мы получаем непосредственно через органы чувств. Учетные документы нас предупреждают, позволяют нам вернуться в прошлое и строить планы на будущее. Рассуждения Эмерсона относительно учета иллюстрируют большое значение данных об издержках в его системе эффективности. Он утверждал, что ни один руководитель не может знать, насколько хорошо идут дела, если отсутствуют данные о нормативах расхода материалов, ценах на материалы, ставках заработной платы и т.д. Только при наличии полных и достоверных данных такого рода менеджер сможет контролировать подлинную результативность и определять степень эффективности в сравнении с заданными нормативами.

Седьмой принцип — это *диспетчеризация*. Эмерсон пользовался этим термином для обозначения аспекта планирования, который как составной элемент содержит календарное планирование. Несомненно, эта терминология обусловлена его интенсивными занятиями железнодорожной отраслью промышленности.

Восьмой принцип касается *стандартов и графиков*, которые могут быть результатом точных математических расчетов или же могут не поддаваться количественной оценке. Но в обоих случаях они одинаково важны для обеспечения и поддержания эффективности.

*Стандартные условия* образуют девятый принцип. Часто возникает искушение перескочить через настоящее и начать детальное планирование будущего, при этом полагаясь на технологию прошлого и эмпирический опыт. Эмерсон утверждал, что даже в крупнейших промышленных компаниях США действуют условия, навязанные непродуманной и неэффективной практикой

прошлого. В результате календарные графики теряют свою обязательную силу, напряженные усилия вытесняют рациональный контроль.

*Стандартизация операций* составляет десятый принцип эффективности. Хорошие результаты никогда не получают случайно. Стандартизация операций обеспечивает возможность достижения позитивных итогов. Высокая степень эффективности, по Эмерсону, предполагает всего лишь надлежащий интеллект, моральный дух и соответствующую организацию.

Согласно одиннадцатому принципу, просто *устные стандартные практические инструкции недостаточны*. Они должны быть зафиксированы в письменной форме. Эти инструкции имеют силу постоянно действующих правил и процедур на предприятии. Они ориентируются на перспективу организационного совершенствования и возможности прогрессивной оптимизации в выполнении поставленных задач. К сожалению, все это требует много времени и упорного труда, а слабая сторона характера американцев (по мнению Эмерсона) заключается именно в том, что они пасуют перед трудностями и отступают там, где следовало бы их преодолевать и двигаться вперед.

Двенадцатый и последний принцип — это *вознаграждение за эффективный труд*, или *поощрение*, которое дает возможность работнику, выполняющему свои функции, осознать значимость своего труда для организации. При этом не важно, относится ли организация к частному или государственному сектору. Вознаграждение за эффективность выплачивается при условии особо высокой индивидуальной результативности в сфере, за которую человек несет ответственность. В качестве оптимального норматива эффективности берется не максимальное мускульное усилие в течение короткого периода времени, а комбинация интеллектуальных и физических усилий, в результате которых рабочий сохраняет высокую продуктивность и в будущем.

В случаях, когда все названные двенадцать принципов действуют одновременно, потери могут быть устранены. Крайняя неэффективность может иметь место в силу одной из двух при-

чин. Во-первых, вполне вероятно, что на конкретном предприятии или в учреждении эти принципы просто неизвестны. Во-вторых, они могут быть известны, но не практикуются. В любом случае эффективность страдает. Если принципы не действуют, то эффективность недостижима. Она столь же недостижима, если об этих принципах ничего не знают. Их надо знать и применять в реальной ситуации.

Эмерсон считал, что труд следует рассматривать скорее как благо, а не как проклятие. Труд должен быть удовольствием, игрой, а не просто выполнением задания. Свою книгу он закончил словами о том, что высокоодаренная личность — это человек, который может создать и контролировать организационную структуру на основании и с применением сформулированных им принципов, позволяющих осуществить и сохранить высокие идеалы.

Подобного рода идеи, призванные объединить на единых философско-методологических основаниях принципы управления в разных сферах человеческой деятельности и на этой основе создать универсальную науку управления, развивались и российским философом А.А. Богдановым (1925) в начале XX века.

Александр Александрович Богданов (настоящая фамилия Малиновский; 1873—1928) — философ, экономист, политический деятель, ученый-естествоиспытатель, литератор. Закончил медицинский факультет Харьковского университета. Принимал активное участие в социал-демократическом движении. После революции 1917 года читал лекции по экономике в Московском университете. С 1921 года целиком обратился к естественно-научным исследованиям в области гематологии и геронтологии.

В философии Богданов стремился создать собственную систему — «эмпириомонизм», во многом сходную с популярной в то время философией Э. Маха. В русле эмпириомонизма Богданов выдвинул и обстоятельно развил (1913—1917) идею создания науки об общих законах организаций — тектологии (от *греч. tektonikos* — относящийся к строительству), закладывающей

предпосылки для системного подхода. К сожалению, обстоятельства сложились так, что работам Богданова не суждено было стать непосредственным источником дальнейшего формирования теории организаций и системного подхода.

А.А. Богданов исходит из того, что всякая задача может и должна рассматриваться как организационная. Ведь любая задача — практическая, познавательная, эстетическая — складывается из определенной суммы элементов, ее «данных»; сама же постановка ее возникает в связи с тем, что наличная комбинация этих элементов не удовлетворяет то лицо или коллектив, который выступает как действующий субъект в этом случае. «Решение» сводится к новому сочетанию элементов, которое «соответствует потребности» решающего и принимается им как «целесообразное». Понятия же «соответствие», «целесообразность» — полностью организационные, то есть они выражают определенное усовершенствованное соотношение, которое с точки зрения субъекта рассматривается как «более организационное», чем то, какое имело раньше (Богданов, 1925. С. 122). Все это, утверждает Богданов, относится, безусловно, ко всем действительным и возможным задачам. Всякая человеческая деятельность объективно является организующей или дезорганизующей. А это значит, что всякую человеческую деятельность — техническую, общественную, познавательную, художественную — можно рассматривать как материал организационного опыта и исследовать с организационной точки зрения.

Однако, по мнению Богданова, было бы мало пользы для практики и теории, если бы дело свелось к философскому положению: «все есть организация». Для практики и теории нужны и важны методы. Вывод по отношению к ним аналогичен: «все методы суть организационные». Отсюда вытекает задача понять и изучить все методы как организационные. Это может быть большим шагом вперед, но при одном условии: чтобы организационные методы поддавались научному обобщению.

Имеется глубокое различие между стихийностью и сознательностью. Казалось бы, в соответствии с ним должно быть и

глубокое различие в методах. В противоположность этому предположению действительность дает многочисленные аналогии в действиях стихийных сил природы и методах деятельности человека. Пути стихийно организационного творчества природы и методы сознательно организационной работы человека, взятые по отдельности и вместе, могут и должны подлежать научному обобщению. Любой продукт духовного творчества — научная теория, поэтическое произведение, система правовых или нравственных норм — имеет свою архитектуру, представляет расчлененную совокупность частей, выполняющих различные функции, взаимно дополняя друг друга; принцип организации тот же, что и для каждого физиологического организма.

При бесконечном богатстве материала Вселенной и разнообразии форм не ясно, откуда берутся эти настойчиво, систематически повторяющиеся и возрастающие с познанием аналогии. Признать все их простыми «случайными совпадениями» — значит, внести величайший произвол в мировоззрение и даже прийти в явное противоречие с теорией вероятностей. Научно возможный вывод один: действительное единство организационных методов, единство их повсюду — в психических и физических комплексах, в живой и мертвой природе, в работе стихийных сил и сознательной деятельности людей. До сих пор оно точно не устанавливалось, не исследовалось, не изучалось: не было всеобщей организационной науки. Теперь, утверждает Богданов, настало ее время.

Хотя этой науки до сих пор не существовало, но ее основная точка зрения зародилась на первых же шагах жизни человечества — вместе с началом речи и мышления. Основным условием человеческого мышления о природе, писал Богданов, является метафора. Действие стихийных сил обозначалось тем же словом, что и человеческое. Это и есть основная метафора. Без нее люди не могли бы говорить о внешней природе, а следовательно, и выработать понятия о ней — мышление о мире было бы невозможно.



На первых этапах развития человечества имела место авторитарная или религиозная традиция в систематизации опыта, для которой характерен консерватизм форм и отсутствие логического порядка. Дальнейший этап связан со специализацией и обозначившимся переходом к научной форме систематизации опыта, которая характеризуется методичностью и логикой в обработке и компоновке материала. Специализация — необходимый этап в прогрессе форм организационного опыта. Однако специализация имеет и другую сторону, она ведет к расхождению методов. Тем не менее взаимодействие между отраслями все-таки было, и методы одних проникали в другие, часто вызывая в них целые революции. И в технике, и в науке ряд величайших открытий, едва ли не большинство их, сводилось именно к перенесению методов за пределы тех областей, где они первоначально были разработаны. Перенесение методов вполне объективно доказывает возможность их развития к единству, к монизму организационного опыта.

Тектология должна научно систематизировать в целом организационный опыт человечества. Ее основными понятиями являются понятия об элементах и их сочетаниях. Элементами являются активности-сопротивления всех возможных родов. Категории «активность-сопротивление» не только соотносительны, но и обратимы: всякая активность есть сопротивление для других активностей, которым она противостоит, и наоборот. Сочетания (комплексы) сводятся к трем типам:

- комплексы организованные, целостность которых практически больше составляющих частей;
- комплексы дезорганизованные, где целое практически меньше своих частей;
- комплексы нейтральные, где целое равно сумме частей.

Разработка методов в тектологии базируется на математике (тектологии нейтральных сочетаний) и обобщении методов экспериментальных наук (Мусеев, 1995. С. 14).

Методы всех наук для тектологии — только способы организации материала, доставляемого опытом. И она исследует их в

этом смысле, как и всевозможные методы практики. Ее собственные методы не составляют исключения. Богданов выделяет два основных организационных механизма:

- механизм формирующий, который включает конъюгацию (соединение комплексов); ингрессию (введение «посредствующих» комплексов); дезингрессию; проведение границ; кризисы;
- механизм регулирующий, включающий «консервативный подбор» (закономерное сохранение или уничтожение); «подвижное равновесие»; «прогрессивный подбор» (ведущий к развитию комплексов).

Большое внимание Богданов уделял проблеме устойчивости организационных форм. Им сформулированы два взаимосвязанных закона: закон относительных сопротивлений и закон наименьших сопротивлений в решении практических задач. Как всякий научный закон, закон относительных сопротивлений может являться выражением либо господства природы над людьми, либо власти людей над природой. Постройка рушится, если неумелый архитектор не соразмерил прочности балок с наибольшим давлением на них; плотина, защищающая поля и жилища от наводнения, со временем неизбежно подвергается губительному для них прорыву, если не принят в расчет наибольший возможный подъем воды; предприятие не выживет, если в его организации не были заранее учтены невыгодные конъюнктуры, и т.д. Вся знаменитая троица национальной русской тектологии — «авось, небось и как-нибудь» — выражает не что иное, как игнорирование закона относительных сопротивлений, и является результатом недостаточно организованного опыта, то есть того, что обычно называют «низкой культурой».

Государственное управление (*public administration*) — термин, который используется как обозначение профессиональной деятельности государственных чиновников в органах государственной власти и аппарате управления или всех видов деятельности, направленных на осуществление решений правительства.

Между менеджментом и управлением организациями, как уже отмечалось, есть много общего. Сходство базируется на общих особенностях организационного поведения индивидов и групп людей, которое подвержено воздействию общесоциологических закономерностей. Это вопросы влияния на поведение и принятие решений факторов внешней среды, определение целей и эффективности деятельности, выявление, объединение и использование доступных ресурсов для достижения целей, определение долгосрочных планов, стратегии их реализации, изменения в различных аспектах деятельности как государственных органов, так и организаций различного профиля деятельности, определение параметров организационных структур, проектирование организационных процессов и функций и многое другое. Все это — проблемы организационной теории, ядром которой является теория организационного поведения. Разумеется, как поведение людей, так и управление в государственных учреждениях принципиально не отличается от организационного поведения и управления, рассматриваемого в общей теории менеджмента, что отражено в большинстве современных отечественных и зарубежных учебников по менеджменту.

Тем не менее интерес представляют скорее различия, чем общее, между управлением в коммерческом секторе и управлением в государственных учреждениях, через которые, собственно, осуществляется государственное управление. Различия, которые здесь фиксируются, зависят от профиля исследователя, который их выделяет. Политологи отмечают прежде всего значение политической роли государственных организаций и их взаимоотношений с законодателями, судами, ответственными должностными лицами системы государственного управления — и стейкхолдерами (группами или лицами), преследующими собственные групповые или частные интересы.

Экономисты, анализирующие деятельность государственных органов, часто ссылаются на отсутствие рынков как универсальных механизмов, оценивающих финальную или интегрирован-

ную эффективность их работы, и поэтому низкую устойчивость против давления порочных черт бюрократического механизма управления, порождающего коррупцию, неэффективное использование ресурсов и т.п. Вместе с тем ни экономическая наука, ни политологические исследования по государственной бюрократии до недавнего времени не уделяли должного внимания внутреннему менеджменту — проектированию и структурированию организаций, мотивации работников, выбору оптимального стиля лидерства, развитию коммуникаций для повышения эффективности работы, построению команд, созданию самообучающихся организаций и другим подобным темам, ставшим центральными в исследованиях науки управления последнего десятилетия.

Общим местом как в нашей стране, так и за рубежом, в странах с развитой демократической традицией, стала критика практики государственного управления. Как правило, признается, что государственная бюрократия оказывает решающее влияние на все или почти все стороны жизни общества, однако при этом также признается, что такое влияние часто бывает отрицательным в плане достижения объявленных позитивных общественных целей или продуцирования общественных благ. Общество сталкивается с серьезными проблемами в деле обеспечения как эффективной работы государственных организаций, так и контроля с помощью демократических процедур. Некоторые аналитики (*Rosenbloom, Kravchuk, 2004*) утверждают, что попытки сохранить баланс между эффективной работой и демократическим контролем часто ведут к антистимулам и ограничениям, которые мешают многим государственным администраторам брать на себя управленческие функции, обычно присущие менеджерам в бизнесе. Утверждается также (*Рейни, 2004. С. 11*), что очень многие менеджеры государственных организаций не в состоянии справляться с задачами мотивации подчиненных, эффективного построения организаций и процессов труда и вообще активно выполнять свои функции: «как выборные, так и назначенные должностные лица недолго находятся на своих постах, сложные за-

коны и правила ограничивают возможные изменения, они испытывают жесткое внешнее политическое давление, а иногда им попросту не хватает навыков».

Специалисты также жалуются, что очень часто выборные должностные лица, которым поручено руководить государственными организациями, мало заботятся об эффективном управлении ими. Выборные должностные лица не имеют необходимых политических стимулов заниматься вопросами «должного управления» в виде эффективного менеджмента в ведомствах. Некоторым не хватает управленческого опыта, а другие склонны трактовать управленческие вопросы таким образом, который специалисты в области менеджмента считают устаревшим. Многие законодатели и должностные лица, избранные или назначенные по политическим соображениям, придерживаются «ортодоксальных административных взглядов» (*Warwick*, 1995. С. 34). Они полагают, что должный менеджмент требует строгой иерархии в правительственных учреждениях, строгого учета и контроля, тщательно разработанных требований подотчетности и жестко обозначенных процедур. Такая ориентация противоречит современным идеям и практике менеджмента во многих наиболее успешно действующих частных фирмах.

В отличие от частных организаций большинство государственных организаций не продают результаты своей деятельности на рынках. Поэтому информация и стимулы, наличествующие на экономических рынках, здесь слабее или вообще отсутствуют. Некоторые ученые (*Рейни*, 2004) полагают, как и многие граждане, что это ослабляет стимулы к снижению затрат, экономичности в работе и эффективности деятельности.

В результате отсутствия рынков другие государственные институты (судебные, законодательные и исполнительные органы власти) используют правовые и формальные ограничения, чтобы установить более жесткий внешний правительственный контроль над процедурами, сферами деятельности и стратегическими целями. Стейкхолдеры, средства массовой информации, общественное мнение и неформальное давление со стороны орга-

нов власти оказывают разного рода менее официальное, но зато более заметное политическое влияние. Указанные различия проистекают из специфической природы взаимоотношений государственных институтов с внешней средой. Правительство отличается большей степенью монополизации, нежели частный сектор, и последствия его действий широки, а потому требуют контроля. Отсюда пристальное внимание общественности к функционированию правительства и ожидания в отношении его справедливости, открытости, подотчетности и честности.

Многие авторы подчеркивают, что специфические особенности государственного сектора: во-первых, отсутствие рынка; во-вторых, производство благ и услуг, которые непосредственно не оцениваются по рыночным ценам; в-третьих, ожидания общественности, сопряженные с ценностями, такими, как подотчетность, справедливость, открытость и честность, усложняют критерии и цели деятельности государственных организаций. Цели и критерии результативности здесь более разнообразны и чаще конфликтуют между собой (а также предполагают труднодостижимые компромиссы); они также менее очевидны и измеримы. Высший контроль над правительством в сочетании с неопределенностью и множественностью целей государственных организаций порождает более изощренные внутренние правила и требования к подотчетности. Появляются более жесткие иерархические построения, включая чрезмерно структурированные и централизованные правила в отношении кадровых процедур, финансирования и снабжения.

Более жесткие ограничения и многообразие целей оставляют менеджерам меньше самостоятельности в принятии решений и гибкости по сравнению с их коллегами в частном секторе. Подчиненные им подразделения могут вступать во внешние альянсы и пользоваться защитой, основанной на заслугах, что делает их относительно независимыми от вышестоящих звеньев. Стремясь к контролю из-за политического давления на них, но лишённые четких критериев результативности, должностные лица государственных организаций избегают делегировать полномо-

чия и навязывают больше согласований и формальных правил (Рейни, 2004. С. 77).

Критики жалуются, что перечисленные условия, осложненные быстрой сменяемостью политических руководителей, толкают высших должностных лиц на усиление их внешней, политической роли в ущерб внутреннему менеджменту. Так, в США руководители среднего звена и рядовые сотрудники реагируют на эти ограничения и давление осторожностью и негибкостью. Критики и менеджеры в равной степени отмечают слабую систему стимулов в правительстве, сетуют на отсутствие гибкости в финансовом стимулировании и указывают на другие проблемы в кадровой политике правительства. Жалобы на трудности при увольнении, назначении дисциплинарных мер и осуществлении материального стимулирования работников привели к крупным реформам гражданской службы в 1970-е годы на федеральном уровне и в штатах по всей стране (Mackenzie, 2002).

В свою очередь, специалисты считают, подтверждая это некоторыми исследованиями, что личностные особенности, ценности, потребности и трудовые установки государственных служащих отличаются от аналогичных характеристик персонала в частном секторе. Рядом исследований установлено, что государственные служащие придают меньше значения материальным стимулам, проявляют более низкую удовлетворенность определенными аспектами своего труда и отличаются по некоторым трудовым установкам от коллег в предприятиях частного сектора (Shafritz, Borick, 2007).

В результате исследований также было выяснено, что сравнительная результативность государственных и негосударственных организаций и работников фигурирует в качестве наиболее значимой и трудноразрешимой из всех проблем. Она также порождает большинство споров. Как отмечено выше, общее мнение сводится к тому, что правительственные организации работают менее эффективно и экономично, чем частные организации. Во многих исследованиях проводили сравнение одних и тех же услуг, оказываемых государственными и частными организа-

циями, и в основном приходили к выводу о более высокой эффективности частной формы. Однако некоторые авторы (*Denhardt R., Denhardt J.*, 2008) решительно настаивают на высокой результативности государственных организаций. Они ссылаются на опросы удовлетворенности клиентов, на доказательства плохой работы частных организаций и многие другие факты, с тем чтобы показать, что государственный сектор функционирует намного лучше, чем принято считать.

Такова общая картина преобладающей оценки государственных организаций, которая складывается при обзоре литературных источников и исследований. Это довольно неблагоприятная картина, но по причинам, указанным выше, ее предпочтительнее воспринимать в качестве несколько упрощенных и недостаточно подтвержденных суждений. Задача теперь состоит в том, чтобы свести воедино факты из литературных источников и исследований с целью проверки этих суждений и более правильного истолкования их смысла.

Условием успешного выполнения этой задачи является прояснение отношений между менеджментом и теорией управления государственными организациями между коммерческой, частной предпринимательской деятельностью и государственным управлением, осуществляемым посредством государственных организаций. В свою очередь, эти отношения отражают реалии, складывающиеся во взаимодействии коммерческих организаций и организаций государственного управления или, более кратко, — между бизнесом и государством.

Основания для выстраивания системы рациональных отношений здесь разрабатываются как теорией менеджмента, так и теорией государственного управления. Однако как эти основания, так и отношения далеки от идеала. И это справедливо не только для России, но и для большинства развитых (и развивающихся) стран: нет четких правил и нет особого взаимопонимания проблем и трудностей сторон. Эти отношения необходимо переосмыслить, оценить и наметить пути для реструктуризации. Складывающуюся в этой сфере ситуацию П. Друкер (2008. С. 443)



назвал путаницей, которая «приобретает все большие размеры, угрожает государству даже больше, чем бизнесу. Она подрывает его способность определять курс и указывать направление, то есть его исходную институциональную целостность. Она соблазняет государство брать на себя намного больше обязательств, чем позволяет его компетенция. С другой стороны, она делает их медлительными и робкими в тех областях, в которых требуется настоящее политическое лидерство (например, в сфере международной экономики)».

Справедливость этих слов П. Друкера подтвердили события недавнего кризиса, когда государства (прежде всего США), спасая банки и корпорации от разорения, активно инвестировали в них громадные суммы, сопоставимые с ВВП страны. Однако в долгосрочной перспективе такое поведение не только не предотвращает повторение тенденций, приведших к кризису, но и поощряет других участников рыночных отношений, не затронутых этими процессами, к безответственному поведению, базирующемуся на жадности и эгоизме и проявляющемуся в сосредоточивании усилий на лоббировании принятия государственными органами решений, выгодных корпоративному бизнесу, но разорительных для общества в целом. На этом фоне возрастает потребность в компетентном и эффективном государстве. Для этого необходимы новые политические теории, отвечающие реалиям и потребностям современных обществ. Одновременно с этим бизнес и государство в лице его институтов должны добиться большей ясности относительно того, какие из крупнейших задач необходимо решать вместе, во взаимодействии, партнерстве, а какие — по отдельности. При этом следует избегать опасности слишком простых и очевидных решений. Они не должны навязывать неверную долгосрочную линию поведения, мешать увидеть эффективные альтернативы и в скрытой форме заставить общество поддерживать потенциально нежелательные отношения.

Первой задачей менеджера является поиск таких промежуточных решений и наблюдение за ходом их реализации на прак-

тике. Он не может позволить себе ждать, пока появится политический философ и за него решит все проблемы связи с государством: он должен сам последовательно, исходя из конкретной ситуации и остроты проблем, развязывать здесь один узел за другим. Для этого менеджер должен понимать, что представляет собой исторический фон взаимоотношений бизнеса и государства. В разных странах политические и административные традиции этих взаимоотношений отличаются друг от друга. Они во многом определяют то, что считают правильным и уместным политики, государственные служащие, политологи, общественность и бизнесмены в отдельно взятых странах.

В этой связи трудно не согласиться с П. Друкером (2008), что найдется очень немного книг по проблемам государственного управления или менеджмента, в которых уделялось бы должное внимание исторической обстановке, а также административным и политическим теориям, лежащим в основе отношений между государством и бизнесом в развитых странах.

Неоклассическая экономическая теория, доминирующая в учебной литературе, настаивает на единственно верной модели взаимодействия бизнеса и государства в странах с рыночной экономикой, а именно — политике невмешательства, являющейся столпом современного либерализма. Однако эта модель со времен Адама Смита почти не получала поддержки со стороны политических философов и политологов. Кроме того, эта экономическая теория невмешательства реализовывалась на практике только в одной стране — в Великобритании, — причем в течение относительно короткого промежутка времени в середине XIX века.

Две политические модели, которые устанавливают нормы взаимоотношений бизнеса и государства, сильно отличались друг от друга. П. Друкер (2008. С. 448) называет их политикой «меркантилизма» и «конституционализма». Из этих двух моделей меркантилизм более старый. Он берет начало в XVII—XVIII веках и до сих пор остается преобладающей моделью в большей части континентальной Европы и особенно во Франции.

В соответствии с моделью меркантилизма экономика рассматривается как основа политической независимости и в особенности военной мощи нации. Национальная экономика и национальный суверенитет считаются взаимозависимыми. И то, и другое призвано стать противовесом влиянию внешней среды. Главная функция экономики заключается в обеспечении средств для выживания государства и нации в борьбе с внешними угрозами. Внутри государства, нации могут наблюдаться определенные трения, конфликты, конкуренция и противоречия. Но они не выносятся наружу.

В соответствии с моделью меркантилизма бизнесмен по своему социальному положению ниже, чем государственный чиновник, работающий в правительственной администрации. Так было во Франции во времена Людовика XIV, в Германии — в годы правления Бисмарка или в Японии — перед Второй мировой войной. Но одна из задач должностного лица государственной администрации заключается в поддержке, усилении и поощрении бизнеса, особенно в поддержке и содействии экспортным поставкам. Бизнесменов становится все труднее считать более низкими по статусу, особенно по мере развития технологий и повышения значимости профессионального менеджера; бизнес сегодня стал частью национального истеблишмента. И все же, несмотря на партнерские отношения и даже некий симбиоз между ними, бизнес по-прежнему продолжает подчиняться государству.

Симптоматичным является положение бизнес-ассоциаций и организаций в меркантилистской системе. Во Франции и в значительной мере в Германии участие в торговой или промышленной ассоциации носит обязательный характер. В Японии эти ассоциации представляют собой квазигосударственные структуры. Служащий торгово-промышленной ассоциации — например, ответственный секретарь — зачастую является бывшим государственным чиновником высокого ранга. Он нередко обладает не меньшим общественным положением и располагает такой же властью, как крупнейшие и влиятельнейшие предста-

вители промышленного сообщества. Так, например, профсоюзные соглашения, как правило, сначала обсуждаются в промышленной ассоциации, и только после этого они становятся обязательными для соблюдения компаниями — членами ассоциации. Но с помощью торгово-промышленных ассоциаций государство также управляет своими взаимоотношениями с промышленностью и бизнесом, как было, например, в процессе планирования во Франции времен де Голля (*Shafritz, Borick, 2007*).

Модель конституционализма была сформирована уже в XIX веке — прежде всего на территории Соединенных Штатов — и рассматривала отношения между государством и бизнесом как взаимоотношения противостоящих и соперничающих друг с другом сторон. Эти отношения регулируются законами, а не управляют ими. В них нет особой доверительности. Конституционализм не больше, чем меркантилизм, верит в политику невмешательства. Он принимает тот факт, что государство не может не принимать участия в делах экономики и бизнеса. Обе эти концепции утверждают: «Бизнес слишком важен, чтобы позволить бизнесменам самим определять его судьбу». Но там, где меркантилист руководит, направляет и выплачивает субсидии, конституционалист говорит: «Это не ваше дело» — и прибегает к помощи антимонопольных законов, регулятивных органов и обвинений в преступной деятельности. Меркантилист пытается содействовать бизнесу при условии, если последний движется в направлении, которое меркантилист считает благоприятным для политической и военной мощи нации. Конституционалист же предпочитает отделить бизнес от государства как нечто, уже заведомо успешнее запятнать свою репутацию. Он также устанавливает применительно к бизнес-активности ограничения в сфере политической этики.

В то время как родиной меркантилизма считается континентальная Европа, конституционализм миру подарили Соединенные Штаты Америки. Можно сказать, что первым конституционалистом был Джефферсон, который с подозрением относился

к бизнесу и исповедовал веру в то, что интересы бизнеса следует отделить от интересов государства. Но лишь примерно двадцать лет спустя — приблизительно в 1830 году, уже во времена правления Эндрю Джексона — конституционализм стал доминирующей интеллектуальной моделью взаимоотношений между государством и бизнесом Соединенных Штатов (*Shafritz, Borick, 2007*).

Фактически в конце XIX—начале XX века бизнесмен в Соединенных Штатах стал, по всей вероятности, даже доминирующей фигурой в обществе. В отличие от стран, исповедующих меркантилизм, его соперниками по социальному статусу были не государственные чиновники, а духовенство, а позже — университетские профессора. Еще со времен Джексона бизнесмен, согласно конституционалистской модели, должен быть патриотом своей страны, быть готовым служить на благо нации и играть лидирующую роль в политике, особенно в кризисные времена. И все же, когда через сто лет после Джексона Франклин Д. Рузвельт назвал бизнесменов «крупнейшими преступниками в стране», он говорил как конституционалист в чистом виде.

В данном случае симптоматичным для конституционалистского подхода также является отношение к торгово-промышленным ассоциациям. Согласно традиции конституционализма, к ним относятся с большим подозрением и редко используют их в качестве канала связи между правительством и бизнес-сферой. Они не обязательны и не обладают принудительной мощью и официальным статусом, независимо от того, насколько влиятельными они могут быть в кулуарах власти, как, например, в случае с лоббистскими группами, действующими в Конгрессе США.

Не менее симптоматичным является факт, что в Соединенных Штатах Америки — стране, в которой конституционализм всегда был господствующей моделью, — министерство торговли, которое должно представлять бизнес в правительстве и отстаивать интересы бизнеса, до 1913 года не имело представителя в кабинете министров, в то время как министерства торговли

других европейских государств добились этого еще сто и даже сто пятьдесят лет назад.

При этом, как отмечает П. Друкер (2008. С. 448), и дирижизм, и конституционализм — интеллектуальные модели политико-административной теории. Они представляют собой нормы, описания того, что и как должно быть. А реальность неизменно далека от идеала.

## Глава 3

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

В условиях усложнения взаимозависимостей между государственными, коммерческими и неправительственными организациями, формирования сетей их взаимовлияния, традиционного понимания механизмов формирования и осуществления государственной политики стало недостаточно. Все чаще для обозначения современных задач государственного управления используется термин «*public management*» (государственный менеджмент), позволяющий акцентировать необходимость использования современных технологий управления и возросшую роль рыночных отношений в государственном секторе.

Под государственным менеджментом (или менеджери́змом) понимается и процесс управления в рамках учреждений государственной службы, и наука об этом управлении, и искусство управления, и соответствующий набор навыков, и персонал органов государственного управления. Менеджмент в государственной службе реализуется через те же самые функции, которые в свое время были открыты для менеджмента в промышленности — планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. При этом разделение управленческого труда закрепляется в организационной структуре, а повторяющиеся и стандартные действия — в управленческих процедурах.

Государственный менеджмент как новая трактовка государственного управления возник в 1970-е годы вместе с развитием школы государственной политики (Купряшин, 2003). Он начался с акцента на важности окружения и стратегии высших должностных лиц. Он заимствовал из бизнес-школ метод ситуационного анализа как основной в исследовании управленческих процессов и обучении менеджменту. Переход от государственного уп-

равления к государственному менеджменту означает уход от традиционного институционального подхода в сторону изучения реально действующих процедур управления с использованием современных средств анализа управленческих решений и практики их реализации через конкретные программы (как государственные, так и в сфере бизнеса).

Основатели менеджеризма в государственном управлении, американские исследователи Д. Осборн и Т. Геблер (*Osborne, Gaebler, 1992*), в своей известной книге «*Reinventing Government*» наметили список необходимых, с их точки зрения, преобразований государственного управления на федеральном и региональном уровне, с целью преодоления недостатков действующей бюрократической модели управления. Этот список представлен в виде следующих принципов.

1. Скорее руководство другими, чем выполнение их функций.
2. Управление, обращенное к обществу: уполномочивать, а не служить.
3. Конкурирующее управление: использование конкуренции в организации услуг.
4. Управление, движимое своей миссией: преобразование организаций, руководствующихся правилами и нормами.
5. Управление, ориентированное на результат: акцент на результат вместо начинаний.
6. Управление, ориентированное на потребителя: первичны потребности потребителя, а не бюрократии.
7. Предприимчивое управление: приумножение вместо расточительства.
8. Предусмотрительное управление: профилактика вместо терапии.
9. Децентрализованное управление: вместо иерархии участие и работа в команде.
10. Достижение перемен посредством рыночно ориентированных намерений.

В этой книге для описания модели используется термин «предпринимательское управление». Предприниматель, пишут



авторы, использует ресурсы новыми способами для того, чтобы максимизировать производительность и эффективность.

Говоря об общих подходах и методах менеджмента в государственном и частном секторах, Л. Гулик и А. Урвик в своей классической работе «Труды по государственному управлению» (*Gulick, Urwick, 1937*) обобщили работу главного управляющего в аббревиатуре POSDCORB. Эти буквы обозначают:

- Planning (планирование);
- Organising (организация);
- Staffing (кадровая политика);
- Directing (руководство);
- Coordinating (согласование);
- Reporting (отчетность);
- Budgeting (финансирование).

С различными дополнениями, поправками и усовершенствованиями подобные перечни функций общего менеджмента могут быть обнаружены в литературе по менеджменту, начиная с Ч. Барнарда и заканчивая П. Друкером.

Эти общие функции менеджмента не рассматриваются как изолированные и дискретные, но являются, скорее, цельными понятиями, выделенными здесь с целью проведения анализа. Характер и относительная значимость различных функций варьируются как в разных организациях, так и на разных стадиях развития одной организации, однако вне зависимости от типа окружения (государственное или частное) задача главного управляющего состоит в том, чтобы свести вместе все эти элементы с целью достижения результатов.

Целевая установка менеджеризма состоит в переходе от бюрократического к предпринимательскому поведению в государственных организациях, что предполагает прежде всего изменение мотивации руководителей и сотрудников государственных организаций, а также выборных должностных лиц. Согласно менеджеризму, государственный аппарат управления разрастается и становится таким неповоротливым не потому, что те, кто там работает, этого хотят, но потому, что основные мотивы, действу-

ющие в бюрократии, буквально вынуждают к этому. Например, большинство государственных программ — это монополии, чьи клиенты не могут пойти в другое место, чтобы получить лучшую услугу. Большая часть программ финансируется в зависимости от их объема (сколько детей имеют право на пособие, сколько семей достаточно бедны), а не от результатов. Государственные программы считаются важными не потому, что они достигают фантастических результатов, а потому, что они тратят фантастические суммы денег. Их руководители получают большую известность и более высокие оклады не потому, что они достигли прекрасных результатов, а потому, что они увеличили размеры бюрократии.

Отсюда требование изменить государственные программы путем усиления внимания к обслуживанию клиентов, самостоятельности сотрудников, выборочной конкуренции и административному дерегулированию. С точки зрения этого подхода к менеджменту в государственном секторе, государственное управление не обязательно должно быть бюрократическим, формалистичным, ориентированным на контрольные функции и косным.

В таблице 4 приводится сравнение характеристик бюрократической и менеджеральной моделей государственного управления по критериям, предложенным В. Люблийнером (2007). Из таблицы видно, что традиционная или бюрократическая модель государственного управления характеризуется следованием инструкциям; разделением на тех, кто выдает инструкции, и тех, кто их выполняет; концентрацией власти и политической воли; ограничением свободы действий; административным контролем и авторитарным стилем управления. К характеристикам же государственного менеджмента относятся: децентрализация и повышение гибкости, обеспечение результатов, контроля и подотчетности, улучшение управления человеческими ресурсами, оптимизация коммуникаций и использование информационных технологий, обеспечение конкуренции и выбора, повышение качества регулирования, обеспечение индивидуализированных услуг.

Таблица 4

**Сравнительная характеристика бюрократической  
и менеджеральной моделей государственного управления**

| <b>Критерии различия</b>             | <b>Модель управления</b>                                                                                           |                                                                                                                               |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | <b>Бюрократическая</b>                                                                                             | <b>Менеджеральная</b>                                                                                                         |
| Фокусирование внимания               | На собственных потребностях и перспективах.                                                                        | На потребностях и перспективах потребителя.                                                                                   |
| Тип внутренней структуры и отношений | Иерархическая структура с четким распределением обязанностей и ответственности. Жесткая «пирамидальная» структура. | Сетевая модель организации с преобладанием отношений доверия и взаимодополняемости. Организация действует как одна команда.   |
| Оценка собственной деятельности      | По объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач.                                                       | По результатам, представляющим ценность для потребителей.                                                                     |
| Гибкость структуры                   | Низкая. Организация стремится действовать в соответствии с раз и навсегда установленными процедурами.              | Сравнительно высокая. Алгоритм действий изменяется всякий раз при изменении требований, предъявляемых к производимым услугам. |
| Обратная связь                       | Формальная. Часто носит односторонний навязывающий характер.                                                       | Реально действующая постоянная коммуникация.                                                                                  |
| Структура разделения труда           | Жесткое иерархическое отделение аналитической работы от непосредственного обслуживания.                            | Стимуляция аналитической работы по совершенствованию работы с клиентами чиновников «первой линии».                            |

Как отмечает Г.Л. Купряшин (2003), государственный менеджмент привлек внимание к непоследовательности и противоречивости доктрин, на основе которых строится современное административное государство. После появления этой концепции модели контроля и подотчетности, основанные на принципах

иерархии и разделения внутренних и внешних функций, уже больше не принимались безоговорочно. Во многих исследованиях подчеркивается, что позитивные возможности государства определяются не его силой, а способностью создавать и поддерживать «сетевые структуры», в рамках которых оно совместно с частными групповыми интересами вырабатывает и реализует эффективную, согласованную и целенаправленную систему управления. Тем самым государственный менеджмент означает уход от традиционного институционального подхода в сторону изучения реально действующих процедур управления с использованием современных средств анализа управленческих решений и практики их реализации через конкретные программы. Современные исследователи государственного управления сосредотачиваются на изучении коммуникаций, связей и взаимодействий между менеджерами государственных, частных и общественных организаций, поскольку именно в этой сфере принимаются собственно реальные решения и осуществляются управленческие функции.

Несмотря на то что существует уровень общности, на котором менеджмент является менеджментом, будь он государственным или частным, его функции, носящие одинаковые названия, имеют разные значения в зависимости от типа организации: государственной или частной.

Американский исследователь Г. Эллисон (2003), сравнивая государственный менеджмент и менеджмент в частной сфере, выделяет следующие десять различий.

1. *Временная перспектива.* Для государственных менеджеров характерно наличие относительно небольших временных горизонтов, которые определяются политическими соображениями и политическим календарем, в то время как для частных менеджеров характерна более длительная временная перспектива, ориентированная на развитие рынков, технологические инновации и инвестиции и организационное строительство.

2. *Продолжительность.* Срок службы политически назначенных высших государственных менеджеров относительно неболь-

шой, в последнее время составляет в среднем не больше 18 месяцев для заместителей министров, в то время как частные менеджеры обладают большим сроком службы как в сходных с государственным сектором областях деятельности, так и в аналогичных должностях. Признаваемым компонентом менеджмента в частном секторе является обязанность подготовить преемника или несколько возможных кандидатов, в то время как подобное поведение в целом несвойственно государственному менеджменту, так как продвижение преемника считается опасным.

3. *Измерение результатов деятельности.* В настоящее время практически не существует согласия по поводу стандартов оценки и системы измерений результатов деятельности государственных менеджеров, в то время как разнообразные критерии оценки деятельности — финансовая выручка, доля рынка, показатели производительности для выплаты вознаграждения менеджерам — четко установлены в частном бизнесе и часто определяются для конкретной управленческой должности на определенный период вперед.

4. *Напряженность на уровне персонала.* В правительстве существуют два слоя управленческих чиновников, которые временами враждебны один другому: представители государственной службы (исполнительной системы) и политические назначенцы. Объединение государственных чиновников в профсоюзы существует лишь среди персонала, занимающего относительно высокое положение в иерархии, и включает в себя ряд руководящих работников. Государственная служба, положения профсоюзного договора и прочие инструкции усложняют процесс надзора, найма, перемещения и сокращения или увольнения персонала для достижения управленческих целей или предпочтений. В отличие от частного менеджмента, где существует значительно большая свобода в управлении подчиненными даже в условиях коллективного договора, они имеют намного больше полномочий для руководства сотрудниками своей организации. Кадровая политика в правительстве и государственном управлении находится под большим контролем (включая государственных служащих за пределами ве-

домства) в сравнении с частным сектором, где персонал больше подвержен зависимости по горизонтали.

5. *Равенство и эффективность.* В государственном менеджменте главную роль играет обеспечение равенства среди потребителей услуг, в то время как в частном менеджменте сравнительно большее внимание уделяется эффективности и конкурентоспособности.

6. *Государственная деятельность в сопоставлении с деятельностью частных организаций.* Государственный менеджмент более открыт и сильнее подвержен общественной критике, в то время как частный менеджмент, как правило, носит закрытый характер, его деятельность направлена на внутренние процессы и менее подвержена общественному анализу.

7. *Пресса и СМИ.* Государственный менеджмент должен включать регулярные связи со СМИ: пресса часто опережает многие решения. Решения же частной организации публикуются значительно реже, и пресса оказывает меньше влияния на сущность и временные рамки принимаемых решений.

8. *Убеждение и директивы.* В правительстве менеджеры часто стремятся опосредовать решения в ответ на массовое давление и достаточно часто должны объединять в коалицию внутренние и внешние группы, для того чтобы выжить. И наоборот, частные менеджеры гораздо чаще дают указания или приказы подчиненным без риска вызвать разногласия. Государственные менеджеры подчиняются многим вышестоящим руководителям, в то время как частные менеджеры зависят, как правило, от одного начальника.

9. *Законодательное и судебное воздействие.* Государственные менеджеры во многом зависят от надзора со стороны контролирующих их органов или даже судебных распоряжений, что не характерно для частного менеджмента. Такого рода исследования часто существенно ограничивают исполнительную и административную свободу действий.

10. *Финансовый показатель эффективности.* Государственные менеджеры редко имеют четкий финансовый показатель эффек-

тивности, в то время как для менеджера в частном бизнесе — это доход, рыночный показатель и выживание.

В свою очередь, Р. Нойштадт следующим образом определил различия в функционировании в качестве менеджеров президента США и типичного президента (исполнительного директора) крупной американской корпорации (цит. по: *Эллисон*, 2003. С. 507).

1. *Временные показатели.* Исполнительный директор мечтает по крайней мере о десяти годах или что-то около того, отделяющих его от каких-то исключительных неприятностей. Президент в свой первый срок имеет в своем распоряжении не более четырех лет, при этом четвертый (а теперь даже и третий) год его пребывания в должности отводится на проведение предвыборной кампании для переизбрания. (О чем мечтает президент второго срока, мы вряд ли знаем, будучи свидетелями лишь одного такого полного срока за прошедшие четверть века.)

2. *Власть в корпорации.* Исполнительный директор, завися от согласия совета директоров, который его назначил и может уволить, ставит организационные цели, изменяет структуру, процедуру и подбирает кадры, анализирует результаты, рассматривает главные операционные решения, общается с ключевыми внешними фигурами и отчитывается перед советом директоров. За исключением глубокой, но узкой сферы военных полномочий президентские полномочия в этом плане разделены между ним и наиболее авторитетными членами Конгресса (или их помощниками), и в ряде случаев они могут иметь даже больше реальной власти, чем сам президент. Что касается «отчета перед советом», то ни один из конгрессменов, с которыми он разделяет свои полномочия, или первичные и общие электораты, которые «нанимали» его, не имеет ни обязанностей «совета», ни сравнимого с его собственным широкого представления о делах в целом.

3. *Карьерная система.* Образцовая корпорация является настоящей карьерной системой, чем-то вроде Службы леса после вступления в свои владения. В стандартной ситуации руководителя выбирают либо внутри самой компании, либо приглашают

из фирмы, работающей в той же отрасли. Он выбирает начальников отделов и других руководителей из тех, с кем он работал раньше или с кем он знаком в других подобных компаниях. Он и его ближайшие помощники будут хорошо знакомы с ролями друг друга — на самом деле ролей у руководителя может быть несколько, — а также, как это обычно бывает, и со стилями управления друг друга, личными качествами, странностями. И наоборот, президент, который обычно не имеет большого делового опыта, знает довольно мало об основных ролях (большая часть того, что он знает, оказывается ошибочной) и еще меньше о тех людях, которых он волей-неволей назначил на эти места, просто чтобы заполнить вакансии ко дню инаугурации. И они также, вероятно, не знают хорошо друг друга, так как пришли «отовсюду» и, как правило, впоследствии оказываются в забвении.

4. *Отношения с прессой.* Руководитель частной организации представляет свою фирму и говорит о ней публично в исключительных обстоятельствах, эти моменты выбирают он и его коллеги. За исключением этих случаев он не встречается с прессой, не дает журналистам доступа к внутренним делам фирмы и менее всего в своем собственном офисе, если только не делает этого намеренно в целях связей с общественностью. Президент, напротив, постоянно находится на публике, непрерывно взаимодействуя с прессой Белого дома и с широким кругом политических журналистов, комментаторов, обозревателей, публицистов. Они нужны ему в его работе каждый день, и в этом нет ничего исключительного.

5. *Параметры измерения эффективности работы.* Предполагается, что в частном секторе можно судить о руководителе и он, в свою очередь, может судить о подчиненных по эффективности, однако фирма сама измеряет степень эффективности (основной стратегический выбор). На практике Совет директоров может использовать более субъективные параметры измерения деятельности менеджера; их также может использовать и сам менеджер, рискуя, однако, при этом нарушить установившиеся нормы морали и порядка. Относительным достоинством финансового показателя



эффективности является его законность, его всеобщее признание в деловом мире и всеми, кто имеет к нему отношение. Ничего, что он технически полезен в данных случаях и имеет видимую «объективность», а следовательно, «честность», что обладает огромной социальной значимостью, — это тот миф, который продолжает жить. У президента не существует двойников-заместителей (за исключением «крайних ситуаций», «явной улики», чтобы оправдать импичмент). Представляется, что широкая общественность судит о президенте, по крайней мере частично, по тому, что, как полагают люди, происходит в их собственной жизни. Создается впечатление, что конгрессмены, чиновники, заинтересованные группы судят на основании своих предположений: сможет ли президент сделать что-нибудь для них или для их дел в данные сроки? Журналисты объясняют и то, и другое и распространяют упрощенный критерий, влияющий на то и другое, — «законный итог» и стандарт, являющийся результатом собственной выдумки прессы. Белый дом порочит их всех, кроме тех случаев, когда информация в прессе его устраивает.

6. *Осуществление.* Руководитель корпорации, предположительно, делает гораздо больше, чем просто выбирает стратегию и определяет политический курс, он также должен предвидеть, что за этим последует, как на практике намерения превратятся в результаты, или, если этого не случится, он должен внести изменения, контролируя ситуацию через свою информационную систему и действуя, если есть необходимость, через свою кадровую систему. Представляется, что президент, напротив, будучи ответственным за предложения по бюджету тоже, во многих стратегических сферах действует неуместно, и он плохо подготовлен для того, чтобы контролировать, что намереваются делать учреждения штатов, городов, корпораций, союзов, иностранные правительства, или чтобы менять руководящий персонал. И все же именно они часто оказываются исполнителями «его» программ. Помимо обороны и дипломатии, федеральное правительство осуществляет главным образом две функции: оно вырабатывает и применяет предписания и выделяет субсидии и льготы в каче-

стве помощи. Там, где в этом вопросе имеется свобода действий, выбор передается законом должностному лицу, находящемуся как можно дальше от администрации Белого дома, которое утверждается Сенатом. Контроль — это его функция, но не президента, за исключением вторичного просмотра. И последнее действие — это функционирование субъектов правил и фондов, они в большинстве своем по личному составу совсем не принадлежат федеральному уровню. Из оборонной сферы исчезли арсеналы и верфи, вооружение идет из частного сектора. Что касается сферы иностранных дел, то мы бы влияли на действия именно других правительств. Президент удален большую часть времени от подобных исполнителей. Он вмешивается, если вообще вмешивается, в случае возникновения кризиса, не через организационные стимулы.

Как отмечает Г. Эллисон (2003), в основе глубоких различий между государственным и частным менеджментом, приведенных выше, лежит главное конституционное различие. В бизнесе функции общего менеджмента сосредоточены в одном человеке — исполнительном директоре. Целью является власть, соразмерная с обязанностями. Напротив, в правительстве США функции общего менеджмента конституционно распределены между соперничающими институтами: исполнительной властью, двумя палатами Конгресса и судами.

Таким образом, функции общего менеджмента, сконцентрированные в исполнительном директоре в сфере частного бизнеса, в государственном секторе распределены, согласно конституционному замыслу, среди ряда конкурирующих институтов, и поэтому их совместно выполняют несколько человек, чьи стремления направлены друг против друга. В настоящее время в большинстве сфер государственной политики этими людьми на федеральном уровне являются избираемое высшее должностное лицо, назначаемое высшее должностное лицо, высшее должностное лицо, занявшее высокий пост в результате продвижения по карьерной лестнице, и несколько лидеров Конгресса. «Поскольку большинство государственных служб фактически осу-

ществляется штатными и местными органами управления с независимыми источниками власти и полномочий, это означает дальнейшее распределение должностных лиц в боевые порядки на этих уровнях» (Эллисон, 2003. С. 511).

Государственный менеджмент сфокусирован на улучшении организационной эффективности, что включает следующее:

- поддержка дискуссий по пригодности программ и целей между соответствующими агентствами и министерствами, перед которыми они отчитываются;
- сравнение в процессе внедрения новых измерительных механизмов для лучшей эффективности, включая основанную на конкретных результатах труда зарплату;
- обеспечение информации для мониторинга и оценки эффективности и рациональности действий организации и ее программ;
- изучение затрат и результатов на основе четко определенных бюджетных средств и ожидаемых результатов действий организации (бюджетирование по результатам);
- сравнение эффективности близких по характеру деятельности организаций или подобных действий в разных организациях и идентификации тех видов деятельности, где можно добиться улучшений.

Особенности менеджмента в области государственного управления могут быть поняты лишь с учетом специфики системы государственного управления. Эта система содержит ряд компонентов. Н.И. Глазунова (2006. С. 66—67) в качестве важнейших из них выделяет следующие:

- институциональная подсистема;
- нормативно-правовая подсистема;
- коммуникативная подсистема;
- функционально-структурная подсистема;
- кадровая подсистема;
- профессионально-культурная подсистема.

*Институциональная подсистема* — это совокупность органов публичного управления и должностей в штатном расписании го-

сударственных и муниципальных учреждений власти, создаваемых на основе законов, указов Президента, постановлений Правительства РФ и администрации соответствующих уровней управления. Она включает административный аппарат, гражданскую службу, обеспечивающую функции институтов государственной и муниципальной власти. В институциональную подсистему также входят государственные и муниципальные учреждения аппарата управления: Администрация Президента РФ и институт его полномочных представителей, аппараты Совета Федерации и Государственной думы, министерства и иные органы федеральной исполнительной власти, аппараты судов, Генеральная прокуратура и ее аппарат. На региональном уровне в институциональную подсистему включаются органы управления субъектов РФ, а также подразделения федеральных органов власти, их территориальные управления. Изучение институциональной подсистемы позволяет понять, кто конкретно полномочен и реализует исполнительную власть, доводит все решения государства до осуществления.

*Нормативно-правовая подсистема* — это совокупность норм административного и конституционного права, на основе которых строится и функционирует институциональная подсистема. Деятельность государственных учреждений в большей степени регламентирована, чем деятельность частной фирмы или частного лица. Нормативно-правовой компонент государственного администрирования — это конституционные, законодательные нормы, а также административно-правовые решения вышестоящих органов управления — на уровне «входа» в систему и административно-правовые акты, управленческие решения, адресованные общественной (внешней) среде, — на уровне «выхода», эффектора системы государственно-административного управления.

*Коммуникативная подсистема* государственно-административного управления также специфична. Ее существенной чертой является преобладание неравновесных, субъектно-объектных, субординационных отношений в системе связей и взаимодействия

государственных учреждений и «должностных лиц», хотя, конечно, наряду с официальными отношениями субъектов управления, урегулированными положениями, уставами, регламентами, должностными инструкциями существуют и неофициальные (деловые и неформальные) отношения по горизонтали — как равновесные, диспозитивные. Сложная коммуникация в государственном учреждении обеспечивает результаты, определяет эффективность управленческой деятельности как коллективного труда служащих по подготовке и реализации административно-управленческих решений. Только наладив систему связей, потоков документов, информации, можно «вдохнуть» жизнь в работу органа управления. Проблема оптимизации коммуникативной системы в государственном (муниципальном) учреждении может составить цель специального научного исследования.

*Функционально-структурная подсистема* — еще одна необходимая составляющая в организации и изучении административного управления как системного явления. Государственные учреждения в своих управленческих функциях различаются по предмету (содержанию), объему, методам воздействия. Это позволяет и обязывает не только описывать виды деятельности государственных учреждений, но и анализировать распределение функций между органами управления по вертикали и горизонтали пирамиды, а также внутри государственного учреждения, и именно на основе этого определить оптимальную структуру государственного учреждения, его подразделений, предложить методику организационных изменений. Проблема оптимального функционально-структурного построения конкретного органа управления или в целом системы государственной администрации может также стать предметом научного поиска исследователя и привести к результату высокой общественной значимости.

*Кадровая подсистема.* Значимость этого системообразующего компонента административного управления ни у кого не вызывает сомнения. Государственными и муниципальными служащими могут быть только подготовленные профессионалы управления, менеджмента, способные правильно и своевременно ис-

пользовать нормативно-правовые установки, достижения социальных, естественных и точных наук в практической функционально-управленческой деятельности.

Не состоит система административного управления как общественное явление (и как наука), если адекватно не будет развита такая ее составляющая, как *профессионально-культурная подсистема*. Культура управления и организации (органа управления) во многом определяет целостность, зрелость государственных учреждений. Профессионально-управленческая культура — субъективный фактор управления, определенное слияние и материализация интеллекта и действий гражданских служащих и государственных организаций, включает в себя правовую, политическую и профессионально-квалификационную культуру: культуру общения, культуру принятия решений (технологизации управления), мотивационную, информационную культуру и т.д. От уровня культуры отдельных индивидов и органов управления зависит способность системы государственно-административного управления реагировать адекватно на происходящие изменения в экономике, социальной, культурной сферах и при этом обеспечивать устойчивость в управлении, управленческую преемственность.

Самым важным концептуальным вызовом последнего времени для бюрократической парадигмы является мнение о том, что государственные организации должны быть ведомы клиентом и ориентированы на оказываемые услуги. При условии, что рассуждения о клиентах и услугах снабжены анализом использования этих понятий в других обстоятельствах, они помогают управляющим вырабатывать альтернативные решения для конкретных проблем, которые можно считать заслуживающими внимания. Менеджеризм открыто выступил против традиционных идей об организациях и о том, как они должны функционировать. Его основные постулаты можно свести к следующим пяти основным положениям (Купряшин, 2003).

1. *Ориентация на клиента*, включая расширение зоны ответственности госучреждений за счет новых сфер потребностей

граждан, не входивших ранее в зону ответственности государства. Государственные организации перестраивают свои основные операции, чтобы удовлетворять нужды клиентов. И они используют динамику рынка, то есть конкуренцию и выбор клиента, чтобы создать для сотрудников стимул думать прежде всего о клиенте.

2. *Рыночная оценка деятельности госструктур*, когда они отвечают не за выполнение правил, а за достижение результатов. Они модернизируют бюджет, персонал, систему поставок, давая организациям свободу выполнять свои задачи. Они переориентируют системы контроля таким образом, чтобы решить проблему, а не наказать тех, кто делает ошибки. Они удаляют ненужные положения, которые мешают инновациям. Они отменяют регулирование тех организаций, которые материально зависят от них, таких, как низшие уровни государственного управления. Персональная ответственность за качество работы устанавливается через оценку результатов деятельности путем сопоставления с затратами или по другим критериям.

3. *Приватизация многих направлений деятельности государственных агентств*, когда государственные функции передаются частным организациям, обычно по контракту. На протяжении последнего десятилетия некоторые страны испытывали определенные трудности при внедрении методов приватизации государственных услуг, когда частная монополия могла стать даже хуже, чем государственная.

4. *Децентрализация управления*, что выражается в активизации деятельности местных органов, а также в повышении масштабов использования потенциала негосударственных институтов для обеспечения выполнения целей государственной политики. Кроме того, наделяются властью те, кто работает в первых рядах, чтобы они принимали собственные решения и разрешали больше возникающих у них проблем. Сокращая штат и наделяя сотрудников низового уровня полномочиями, государственный менеджмент заставляет организации отвечать за достижение результатов.

5. *Расширение спектра методов, которые могут применяться для эффективного управления.* Благодаря этой концепции в практике государственного управления появился такой инструмент менеджмента, как стратегическое планирование. В 1970—1980-е годы в государственном управлении стали использоваться такие методы, как политический анализ, программы решения приоритетных задач, контроль исполнения отчетности, финансовое управление и электронная обработка данных, то есть методы частного сектора, направленные на сокращение издержек и контроль расходов.

Государственный менеджмент сфокусирован на улучшении организационной эффективности, что включает следующее:

- поддержка дискуссий по пригодности программ и целей между соответствующими агентствами и министерствами, перед которыми они отчитываются;
- сравнение в процессе внедрения новых измерительных механизмов для лучшей эффективности, включая основанную на конкретных результатах труда зарплату;
- обеспечение информации для мониторинга и оценки эффективности и рациональности действий организации и ее программ;
- изучение затрат и результатов на основе четко определенных бюджетных средств и ожидаемых результатов действий организации (бюджетирование по результатам);
- сравнение эффективности близких по характеру деятельности организаций или подобных действий в разных организациях и идентификации тех видов деятельности, где можно добиться улучшений.

Вместе с тем одновременно с развитием и распространением идей государственного менеджмента возникли и довольно основательные возражения рекомендациям развивать конкуренцию между государственными учреждениями, поскольку наряду с ее стимулирующим эффектом есть и определенные отрицательные последствия, вытекающие из отличий государственных и коммерческих организаций (Купряшин, 2003).



Во-первых, критики возражают против идеи рассмотрения граждан как клиентов и против доводов в пользу предпринимательства. При этом утверждается, что «правительства не рынки» и что «граждане не клиенты, они источники политической власти». Администрация не имеет своих клиентов, а должна защищать различные общественные интересы всех граждан, стремясь достичь оптимума на базе взвешенных подходов. Критики добавляют, что предпринимательство как концепция неприменимо к государственному управлению. Обычно в большинстве государственных функций мало частной конкуренции. Правительство существует для того, чтобы брать на себя ту работу, которую граждане рассматривают как важную и которую частный рынок не способен взять на себя. Государственная администрация не ставит целью получение прибыли, это не зарабатывающая, а обслуживающая система. Ее цель заключается в наилучшем исполнении законодательных предписаний. Она не производит «акционерной стоимости».

Во-вторых, утверждается, что нельзя заменить норму закона на рыночное поведение. Для демократического управления необходимо, чтобы право, а не конкуренция, управляло государственной бюрократией. Доводы сторонников государственного менеджмента подрывают конституционную систему нисходящей демократической подотчетности. Это дает менеджерам низшего уровня слишком большую власть, чтобы самостоятельно решать, что представляет собой закон и как он должен исполняться. Критики обращают внимание на это опасное отклонение от традиционной демократической модели управления, в которой власть передается от народа к выборным должностным лицам и от них к управленцам под тщательным контролем руководителей.

В-третьих, сопоставление доходов и расходов, ориентация на клиента, производство товаров и услуг являются не только не единственными, но даже и не первостепенными направлениями деятельности государства. Государство — не предприятие. Поэтому между государством и предприятием существуют явные различия: действия государства должны быть не только эффек-

тивными, но и правовыми, демократически легитимными и политически ответственными.

Критики полагают, что частное и государственное управления настолько различны, что любые попытки перенести реформаторские идеи (такие, как обслуживание клиентов и конкуренция) из частного сектора в государственное управление следует рассматривать как неправильные и опасные. Они основываются на давно устоявшихся традициях демократической подотчетности и иерархично организованной бюрократии. Однако многие вопросы, которые оспаривают критики государственного менеджмента, представляют проблему больше в теории, чем на практике. Фактически управленческая практика уже далеко впереди теории в этой области. Например, отношение к гражданам как к клиентам и как к владельцам не обязательно должно быть несовместимым. Наличие предпринимательских стимулов в рамках правовых норм деятельности государственных организаций может привести к лучшим результатам. Представляется, что «контрактное» государство не означает его ослабление, а свидетельствует об изменениях, которые претерпевает регулятивная деятельность государства, о новых формах контроля над бюрократией и стратегическими звеньями госуправления. Если частные фирмы строят лучше и быстрее жилье для населения или обеспечивают телефонную связь, то правительство, предоставляя им лицензии, имеет больше власти над такими фирмами, чем над организациями, выполнявшими те же функции и принадлежавшими самому государству. Именно в первом случае у государства больше возможностей отстаивать интересы населения.

Большая часть критики проистекает из традиционных подходов к подотчетности: законодательное верховенство над свободой действий исполнительной власти и административные действия внутри иерархичной бюрократии. Проблема заключается в том, что ни один подход на сегодняшний день не может в полной мере обрисовать картину того, каким должно быть государственное управление. Есть много препятствий на пути внедрения принципов менеджмента в государственный сектор: тра-

диционная бюрократическая ментальность, недостаточное знание даже основ менеджмента и рыночной экономики. Препятствия можно найти также в существующем законодательстве, которое в большинстве случаев не обеспечивает в процессе принятия решений ту степень гибкости, которая требуется для внедрения управленческих методов.

## Глава 4

# ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Применение идей и методов менеджмента для анализа эффективности государственного управления получило название «менеджеризма», и именно в определении эффективности менеджери́зм дал значимые результаты, хотя относительно концептуального и практического определения эффективности до сих пор имеются существенные разногласия (*Рейни, 2004; Глазунова, 2006*). Это связано с неоднозначностью понимания эффективности в менеджери́зме.

С одной стороны, речь здесь идет об экономическом понимании эффективности: «Главной идеей «государственного менеджмента» в западноевропейских государствах, по-видимому, является эффективность, даже в более узком смысле — экономическая эффективность. Именно последнее и есть то, что отличает государственный менеджмент как набор принципов и практики от более привычного «государственного управления» (*Coombes, 1998. С. 8*).

С другой стороны, оценка деятельности осуществляется не по уровню активности соответствующих структур управления, а по результату, как говорят, «на выходе». Государственный менеджмент есть «управление, ориентированное на результаты»: «Государственные предприниматели знают, что когда институты получают свои фонды в соответствии с принципом «входа», они имеют мало стимулов стремиться к лучшей деятельности. Но когда они получают свои фонды в соответствии с результатом, ими овладевает стремление эффективно действовать» (*Osborne, Gaebler, 1992. С. 139*). В этом отношении, конечно, не все виды деятельности в сфере государственного управления поддаются

точному измерению. Подчеркивается, что в государственном управлении трудно найти единый показатель эффективности деятельности, подобный прибыли для бизнеса. Тем не менее в принципе концепция нового государственного менеджмента содержит в себе идею возможности оценки деятельности государственных структур и программ, используя понятия *продуктивность, результативность, действенность*.

Наконец, менеджери́зм включает понятия производительности и экономичности в деятельность государственного управления. Это означает, что при сокращении государственных затрат результат деятельности государства (услуги, качество жизни, безопасность и др.) должен возрасти. В этом смысле государственные финансы и расходы рассматриваются скорее в соответствии с политическими целями социального развития (полная занятость, перераспределение и т.д.), чем в соответствии с обычным критерием математического расчета (сбалансированный бюджет). Кроме того, производительность соответственно связана с сокращением государственных расходов (Государственная политика и управление, 2006).

В своем обстоятельном обзоре проблемы Хэл Дж. Рейни (2004. С. 134) рассматривает четыре подхода к оценке эффективности работы организаций государственного управления:

- целевой подход;
- системно-ресурсный подход;
- модель удовлетворенности стейкхолдеров;
- модель человеческих ресурсов и внутренних процессов.

Рассмотрим эти подходы и определим возможности и ограничения в их использовании для встраивания системы оценки эффективности в организациях государственного управления.

*Целевой подход.* Этот подход базируется на достаточно очевидной без всяких доказательств идее, что определить эффективность организации — то же самое, что определить цели организации и оценить, достигает ли она их. Проблема здесь (впрочем, как и для других методов) в том, что у организаций много целей,

которые различаются по многим аспектам и часто конфликтуют между собой.

Цель организации — это желаемое состояние, к которому она стремится. Наиболее крупные, долговременные и масштабные цели часто называют миссиями. Их принято публиковать на главных страницах сайтов организаций. В этом случае они становятся официальными целями. В противоположность им оперативные цели — это значительно более конкретные и детализированные цели, к которым стремится организация в своей повседневной оперативной деятельности и которые отражаются в ее реальных действиях и процедурах.

Цели также выполняют ряд важных психологических функций. Если они рассматриваются большинством людей организации как достойные для приложения усилий по их достижению, они сплачивают коллектив, улучшают организационный климат, требуют менее авторитарного руководства, позволяют раскрыться инициативе и творчеству персонала организации. Обсуждение, уточнение целей в коллективе способно само по себе повысить производительность труда, снизить конфликтность и канализировать конфликты в конструктивном направлении. Однако в понятии целей по-прежнему кроется много сложностей, имеющих важные последствия для управления и требующих дискуссии о том, в чем и как различаются цели в государственном управлении и коммерческой сфере.

Трудность состоит в том, что хотя такие свойства целей, как неопределенность, множественность, «неуловимость», присущи в той или иной степени всем организациям, включая коммерческие фирмы, но наиболее остро связанные с этими характеристиками проблемы возникают в организациях государственного управления, которым особенно присущи множественные, конфликтующие цели. Отсюда меньший интерес государственных менеджеров к работе по определению, уточнению и выстраиванию целей и меньшая энергия, свойственная им в отстаивании, защите и достижении целей организации, что на поверхности выступает как приверженность организационной рутине.

К вышеупомянутым сложностям относится также почти неизбежный в любой организации конфликт целей. В этой связи Г. Саймон (*Simon, 1995*) отмечал, что цель всегда встроена в совокупность целей, которые индивид или группа пытаются максимизировать одновременно — добиться превосходства в оказании услуг клиентам, соблюсти график обслуживания, сделать счастливыми членов организации и побудить их к труду, поддерживать удовлетворительные отношения с законодателями и заинтересованными группами и т.д. Проблема еще более усложняется в связи с тем, что различные организационные стейкхолдеры — менеджеры, сотрудники, клиенты, избиратели, контролирующие и регулирующие органы, законодатели, работники различных подразделений с разными приоритетами и т.д. — могут по-разному представлять цели организации.

Оценка достижения организационных целей усложняется также тем, что цели можно формулировать с различной степенью обобщения, в различных терминах и в разных временных рамках (например, краткосрочные в отличие от долгосрочных).

Цели неизменно связаны между собой в виде цепи целей и средств, когда непосредственную цель можно представить в конечном счете как средство для достижения более общей или долгосрочной цели.

Кроме того, исследователи и консультанты могут испытывать трудности в силу того, что может существовать разрыв между декларируемыми целями (например, в организационной миссии) и реальными, фактически действующими и определяющими направление приложения организационных усилий. Нередко работники организации затрудняются сформулировать или признать подлинные цели.

Таким образом, у организаций (особенно в сфере государственного управления) имеются не только официально провозглашенные, но и действительные цели. В своих годовых отчетах государственные учреждения и коммерческие фирмы часто делают красивые заявления о своей приверженности всеобщему благосостоянию, а также верности своим покупателям и кли-

ентам. Автомобильная компания может уверять в стремлении обеспечить своих покупателей самыми безопасными, управляемыми и экономичными автомобилями в мире. Риэлтерское агентство будет заявлять о своей решимости прежде всего заботиться о кошельке клиентов. Однако их действительное поведение может указывать на то, что их больше волнует экономическое положение организации, нежели клиенты и широкая общественность.

Другой проблемой целевой модели оценки эффективности является то, что она исходит из представления о менеджменте как о рациональном, поэтапном, систематизированном процессе. Однако специалисты в области менеджмента все чаще характеризуют управленческие решения и условия как более беспорядочные, интуитивные, парадоксальные и спонтанные, чем это вытекает из рационального, целевого подхода. Именно в этой связи Г. Саймон говорит об «ограниченной рациональности» в принятии решений как о реалистичном процессе — в противоположность абсолютной рациональности логических выводов в дедуктивных системах, подобных компьютерным программам.

Указанные трудности подталкивают исследователей организационной эффективности к поиску альтернатив простой целевой модели. Как указывает Дж. Рейни, эксперты увещевают менеджеров выявлять миссии, ключевые ценности и стратегии. «Это, возможно, означает отказ от строго целевого подхода, но когда вы предлагаете людям решить, чего они хотят добиться, и разработать стратегии для достижения такого состояния, то вы говорите о целях, даже когда придумываете для них новые имена» (Рейни, 2004. С. 132).

Специалисты продолжают предлагать разные термины и процедуры для выявления целей организации, а от целевой модели так до конца и не отказались при поиске критериев эффективности. Но эти рекомендации лишь иллюстрируют многие из охарактеризованных выше трудностей, связанных с целями. Так, Дж. Моррисей (*Morrissey*, 1996) показывает множественность уров-



ней и взаимосвязей целей и средств. Он рекомендует государственным менеджерам подход к разработке программ управления по целям (УПЦ), который он сравнивает с воронкой: организация движется от более общего к более конкретному, формулируя цели и миссии, определяя ключевые сферы, показатели, задачи и, наконец, планы действий.

Американский исследователь Б. Гросс (*Gross, 1976*) предложил концептуальные рамки, включающие семь различных групп целей:

1. Удовлетворение интересов (например, клиентов и сотрудников).
2. Производство продукции.
3. Экономное использование средств.
4. Инвестирование в организацию.
5. Приобретение ресурсов.
6. Соблюдение норм (например, законодательных и бюджетных).
7. Рациональное поведение (с помощью исследований и должного управления).

В рамках этих общих целей он перечисляет множество подцелей. Очевидно, что менеджерам и исследователям трудно сформулировать цели организации четким и убедительным образом.

По таким же причинам исследователи бились над трудностями измерения эффективности. Как обычно, они сталкиваются с проблемой выбора между субъективными и объективными критериями. Одни просили респондентов дать оценку эффективности организаций, иногда об этом просили работников, иногда оценки сотрудников подразделений сравнивали с оценками иных лиц (высших менеджеров или сотрудников других подразделений). Другие авторы разрабатывают более объективные критерии типа показателей прибыльности и производительности на основе отчетности и иных источников. Некоторые исследователи прибегают к оценкам обоих типов, но считают их дорогостоящей процедурой. При этом иногда выясняется, что эти два типа

критериев не коррелируют друг с другом. В одном из часто применяемых вариантов целевого подхода исследователи не стремятся выявить конкретные цели конкретной организации; скорее, они прибегают к оценкам эффективности по определенным критериям или целям, которых, как они полагают, должны добиваться все организации: например, производительность, экономичность, гибкость и адаптируемость.

*Системно-ресурсный подход.* Возникновение этого подхода в значительной мере было связано с трудностями, с которыми столкнулись целевые методы определения эффективности (*Denhardt R., Denhardt J., Aristigueta, 2009*). Исследователи сосредоточились на том, способна ли организация получать необходимые ей ценные ресурсы из внешней среды. Они расположили критерии эффективности в иерархическом порядке, причем в качестве конечного критерия выступала способность организации воспользоваться внешними ресурсами и возможностями. Они считают, что этот конечный критерий сам по себе не поддается измерению: его следует вывести путем измерения ближайших критериев, которые они выявили при исследовании страховых компаний. Эти критерии включали такие факторы, как объем операций, степень проникновения на рынок, молодость сотрудников и издержки. Они предложили эти факторы, используя статистические методы для группировки ряда показателей организационной деятельности и характеристик вроде объема продаж и числа действующих полисов. Опираясь на опрос, проведенный в тех же компаниях, они изучили взаимосвязи между показателями более низкого и вспомогательного порядка, например, общение и управленческая поддержка, с показателями более высокого порядка.

Критики системно-ресурсного подхода ставят под вопрос критерии оценки важности факторов и принципы построения их иерархии по признаку значимости для определения интегрированной оценки эффективности. Возникают вопросы, связанные с тем, не допускается ли при этом смешение порядка важных факторов.

Действительно, некоторые факторы, близкие к конечному критерию, можно попросту назвать целями, другие представляют собой средства для достижения целей, а некоторые из них, похоже, важнее других факторов. Также существует опасность, что используемые при таком подходе аналитические методы допускают неоправданное объединение разнородных факторов, а также того, что критерии отражают интересы руководителей организаций, хотя, например, покупатели и стейкхолдеры организации могут иметь совершенно различающиеся интересы.

Несмотря на эту критику, системно-ресурсный подход существенно повлиял на развитие идей относительно организационной эффективности. Разнообразные исследования выявили, что некоторые вспомогательные переменные имеют отношение к последующим оценкам более важных критериев. Это, как представляется, доказывает, что эффективные процедуры в данный момент способны повлиять на последующие желательные результаты, а следовательно, такие взаимосвязи необходимо рассматривать в динамике. Некоторые вспомогательные критерии тесно связаны с одними важными факторами и не имеют отношения к другим показателям. Так что можно говорить о различных параметрах эффективности, с которыми соотносятся различные совокупности факторов.

Американские ученые Р. и Дж. Денхардты и М. Аристигета (*Denhardt R., Denhardt J., Aristigueta, 2009. P. 77—81*) сообщили о дополнительных исследованиях на основе указанной модели, причем по меньшей мере одно из них относится к государственным учреждениям. Они проанализировали конторы на уровне округов (графств) 110 ведомств, включая различные сельскохозяйственные учреждения, службы социального обеспечения, местного развития, охраны природы, занятости и землеустройства. Они утверждали, что модель «ресурсы—зависимость», применяемая к коммерческим фирмам, нуждается в модификации, когда речь идет о государственных учреждениях, по причинам, схожим с указанными нами выше: отсутствие прибыли и продаж на рынке, что затемняет связь между затратами и результатами

деятельности; оценка политическими деятелями и другими политическими силами; упор на удовлетворение запросов окружи или общества в целом в отличие от упора на внутреннюю экономичность.

Ученые попросили работников ведомств оценить эффективность своих организаций и других организаций — объектов исследования. Чтобы реализовать системно-ресурсный подход к государственным организациям, они рассмотрели то, как много ресурсов (оборудования, денег, персонала, залов для совещаний) организация передает другим исследованным организациям («отток ресурсов») и сколько она получает от других ведомств («приток ресурсов»).

Р. и Дж. Денхардты и М. Аристигета также подсчитали показатель превышения поступления ресурсов над их выбытием. Они установили, что чем выше приток ресурсов в организацию, тем выше их отток. Так что более эффективные организации лучше осуществляют обмен с другими ведомствами, используя собственные ресурсы для их привлечения из других ведомств. Разумеется, эффективность государственных организаций предполагает учет многих других параметров, но в названной работе содержится интересный анализ одного из путей рассмотрения эффективности.

*Модель удовлетворенности стейкхолдеров организации.* Эта модель основывается на выяснении степени удовлетворенности работой организации ее ключевых стейкхолдеров. Стейкхолдеры организации — отдельные лица и группы людей, заинтересованные в достижении организационных целей, — подразделяются на внутренних и внешних стейкхолдеров. К внутренним относятся группы менеджеров высшего звена, специалисты, управленцы среднего звена и другие группы персонала организации, выделенные по функциональным признакам. Обычно это люди, которые принимают решения или влияют на принятие решений.

Модель предполагает изучение того, что различные категории сотрудников думают об организации, выяснение того, разделяют ли они организационные цели и прилагают ли они уси-

лия для их достижения. Эта модель и выводы из нее могут иметь важное значение для управления организацией, но ей присущи серьезные недостатки, если причастность к организации трактуется слишком узко и все внимание сосредоточено на внутренних стейкхолдерах. Поэтому более эффективно модель может использоваться при учете интересов также и внешних стейкхолдеров. Сюда следует отнести, например, поставщиков, регулирующие и контрольные органы, общественные и политические организации, индивидуальных и групповых клиентов и т.д. Степень их удовлетворенности можно выяснить путем анкетирования, опросов и другими социологическими методами. Таким образом, подход на основе удовлетворенности участников обогащает наши представления об эффективности, но даже эти более сложные варианты подхода столкнулись с проблемами при оценке общей социальной значимости деятельности организации. Она также затрагивает интересы общества и индивидов, которые не причастны к ней даже самым отдаленным образом.

*Модель человеческих ресурсов и внутренних процессов.* При этих подходах организационную эффективность оценивают по той мере, в какой в организации на рациональной основе осуществляются основные управленческие функции — общение, стиль руководства, мотивация, межличностное доверие и другие внутренние особенности, которые считаются желательными. Так, в частности, стиль руководства может изменяться от авторитарного до демократического и даже до «попустительского» (*laissez-faire*), когда руководитель полностью отстраняется от управления группой, предоставляя ее членам возможность самостоятельно выработать повестку дня и искать пути ее осуществления.

Ф. Фидлер (*Fiedler*, 1986) разработал на этой основе типологию из четырех систем в предположении, что по мере совершенствования открытого руководства, общения и контроля достигается также организационная эффективность. Управленческая решетка Р. Блейка и С. Моутон (*Blake, Mouton*, 1986) основана на аналогичных предпосылках, равно как и многие другие теории организационного развития.

Возможность поддержания баланса между авторитарностью руководителя и приемлемым уровнем доверия со стороны может быть обеспечена за счет использования модели «управленческой решетки».

Р. Блейк и С. Моутон предполагают, что работа менеджера заключается в поощрении таких отношений и поведения среди сотрудников, которые обеспечивали бы эффективную работу, стимулировали и использовали творчество, порождали энтузиазм экспериментирования и нововведений, обучение в процессе взаимодействия друг с другом. Таким управленческим знаниям можно обучать, и им можно учиться. Управленческая решетка исходит из того, что работа менеджера основана на комбинировании двух фундаментальных составляющих работы менеджера. Одна составляющая — внимание, уделяемое производству; другая — внимание к людям. «Внимание к...» не означает ни преданности особым целям, ни достижения результатов, получаемых сами по себе. Это означает общий подход к управлению, руководящий действиями менеджеров, а именно: как они определяют себя по отношению к производству и по отношению к людям.

Внимание к производству не означает только физические результаты труда. Термин «производство» может относиться к количеству хороших исследовательских идей, к количеству оформленных расчетов, объему продаж, качеству предоставляемого обслуживания или принимаемых высшим руководством решений и т.д.

В подходе каждого менеджера к управлению в большей или меньшей степени будут проявляться обе эти фундаментальные составляющие. Менеджер может уделять очень много внимания производству наряду с небольшим вниманием к людям, или совсем наоборот, или может находиться в среднем положении по этим параметрам. Действительно, это часто встречается, и обычно все это не является удовлетворительным. Расположение двух фундаментальных факторов по осям графика позволяет построить сетку, в которой очень просто представлены не только мно-

гие повседневные черты менеджеров, но также желаемые комбинации «внимание к...». Этот подход лежал в основе распространенного метода консультирования организационного развития, примененного Блейком и Моутон во многих государственных, коммерческих и некоммерческих организациях.

Даже те, кто совершенно не разделяет теорию человеческих отношений, тем не менее согласны с такой общей точкой зрения. Аналогичные допущения делают и те специалисты по системам управления, которые уделяют больше внимания тому, хорошо ли срабатывают системы учета и контроля в организации. Такие подходы сыграли важную роль в дискуссии о содержании государственного менеджмента. Некоторые авторы усматривают недостатки этого менеджмента главным образом в неудовлетворительных процедурах, отличных от тех, которые предположительно существуют в более совершенной форме в бизнесе. Они призывают улучшить системы учета и контроля, регулирование запасов, закупки и снабжение, а также договорные процедуры (*Шермерорн, Хант, Осборн, 2004*).

Подходы на основе человеческих ресурсов и внутренних процедур не предполагают законченных концепций организационной эффективности, но государственные менеджеры часто прибегают к ним. Дж. Рейни (2004. С. 136) в этой связи приводит такой пример. В интервью менеджеры ведомств штатов во Флориде, отобранные благодаря их отличной репутации, дали весьма высокую оценку эффективности своей организации. Когда их спросили, откуда им известно, что их организация эффективна, они часто ссылались на внутренние процессы и характеристики. Менеджеры указывали на то, что их аппарат и подчиненные отлично ладят между собой, а дела, похоже, идут неплохо. Говоря о внешних факторах, они отмечали, что получают мало жалоб от законодателей, клиентов и прессы и воспринимают это как доказательство хорошего состояния дел. Некоторые упоминали, что сотрудников их организации приглашали выступить на специальных конференциях, что, по их мнению, означает высокую квалификацию персонала. Лишь немно-

гие ссылались на систематические оценки программ или политики либо на показатели, более ориентированные на результаты деятельности. Возможно, они истолковывали вопросы как стремление выяснить, как организация добилась таких результатов. Это свидетельствует об интересной тенденции концентрировать внимание на внутренних процессах и характеристиках.

Завершая обзор основных подходов и моделей, отметим сложившуюся в последнее десятилетие тенденцию, заключающуюся в том, что исследователи все чаще пытаются рассматривать множественные показатели эффективности. Помимо описанных выше, правомочными считаются также подходы к оценке эффективности, учитывающие число жалоб клиентов, количество случаев нарушения трудовой дисциплины или этики государственного служащего, организационный климат и моральный дух коллектива учреждения, их изменение, уровень или рост уровня квалификации менеджеров, степень совпадения ролей норм, инновационность и готовность персонала к организационному развитию и многое другое. Наиболее распространенные параметры и показатели организационной эффективности (на основе которых могут быть разработаны соответствующие критерии эффективности) перечислены ниже.

1. Общая эффективность
2. Производительность
3. Экономичность
4. Прибыль
5. Качество
6. Несчастные случаи
7. Рост
8. Невыходы на работу
9. Текучесть кадров
10. Удовлетворенность работой
11. Мотивация
12. Моральный дух
13. Контроль



14. Конфликты/сплоченность
15. Гибкость/адаптируемость
16. Планирование и определение целей
17. Согласие в отношении целей
18. Приверженность целям организации
19. Совпадение ролей и норм
20. Навыки межличностных отношений у менеджеров
21. Специальные навыки менеджеров
22. Управление информацией и ее передача
23. Готовность
24. Использование внешней среды
25. Оценка внешними образованиями
26. Стабильность
27. Ценность человеческих ресурсов
28. Участие коллектива в делах
29. Упор на учебу и развитие
30. Упор на достижение успеха

Очевидно, что эффективность предполагает много аспектов. Даже этот развернутый перечень не охватывает некоторые критерии, например, эффективность содействия интересам общества в целом или экономике страны. При этом не ставят цель выработки принципов построения иерархии важности критериев, но исходят из понимания, что изменения во внешней и внутренней организационной среде могут быть столь стремительными, что никакие методики не поспеют за ними, а организации настолько быстро индивидуализируются, что углубление и детализация критериев приводят к быстрой потере ими свойства универсальности, а следовательно, и применимости.

В таком контексте на повестку дня выходит ситуационный подход, предполагающий разработку набора показателей и критериев их оценки для конкретной организации в конкретный момент ее функционирования.

По мере того как исследователи стремятся отразить более сложные вопросы совокупности критериев, становится очевид-

но, что организации преследуют различные цели и реагируют на различные интересы, что предполагает компромисс. Так, американский исследователь Р. Питс (*Pitts*, 2008) при изучении эффективности работы офисов министерства здравоохранения Калифорнии выявил использование различных видов показателей эффективности. Он сообщает, что при изучении эффективности руководители офисов прибегают к различным критериям, включая организационные критерии, например, цели, продукция, приобретение ресурсов и внутренние процессы. Они различаются также по степени всеобщности (применяют ли одинаковые критерии ко всем организациям или имеются различные критерии для разных организаций), по тому, являются ли они нормативными или описательными (характеризуют, что организация должна делать или то, что она делает), динамическими или статистическими.

Он отметил также различные источники критериев. Есть возможность сослаться на различные группы людей, например, на преобладающую часть коллектива организации, на ряд групп в организации и вне ее, либо преимущественно на внешние группы. Различны и уровни источников — от общей внешней системы до организации как целого, ее подразделений или отдельных сотрудников. Наконец, в качестве источника критериев можно воспользоваться отчетностью организации или восприятием отдельных лиц.

Все это показывает, что организации государственного управления даже в одной сфере деятельности часто обнаруживают различные подходы к оценке эффективности. Это связано с тем, что они могут выбирать разные стратегии, что связано с несколько отличными клиентурой, методами достижения целей или услугами. Кроме того, это показывает, что критерии эффективности могут противоречить друг другу. Будучи сильной в одном направлении, организация может оказаться слабой в других отношениях.

Р. Питс указывает и на то, что характер эффективности явно меняется по мере продвижения организации по разным стадиям

жизненного цикла. Кроме того, такие изменения могут быть навязаны различными внешними силами, например, недовольством какой-нибудь группы стейкхолдеров ведением дел в организации (это может быть, например, вышестоящее руководство, общественная организация или местная администрация). Однако главный вывод состоит в том, что организации и менеджеры обязаны уравнивать или одновременно учитывать конкурирующие ценности.

## **Глава 5**

# **ВЛАСТЬ И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ — КЛЮЧЕВЫЕ ТЕМЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Интерес к проблемам сущности власти и к механизмам принятия решений является традиционным для политической философии со времен античности. Трудно назвать философскую школу или философское направление, которое избежало бы внимания к этим темам. В современной теории менеджмента проблемы власти, авторитета, политики, внутриорганизационной конкуренции и конфликтов, механизмов принятия решений, роли лидеров и высококоранжированных субъектов в этом процессе вышли на первый план благодаря не столько философии (где эти темы традиционно привлекают широкое внимание), сколько практике управления, в силу существенного роста влияния «человеческого фактора» на организационные успехи (как в сфере государственного управления, так и в сфере бизнеса, коммерческой деятельности). Рассмотрим, как взаимодействовали эти идеи на примере работ одного из самых известных теоретиков менеджмента последней трети XX века, Дж. Пфеффера. Он обращает внимание на то, что темы организационной политики и власти в организациях весьма слабо представлены в литературе по менеджменту. Почему?

Это невозможно объяснить редким использованием указанных понятий в повседневной практике. Напротив, они часто употребляются для объяснения событий в окружающем нас мире. Например, поведение Р. Никсона в период его президентства объясняют жадой власти. Распределение бюджета между различными федеральными программами считается результатом политики. Важность некоторых деловых функций орга-

низаций считается отражением силы этих функций или занятий. Лишь в редких случаях события не объясняются влиянием власти и политики. Концепция власти по универсальности и древности происхождения может соперничать с любой социальной теорией.

Власть и политика слабо представлены в литературе по менеджменту также не потому, что они не объясняют происходящего в организациях. Как утверждает, а затем доказывает Дж. Пфеффер, эти понятия являются фундаментальными для объяснения поведения в организациях. Сфера действия власти охватывает все аспекты организации, от распределения бюджета между отделами до роли исполнительных и административных органов в создании организационных структур.

Проблем власти избегали касаться по нескольким причинам. Во-первых, концепция власти весьма проблематична в большинстве работ по социальным наукам. Во-вторых, власть — это еще не все. Существуют и другие перспективы понимания механизма организационных решений. Эти перспективы часто убедительны, хотя бы потому, что они лучше соотносятся с социально значимыми параметрами рациональности и эффективности. В-третьих, концепция власти сложна для социализации менеджеров и практики менеджмента вследствие связанных с ней различных (и порой противоречивых) импликаций и коннотаций.

Поэтому следует начать с определения того, как названные факторы могут воздействовать на изучение проблем власти и политики в организациях. Важно понять, что есть власть и что властью не является; каковы альтернативные перспективы организационного выбора. С этих позиций и следует проводить анализ организационного использования политических перспектив.

*Концепция власти.* Дж. Пфеффер пытается опереться на концепцию власти, которая просматривается уже в ранних работах Р. Даля, который писал: «Вещь, на которую люди разных культур и в разные времена навешивают много ярлыков, с более или менее различными значениями, есть, возможно, вообще не

вещь, а множество вещей» (цит. по: *Pfeffer*, 1981. Р. 33) Другой авторитетный исследователь власти Дж. Марч (*March*, 1976. Р. 56) считает: поскольку концепция власти так часто использовалась для объяснения почти всего, то она превратилась фактически в тавтологию, неспособную объяснить действия и их последствия.

Большинство определений власти включают элемент ее индикации, согласно которому власть есть способность члена общества преодолевать сопротивление в достижении желаемого объекта или результата. Например, Р. Даль считает: власть — это такие отношения между двумя членами общества, при которых один из членов общества (*А*) может заставить другого (*Б*) делать то, что последний иначе не стал бы делать. Власть определяется здесь как сила, достаточная для изменения вероятности поведения субъекта (*Б*). Очень похожее определение дает и Р. Эмерсон (*Emerson*, 1962. Р. 33): «Власть *А* над *Б* есть количество сопротивления *Б*, которое *А* может преодолеть». Власть может быть сложной для определения, но совсем не сложно заметить способность того, кто обладает властью, добиться желаемых для него результатов.

Обычно признается, что власть характеризует отношения между членами общества. У отдельно взятого социального субъекта, будь то индивид, группа или организация, количество власти по отношению к другим субъектам различно. Таким образом, власть относительна. Никто не лишен власти в абсолютном смысле, а только в определенной степени по отношению к другим членам общества, с которыми он находится в социальном взаимодействии.

Хотя власть относительна и зависит от конкретной ситуации, она не обязательно относится к некоторому числу вопросов, требующих решения. Допустимость связывания власти с вопросами, требующими решения, устанавливается эмпирически, а не посредством определений. В самом деле, одним из наиболее интересных аспектов изучения роли власти в организациях является выяснение того, в каких случаях власть определяет общие ре-

шения, а в каких власть отдельного социального субъекта более специфична.

Большинство исследований власти в организациях сосредоточивалось на иерархической власти — власти начальников над подчиненными, хозяев над наемными работниками. Вертикальное, иерархическое измерение власти важно для понимания общественной жизни, но оно не является единственным. Власть — это прежде всего структурный феномен, порождаемый разделением труда и дифференциацией внутри организационных систем. В центре внимания Дж. Пфеффера — структурный подход к проблеме, хотя временами отмечают и некоторые индивидуальные характеристики, обуславливающие то или иное проявление структурно детерминированной власти.

Специалисты по менеджменту также стремятся выяснить, как приобретают власть работники различных уровней и подразделений. Известный американский исследователь Р. Дафт (2007) указывает, что высшие менеджеры черпают власть из разных источников. Они обладают значительными полномочиями благодаря своему официальному положению, например, правом контролировать ключевые решения, также они в состоянии воздействовать на распределение ресурсов, что, в свою очередь, усиливает их власть.

Несмотря на многочисленные инструкции и наставления, контроль со стороны проверяющих органов, руководители правительственных учреждений обычно оказывают существенное и дифференцированное влияние на финансирование подразделений и распределение других важных ресурсов, например, персонала.

Высшие менеджеры способны контролировать предпосылки решений — основополагающие ценности или принципы, определяющие принятие решений, — и информацию. В этой связи Дж. Рейни (2004. С. 130) приводит следующий пример: Р. Демпси, директор Департамента по соблюдению законности Флориды, заинтересовался книгой Питерса и Уотермена «В поисках эффективного управления», в которой подчеркиваются такие под-

ходы, как забота о подчиненных и открытое общение. Демпси заявил своим менеджерам, что его учреждение усвоит эти подходы путем открытой политики, улучшения общения и других мер. Это стало ориентиром для принятия решений другими менеджерами. Теперь, когда сотрудник хочет поговорить с менеджером, директор четко знает, что надо делать — «слушать». Таким образом, базовая предпосылка, лежащая в основе процедуры принятия решений в учреждении, служит ориентиром для последующих, более конкретных решений. Высшие менеджеры в состоянии воспользоваться преимуществом положения в центре сети, которая сложена из потоков информации, ресурсов и лояльности подчиненных.

Сотрудники более низкого уровня в организации государственного управления могут также обладать значительной властью, но это будет не власть, основанная на должности или на ресурсной зависимости, а другие ее виды, например, власть специалиста или власть морального авторитета.

Эти сотрудники часто выступают экспертами в ключевых вопросах, а данные их экспертиз могут существенно влиять на принятие решений высшими органами управления. Здесь коренится наиболее распространенный источник их власти. Они могут приобрести влияние благодаря заинтересованности, неформальным коалициям (вроде тех, что создаются группами друзей) или формальным организациям (таким, как союзы). Они могут воспользоваться, к собственной выгоде, правилами и иными организационными нормами. Их власть также усиливается благодаря принятию все новых государственных актов, защищающих статус госслужащего, поскольку такие акты придают им чувство большей социальной защищенности и ограничивают власть над ними со стороны должностных лиц более высокого уровня.

Менеджеры среднего звена, в силу своего промежуточного положения в организационной структуре, располагают властью и возможностями для влияния, присущими отчасти должностным лицам высокого ранга и работникам низшего уровня. В государ-



ственных ведомствах это относится к работникам ниже уровня помощника министра или руководителей крупных департаментов, например, менеджерам 13—15 разрядов сетки должностей федерального правительства.

Розабет Мосс Кантер (2007) утверждает, что менеджеры среднего уровня в фирмах обладают столь малой властью, что они не в состоянии эффективно работать. Их деятельность подчинена многим правилам и рутинному порядку, а новшества вознаграждаются плохо. Они редко участвуют в совещаниях и рабочих группах. Им не хватает ресурсов и поддержки для осуществления полезных дел, вроде вознаграждения отличившихся подчиненных или поддержания многообещающей инициативы. Менеджерам более высокого ранга следует наделить менеджеров среднего звена позитивной формой власти. «Необходимо ослабить правила, усилить их участие в делах, поручать им важные задания и вознаграждать за их новаторский подход» (Кантер, 2007. С. 113). Такое разделение власти увеличивает ее, давая возможность и стимул большему числу сотрудников в организации хорошо выполнять свою работу.

Интересно, что предложенный Р.М. Кантер анализ проблем в коммерческих фирмах звучит как жалоба на серьезные ограничения в работе менеджеров в государственной сфере. Однако предлагаемое решение резко отличается от обычного подхода в правительственных учреждениях. Выборные лица и высшие руководители ведомств часто навязывают больше правил, имея в виду улучшить работу, усиливая контроль.

Требования подотчетности в правительственных учреждениях осложняют подходы к наделению полномочиями. Должностные лица этих учреждений испытывают серьезные трудности, пытаясь изыскать способы наделить служащих достаточными полномочиями и привлечь их к участию в делах, с тем чтобы создать компетентную и заинтересованную государственную службу (Wilson, 1999).

*Понятие авторитета.* Почему власть сложно измерить и операционализировать? Чтобы оценить власть, следует выяснить:

а) что произошло бы в отсутствие проявлений власти; б) намерения субъекта, пытающегося использовать власть; в) влияние действий субъекта на вероятность реального осуществления желаемого. Однако получить верные ответы на эти вопросы можно через призму понятия авторитета.

Авторитет не то же самое, что и власть, это легитимизированная и институционализированная власть. С. Грейс и Р. Лавверд (1998) следующим образом обосновывают целесообразность использования понятия «авторитет» для анализа властных отношений в государственном управлении. В любой социальной системе имеют место определенные верования и практики, которые должны приниматься вместе с этой системой. Принятие всех этих практик и оценок, которые могут включать распределение влияния внутри системы, связывает их в некоторое целое на основе общей перспективы. Действия, которые принимаются и ожидаются внутри определенного контекста, позже детерминируются этим контекстом. Распределение власти внутри системы может приобретать вневременную легитимацию сходным образом, как система ожиданий и оценок определенных образцов влияния. Если власть легитимирована таким образом, она определяется как авторитет.

Еще М. Вебер подчеркивал критическую роль легитимации исполнительской власти. При трансформации власти в авторитет реализация влияния претерпевает трудноуловимые, но важные изменения. В социальных ситуациях исполнение власти обычно имеет определенную стоимость. Навязывание одного пути, среди других, требует расхода ресурсов, обязательств, определенного уровня усилий, которые могут получить поддержку, если последствия окажутся достаточно важны. С другой стороны, реализация авторитета, власть которого легитимирована, является ожидаемой и желаемой в социальном контексте. Таким образом, реализация авторитета может вести к его укреплению в глазах подчиненных.

Известно, что в формальных организациях некоторые люди имеют право устанавливать критерии, определять образцы и при-

менять критерии к результатам. Лица, обладающие таким авторитетом и правами оценки, наказываются не за свои действия, а за их отсутствие.

Трансформация власти в авторитет является важным процессом, если иметь в виду проблему институционализации социального контроля. Эта проблема еще будет предметом специального обсуждения. Здесь же важно заметить, что в формальных организациях развиваются нормы и ожидания, которые делают реализацию власти ожидаемой и принимаемой. Таким образом, социальный контроль одного типа поведения другим становится важной частью организационной жизни. В таком случае предпочтительнее не сопротивляться власти, трансформированной в авторитет. С этой точки зрения она больше не зависит от ресурсов или детерминантов, которые могли выдвинуть власть на первое место.

Такая трансформация ярко проявляется в отношениях между начальниками и подчиненными в организациях. Сотрудники, находящиеся на более низком уровне организации, в действительности обладают значительной властью. Если они отказываются соглашаться с инструкциями менеджеров, стоящих на более высокой ступени, то у последних могут возникнуть трудности при вынесении санкций и управлении организацией. Кроме того, работники более низкого уровня обладают властью, основанной на специальных знаниях о производственных процессах и доступом к информации, которой могут не располагать менеджеры более высокого уровня. Таким образом, для исследования не очень интересно, что подчиненные соглашаются с указаниями менеджеров, которые располагают большей властью. Гораздо интереснее то, что, несмотря на значительную степень власти, нижестоящие служащие редко пытаются ее реализовать или сопротивляться указаниям менеджеров.

Это обстоятельство является важным. Конечно, менеджер может иметь право увольнять работников, контролировать их заработную плату, содействовать их продвижению по службе. Однако в большинстве организаций такая власть лимитирована и, во всяком случае, ее редко используют. Работники не сравнивают

осознанно свою власть (отказываться от работы, уходить, утаивать информацию, плохо выполнять работу) с властью управляющего (применять или отменять поощрения и санкции), а затем решают, подчиняться или нет соответствующему балансу власти. Во многих организациях авторитет менеджера по управлению трудовым процессом настолько легитимирован, что проблема адекватности власти и санкций редко поднимается на уровень сознательного обсуждения. Подчиненные выполняют указания не потому, что менеджер обладает властью заставить их это сделать, они следуют разумным инструкциям вследствие ожиданий, что такие инструкции будут даваться. В таком случае власть трансформируется в авторитет и может осуществляться почти без учета баланса власти, которой обладают взаимодействующие группы.

Когда социальное понимание и консенсус развиваются до уровня принятия, ратификации и даже предпочтений в распределении власти, тогда власть становится легитимной и авторитетной. Авторитет поддерживается не только ресурсами или санкциями, которые осуществляются властью, но также и социальными нормами, которые санкционируют распределение власти и которые определяют ее как нормальную и приемлемую. Такое социальное одобрение содействует стабильности ситуации и делает осуществление власти более простым и эффективным. Легитимация осуществляется, конечно, в специфическом социальном контексте, и то, что законно в одной системе, может оказаться неправомерным в другой. Легитимация власти является, таким образом, исходной проблематикой и далеко не неизбежной. Исследование условий, в которых власть и социальный контроль получают легитимацию и трансформируются в авторитет, является важным для понимания процесса управления и контроля в организациях.

На основании как теоретического, концептуального исследования власти, так и изучения лучших практик ее использования даются практические рекомендации по завоеванию, усилению и удержанию власти. В частности, советы, представленные Дж. Адаиром (2006), выглядят следующим образом.

- Займите положение в сфере наибольшей неопределенности и стратегических ситуаций, с которыми сталкивается организация, и играйте важную роль в этих сферах.
- Усиьте зависимость других подразделений от вашего, с тем чтобы они зависели от вас в получении важных ресурсов и информации. Сделайте других обязанными вам, выполняя за них дополнительную работу.
- Привлекайте ресурсы и деньги для организации за счет внешних источников.
- Создавайте коалиции и сети с другими на основе доверия и уважения, стараясь быть полезным и ответственным. Привлекайте многих людей, включая тех, кто с вами не соглашается.
- Влияйте на предпосылки, лежащие в основе принятия решений, воздействуя на поток информации относительно своего подразделения и формируя повестку дня важных совещаний.
- Усиьте легитимность и престиж вашей должности и подразделения.
- Будьте умеренно настойчивы и требовательны, но проявляйте осторожность в вопросах власти — остерегайтесь шумных притязаний и требований в отношении власти.

Такого рода общие рекомендации определенно применимы в большинстве управленческих ситуаций. По отношению к государственному менеджменту их следует истолковывать в свете сделанных выше замечаний о легитимной власти и внешних политических инстанциях.

*Определение организационной политики.* При определении организационной политики встречаются те же трудности, что и при определении власти. Проблема состоит в различении политической активности и организационной или административной активности в целом. Как и в случае с властью, если политика относится ко всем формам административной деятельности, тогда термин становится бессодержательным, так как включает любое поведение.

Дж. Пфеффер (*Pfeffer*, 1931. Р. 32) предлагает следующее определение организационной политики: «Организационная поли-

тика включает такую организационную деятельность, которая нацелена на приобретение, развитие и использование власти для получения предпочтительного результата в ситуациях, характеризующихся неопределенностью и диссенсусом по поводу выбора».

Если власть есть сила, средство потенциального влияния на ход событий, то политика представляет собой такую деятельность, посредством которой власть развивается и используется в организационных системах. Власть есть характеристика системы в состоянии покоя; политика есть рассмотрение власти в действии.

Из определения власти ясно, что политическая деятельность представляет собой такую активность, которая предпринимается для преодоления сопротивления или оппозиции. Без оппозиции и соперничества внутри организации не было бы и потребности в политической активности. Далее, поскольку политическая активность фокусируется на приобретении и использовании власти, ее нужно отличать от деятельности, применяющей рациональные или бюрократические процедуры в принятии решений. В рациональных и бюрократических моделях выбора нет места политической активности.

*Тема власти и политики в литературе по менеджменту.* Если «власть» и «политика» являются терминами, использующимися в повседневности, понимаемыми по крайней мере интуитивно, управляющими, объясняющими важные аспекты организационной жизни, то почему же тогда тема власти так слабо представлена в литературе по менеджменту? Одна причина уже указана. Это проблемы, связанные с определением данных понятий. Вторая причина, которая будет обсуждаться ниже, связана с конкуренцией перспектив анализа процессов организационного выбора. Но прежде Дж. Пфеффер предлагает остановиться на проблемах места и роли власти в литературе по менеджменту.

Тема власти редко упоминается в тематических указателях. Если она и упоминается, то чаще всего ее связывают с обсуждением индивидуальных основ власти.

Объяснение фактическому игнорированию роли власти ярче всего обнаруживается при анализе работ по процессу управления. Аргумент, развиваемый Дж. Пфеффером, по его собственным оценкам, достаточно прост: работы по менеджменту многофункциональны; потенциально все эти функции являются жестким компонентом идеологии и ценностей; такие темы, как власть и политика, существенно несовместимы с развитыми ценностями и идеологией; следовательно, разумно игнорировать темы, которые снижают значимость функций, избранных для анализа, что включает тенденцию игнорирования темы власти и политики.

Какие функции выполняют работы по менеджменту? Ответ можно начать с выяснения того, кто читает книги по менеджменту. Здесь выделяются три важные категории: студенты и аспиранты, в рамках программ по менеджменту; практикующие менеджеры; общественность.

Что касается студентов, то достаточно общепризнанной является точка зрения, согласно которой важнейшая функция бизнес-образования состоит в социализации. Конечно, социализация важна в любом образовательном процессе, однако ее значение специально не отмечается при обучении таким, например, дисциплинам, как медицина и право. С другой стороны, есть данные о том, что социализация играет существенно важную роль при подготовке молодых менеджеров. Социализация включает внедрение норм и ценностей, которые являются центральными для профессиональной деятельности и которые полезны для организации, в которой профессионал намеревается работать. Не существует нормы более важной для реальной практики и идеологии менеджмента, чем норма рациональности. Рациональность и модели рационального выбора фокусируют внимание на развитии технологии для более эффективного достижения таких целей, как прибыль или эффективность. Предприятие ориентируется в направлении развития альтернатив, развития тонких технологий оценки альтернатив, их возможных последствий и обобщения информации, обеспечивающей оценку процесса в

этом специфическом измерении. Менее заметным в этом процессе рационального выбора является происхождение целей или критериев, кто выигрывает и кто теряет при принятии решений оптимизировать одни частные критерии в противоположность другим.

Дж. Пфеффер предполагает, что ролью предпочтений в выборе альтернатив пренебрегали не случайно. Вокруг предпочтений возникает конфликт интересов. Такой конфликт может быть причиной отклонений от целей, которые не соответствуют тем, кто удовлетворен существующим порядком. Главное здесь в том, что даже при обсуждении предпочтения критериев как средства, инструментализирующего природу целей, таких как прибыли или эффективность, возникают угрожающие вопросы. Все нормативные теории менеджмента, даже с преобладанием в них экономики, проблем организационного развития, неизбежно политичны в том смысле, что каждая из них базируется на определенных предположениях о мире и, следовательно, осуществляет индоктринацию этих предположений. В результате происходит бессознательное или полусознательное принятие имплицитных ценностей широким кругом участников. Некоторые участники могут что-то выиграть от этих ценностей, другие — потерять.

В социализации профессиональных менеджеров имеются некоторые детали, которые явно отличаются от социализации других профессионалов. Во-первых, в отличие от докторов, юристов, в меньшей степени бухгалтеров, профессиональный менеджер не будет практиковаться в относительно маленьких организациях с четкой структурой партнерства. Скорее он будет работать в более крупных организациях, которые структурированы как корпорации. Таким образом, социализация будет акцентироваться на развитии ценностей, обслуживающих интеграцию менеджеров в крупных организациях. Очевидно, принятие легитимного авторитета в иерархической структуре является более важным в социализации менеджеров. Социальным ценностям придается подчеркнутый универсализм и рациональность, что



повышает легитимность оперирующей ими организационной системы.

Социализация менеджеров, подчеркивающая власть и политику, могла бы стать причиной проблем в карьере. Гораздо престижнее думать, что повышаешь свою квалификацию для более эффективного приложения сил — в перспективе на благо всего общества, нежели полагать, что вовлечен в политическую борьбу по поводу ценностей, предпочтений и определенных технологии. Техническая рациональность, как элемент управленческой задачи, легитимирует и придает смысл карьере, как, например, лечение больных придает смысл работе врача, а служение государственной законодательной системе — работе юриста.

Для второй категории, а именно для практикующих менеджеров, так же, как и для студентов, идеология рациональности и эффективности дает объяснение процессу, который скорее ведет к согласию, чем к радикальным изменениям. Теоретические основы экономики делают акцент на универсальной природе процесса определения заработной платы. Идеология эффективности и рациональности дает удобные разъяснения практикующим менеджерам, которые стремятся к продвижению по службе.

Для третьей категории, а именно читателей литературы о менеджменте, акцент на рациональности и эффективности и пренебрежение темой власти и политики служит поддержанию иллюзии в том, что огромная власть и богатство используются легитимно и эффективно.

Сходным образом в литературе по организационному поведению доминировала параллельная форма функционализма. Проводилась мысль, что существует некоторая оптимальная организационная структура. Идеология функциональной рациональности, ориентированной в направлении повышения эффективности или производительности, обеспечивает легитимацию формальной организации для общественности, а также для внутреннего потребления.

Важно отметить, что большинство работ по проблемам власти написано либо европейскими политическими деятелями, либо социологами. Можно полагать, что темы исследований в области менеджмента в значительной мере определяются социально-политическим контекстом.

*Модель рационального выбора.* Модель рационального выбора доминирует в литературе по проблемам принятия решений. Она предполагает, что событие есть «целенаправленный выбор последовательно сменяющих друг друга участников действия» (Pettigrew, 2008. Р. 28). Рациональная модель допускает и предполагает, что «поведение отражает цель или намерение». Предполагается также, что цель существует заранее и поведение управляется этой целью. В отношении организаций, социальных коллективов модель рационального выбора предполагает наличие объединенной цели или набора предпочтений, характеризующих сущность предпринятых действий.

Решения принимаются при осуществлении всех управленческих операций. В.В. Миронов и А.Т. Зуб (2003. С. 7—8) выделяют следующие области принятия решений в государственном управлении.

В процессе *планирования* принимаются решения:

- о философии, предназначении, миссии и целях организации и ее отдельных подразделений (департаментов);
- о состоянии внешней среды, ее параметрах, существенных для достижения целей, о ее влиянии на будущее организации;
- о стратегии и тактике достижения поставленных целей;
- о бюджете организации;
- о выборе инвестиционных проектов;
- о целевых рыночных сегментах и позиционировании товаров или услуг на целевых рынках;
- о стратегии ценообразования;
- о каналах сбыта и распределения продукции;
- о разработке новых видов товаров и услуг;
- о способах проведения рекламных кампаний;
- о планируемых PR-акциях и способах их осуществления.

В процессе *организации деятельности* принимаются решения:

- о способах организации взаимодействия подразделений и работников организации;
- об организационной структуре;
- о желательных изменениях организационной культуры;
- о пределах и распределении властных полномочий;
- о реорганизации вследствие изменения целей деятельности или состояния внешней среды.

В процессе *мотивации* принимаются решения:

- о нуждах и потребностях подчиненных;
- о методах оценки измерения степени удовлетворения этих потребностей;
- о мерах для повышения производительности труда персонала;
- о методах и приемах мотивации конкретных работников.

В процессе *контроля* принимаются решения о том:

- каким образом и по каким показателям следует оценивать результаты работы персонала;
- как часто следует измерять значения этих показателей;
- какие методы и процедуры контроля следует использовать в процессе управления организацией;
- насколько мы преуспели в достижении поставленных целей;
- какие изменения следует внести в работу организации, если цели ее деятельности не достигаются в полной мере.

Однако было бы неверно рассматривать любые решения, принимаемые в учреждениях государственного управления, как рациональные. В этом часто нет необходимости, или даже можно сказать, что усиление рациональной компоненты в принятии решений будет вести к замедлению организационных процессов. Поэтому в реальности значительное место отводится обыденным решениям, принимаемым под воздействием прошлого опыта, интуиции или из соображений простого «здорового смысла».

Рациональные решения — это, как правило, административные решения, однако необходимо также учитывать, что последние подразделяются на экспертные и управленческие.

Экспертные решения носят рекомендательный характер и принимаются экспертами, аналитиками, консультантами, то есть лицами, которые непосредственно не принимают участие в управлении организацией или ее подразделениями. Например, экспертными можно считать финансовые решения, которые предлагаются независимыми финансовыми аналитиками и консультантами, или решения по экологическим последствиям предполагаемого строительства.

В отличие от них управленческие решения принимаются непосредственно руководителями и представляют собой управляющие воздействия, направленные на достижение организационных целей. Они предпринимаются для изменения управляемых факторов, влияющих на организацию. После того как управленческое решение принято, оно доводится до исполнителей в устной форме либо предварительно оформляется в виде плана, приказа, постановления или другого документа.

М. Петтигрю настаивает, что в политической науке (как и в других социальных науках) рациональный процесс принятия решений должен соответствовать следующим условиям.

1. Тот, кто принимает решение, четко представляет себе соответствующие цели.
2. Тот, кто принимает решение, сознает ценности, на которых основаны эти цели, и ступени в их достижении, так что он также сознает иерархию целей и способен проранжировать их.
3. Рассмотрены все альтернативные пути достижения целей.
4. Выбран наиболее экономичный из альтернативных способов наиболее полного достижения целей (*Pettigrew, 2008*).

Такие строгие условия выполняются редко, за исключением самых простых ситуаций, но, как мы знаем, простые ситуации, требующие решений, возникают постоянно. Руководитель отде-

ла получает тщательный доклад комитета с сообщением, что три продавца могут продать отделу идентичные копировальные аппараты. Руководитель отдела выбирает наименее дорогую машину. Если бы он поступил иначе, другие люди могли бы усомниться в его компетентности, этичности и здравомыслии.

Рациональность не может быть определена вне зависимости от некоторого набора целей. Поэтому все модели рационального выбора начинают с предположения о целях. Следующий элемент этих моделей — набор альтернатив решений для выбора. Долгое время исходили из того, что поиск альтернатив может осуществляться без ограничений. Г. Саймон ввел понятие «ограниченной рациональности», которое фиксирует ограниченные способности человека в обработке информации и его ограниченные временные ресурсы. Поиск альтернатив ведется до тех пор, пока не будет найдена удовлетворительная альтернатива. Понятие удовлетворения определяется в соответствии с уровнем стремлений действующих субъектов.

Следующий шаг на пути рационального принятия решений состоит в оценке возможных результатов и последствий различных возможных направлений действий. Допускается, что можно наиболее полно или частично предвидеть последствия, хотя и с некоторой степенью неопределенности. Другими словами, все, что произойдет в результате решения, можно относительно точно определить, хотя нельзя без риска гарантировать, какая именно из имеющихся возможностей будет в действительности реализована.

Затем рациональная модель предполагает выбор такой альтернативы, которая увеличивает вероятность достижения социальным субъектом его предпочтений или целей.

Ясно, что в анализе процессов выбора в организациях предположение о согласованности и единстве целей, информации и процесса принятия решения является проблематичным. Тем не менее одним из преимуществ рациональной модели является то, что она позволяет предсказать поведение с полной определенностью, если известны (или предполагается, что известны) цели

другой организации. Модель рационального выбора способствует предсказанию того, что будет делать другой социальный субъект, исходя из разных целей; и наоборот, различные цели могут выявляться из поведения другого социального субъекта (хотя и весьма гипотетически).

Сохранение аналитических качеств рациональной модели предполагает согласованность и соответствие целей. В экономической теории за цель фирмы принимается максимизация прибыли. В финансовой теории — максимизация прибыли держателей акций. В теории бюрократии — часть миссии организации, направленная на выполнение социального предназначения. Под рациональными понимаются такие решения, при которых имеется в виду реализация заданных целей.

Идентификация рациональности устанавливается при анализе процесса решения, а не результата, так как в принципе любые результаты совместимы с рациональностью. В литературе выделяются определенные требования к процессу рационального выбора с точки зрения сбора и использования информации. Информация должна:

- добываться до принятия решения;
- сконцентрироваться на проблеме и быть направленной на цель;
- подтверждать документами наличие проблемы и необходимость ее решения или достижения цели;
- подтверждать наличие более чем одной альтернативы для достижения цели;
- иметь внутреннюю логическую согласованность;
- быть ориентированной на максимизацию, в которой содержится оценка различных альтернатив достижения цели;
- определять ценность своих исходных предпосылок.

К этому следует добавить, что выбор делается в пользу альтернативы, обеспечивающей наилучшую вероятность достижения цели или решения проблемы. Конечно, выполнение подобного процесса есть необходимое, но не достаточное условие доказательства рационального принятия решения.

В политической модели организации предполагается, что решения принимаются на основе предпочтений субъектов внутри организации, а не в интересах организации в целом. В рациональном выборе, напротив, акцент делается на максимизации цели без учета частных интересов внутри организации. Поэтому рациональные организации можно отличить от политических по степени, с какой выбор отражает предпочтения определенных групп внутри организации. Рациональная модель исходит из того, что информация и максимизация цели диктуют выбор; политическая — из того, что выбор детерминирован узкими, частными интересами. Выбор в рациональной модели должен соотноситься не с интересами групп, а с информацией по поводу наилучшей альтернативы.

Правительственные учреждения применяют методы, схожие с научным управлением, если консультанты или штатные специалисты анализируют трудовые процессы с целью выработки более экономичных, эффективных процедур. Дж. Рейни (2004) приводит такой пример: в одном случае учреждение, занятое обслуживанием клиентов, провело такой анализ при покупке новых компьютерных терминалов для записи разговоров с вновь поступающими клиентами. Первоначальный вариант предполагал, что клиент сидит справа от интервьюера, который вводит ответы клиента в компьютер. Однако консультант, приглашенный для проведения хронометража, рекомендовал установить терминалы так, чтобы интервьюер мог находиться напротив клиента. Интервьюеры добивались этого, чтобы придать разговору более личный характер. Кроме того, если клиент сидел сбоку от интервьюера, последнему приходилось часто поворачиваться лицом к клиенту, тратя на это время и энергию. Рациональный метод способствовал не только повышению экономичности, но и решению задачи установления человеческих отношений.

Точно так же методы науки менеджмента широко применяют в правительственных учреждениях. Эти методы включают математические модели и другие высокоструктурированные процедуры принятия решений. Например, при линейном про-

граммировании используют математические формулы для определения количества производимых единиц при данном объеме затрат, а следовательно, наилучшее сочетание элементов затрат для данного производственного процесса. Другие математические модели позволяют запланировать последовательность работ и процессы, связанные с очередями. В ходе многих обсуждений таких методов подчеркивались значительные трудности их применения в правительственных учреждениях из-за факторов, относящихся к неопределенности критериев результативности и вмешательства политики. Тем не менее во многих технических областях работы правительственных учреждений эти методы применяют с такой же пользой, как и в частных фирмах.

Другие авторы предлагали использовать в государственном секторе методы управления по целям, как это делают в частном секторе (Атаманчук, 2006). Эти методы связаны с тщательным обоснованием и конкретизацией основных целей, поставленных перед индивидами и подразделениями, и оценкой результативности с учетом достижения целей. Как и применительно к рассмотренным выше методам, продолжается дискуссия о том, каковы перспективы применения столь систематизированного и открытого метода в государственных организациях).

В некоторых государственных организациях используют элементы названных методов, но в целом их применение застопорилось. Похоже, что условия в государственном секторе с его неопределенностью целей, политическими затруднениями и крайне сложными программами часто затрудняют применение столь рациональных процедур

Понятие рациональности теряет смысл, если оно ограничивается определением рациональности лишь как последовательности шагов, которые должен предпринять субъект управления, чтобы достигнуть цели оптимальным образом. Оно обязательно должно быть дополнено пониманием признаков рациональности поведения собственно субъектов управления (в случае государственного управления — чиновников, должностных лиц, при-



нимающих решения). Всегда ли рационально такое поведение? Обычный для экономической науки взгляд на человека, идущий от Адама Смита, как на *Homo Oeconomicus*, исходит из того, что и в политическом, и в экономическом контекстах индивиды рациональным образом максимизируют полезность. Так, например, избиратели голосуют, руководствуясь собственными интересами, а политики, в сущности, стремятся купить голоса, предлагая государственные программы и услуги, которых хотят избиратели. А так как отсутствует рыночный процесс, который обеспечивал бы непосредственную плату за получаемые блага и услуги, группы избирателей используют политическую систему, чтобы получить преимущества за счет других избирателей. Они требуют от своих выборных лиц предоставления услуг и субсидий, в которых они нуждаются, иногда перекладывая при этом значительную часть расходов на других избирателей.

Однако такое представление о рациональности в политических отношениях сильно упрощает реальные связи и отношения, сводя разнообразные стимулы поведения к одному, безусловно, доминирующему. В действительности такое упрощение, абстрагирование от стимулов и побудительных мотивов, определяемых как второстепенные и даже ничтожные, которое на первый взгляд кажется соответствующим естественно-научной традиции построения идеальных моделей исследуемых ситуаций, может заводить в тупик в сфере социальных исследований, где доминирующим понятием является цель и где онтологически господствует телеология, отнюдь не в ее мистическом понимании, а как равнодействующая различных стимулов и мотивов поведения субъектов политического действия. Иерархии таких стимулов подвижны, неопределенны, размыты даже для самих субъектов, будь то индивидуальных или коллективных; всегда существуют силы, стремящиеся максимизировать одни цели и минимизировать другие в собственных, эгоистических интересах. Еще более сложная картина с рациональностью поведения субъектов принятия политических решений складывается с учетом влияния иррациональной составляющей сознания.

Такая рациональность, ограниченная рамками мышления только одного человека, называется субъективной. «Субъективный» — значит, «эмоциональный, произвольный, предвзятый», а «рациональный» — «беспристрастный, логичный, последовательный». Поэтому руководитель, которому присуща субъективная рациональность, думает логично, но в рамках собственного мышления.

Концепция субъективной рациональности указывает, что два человека могут использовать логику для принятия одного и того же решения и прийти к различным выводам. Это происходит потому, что один человек придает большее или меньшее значение различным факторам. Особенно заметно субъективная рациональность проявляется при оценке альтернатив. Если человек придает особое значение тем или иным факторам, он использует при этом свой собственный механизм принятия решения. Жесткий, автократичный руководитель уволит служащего без колебаний, в то время как лояльному и либерально настроенному менеджеру это сделать будет нелегко.

Другой психологический фактор, который необходимо рассмотреть, — это стремление людей к принятию «адекватных» решений. Вместо поиска и выбора лучших решений многие руководители принимают решения, которые просто «достаточно хороши», «приемлемы». Можно возразить на это, что раз в процесс принятия решений вовлечены люди, то «лучшие» решения редко принимаются. Вместо этого имеют место «удовлетворяющие условиям» решения. Такая стратегия поиска приемлемого или «адекватного» решения не ставит во главу угла оптимизацию самого процесса принятия решений: все, что требуется, — это перебрать несколько вариантов возможных решений, пока не появится тот, который выглядит «приемлемым».

В противоположность определению оптимального выбора принятие адекватных решений — это принятие просто «достаточно хороших», удовлетворительных решений. Г. Саймон (*Simon*, 1976) убедительно показал, что люди принимают удовлетворительные решения вследствие ограниченной способнос-

ти к обработке информации. По его мнению, мир населен существами, рациональность которых носит ограниченный характер, и эти существа неизбежно и постоянно прибегают к сильным упрощениям, когда сталкиваются с необходимостью принятия решений по сложным вопросам. Присущие человеку ограниченные возможности предвидения последствий принимаемых решений и добывания информации обо всех доступных альтернативах заставляют его принимать за «подходящий» любой курс действий, который обеспечит улучшение положения дел по сравнению с настоящим. Он пишет: «Человек не склонен утруждать себя сбором информации обо всех факторах, которые могут повлиять на последствия сделанного выбора, оценкой рисков и установлением приоритетов для всех имеющихся альтернатив. Человек склонен полагаться на радикально упрощенную модель шумного разрастающегося беспорядка, из которого состоит реальный мир» (*Simon*, 1976. Р. XXIX).

Реализуя на практике принятие удовлетворительных решений, менеджеры занимаются «поиском проблем», то есть они приступают к поиску альтернатив и решений для возникших проблем, вместо того чтобы заниматься этим систематически, с ориентацией на цели. Они также прибегают к «последовательной оценке альтернатив», переходя от одной возможности к другой, рассматривая каждую альтернативу и связанные с ней проблемы, прежде чем заняться другой альтернативой. Они чаще используют эмпирический перебор показателей, а не тщательное формулирование целей и стратегии для их достижения. К примеру, без убедительного обоснования такого подхода они могут определить цель в виде увеличения прибыли в год на 5% в течение ближайших пяти лет только потому, что они добились этого в прошлом (*Рейни*, 2004).

Менеджеры часто настолько боятся неопределенности, связанной с выбором, который кажется лучшим, что предпочитают забыть о нем в пользу более привычного, пусть даже и не лучшего выбора, зато связанного с меньшим беспокойством или меньшей вероятностью неодобрения. Таким образом, следование

принципу удовлетворительности не исключает перебора большого числа вариантов, но они исследуются поочередно, и попыток взвесить аргументы «за» и «против» не предпринимается. Рассматривая предложение по решению или альтернативу, менеджер как бы спрашивает: «Достаточно ли хорошо это решение, чтобы привести к удовлетворительным результатам?» Удовлетворяющее условиям решение принимается по нескольким причинам. Ими являются:

- сжатые временные сроки для принятия решения;
- желание разрешить данную проблему и перейти к другим вопросам;
- нежелание заниматься детальным анализом, который требует большего опыта и высокой квалификации.

Причиной того, что руководители принимают удовлетворительные решения, является ограниченная рациональность. Их мышление ограничено, так как человеческий ум не способен распределить и переработать слишком большой объем информации. Поэтому тот, кто принимает решение, пытается работать с более или менее ограниченным количеством информации. Вместо анализа шести или восьми альтернатив руководитель может рассмотреть только две-три, чтобы избежать путаницы. По существу, люди думают логически и рационально, но в достаточно ограниченных пределах. Ограниченные возможности познания, денежные ограничения, нехватка времени, недостаточная или избыточная информация, беспорядочная информация о конкурентах и неясные цели организации — все это приводит к ограниченно рациональным решениям.

Другой подход к принятию адекватных решений получил название эвристического. Люди, принимающие решения, распознают знакомые черты в ситуациях, с которыми они сталкиваются, и применяют правила подходящего поведения, ранее опробованные в сходных ситуациях.

Исследования показывают, что эксперты часто подменяют встретившуюся ситуацию уже знакомой и действуют ранее опробованными способами. Хорошие шахматисты способны просчи-

тивать развитие позиции на большее число ходов вперед, чем новички, но их главное преимущество перед новичками заключается не в глубине анализа, а в способности распознать тип позиции и отыскать в своей памяти правила действий, подходящих к позиции данного типа. Хотя действия опытных продавцов в процессе решения проблем менее изучены, они, по-видимому, аналогичны действиям опытных шахматистов (*Миронов, Зуб, 2003*).

Современные взгляды на менеджмент обычно исходят из того, что строго рациональные подходы к принятию решений возможны лишь в сравнительно ограниченных сферах управленческой деятельности. Там, где работы и условия их выполнения связаны с относительно стабильными, четкими и простыми условиями, менеджеры считают такие подходы приемлемыми. Но по мере того как условия усложняются и становятся более динамичными, потоки информации и неопределенность усложняют процедуры, требующие четкой постановки целей и тщательного анализа многочисленных альтернатив. Наступает очередь более интуитивных процедур, основанных на опыте, которые дополняют или заменяют строго рациональные методы.

Дж. Томпсон (*Thompson, 1967*) предложил ситуационный подход, отражающий указанные различия. Условия для принятия решений меняются по двум главным направлениям: степень, с которой принимающие решение согласны в отношении целей, и степень их понимания взаимосвязи «средства—цели» или «причина—следствие», то есть степень наличия у них высокоразвитых технических знаний о том, как решать проблемы и выполнять работы. Когда высоки и степень согласия о целях, и уровень технических знаний, применимы высокорациональные процедуры. Приведенный выше пример системы собеседований с клиентами иллюстрирует ситуацию, когда все были согласны с целями. Все стремились к более эффективным процедурам собеседования. Кроме того, консультанты располагали разработанными методами анализа эффективности проведения собеседований в опытных ситуациях. Рациональная процедура оказалась весьма кстати.

Характеризуя же ситуацию с рациональным принятием решений в целом, отметим, что налицо тенденция рассматривать организационные решения скорее как сложные и динамические, чем как простые и рациональные. Указанная тенденция нашла свое завершение в разработанной американским исследователем Дж. Марчем модели «мусорного ящика» (*March, Olsen*, 1986). Эта метафора стала результатом наблюдения, согласно которому решения в организациях принимают, когда для этого возникают определенные возможности и потребности. Подобно мусорным ящикам, эти решения охватывают беспорядочный набор материалов. Согласно этой модели, в процессах принятия решений в организациях участие сотрудников, предпочтения и технология (ноу-хау, методы, оборудование) расплывчаты, неопределенны и быстро меняются. Организации часто «соединены не прочно». Сотрудники и подразделения обладают слабым контролем и недостаточно общаются друг с другом. Часто неясно, кто вправе что решать и за кого. Кроме того, сотрудники могут уделять недостаточно внимания даже весьма важным вопросам или их занимают другие проблемы. Сотрудники приходят в организацию и уходят из нее, как и из комитетов, где принимаются решения. По мере изменения условий приходят и уходят также проблемы и возможные решения. Появляются возможности для выбора — комитет может изыскивать решения, которые следует принять, а менеджер — работу, которую надо выполнить.

Решение способно породить проблему: может появиться многообещающая инициатива, которая буквально настаивает на каком-нибудь применении, или же индивид либо группа могут располагать излюбленным методом, который они хотели бы использовать. Так что проблемы, участники принятия решений, решения и варианты выбора меняются во времени сравнительно независимо друг от друга. Решение принимается, когда эти элементы совпадают таким образом, что это благоприятствует принятию решения, — нужная проблема возникает, когда причастные к ней восприимчивы к имеющемуся решению, и все это совпадает с возможностью выбора. В модели подчеркивается, что эти

элементы совпадают скорее случайным, чем закономерным образом, то есть больше зависят от случая, чем от рационального расчета (*March, Olsen, 1986*).

*Бюрократические модели принятия решений.* Рациональная модель выбора предполагает наличие некоторой существенной информации, на основе которой принимается решение. Бюрократическая модель заменяет независимую рациональность процедурной рациональностью. Выбор осуществляется в соответствии с правилами и процессами, которые ранее применялись и были эффективны.

В этой структуре цели представлены как системы ограничений, которым должны удовлетворять решения. Ограничения в рациональности обуславливают ограничения в поиске альтернатив. Вместо исчерпывающих оценок риска и возможностей здесь стремятся, скорее, избегать неопределенностей. Решения принимаются в относительно короткие промежутки времени. Конфликт между различными альтернативами никогда полностью не разрешается, приоритетам и целям уделяется последовательное внимание. В ходе такого процесса организации учатся и адаптируются, их знания приобретают форму правил или стандартных процедур, линий поведения, служащих для членов организации проводником в действиях и выборе.

Таким образом, решения здесь представлены не в качестве результата обдуманного выбора, а как продукт больших организаций, функционирующих согласно стандартным образцам поведения. Модель бюрократической организации предполагает менее осознанное предвидение и менее четко определенные предпочтения и информацию. Принимается мало решений, поскольку они исходят из линий поведения, процедур и правил, которые конституируют организацию и ее память.

Организацию, которая действует по бюрократической модели, достаточно просто отличить от организации, действующей по рациональной модели. В бюрократических организациях поиск информации менее обширен, аналитическая деятельность сужена, опора делается на правила, прецеденты, стандартные

процедуры. На принятие решений тратится меньше времени и ресурсов, учитывается меньше альтернатив перед началом действий. Именно различие в степени анализа, поиска и внимания, сфокусированного на достижении цели, определяет разницу между бюрократической и рациональной моделями.

Различия между бюрократической и политической моделями в чем-то сложнее. Если распределение власти в организации стабильно, что является разумным предположением, особенно для сравнительно коротких промежутков времени, и если власть и политика определяют организационные решения, тогда организационные решения будут относительно стабильными. Но эта стабильность является также характеристикой использования прецедента, которая служит одним из отличительных признаков бюрократических организаций. Различия могут быть обнаружены посредством анализа роста изменений в решениях и распределения, осуществляемого внутри организаций. В бюрократических организациях изменения в образцах распределения ресурсов будут следовать пропорционально основе, выраженной в некоторой стандартной оценке действий для наилучшего способа достижения целей и ценностей организации. Политические организации, напротив, исходят из того, что власть лучше укажет направление изменений и распределения ресурсов.

*Процессуальные модели принятия решений.* Процессуальные модели соответствуют традициям бюрократической модели, но отличаются тем, что допускают даже меньше рациональности и больше случайности в функционировании. В них нет предположения о заранее определенных и известных предпочтениях, поддерживаемых различными социальными субъектами. Процессуальные модели утверждают, что нет всеобщих организационных целей, которым придавалось бы доминирующее значение, и нет обладающих властью субъектов с определенными предпочтениями, способных их добиться при наличии ресурсов. В этой структуре цели видятся как результат имеющей смысл деятельности, которая продолжается после отдельного акта действия, объясняет и рационализирует его.



Такая модель появляется в значительной степени в результате анализа университетов. Университеты характеризуются как организованные анархии. Теория организованной анархии не требует, чтобы решения принимались или проблемы решались в точно определенное время. Эта теория полагает, что такие требования не порождаются внутри организаций и не налагаются внешней средой. Модель не допускает и не принимает никаких крайних сроков. Над решениями работают до тех пор, пока их не принимают. Эта теория предполагает также, что поток входящих и выходящих проблем организации независим от других потоков выбора, решений и энергии. Теория полагает далее, что проблемы движутся автономно в контексте поиска процесса, в котором они могут быть решены. Принятие решения предстает как действие, которое поглощает энергию тех, кто имеется в наличии, работает над проблемами и приходит к решениям, детерминированным в значительной степени непредсказуемым ходом событий.

Ключевое понятие для идентификации организованной анархии — намерение. Отсутствие общих целей допускается не только на уровне всей организации, намерение проблематично даже на уровне подразделений и групп внутри организации. Действие происходит, но оно не мотивировано первоначальным сознательным выбором и планированием. Требуется относительно немного согласованности для поведения в организованной анархии. События должны разворачиваться путями, предсказуемыми только с учетом процесса, но независимо от максимизации ценности, прецедента, власти или силы. Снижение значения намерения делает процессуальную модель непопулярной у тех, кто видит мир в более активном аспекте.

*Политические модели.* В бюрократических моделях предполагается, что благодаря действию контрольных механизмов (вознаграждения, основанные на производительности и трудовом стаже; правила, гарантирующие справедливость и стандартное обращение для всех) действие интересов может не учитываться в качестве фактора, влияющего на принятие решений. Политичес-

кие модели исходят из того, что эти и другие механизмы контроля не вполне эффективны для согласованного комплекса целей и технологий. Скорее, политические модели представляют организации в виде плюралистических систем, которые состоят из разделяемых разными интересами подразделений, субкультур. Действие не включает в себя общее намерение, захватывающее все уровни организации. Оно проистекает, скорее, из «игр» участников, которые видят разные аспекты проблемы и заметно различаются в предпочтительных действиях. Действия проистекают из торга и компромисса; результирующее решение редко полностью отражает предпочтения какой-либо одной группы внутри организации.

Политические модели исходят, далее, из того, что в случае конфликта предпочтений процесс принятия решений определяется властью различных социальных субъектов. Интересы, подразделения или люди, обладающие внутри организации большей властью, получают большее вознаграждение. В таких моделях власть выступает как переменная, лежащая между начальными условиями и конечным состоянием компонентов системы.

В таблице 5 приведен обзор всех четырех рассмотренных моделей принятия решений.

В государственном управлении используются все вышеозначенные модели принятия решений. Однако здесь имеется своя специфика. По справедливому замечанию А.И. Соловьева (2004. С. 11), в настоящее время признано, что государственные решения представляют собой разновидность публично-политической деятельности. Однако такое понимание является лишь рефлексией сложившегося в этой области положения дел, но не носит нормативного характера и должно скорее расцениваться как узор практики применения решений в государственном управлении.

Во-первых, такое понимание тяготеет скорее к формальному толкованию политических решений, понимаемых как действия официальных, наделенных властными полномочиями структур, действующих в соответствии со своими статусно закрепленны-

Таблица 5

## Характеристики организационных моделей принятия решений

| Критерии                                | Организационная модель принятия решений    |                                                         |                                                            |                                                                                                |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | Рациональная                               | Бюрократическая                                         | Процессуальная                                             | Политическая                                                                                   |
| Цели и предпочтения                     | Согласованные между социальными субъектами | Разумно согласованные                                   | Неясные, двусмысленные                                     | Согласованные между социальными субъектами; несогласованные, плюралистичные внутри организации |
| Власть и контроль                       | Централизованные                           | Менее централизованные                                  | Сильно децентрализованные, анархические                    | Непостоянные коалиции и группы по интересам                                                    |
| Процесс решения                         | Организованный автономно, рациональный     | Процедурная рациональность                              | <i>Ad hoc</i>                                              | Беспорядочный, давление интересов                                                              |
| Правила и нормы                         | Норма оптимизации                          | Прецедент, традиция                                     | Сегментированное и эпизодическое участие в решениях        | Свободное действие рыночных сил; конфликт законен и ожидаем                                    |
| Информация и необходимые условия        | Обширная и систематическая                 | Ограничена использованием правил и процедур             | Случайный (бессистемный) подбор и использование информации | Используется и утаивается в стратегических целях                                               |
| Мнение о связи «действие — последствие» | Знание о распределении вероятности         | Единодушно разделяемое принятие установившейся практики | Неясные, двусмысленные технологии                          | Несогласие по поводу технологий                                                                |
| Идеология                               | —                                          | Стабильность, справедливость, предсказуемость           | —                                                          | Борьба, конфликт, победители и проигравшие                                                     |

ми правами и прерогативами. Во-вторых, такое понимание, по сути, игнорирует природу государства как специфического общественного института, обладающего особыми отличительными чертами.

Здесь уместно подчеркнуть, что характерный для этого института процесс принятия решений только в известной части может быть расценен как политический. Поэтому разделение политических и государственных решений имеет такой же глубокий смысл, как и отделение политических от неполитических (например, корпоративных) видов решений.

В науке неоднократно предпринимались попытки идентификации собственно политических решений. Однако чаще всего такие демаркации проводились по формальным основаниям, апеллируя к полномочиям властвующих в обществе субъектов, рациональному характеру действий и даже последовательности определенных стадий активности. Таким образом, статус политических принимали все управленческие решения официальных структур, не важно, касалось ли это урегулирования каких-то существенных общественных конфликтов или же вывоза мусора с территории муниципального образования.

Однако политические решения не случайно выделяются в качестве специфической разновидности такого характера действий. По своему типу — это те решения, которые обладают наиболее существенным значением для урегулирования проблем той или иной общности в масштабе присущих ей отношений с другими контрагентами и в связи с перераспределением характерных для этой области ключевых ресурсов при помощи механизмов власти. Таким образом, политические решения могут быть связаны только с деятельностью какой-то относительно крупной общности и потому носят общеколлективный характер. Учитывая же, что общеколлективные интересы, ориентированные на ключевые ресурсы, могут достигаться лишь с доминирующих позиций того или иного субъекта управления, то властный характер также является атрибутом политических решений. Причем именно применение власти является исходным

и определяющим основанием для концептуализации такого типа решений.

Важно отметить: поскольку политические решения предполагают выработку некоего общего интереса властвующих и подвластных (управляющих и управляемых) и, следовательно, обуславливают совместную деятельность по выработке тех или иных значимых для обеих сторон целей, то они неизбежно носят и кооперативный (совместный) характер. В то же время эта форма совместного решения задачи постоянно выражается в сочетании разноплановых методов взаимодействия сторон, переплетении сознательных действий субъектов, принимающих решения, с разнообразными механизмами стихийной самокоррекции их целей.

Таким образом, принятие политических решений представляет собой процесс, в котором доминирующие (властные) позиции одного из субъектов управления при помощи определенных процедур и технологий трансформируются в механизмы соизмерения и согласования интересов и действий с потребностями подвластных. Одновременно этот аспект подчеркивает и то, что политический формат решений неразрывно связан и с распределением ключевых для данной общности ресурсов, не важно, материальных или нематериальных. Столь же принципиальной характеристикой является и масштабность данного типа решений, демонстрирующая, что такой формат применим только к тем целям, которые предполагают достижение результатов, имеющих широкое социальное значение и направленных на регулирование значимых (для данной общности) социальных отношений.

Принципиальным значением для характеристики политических решений обладает и сочетание в них публичных, полутеневых и теневых процессов, отображающих различные форматы налаживания отношений властвующих и подвластных. При этом наиболее важным является публичный характер принятия решений, демонстрирующий, что выдвижение этого типа целей предполагает открытость их обсуждения, которая позволяет включать

в процесс разработки целей как профессионалов, так и дилетантов, проявляющих заинтересованность в решении конкретной задачи. В роли последних могут выступать и те или иные представители общественности (причем как сторонники, так и противники властей), и разнообразные групповые объединения граждан, оказывающие непосредственное воздействие на процесс принятия решений. Другими словами, публичность как форма контроля деятельности центра власти инкорпорирует гражданское население или его представителей в процесс выработки и реализации политических решений.

Учитывая масштабный характер действий, наличие используемых здесь институциональных структур и посреднических организаций, политические решения, как правило, представляют собой надындивидуальные процессы, то есть многократно опосредованные межличностными и межгрупповыми взаимодействиями. К примеру, исходящие от лидера решения чаще всего являются результатом многочисленных воздействий его окружения, контактов с заинтересованными корпорациями, вынужденных поступков, обусловленных влиянием международных структур, и т.д.

К универсальным характеристикам политических решений можно отнести и действия управляющих субъектов, обладающих легальными (формально признанными) и легитимными основаниями использования своих властных полномочий. Например, это могут быть те действия партий или государства, которые не просто выполняют надлежащие функции, но и опираются при этом на поддержку своих сторонников, признающих правомерность их действий. Таким образом, политические решения соединяют как легальные, так и легитимные основания деятельности субъектов управления.

Учитывая потребность в получении наиболее широкой социальной поддержки, политические решения неизменно включают в себя и распределение необходимых для завоевания расположения людей ценностей, которые, в свою очередь, апеллируют к их интересам и потребностям.

Благодаря всем обозначенным выше свойствам политических решений можно сказать, что их разработка и реализация представляют собой комплексный процесс, сочетающий акции формального и неформального, восходящего и нисходящего толка, демонстрирующий переплетение процедурно согласованных «цепочек» действий со стихийными практиками, публичных с теневым и полутеневым, односторонних и двусторонних контактов властвующих и подвластных.

Очевидно, что весь этот поток взаимодействий принципиально не способен укладываться в какую-то формализованную, процедурную оболочку разработки целей. Так что принятие политических решений только частично может быть институализировано и операционализировано. Присущий этому процессу аритмичный стиль взаимодействия субъектов формирует крайне своеобразный жизненный цикл разработки и продвижения политических решений, отличающий его от всех иных способов целеполагания и целедостижения.

Понимание такого характера политических решений дает возможность более строго выделить их сущность и специфику. В целом их можно определить как комплекс сложных и иерархически организованных управленческих действий властвующих (по отношению к подвластным) структур, носящих общеколлективный характер и предполагающих совместное выдвижение и реализацию поставленных целей как на кооперативной, так и на конкурентной основе.

Среди политических субъектов, практикующих такой тип принятия решений, находится целый ряд коллективных агентов: партии, лобби, избирательные блоки, международные политические организации и т.д. При этом у каждого из этих субъектов складываются соответствующие масштабы деятельности, формы и способы выработки целей, взаимодействия с контрагентами и другие параметры деятельности.

Теснейшим образом с корпусом политических решений связаны решения государственные. Однако они слишком специфичны, чтобы их можно было целиком и полностью отнести к раз-

ряду политических. Ниже, раскрывая уровни зависимости и взаимодействия государства с различными параметрами своей внешней и внутренней среды, мы более подробно раскроем эту специфику. Однако в данный момент следует подчеркнуть самые принципиальные параметры, выделяющие этот тип принятия решений не только из разряда политических, но также из всего спектра управленческих решений в целом.

Итак, выполняя ряд безусловных для себя функций интеграции населения на определенной территории, организации и поддержания порядка в сообществе находящихся под его юрисдикцией граждан, осуществляя суверенитет населения, обеспечивая связь управленческой активности правящего класса с интересами всего населения и т.д., государство выступает как институт, принимающий политические решения. То есть политическая составляющая всегда присутствует в свойственном ему типе решений (Соловьев, 2004. С. 17). В то же время препятствиями для отождествления государственных с политическими решениями можно считать следующие факты:

- государство как особый институт действует в различных сферах социума, осуществляя не только политические, но и правовые, экономические и прочие функции в общественной жизни;
- в собственно политическом измерении государство представляет собой лишь одного из субъектов в публичной сфере власти, вынужденного соперничать со своими оппонентами, повышать легитимность решений и испытывать те же проблемы при осуществлении своих функций, что и другие политические субъекты, вынужденное действовать по законам и правилам конкуренции;
- разрабатывая и реализуя управленческие цели, государство применяет при этом разнообразные, а подчас и прямо противоположные по отношению друг к другу критерии и методы оценки проблемных ситуаций, нормы и стандарты решения стоящих перед ним задач, используя неоднозначные способы и технологии действий;



- процесс принятия государственных решений предполагает трансформацию статусов властвующих и подвластных в позиции управляющих и управляемых. Следовательно, действия государства обозначают некий синтез асимметричных статусных позиций, при которых властвующие (подвластные) вынуждены сужать или расширять свои полномочия в связи с нормами и организационными требованиями, призванными обеспечить их согласованные действия в сфере управления;
- присущий государству публичный характер принимаемых решений необходимо расценивать как повторяющееся следствие деятельности госучреждений, нежели непереносимое правило их деятельности, а публичность нередко выступает средством манипулирования верхами общественности, за счет чего изменяется баланс сил, характер взаимодействия бюрократических и политических структур.

Подводя итог, отметим, что, признавая неизменность политической компоненты, следует отнести государственные решения к разновидности политических.

## Глава 6

# ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ЕГО РАЗВИТИЯ

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным основаниям. В зависимости от сфер общественной жизнедеятельности выделяют: управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление; от структуры общественных отношений: управление экономическим и соответственно политическим, социальным и духовным развитием общества; от объектов управления: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью; от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений: управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д. (Атаманчук, 2006).

Что характерно, все основания для выделения различных видов управления носят *социальный* характер, то есть управление всегда социальное управление. Социальный характер носит и государственное управление. Его разновидности — государственное управление, муниципальное управление и самоуправление.

Различают государственное управление в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова под государственным управлением понимается управление государственными делами, то есть управление всей системой государственных органов в их совокупности. Государственное управление в узком смысле слова — это распорядительные функции аппарата управления, в том числе

и по отраслям (другими словами, если в первом случае мы берем то или иное учреждение, например, аппарат главы администрации в целом, то во втором — лишь орготдел).

Если обобщить материалы организационной теории и политологии, можно сделать некоторые выводы. Прежде всего государственные администрации явно испытывают достаточно жесткие ограничения в отношении своей власти и влияния в силу условий своей работы. Должностные лица высокого ранга в качестве выборных лиц и политических назначенцев вынуждены делить власть над своими административными единицами с законодателями и другими политическими инстанциями. Их власть над подчиненными и организациями ограничена из-за правил и процедур, навязанных другими инстанциями, в части закупок, снабжения, размещения и финансирования. На более низких уровнях управления власть менеджеров зависит от полномочий и контроля со стороны других организационных единиц.

Налицо значительно больше наблюдений относительно общих черт условий работы в государственном секторе, чем согласия о том, как реагировать на различия внутри них. Утверждения в литературе относительно общих характеристик государственных организаций, которые отличают их от частных фирм, можно суммировать следующим образом.

- Менеджмент в государственных организациях испытывает большее политическое вмешательство и оценивается в большей мере по политическим критериям.
- Процесс управления подвержен большему числу формальных, институциональных ограничений в виде официальных законов, правил и разрешенных процедур.
- Цели и критерии результативности, как правило, более неопределенны, множественны и взаимно противоречивы в государственных организациях.
- Рыночные, экономические показатели работы обычно отсутствуют, и организации, как правило, преследуют идеализированные социальные цели, обремененные ценностями.

- Государственный сектор вынужден решать особенно трудные социальные задачи, часто имея на то относительно смутный мандат от законодательных органов.
- Государственные организации обязаны добиваться сложных целей, описанных выше: подотчетности, чуткости, представительности, открытости и экономичности.

Дж. Рейни (2004. С. 351) пишет, что литература о власти в организациях напоминает нам, что власть эфемерна и труднодостижима, а преувеличивать значимость властных отношений не следует. Тем не менее даже самые благонамеренные менеджеры вынуждены искать пути оказания влияния во имя благих целей, которых они добиваются. Однако отсутствует достаточное число исследований с соответствующими выборками государственных менеджеров, в которых анализировались бы их власть и влияние в системе и причины различий в этом вопросе. Так что и менеджерам, и исследователям надо подумать о том, как использовать имеющиеся знания по этой проблеме.

Тем не менее в рамках указанных ограничений должностные лица исполнительных органов располагают различной степенью влияния. С учетом утверждений в литературе относительно организационной и бюрократической власти можно полагать, что влияние этих лиц, хотя и неизменно ограниченное из-за политических, социальных и технических обстоятельств, усиливается при следующих условиях.

- Когда они играют важную роль при решении проблем получения ресурсов для своих ведомств — находятся на ключевых постах при принятии бюджетных решений или формулировании политики, относящейся к мандату учреждения, либо пользуются поддержкой основных политических сил.
- Когда они пользуются действенной политической поддержкой со стороны комитетов и влиятельных лиц в законодательной ветви, в других органах исполнительной ветви, заинтересованных политических групп.
- Когда они обладают высокими профессиональными способностями и пользуются большим доверием. В некоторых ве-

домствах решающий голос имеют отдельные группы специалистов, например, юристы, чины внешней разведки, полиции или военные. Менеджеры, не являющиеся специалистами в соответствующих областях, должны обладать другими сильными сторонами, например, отличной подготовкой или репутацией менеджера общего плана.

- Когда они владеют отличными познаниями в части функционирования правительства и его институтов (к примеру, законотворческих процессов), а также политики и программ своих ведомств.
- Когда они добились или способны добиться репутации яркой личности, обладающей значительной энергией, умом, честностью и желанием служить обществу.

Государственные менеджеры обязаны учитывать названные аспекты власти и влияния, ибо они непосредственно относятся к самостоятельности и полномочиям в принятии решений и к характеру самого процесса принятия решений. Факты и анализ, содержащиеся в настоящей и предыдущих главах, говорят о том, что государственные организации подвержены большому политическому вмешательству и институциональным ограничениям в принятии решений по сравнению с частными организациями.

Какими признаками и чертами характеризуется государственное управление?

Во-первых, государственное управление носит сознательный характер, что позволяет определять границы его сферы, формы и методы контроля, осуществлять функции коррекции и регулирования, снижать негативное воздействие стихийности.

Во-вторых, государственное управление не только имеет общественный характер, но и требует системного подхода и осуществляется специальными субъектами, носящими название «органы государственного управления». Ни один диктатор, вождь или царь не может осуществлять управление государством единолично.

В-третьих, органы государственного управления обладают собственной структурой, определяемой формой государства

(формой правления и формой государственного устройства), политическим режимом (демократическим, авторитарным, тоталитарным), а также историческими традициями и обычаями, отразившимися в менталитете населения и его политической культуре. Так, демократический политический порядок предполагает разделение органов власти на законодательные, исполнительные и судебные. Авторитарные и тоталитарные режимы такого разделения не признают или признают формально. Это существенно именно для России, которая лишь последние 20 лет живет в условиях разделения властей — и то достаточно несбалансированно. В любом случае структуре органов государственного управления свойственна такая особенность, как вертикальный (субординационный, иерархический) характер построения. Но в разных условиях, при разных режимах и в разное время эта особенность реализовывалась по-разному.

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

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

Если мы признаем, что управление есть воздействие, определяемое свойствами общества, разума, субъективного фактора, власти, то классифицировать виды управления следует по субъектам управления, которые и формируют, и реализуют управляющие воздействия, и отвечают (по идее!) за их последствия. Сразу же становится понятным и источник идеалов, ценностей и целей, которые закладываются в управление. Их анализ и позволяет выявлять, почему происходит то-то и не происходит этого.

По субъекту управления можно выделить шесть видов управления, которые во многом соотносятся между собой (*Атаманчук*, 2006. С. 56—57).

1. Государственное управление, о котором можно сказать, что все его свойства обусловлены тем, что его субъектом является государство, то есть триада: территория, население, власть. В основе управления здесь находятся целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие всего российского социума в историческом масштабе времени.

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

3. Менеджмент, который представляет собой управление собственностью со стороны собственника (хозяина, владельца). Естественно, что имеется в виду собственность как общественное отношение, в котором задействованы люди со своими интересами, а не простое пользование вещами, имуществом, услугами и т.д. Ничего здесь не меняется от того, что управлять по поручению или доверию собственника могут менеджеры — наемные управленцы (даже высокооплачиваемые), как и от того, что сама собственность может быть частной, долевой, общей, акционерной, кооперативной, коллективной, народной, муниципальной, государственной и пр. Целеполагание в управлении собственностью объективно состоит в приросте собственности, то есть в получении дохода, прибыли, ренты, иначе она сужается как «шагреновая кожа» и теряет свои свойства.

4. Общественное управление, субъектом которого являются институализированные (юридически оформленные — через законы, уставы) общественные объединения. Таких субъектов в свободном, плюралистическом гражданском обществе много, и они управляют как внутри своих собственных структур, так и вне их.

5. Групповая (коллективная) саморегуляция, субъектом которой выступают группы людей, которые на каждом шагу обще-

ственной жизни свободно (по собственному усмотрению) и в то же время с учетом интересов других и норм культуры и социального общежития управляют совместным поведением и деятельностью.

6. Целесообразное поведение или действие отдельного человека, когда он ставит себе в жизни созидательные, гуманные цели и для их достижения отдает свои знания, силы, время. Это фундамент, основание всех других видов управления, поскольку именно от характера поведения и действий людей зависят содержание, объем и механизмы последних.

Вместе с тем нужно помнить, что все виды управления:

- подлежат конституционному и иному правовому регулированию, которое устанавливает тесную взаимосвязь государственного управления с другими видами управления;
- взаимосвязаны между собой, дополняют, заменяют, усиливают или ослабляют друг друга;
- в каждый исторический момент обладают своим уровнем развития, в котором выражается их способность руководить соответствующими объектами управления.

Нельзя поэтому к какому-либо виду управления подходить абстрактно, исходя из личных или групповых предпочтений, как это нередко делается сегодня применительно к менеджменту. Всегда надо видеть реальную управляемость тех процессов, явлений и отношений, которыми надлежит управлять со стороны конкретных субъектов управления — и с этой точки зрения выбирать оптимальный вид управления.

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

Прежде всего определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект — государство. При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявлений почти все выделяют заложенную в нем мощную властную силу. К примеру, М. Вебер (1990. С. 646) пи-



сал: «Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство».

Суждение о государстве как структуре, способной властно определять линию поведения людей и добиваться ее с помощью принуждения, стало практически классическим. В современной «Краткой философской энциклопедии» (2002. С.57) государство определяется 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 иных общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе — по отношению к людям — государственная власть. А власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой люди в силу разных причин — материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и др. — добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли других, а также целевых, других ценностных нормативных установлений, и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь. Известная власть существует в семье, группе людей, их коллективе, она содержится в традициях, обычаях, общественном мнении, морали и т.д. Но все это несравнимо с государственной властью, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации — силу государственного аппарата, обладающего и средствами принуждения.

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

организационные импульсы осуществлены и установленные им регулирующие нормы 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. Претворение программ в жизнь всегда встречает сопротивление. И это связано не со злонамеренностью «антигосударственных» сил, а с объективной природой государства, сочетающего управление и политику.

Рассмотрим более подробно это сочетание, опираясь на работы К. Манхейма (*Манхейм*, 1992; *Mannheim*, 1950; *Mannheim*, 1989). Его постановка вопроса о соотношении управления и политики в современном теоретическом дискурсе актуальна по меньшей мере в двух аспектах. Во-первых, она помещает проблематику социологии управления в контекст главной антиномии социологического мышления, исследующего, с одной стороны, непосредственные межличностные отношения и социальные действия, а с другой — системы общественных отношений, овеществленных и отчужденных от непосредственного общения, и таким образом позволяет методологически адекватно определить эту проблематику как специфически социологическую. Во-вторых, в современной российской ситуации с характерной для нее незавершенностью преобразований, подвижностью основных контуров новой общественной структуры, которая далеко не «застыла», «не затвердела», а потому сохраняет известную альтернативность развития, разработанный Манхеймом подход создает интересный ракурс в анализе особенностей управленческой деятельности, ее принципиальных возможностей, реального социального потенциала.

Суть позиции Манхейма в данном вопросе сводится к следующему. Согласно Манхейму (1989. Р. 13), каждый общественный процесс делится на застывшие компоненты, «рационализированную структуру», и на «иррациональную среду», которая ее окружает. «Наш мир характеризуется тенденцией по возможности все подвергнуть рационализации, превратить в объект административного управления и устранить иррациональную среду». В рам-

ках рациональной структуры действия человека следует, по Манхейму, рассматривать как репродуцирующие. Именно в этих рамках осуществляется управление. Там, где еще нет рационализации, где мы вынуждены принимать решения в ситуации, не регулируемой предписаниями, начинается, по выражению Манхейма, деятельность и политика.

Как ни рациональна жизнь, многие наиболее важные области нашей общественной жизни еще по сей день покоятся на иррациональной основе. Сфера экономики, классовая структура общества составляют, по Манхейму, два иррациональных центра общественной структуры, которые формируют ту среду, где на первое место выступает неорганизованная, нерационализированная жизнь, в которой становятся необходимыми деятельность и политика. Здесь формируются и распространяются по всему обществу иррациональные явления. Здесь все время меняется конstellация взаимодействующих сил, постоянно возникают новые тенденции. Здесь, собственно, и происходит эволюция государства и общества.

В сфере управления формируется особый — бюрократическо-консервативный стиль мышления. Основной тенденцией любого бюрократического мышления является стремление преобразовать проблемы политики в проблемы теории управления. Это стремление объясняется тем, что сфера деятельности чиновников определяется на основании принятых законов. Возникновение же законов не относится ни к компетенции чиновников, ни к сфере их деятельности. Поэтому чиновник не видит, что за каждым принятым законом, определяющим его деятельность, стоят определенные силы, и не понимает, что этот закон есть не что иное, как компромисс, достигнутый этими силами. Административно-юридическое мышление исходит из некоей специфической реальности, и если оно неожиданно наталкивается на какие-либо не направляемые государственными институтами силы, например, на взрыв массовой энергии в период революции, оно способно воспринять их только как случайную помеху. Поэтому в ходе всех революций бюрократия всячески

стремилась избежать столкновения с политическими проблемами в политической сфере и искала выхода в соответствующих постановлениях.

Для политика же очевидно, что установленный порядок есть самовыражение тех общественных сил, которые стоят за ним, создают, сохраняют или преобразуют его. Поэтому если обычная бюрократия всячески стремится избежать столкновения с политическими проблемами и ищет выхода в соответствующих постановлениях, то политик стремится использовать средства управления для того, чтобы сложившийся баланс политических сил сознательно и целенаправленно сохранить или изменить.

Методология К. Манхейма представляется продуктивной в анализе некоторых тенденций развития сферы современного российского общества. В этом методологическом контексте может быть убедительно интерпретирована очевидная подвижность границ между управлением и политикой, их неизбежная в данной ситуации условность. Невозможность эффективного функционирования системы управления как деятельности «по правилам» в условиях, когда эти правила постоянно меняются, частичны, внутренне не согласованы и т.п., обуславливает неизбежность подключения политических (иррациональных) механизмов влияния, а кроме того, механизмов лоббирования аппарата, его коррумпирования. Именно с этим связано «совмещение» управленческих и политических функций, ставшее постоянным перемещение кадров из аппарата президента (политического органа) в аппарат правительства (орган управления), а также рекрутирование во властные структуры, как политические, так и управленческие, представителей российского бизнеса. В то же время наблюдается и обратная тенденция — подменить настоятельно назревшие, необходимые политические шаги разного рода управленческими решениями, которые в подобной ситуации обречены на неэффективность и неизбежно приобретают манипулятивный характер. Философско-методологическая основа этих попыток очевидна: с позиций Манхеймовой методологии они означают не что иное, как стремление закрепить в определенном

рационализированном порядке, поддерживаемом и воспроизводимом управлением, сложившийся баланс между борющимися в данном социальном пространстве силами, обеспечить институционализированное закрепление возобладавших в этой борьбе преходящих и ограниченных интересов новой олигархии.

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 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 с его стороны несет в себе только ограничения, запреты, санкции и наказания и в нем имеется (если вообще имеется) мало конструктивного, созидатель-

ного содержания. И чем меньше, мол, государство будет управлять общественными процессами, чем свободнее от государства будет общество, тем лучше для людей и тем быстрее решаются общественные проблемы.

Между тем давно и на основе огромного исторического опыта сделан вывод, что справедливость должна быть осуществлена законом, на основе некоего идеального закона, естественного права. Однако этот идеальный закон воплощается лишь в качестве исторического закона общества, которое создает для себя законы и повинуется им. Свобода человека начинается с того момента, когда в государстве, в котором он живет, вступают в действие принятые законы. 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. Как отмечает в этой связи Г.В. Атаманчук (2006. С. 61), 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, 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 лозун-

гами 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.

Показательна в этом отношении книга Д. Осборна и Т. Геблера (*Osborne, Gaebler, 1992*), вышедшая в 1990-х годах и оказавшая влияние как на осмысление практики государственного управления в США на современном этапе, так и на саму практику. Авторы начинают книгу с утверждения, что правительство во многих отношениях терпит неудачу. Но они также признают, что правительство играет существенную роль в обществе и обязано определить и выполнить эту роль эффективно — отсюда необходимость переосмысления. В особенности авторы подвергают критике старомодную централизованную, бюрократическую модель, преобладавшую во многих правительственных учреждениях и программах. Они призвали к большей предприимчивости в качестве замены такому подходу.

В поддержку призыва к большей предприимчивости в правительственных органах они сослались на довольно эффективные методы, наблюдавшиеся ими в своей стране. Они описали много случаев, связанных с приватизацией, содействием контролю над программами на локальном уровне, усилением внимания к «клиентам» правительственных программ, поиском путей для зарабатывания правительством денег на своих операциях («предприимчивое правительство») и усилением конкуренции между правительственными программами и между государственным и частным секторами. В таблице 6 обобщены стратегии переосмысления и развития применительно к более предприимчивым правительственным учреждениям. Авторы проиллюстрировали применение этих стратегий на многих примерах из государственных программ.

Быстрые и динамичные изменения последнего десятилетия, произошедшие во внешнем окружении организаций государственного управления, способствовали развитию особого типа организаций, получивших название предпринимательских. Как

## Стратегии переосмысления и развития правительственных учреждений

| Стратегия                                        | Действия                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Каталитическое учреждение</i>                 | Измените полномочия и ресурсы учреждения, используя ресурсы и энергию частного и некоммерческого секторов с помощью таких стратегий, как приватизация государственных услуг и государственного — частного партнерства. Правительство должно «рулить», а не «грести», задавая направление и приоритеты, но позволяя частным и некоммерческим организациям оказывать услуги и осуществлять проекты. |
| <i>Учреждения местных органов</i>                | Наделите полномочиями местные общины и группы. Допустите больше местного контроля с помощью таких стратегий, как надзор общинами и контроль жителей за государственным жилищным хозяйством.                                                                                                                                                                                                       |
| <i>Конкурирующие учреждения</i>                  | Допустите больше конкуренции между правительственными и частными организациями, внутри правительства и внутри частных форм с помощью таких стратегий, как конкуренция при контрактах, частная конкуренция с государственными услугами, выбор школы и ваучерные программы.                                                                                                                         |
| <i>Учреждения, движимые миссией</i>              | Ориентируйте государственные программы на миссии, а не на бюрократические правила и процедуры с помощью таких стратегий, как гибкие бюджетные процедуры (например, бюджеты контроля расходов) и более гибкие кадровые правила и процедуры.                                                                                                                                                        |
| <i>Учреждения, ориентированные на результаты</i> | Делайте больший упор на результаты, а не на затраты, путем усиления внимания к показателям результативности, включая использование систем разработки бюджетов и оценки.                                                                                                                                                                                                                           |



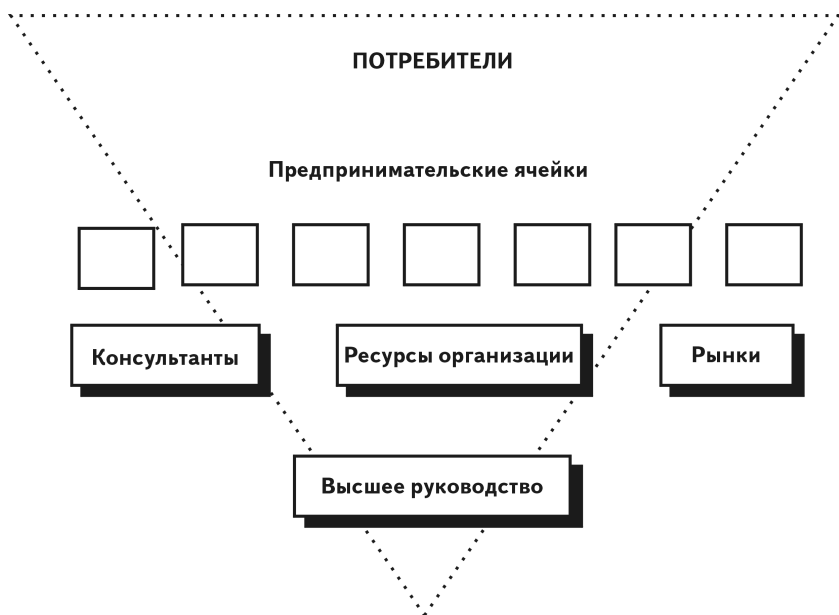
| Стратегия                                       | Действия                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Учреждения, ориентированные на клиентуру</i> | Обеспечьте усиление влияния клиентов на соответствующие государственные программы и услуги. Уделяйте больше внимания клиентам с помощью обследований, бесплатных звонков, программ ТУК и контроля за жалобами. Предоставьте клиентам больший выбор в рамках ваучерных систем и конкуренции между поставщиками услуг.                       |
| <i>Предпринимчивые учреждения</i>               | Изыщите пути заработать деньги путем взимания платы с пользователей, прибыльно-го использования государственных ресурсов и программ и новаторских проектов эко-номии расходов и приватизации.                                                                                                                                              |
| <i>Упреждающие учреждения</i>                   | Упреждайте проблемы до их возникновения, вместо того чтобы решать их впослед-ствии, путем стратегического планирования, фьючерсных комиссий, долгосрочных бюджетов, межотделческой увязки планов и бюджетов, а также новаторских профилак-тических программ в области охраны окружающей среды, преступности, пожарной бе-зопасности и т.д. |
| <i>Децентрали-зованные учреждения</i>           | Децентрализуйте правительственные действия с помощью таких подходов, как ослаб-ление правил и иерархического контроля, вовлечение работников, новаторский ме-неджмент, развитие персонала и партнерства между администрацией и трудовым кол-лективом.                                                                                      |
| <i>Учреждения, ориентированные на рынок</i>     | Используйте экономические рыночные механизмы для достижения целей государствен-ной политики и оказания государственных услуг с помощью таких методов, как налоги на загрязнение среды, плата за сбор бутылок и другие.                                                                                                                     |

отмечают О.С. Виханский и А.И. Наумов (2004. С. 204), появление этих организаций было связано с необходимостью создания реальных экономических ценностей на устойчивой и постоянной основе путем поиска и реализации всех имеющихся в этом направлении возможностей. Этому также требовала необходимость мотивации работников к принятию ими на себя ответственности за создание этих экономических ценностей. И наконец, предпринимательские структуры как способ вознаграждения отдельных лиц и групп были вызваны к жизни необходимостью балансировки выгоды и риска, получаемых и разделяемых отдельными лицами и группами.

Предпринимательские структуры не следует отождествлять с малым бизнесом, открытием бизнеса, инвестиционными проектами и просто способом быстрого обогащения. Они могут существовать в самых разных отраслях социально-политической жизни, они не связаны с какой-то определенной отраслью, с территорией или с культурой.

Предпринимательские организации ориентированы на рост и больше рассчитывают на имеющиеся возможности, чем на контролируемые ресурсы. Реализация этих возможностей и использование для этого ресурсов чаще осуществляется на краткосрочной, эпизодической и поэтапной основе. Контроль ресурсов носит обычно опосредованный характер (аренда, займ и т.п.). Структура управления предпринимательской организацией характеризуется малым количеством уровней, гибкостью и сетевым построением.

Деятельность такой организации обычно оценивается не на основе производительности, а на основе эффективности. Мотивация предпринимательской деятельности строится на поиске возможностей и достижении результата, а не на необходимости использования ресурсов. С точки зрения организационного построения предпринимательские структуры базируются на индивидуальной инициативе, а не на координации, как это имеет место в традиционных организациях. Сконцентрированное развитие заменяется развитием по многим направлениям. В предпри-



*Рис. 1. Структура предпринимательской организации*

нимательстве индивидуальная компетентность важнее организационной компетентности. Ключевыми организационными факторами являются люди, группы и их квалификация. На рисунке 1 приводится принципиальная схема структуры предпринимательской организации.

Предпринимательская организация с позиций структурного взгляда на нее представляет собой перевернутую пирамиду, в основании которой находится руководство этой организации. При этом руководство не только меняет свое место, но и меняет свои основные функции. Главной обязанностью руководства предпринимательской организации вместо традиционного контроля является всемерная поддержка усилий работников, делающих бизнес.

Следующий снизу уровень организации включает три основных блока. Ключевой из них — это ресурсы организации (люди,

деньги, время, технологии, информация, идеи и т.д.). Задача этого блока — обеспечение ресурсами работников, делающих бизнес.

Второй блок — это подразделения, определяющие рынки для бизнеса и передающие их развитие тем, кто делает бизнес. Третий блок состоит из консультантов, а точнее, бизнес-тренеров, помогающих своим опытом и интуицией делать бизнес. На вершине перевернутой пирамиды расположены делающие бизнес предпринимательские ячейки, сфокусированные на определенный рынок, на котором они занимаются поиском и реализацией возможностей. Эти ячейки на деле являются небольшими автономными группами работников, объединенных по критерию бизнеса, который они делают. По статусу они могут быть центрами прибыли или даже самостоятельными фирмами либо компаниями.

Такое структурное построение предпринимательской организации поворачивает ее «лицом к потребителю», приближает к нему и позволяет своевременно и гибко реагировать на изменение его требований. При этом осуществляется максимально возможное делегирование прав и ответственности тем, кто непосредственно делает бизнес. Резко повышается мотивированность людей и эффективность их работы.

Государство, будучи сложным (по элементному составу) и многогранным (по функциям) общественным явлением и выступая в качестве субъекта управления, придает государственно-му 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 лебедь, рак и щука в известной басне, 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 наличие системности придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

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

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

## Глава 7

# ФАКТОРЫ И ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СТРАТЕГИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Представления о стратегии государственного управления, используемой на том или ином этапе развития государства в далеком прошлом, можно получить только косвенным путем, то есть путем реконструкции логики исторических событий, при этом важной задачей философско-методологического исследования оснований и принципов концепций государственного управления является поиск и анализ факторов и этапов развития представлений о государственном управлении, выяснение механизмов их действия, порождаемых сменой их комбинаций эпох в развитии теоретической управленческой мысли.

Прежде всего в качестве такого фактора обозначим господствующие в культуре представления о сущности, задачах, целях государства и ценностных его характеристиках (справедливое, сильное, процветающее и прочее). Такие представления свойственны любой философской системе, на эти темы обстоятельно высказывались все известные в истории философии авторы, создавшие крупные философские системы, причем эта традиция была заложена еще в античности. В зависимости от философской подоплеки, философско-методологической картины мира и места в ней государства формировались императивы, правила, предписания по поводу осуществления государственной власти или государственного управления. Они объединялись, систематизировались, так возникали теории государственного управления, которые носили прескрипционный характер,

были по своей сути утилитарны, а их устойчивость обеспечивали лежащие в их основе философско-этические принципы. Именно эти принципы составляли основу конкретной стратегии развития государственного управления.

Мыслительная деятельность, направленная на поиск рациональных форм и методов управления государством, регионом, обществом, организацией, производством, всегда осуществлялась как вид конкретной, исторической по своему существу, общественной деятельности. Вне общества нет науки управления, она социальна по своей природе, она есть порождение и органическая составляющая общества. Более того, управленческая мысль, управленческая наука всегда обслуживала общество, отражая определенные социально-культурные условия, в которых она зарождалась, развивалась и исчезала (*Маршев*, 2005. С. 24). Что же является основой этих социально-культурных условий? Где источник формирования духовной жизни общества, происхождения общественных идей, теорий, взглядов?

На эти вопросы есть разные ответы, один из них предполагает поиск наиболее существенных факторов развития общественной мысли, в том числе источников формирования стратегии долговременного развития. Согласно глубоко укоренившимся представлениям, идущим от К. Маркса, совокупность объективных материальных условий жизни общества и соответствующих материальных производственных отношений составляет тот «реальный базис», на котором возвышается политическая, социальная, правовая и управленческая надстройка и которому соответствуют определенные формы общественного сознания. Фактором, влияющим на уровень общественного интереса к теории государственного управления, является рост численности управленцев, становление зрелого государства, обладающего бюрократическими чертами (в веберовском смысле) и развитой иерархизированной системой управления. Менеджеры-управленцы становятся заметной силой общества, берутся за решение все более сложных задач, требуя от общества соответствующей их возросшему статусу компенсации. Рассматривая это явление,

американский социолог Дж. Бернхайм отмечает, что в определенные эпохи быстро росло количество и влияние управленцев-чиновников, что делало их самостоятельным классом (социальной группой) общества, интересы которого игнорировать было просто опасно перед угрозой возможной дестабилизации общества.

Важную роль в процессе формирования общественной потребности в теории государственного управления играет уровень развития производительных сил, технологические революции в производственной сфере, смена социально-экономических укладов, условий материальной жизни общества, изменения в уровне развития производства, в общественном бытии, отражением которых эти теории являются. Отсюда следует, что и различие теорий, концепций, суждений о государственном управлении в разные периоды истории общества обусловлено и может быть объяснено прежде всего различием условий материальной жизни общества в данные периоды.

Для объяснения изменений взглядов на природу государственного управления вполне успешно может быть использована методология выделения базиса и надстройки, подробно разработанная в Марксовой теории общественно-экономической формации. Согласно этому философско-методологическому взгляду, надстроечные отношения, будучи обусловленными базисом, отличаются относительной самостоятельностью, взаимодействуют между собой и испытывают взаимовлияние. Они оказывают активное обратное воздействие на базис, содействуя его прогрессивному развитию или, наоборот, тормозя такое развитие. Более того, в развитии истории государственного управления известны периоды, когда управленческие идеи, концепции и теории опережали уровень развития материальных сил в обществе, отражая состояние научных исследований, в том числе в области управления.

Следующая важная группа факторов, определяющая развитие теории государственного управления, представляет собой совокупность общекультурных, религиозных, демографических, эт-



нических и национальных особенностей, сословно-классовую структуру общества, политические и социальные страты общества и их соотношение в обществе в конкретно-исторический период. Структурно-функциональный сословно-классовый подход к закономерностям возникновения и развития управленческих взглядов позволяет выявить не только мысли «прошлого», специфичные для своего времени, но и очень многое из того, что оказалось инвариантным относительно исторических периодов, конкретных общественных формаций и социальных структур. Как справедливо отмечает В.И. Маршев (2005), это обстоятельство необходимо учитывать при оценке вклада того или иного автора управленческой идеи в общее развитие.

Управленческая наука в целом и теории стратегического менеджмента и государственного управления в частности имеют явно выраженный прикладной аспект. Они ориентируются на решение задач, привлекающих большой общественный интерес и обладающих высокой социальной значимостью, так как вся история науки управления связана с насущными вопросами жизни человечества, такими, как рациональное управление обществом, государственным хозяйством, отдельной организацией. Прагматическое значение управленческих концепций и теорий всегда играло определяющую роль в разработке различных проблем в области управления.

С другой стороны, теоретические модели и проистекающие из них практические предложения в области управления непосредственно зависят от идейной позиции автора, его мировоззрения. Это мировоззрение трансформируется в субъективное ощущение окружающей социальной действительности, в идейно-политические симпатии и антипатии творца теории, ее последователей и апологетов, пристрастия и устремления, оценки существующего положения дел в управлении современным ему обществом и представления о путях его эффективного развития.

Прикладной, практический характер теории государственно-го управления проявляется также и в том, что она стремится не только объяснить, но и предсказать перемены, происходящие в

системе государственного управления и ее окружении. Это тем более важно в свете того, что большинство государств демонстрирует возрастающую неспособность справляться с современными вызовами, адекватно изменяться и менять позиции в связи с появлением новых претендентов на выполнение функций, которые традиционно считаются государственными.

О кризисе государства и его функционирования в традиционном понимании писали многие авторы последней трети XX века. Характерна в этом отношении работа Х. Булла (*Bull*, 1995) «Анархическое общество: изучение порядка в мировой политике», где автор высказывает идею о том, что человеческое общество тысячелетия существовало без централизованно установленных правил и нет никаких оснований сомневаться в том, что оно в принципе может так существовать и в дальнейшем, без единого иерархически организованного института, именуемого «государством». Если эта точка зрения признается ценной, то тем самым возрастает роль негосударственных институтов и акторов.

Автор как бы бросил вызов традиционным представлениям о государстве как воплощении порядка, единой, охраняемой государством системы правил как способа удержания общества от распада. Для Х. Булла основным аргументом в пользу такого рода оценки состояния государства служила ассоциация национального порядка с мировым порядком. Специфика последнего состоит в признании действия малого числа общих правил, которые воспроизводятся в жизни не неким «мировым правительством», но в процессе взаимодействия отдельных независимых акторов.

С одной стороны, такая идея близка к анархизму и может рассматриваться как парадоксальное выражение политического кризиса. Однако она выражает и реальную слабость мирового порядка. Оставаясь независимыми, государства воплощают на мировом уровне индивидуалистический индивидуализм акторов. По характеристике В.П. Белова (2003. С. 328), «в мировом порядке соединяются грощианские идеалистические представления с эгоистическим национальным интересом, представленным позици-

ей государства». Вместе с тем высказывается мысль о возможности перенесения модели мирового порядка на национальную почву. Выдвинута альтернатива национальному нормативному порядку, который пестовался тысячелетиями. Она видится в отношениях, где основным фактором является реальная политическая сила.

В определении характера и глубины кризиса государства приходится учитывать различный уровень качеств государства, которые оказываются ослабленными или подвергаются изменениям, результат которых остается неясным. Один из уровней состоит в том, что долгое существование государства сопровождалось высоким его престижем и распространенностью этатистской установки при ответе на все большие вопросы общества. Государство существовало в воспроизводимой и поддерживаемой столетиями мифологичной ауре особой, ни с чем не сравнимой миссии. К мифам о государстве можно было отнести понимание его как корпорации с монопольной властью на использование силы, как монопольного представителя интересов общества. Теперь центральным остается вопрос о том, что именно государственно-центристская картина глобальной политики безнадежно искажает или просто не может показать? Проблема состоит также в поисках адекватного выражения в теории происходящих процессов изменения места и роли государства, предупреждая переоценку роли нового и недооценку значения существующего в функционировании государства.

Современное видение проблемы кризиса государства связано с констатацией напряжения между государственно-центристской моделью государства и заявками на политическое влияние негосударственных институтов, организаций и групп, между суверенитетом государства над определенной территорией и последствиями глобализации. Развитые индустриальные и постиндустриальные общества давно не являются обособленными системами. Они пронизаны многообразными сетями-взаимодействиями. Среди этих сетей одни выстроены только на локальном и национальном уровне, другие носят международный, транс-

национальный характер. С их дальнейшим развитием будут разрастаться собственно глобальные сети (*Фергюсон, 1998*).

Кризис государства описывается в американской литературе через понятие турбулентности, то есть возрастающей неадекватности государственно-центристской модели глобальным и региональным вызовам, а также через понятие фрагментации, или ослабление роли государства и появление новых заявок на мировую и региональную активность (*Rosenau, 1990; Mathews, 1997*). В обоих случаях предполагается нарастание сознания неопределенности, неуверенности относительно того, что может быть действительно урегулировано, что действительно поддается контролю и урегулированию, кто и как должен это урегулировать. Бюрократическая и политическая элита деконсолидирована, внутри нее идет борьба.

Обращение к темам политического кризиса и политических рисков отражает не только сложность и диалектичность политических реалий, но и осознание того, что жизнь без перманентных перемен все больше уходит в прошлое, к временам традиционного общества. Однако теория кризисов пока не разработана, в то время как тема политического кризиса и кризисной политики (политического руководства или управления) нуждается в терминизации. Как справедливо отмечает В.П. Белов (2003. С. 328), «без корректного оперирования достаточно ясным понятием, использования его по назначению появляется возможность поспешной интерпретации как кризисной любой сложности в политических процессах или противоречивости совершенствования тех или иных политических отношений».

Что ожидает общество при кризисе, которому не видно конца, когда сам правящий класс находится в состоянии кризиса и не видит реального и мобилизующего общества выхода? В конечном счете, если общество переживает стадию пассионарности, кризис может вызвать и революцию, реакцию на кризис чрезмерно радикальную, но при стечении обстоятельств возможную. Другим крайним результатом долгого кризиса может стать распространение сознания катастрофизма, которое присутствует, но пока еще не доминирует в российском обществе.

Российский катастрофизм обусловлен социально-экономическими, политическими и социально-психологическими факторами. Он рассматривается как реакции на происходящие перемены людей сложившейся и не ушедшей в историю советской культуры. Нормативы прошлой культуры являются основным источником воспроизведения сознания катастрофизма. На основе старой культуры постоянно воспроизводится миф, что дела в обществе всецело зависят от действий властей.

Политики и политологи конкурировали между собой в обосновании не положительных альтернатив, но негативных сторон советской действительности. Такую же роль апокалипсического пророчества играли и играют СМИ, часть политологов, оказавшихся, как и оппозиция, недостаточно востребованными. Как было замечено (Белов, 2003), спор шел между перспективой полного загнивания как результата застоя и перспективой распродажи, разворовывания России. С возникновением признаков экономической стабилизации и даже определенного роста в некоторых отраслях, со сменой президента и появлением признаков политической стабилизации сознание катастрофизма пошло на убыль. Ценой долгого пребывания России в состоянии катастрофизма является упущенное время и частично потерянное поколение, которое входило в жизнь в начале 1990-х годов, отставание от мирового развития, потеря ценных ресурсов, усложнение проблем, которые стоит решить, чтобы найти свое место в современном разделении труда и процессе глобализации.

Такие альтернативные и даже антагонистические представления о закономерностях развития теории и практики управления стимулируют интерес к исследованию факторов, детерминировавших развитие теоретических представлений в области государственного управления. В этой связи в историческом аспекте можно в теории государственного управления, как и для любой другой дисциплины, выделить внутренние и внешние факторы развития и соответственно их интерналистские и экстерналистские интерпретации.

Первые из них связаны с внутренней логикой развития самой дисциплины, с появлением новых артефактов и данных эмпирических исследований, выдвижением новых гипотез, теорий и концепций управления под воздействием, например, слабых объяснительных возможностей существующей теории или появления новой концепции, которая с большей полнотой инкорпорирует в свои теоретические конструкции имеющийся эмпирический материал.

Вторые определяются внешними воздействиями на дисциплину, происхождение которых предельно широко — это уровень развития общественной мысли в изучаемом обществе (или стране); внутренняя и внешняя государственная политика изучаемой страны в области экономики, науки, культуры, международных отношений и т.п.; уровень развития и состояние управленческой мысли в изучаемом обществе в предшествующие периоды; уровень развития и состояние всемирной управленческой мысли в предшествующие и рассматриваемый периоды.

То же касается и развития государственных институтов, представленных чаще всего организациями государственного управления. В роли ключевых факторов, действующих внутри таких организаций, могут последовательно рассматриваться материальные, финансовые, информационные и производственные ресурсы, структура организации и накопленный ею опыт, квалификация сотрудников, методы принятия решений и сложившаяся корпоративная культура (*Hitt, Ireland, Hoskisson, 1995*). Что касается представлений о развитии организаций государственного управления, то с 1960-х по 1980-е годы условия окружения рассматривались в западной литературе в качестве основной составляющей их стратегий.

Методология экстернализма проникла в исследования по теории и истории государственного управления из методологии науки.

В 1931 году на Втором международном конгрессе историков науки в Лондоне доклад о социально-экономических корнях механики Ньютона сделал советский ученый Б.М. Гессен, приме-

нивший в своем исследовании диалектический метод. Этот доклад произвел очень большое впечатление на участников конгресса, из числа которых образовался «невидимый колледж», не имеющая организационного оформления группа, объединившая часть английских ученых, занимающихся изучением истории науки. Работа этой группы дала толчок к возникновению направления в западной историографии науки, которое получило название экстерналистского.

Представители данного направления поставили своей задачей выявление связей между социально-экономическими изменениями в жизни общества и развитием науки. Лидером его по праву стал английский физик и науковед Д. Бернал (1901—1971), опубликовавший работы «Социальная функция науки», «Наука и общество», «Наука в истории общества» и др. К числу известных представителей экстерналистского направления можно отнести Э. Цильзеля, Р. Мертона, Дж. Нидама, А. Кромби, Г. Герлака, С. Лилли.

Основанная на экономической теории, экстерналистская модель индустриальной организации имеет три основные послылки. Во-первых, условия окружения (особенно промышленность и конкурентоспособные сферы) призваны оказывать давление и создавать ограничения, которые влияют на стратегии, которые могли бы привести к большей рентабельности. Во-вторых, большинство фирм, конкурирующих в пределах определенной отрасли или в пределах некоторого сегмента промышленности, занимаются контролем сходных стратегически необходимых ресурсов и преследуют подобные стратегические цели в свете этих ресурсов. Третье предположение модели индустриальной организации — ресурсы, использующиеся для применения стратегии, высоко мобильны внутри фирмы. Из-за подвижности ресурсов любые различия в них между фирмами будут недолговременны.

До определенной степени особенности происхождения и методологий экстерналистского и интерналистского подходов в теории государственного управления можно связать также с концепциями макроаналитической и микроаналитической страте-

гии социальной истории науки, рассмотренными А.П. Огурцовым (1999).

На первых порах социальная история, изучая вопросы поведения и управления государственных органов, обращала основное внимание на значимость социальных процессов и социальных структур в жизни общества. Среди социальных процессов особо следует выделить процессы модернизации, индустриализации, урбанизации, вестернизации и др. Среди социальных структур были выделены такие структуры, как социальные институты, государство, партии, экономические структуры и др. Можно сказать, что на первых этапах социальная история фиксировала и исследовала безличные социальные изменения и социальные структуры, оставляя вне поля своего зрения субъект социального действия и ограничиваясь институциональным подходом к социальной жизни.

Эти первые этапы социальной истории как научного направления были целиком и полностью ограничены экстерналистским подходом, который ориентирует исследователей на изучение крупных социальных процессов, на построение глобальных схем социальной системы в целом, на создание общих, нередко спекулятивных концепций относительно взаимодействия социальных институтов и социальных процессов в прошлом.

Экстерналистская методология в государствоведении стремится к осмыслению глобальной картины взаимодействия организаций с окружением в целом, к построению универсальных и отвлеченных от эмпирических данных конструкций, связанных с организациями социально-экономических процессов. Социально-экономическая система окружения, взятая в целом, рассматривается как та матрица, в которой формируются, функционируют и развиваются организации государственного управления. Доминантной установкой методологии в этом подходе становится изучение и анализ окружения, в то время как стратегические решения о будущем организаций и институтов государственного управления принимаются на основе рассмотрения возможностей, угроз и основных тенденций, существующих в их окружении.



Методологический инструментарий экстерналистского подхода составляют в основном количественные исследовательские методики — сканирование и мониторинг внешнего окружения, на фоне которого осуществляется государственное управление и действуют его институты. На их базе впоследствии производится прогнозирование и оценка возможных вариантов развития событий. Ниже приведены определения этапов таких исследований.

1. *Сканирование* — изучение всех сегментов общего окружения. Путем сканирования фирмы идентифицируют вероятные изменения в общем окружении на ранних стадиях, а также обнаруживают начавшиеся перемены в нем. В процессе сканирования аналитики, как правило, работают с информацией и данными, которые являются двусмысленными, неполными и бессвязными. Основной задачей сканирования является определение изменений и новых тенденций во внешней среде на самой первой стадии.

2. *Мониторинг*. В процессе мониторинга аналитики исследуют изменения во внешней среде на предмет определения важных тенденций. Ключевой момент для эффективного мониторинга — выявление единого значения из различных ситуаций во внешней среде. В процессе анализа специалисты определяют, являются ли различные изменения показателями единой тенденции, и если да, то устанавливают необходимость в изучении дополнительной информации и данных для проведения мониторинга. Таким образом, основной задачей мониторинга является наблюдение и выявление значимости уже происходящих перемен и актуальных тенденций во внешней среде.

3. *Прогнозирование*. На базе данных сканирования и мониторинга, выявляющих перемены и тенденции, аналитик, переходя на этап прогнозирования, делает предсказания вероятного хода событий и скорости их наступления. Например, аналитик может предсказать, сколько времени потребуется для того, чтобы новая технология достигла своего рынка. Или он может определить продолжительность времени, которое потребуется для различных процедур корпоративного тренинга для предполагаемых

изменений в составе рабочей силы, или же предсказать, как скоро государственная политика налогообложения изменит модель потребительского поведения. Основной целью прогнозирования является разработка проектов, направленных на достижение определенных результатов, опирающихся на перемены и тенденции, выявленные в ходе мониторинга.

4. *Оценка.* Целью этого этапа является определение временных рамок и значимости воздействия перемен и тенденций во внешней среде на стратегический менеджмент фирмы. При помощи сканирования, мониторинга и предвидения аналитики в состоянии понять общее окружение. Заглядывая вперед, задача этапа оценки состоит в формулировке и применении соответствующих выводов для организации. Без оценки такого рода аналитик работает с данными, которые интересны, но практически не пригодны.

Важнейшими особенностями экстерналистского подхода являются:

- изучение организационных структур без учета их индивидуальных особенностей;
- исследование обезличенных процессов и структур;
- абстрагирование от ожиданий, притязаний и ориентации менеджера как субъекта управления;
- отвлечение от осознания того, что управление организацией немислимо вне сознания менеджеров, вне их ценностных предпочтений и интенций.

Этот подход допускает, конечно, мысль о том, что управление государственными институтами и государством в целом движимо личной энергией, творчеством и усилиями конкретных людей — менеджеров и их подчиненных, однако эта мысль остается вне его системы отсчета — действуют армии, а не солдаты, успех определяет техническая вооруженность, а не стремление и направленность солдат на победу.

Однако эта особенность экстерналистского подхода одновременно выявляет его ограниченность и недостаточность, что обес-

печило поворот к иной стратегической перспективе — интерналистскому подходу.

Интернализм оформился в 1930-е годы в качестве оппозиции экстернализму в методологии науки, подчеркивавшему фундаментальную роль социальных факторов как на этапе генезиса науки, так и на всех последующих этапах развития научного знания. Наиболее видные представители интернализма — А. Койре, Р. Холл, П. Росси, Г. Герлак, а также такие известные постпозитивистские философы науки, как И. Лакатос и особенно К. Поппер.

Последнему принадлежит наиболее значительная попытка обоснования правомерности интерналистской программы развития научного знания. Согласно онтологической доктрине Поппера, существуют три самостоятельных, причинно не связанных друг с другом типа реальности: физический мир, психический мир и мир знания. Мир знания создан человеком, но с некоторого момента он стал независимой объективной реальностью, все изменения в которой полностью предопределены ее внутренними возможностями и предшествующим состоянием. Как и другие интерналисты, Поппер не отрицает влияния на динамику науки научных социальных условий (меры востребованности обществом научного знания как средства решения различных проблем, влияния на науку вненаучных форм знания и т.д.), однако считает его чисто внешним, никак не затрагивающим само содержание научного знания.

Необходимо различать две основные версии интернализма в методологии роста научного знания: эмпиристскую и рационалистскую. Согласно первой, источником роста содержания научного знания является нахождение (установление, открытие), новых фактов. Теория суть вторичное образование, представляющее собой систематизацию и обобщение фактов (классическим представителем эмпиристского варианта интернализма в историографии науки был, например, Дж. Гершель). Представители рационалистской версии (Р. Декарт, Г. Гегель, К. Поппер и др.) считают, что основу динамики научного знания составля-

ют теоретические изменения, которые по своей сути всегда есть либо результат когнитивного творческого процесса, либо перекombинации уже имеющихся идей (несущественные идеи становятся существенными и наоборот; независимые — зависимыми, объясняемые — объясняющими и т.д.). Любой вариант рационалистского интернализма имеет своим основанием интеллектуальный преформизм, согласно которому все возможное содержание знания уже предзадано определенным множеством априорных общих базисных идей. Научные наблюдения трактуются при этом лишь как один из внешних факторов, запускающих механизм творчества и перекombинации мира идей ради достижения большей степени его адаптации к наличным воздействиям внешней среды, имеющим в общем-то случайный характер.

Поворот в сторону интернализма в области государственно-го управления характеризуется повышением в западной литературе 1980—1990-х годов интереса к изучению отдельных случаев (*case studies*), отказом от исследования длительных внешних социальных процессов и выявления преемственности различных этапов в истории государственного управления, ее неповторимости и уникальности, и отказом от поиска единых механизмов развития организаций, что сопровождается кардинальной перестройкой методологии исследований. Методология *case studies* обращает преимущественное внимание на межличностные контакты в малых группах, на отношения малых групп и использует преимущественно социально-психологические методы исследования малых групп — социометрию Морено, микроанализ групп, этнографические и антропологические методы.

Таким образом, центральным понятием методологии интерналистского подхода оказывается понятие события, рассмотрение которого включает в себя множество различных факторов — когнитивных, психологических, логических, коммуникативных, социокультурных и пр. Поэтому для современных исследователей, придерживающихся данного подхода, характерно использование всего богатства методов и методик, выработанных социальными и гуманитарными науками — и контент-анализ до-

кументов, и методы обработки официальных и неофициальных документов, и структурно-функциональные методы, и методы наблюдения, особенно включенного наблюдения, и методы компьютерной обработки полученного статистического материала и т.д. При этом следует все же подчеркнуть, что интерналистская традиция теории государственного управления делает акцент скорее на методах описания, чем на методах объяснения, зачастую оставляя за кадром ряд методов причинного, факторного или статистического объяснения.

Соответственно резко сужается тот методологический аппарат, который может быть использован при таком акценте на нарративности методологии — за рамками исследования остаются и методы причинного объяснения, и математические методы обработки массива данных (ведь речь принципиально не идет о большом массиве данных), и даже методы типологизации явлений.

Среди методик современных исследований государственно-го управления, используемых в рамках интерналистского подхода, стоит прежде всего упомянуть методы интервьюирования, широко используемые в социологии и социальной психологии, в изучении, например, ценностных ориентаций личности, общественного мнения и пр. Само собой разумеется, здесь встают весьма острые и сложные вопросы при обосновании надежности той выборки, которая осуществлена интервьюером. Осуществление выборки и обоснование ее надежности — отнюдь не легкая задача, и здесь в социологии разработаны определенные процедуры, позволяющие осуществить на предварительных этапах подобного рода работу. В этой связи интересно заметить, что обращение к методам интервьюирования сформировало внутри социальной истории новое направление в историографии — устную историю. Устная история — это новый тип исторических исследований и источниковедческих материалов, получаемых в интервью и записываемых на магнитофон. Нередко эти записи транскрибируются не только в машинописном, но и в микроформатном виде для автоматической системы поиска информации. Устная история — это прежде всего воспоминания о прошлом участников

тех или иных событий. Уже в 1966 году в США была создана Ассоциация устной истории, в которой в 1978 году насчитывалось 1282 коллективных и индивидуальных члена. С 1978 года в США издается журнал «*Oral History Review*». Создаются весьма обширные архивы устной истории. Так, коллекция НАСА содержит 375 интервью (1200 часов записи) по истории освоения космоса. Американский институт физики в Нью-Йорке проводил интервью с крупнейшими физиками XX века (70 интервью, 300 часов записи). Библиотека Американского философского общества хранит коллекцию интервью с основателями квантовой физики. Одним из инициаторов этой программы был Т. Кун (*Огурцов, 1999*).

Помимо методов интервьюирования, в социологических исследованиях организаций широко используют метод включенного наблюдения, при котором наблюдатель сам включен в качестве участника в исследуемую группу, сохраняя свое инкогнито как наблюдатель за жизнью этой группы.

Еще одним относительно новым направлением в изучении организаций и происходящих в них процессов является этнометодология. Этнометодология — это направление, стремящееся превратить методы культурной или социальной антропологии (этнографии) в общий метод всех гуманитарных и социальных наук. Предмет этнометодологии — процедуры интерпретации, скрытые, неосознаваемые, нерелексивные механизмы социальной коммуникации между людьми. Причем все формы социальной коммуникации сводятся в ней к речевой коммуникации, к повседневной речи. Различая два вида суждений — индексные и объективные, — этнометодология пытается с помощью этого обосновать различие повседневного опыта и социокультурной теории: если индексные суждения характеризуют уникальные объекты, причем непосредственно в том контексте, в котором они возникают и используются, то объективные суждения — это описания объектов независимо от контекста их использования. Объективные суждения — это способ нашего приписывания общим значениям, получаемым в результате консенсуса, объектив-

ного статуса и существования. Социальная реальность конструируется в ходе речевой коммуникации, в ходе онтологизации субъективных значений и смыслов.

Этнометодологи подчеркивают, что социокультурная реальность обладает лишь видимостью объективности — она квази-объективна и представляет собой множество уникальных событий и ситуаций, значения которых всегда релятивны, незавершенны, соотносимы с личностными особенностями участников речевой коммуникации, с их фоновыми ожиданиями и неявными притязаниями. Согласно этнометодологии, необходимо построить социокультурное исследование на сопряженности исследователя и исследуемого «объекта», языка описания и языка, который описывается, метаязыка и объектного языка. Наблюдатель, согласно этнометодологии, не может встать в отстраненную позицию относительно своего объекта исследования, он составляет с ним одно целое и включен в контекст описания, повседневного общения и разговора.

Обобщая, отметим, что в интерналистской исследовательской традиции проводится мысль о невозможности одной-единственной, универсальной методологии и методики исследования, что каждый отдельный случай требует своей собственной методологии, специфических процедур, релевантных этому случаю. В соответствии с этим предполагается, что можно и нужно построить ситуационную логику, логику, которая будет результатом обобщения тех процедур, которые использовались и используются в анализе отдельных случаев.

Вторая особенность методологий интерналистского подхода состоит в обращении к анализу групп власти, которые, по всеобщему убеждению социологов, способны оказать громадное влияние на осуществление определенных социальных изменений и социальных движений. Проблема власти постепенно смещается в центр внимания и исследователей стратегического менеджмента, и историков науки. Уже не государство, не право, не господство, не социальные институты оказались приоритетной областью исследования, а власть как феномен, разлитый во всех соци-

альных взаимоотношениях и во всех сферах социокультурной жизни. В различных интерналистских моделях власти (власть как воля к власти, как рынок власти, как поле отношений, как игра и др.) власть была понята как предельно широкий и универсальный феномен политической и повседневной жизни людей. При этом устойчивые, институциональные формы власти — государство, право — трактуются как вторичные и производные от отношений власти, в которые вступают индивиды.

Такая трактовка власти берет свое начало, очевидно, с М. Фуко, для которого власть — это «поле социального взаимодействия, поле отношений неравных, подвижных сил, и она имманентно присуща всем социальным отношениям» (Фуко, 1966. С. 122). Анализ власти в организации, таким образом, стремится выявить поле взаимоотношений, в которое вовлечены все участники властных отношений, пронизанность каждого из них интенциями к власти. В этой связи особый интерес проявляется к механизмам неформальных, неинституциональных форм взаимодействия отдельных групп власти в организациях государственного управления и к тому влиянию, которое оказывает сложное поле их взаимоотношений на формирование стратегии и общую активность организации.

Третья особенность методологий интерналистского подхода в изучении вопросов государственного управления состоит в том, что в ее предмет включается «повседневная история», проблемы повседневной жизни, не ограничивающейся политикой, отношениями власти, политической активностью. На первый план здесь выходит понятие «корпоративной культуры» — сложная, комплексная категория, возникшая на стыке антропологии и исследований особенностей организационного поведения. Изучение такого рода проблем существенно расширяет состав и область менеджмента как научной дисциплины, которая охватывает собой уже не только сферы, ставшие объектом рефлексии в различных источниках и документах, но и области нерефлексивной жизнедеятельности людей (шаблоны их поведения, инвариантные речевые структуры и клише, вопросы этикета и стиль



принятия решений в организации, дискурсивные практики различного рода и другое).

Таким образом, можно легко видеть ряд принципиальных различий в методологических перспективах экстерналистского и интерналистского подходов в исследовании и государственного управления. Аналогичным образом разнятся между собой и методологические практики исследований и сбора информации в этих двух подходах.

Как отмечает В.И. Маршев (2005. С. 39), при экстерналистском подходе неизбежно использование историко-сравнительного метода исследования, ибо адекватная характеристика и оценка места и значимости отдельных региональных учений и взглядов отдельного ученого возможны лишь в контексте целого, в рамках всемирной управленческой мысли.

Вырисовывается следующая схема гносеологического процесса в исследовании истории управленческой мысли: для исследования определенного управленческого учения изучают существенные факторы развития управленческой мысли, такие, как конкретно-историческая обстановка данного региона или страны, социально-культурные условия, в которых родилась и развивалась исследуемая управленческая концепция (учение, теория, научная школа), социально-экономическое положение страны, вся совокупность объективных материальных условий жизни общества и состояние других факторов внешней (по отношению к автору управленческой концепции) среды. Результат такого анализа представляет собой некий фон возникновения и развития исследуемой конкретной концепции (теории, учения, научной школы) государственного управления.

Далее необходимо познакомиться с личностью автора управленческой концепции: изучить его биографию, выяснить его социальное происхождение, к какому сословию (или классу) в обществе и научному сообществу он принадлежал. Очень важно знать, какое место в обществе занимал ученый, что являлось его основной деятельностью — только ли разработка научных теорий, или он занимался практической управленческой деятель-

ностью (в государственной, общественной или коммерческой организации)? Имея эти сведения, легче понять и оценить мировоззрение автора учения, а зная источники формирования взглядов ученого — оценить его идейную позицию. Важно также рассмотреть, какие формы, модели и конструкции мысли отражены в рассматриваемой концепции, являются они ведущими и определяющими для данного мыслителя или впервые вводятся им в теоретический оборот и во многом не отработаны.

Эти результаты анализа необходимо учитывать для того, чтобы дать объективную и строго научную оценку изучаемой концепции, определить ее значение для прошлого (то есть для того времени, когда она возникла и развивалась), для настоящего и будущего.

Нельзя не учитывать и творческий характер деятельности мыслителей в области управления. Ведь чем крупнее становилась организационная система общества, тем более важной являлась проблема эффективного управления им. Человечество не может развиваться без повышения организованности, без такого рычага, как управление. Все это требовало и будет требовать от авторов управленческих идей творческого подхода к разработке новых идей, концепций и теорий.

И этот творческий характер управленческих концепций не должен оставаться в стороне от внимания историка управленческой мысли. Именно поэтому следует очень бережно относиться к разного рода утопическим (для данного периода) взглядам. Часто они оказываются весьма ценными и полезными для более позднего периода. За счет чего шел прогресс? За счет конкуренции между обществами. Пусть каждое из государств как бы застыло в своем развитии, но между этими обществами неизбежно есть какие-то различия, обусловленные географическими, этническими, социальными, историческими и прочими особенностями. Эти государства конкурируют между собой в первую очередь военным путем: кто победит, тот захватит страну и установит свои порядки, свои правила игры. Если в том или ином обществе каким-нибудь образом складывалась более развитая сис-

тема управления, более развитая материальная культура, высокая трудовая и воинская мораль, совершенная система разделения труда и т.д., то это общество имело лучшие шансы в военной конкуренции с соседями, поэтому оно захватывало соседние территории и меняло имевшуюся там систему на свой, более прогрессивный лад, внося туда свой образ жизни, свою систему государственного управления, а иногда и свою религию. Вот способ, которым шел прогресс, — через захват и разрушение сложившихся базовых ячеек-государств (*Прохоров*, 2006. С. 15).

Естественно, что темпы такого прогресса были чрезвычайно низки. Истории необходимо было дожидаться, чтобы какое-либо государство достаточно долго показывало свои конкурентные преимущества, сумело их реализовать в военных условиях, захватить чужие земли, сломать там старую систему управления, менталитет, стереотипы поведения людей или же просто уничтожить коренное население либо ассимилировать его. «...Чтобы один народ целиком сменил другой, наступающая популяция должна стоять на неизмеримо более высоком производственном и культурном уровне, чем местное население» (*Дьяконов*, 1988. С. 49). Поэтому прогресс шел медленно, и плата за него была чрезвычайно высока — гибель целых народов, культур, цивилизаций, колоссальные материальные потери, медленное и зависимое от военных успехов продвижение инноваций. Одним словом, черепаший шаг. Это напоминает эволюцию в живой природе. Согласно эволюционной теории, новые виды могут возникнуть только вследствие случайных мутаций. У живых организмов случайным образом появляются различные наследуемые признаки, и те из них, которые в данных условиях оказываются полезными, закрепляются в ходе длительного естественного отбора.

Отдельную проблему при исследовании закономерностей становления и развития теорий и концепций государственного управления составляет источниковедение. Разумеется, для исследователей наибольший интерес представляют причины и обстоятельства становления, зарождения теорий государственного уп-

равления, так как они позволяют пролить свет на ситуацию, сложившуюся в глубокой древности, которая приводила к выраженной общественной потребности осмысления перспектив совершенствования и развития государства как главного общественного института. В данном случае все, что имеется у исследователей, — это источники, письменные свидетельства, то есть только тексты. Прежде чем принять решение о достоверности источника и правдоподобию описания факта, относящегося к предмету истории государственного управления, требуется кропотливая, тщательная работа с большим объемом текстов (мемуарных, документальных, научных, эпистолярных, архивных и других).

Специальные письменные источники, в которых содержится материал, характеризующий уровень развития управленческой мысли, условно можно разделить на две группы: отражающие непосредственную хозяйственную деятельность организаций и представляющие попытку осмыслить управление хозяйственной деятельностью. В письменных источниках, относящихся к первой группе, отражалась хозяйственная повседневная деятельность, фиксировались процессы принятия управленческих решений либо данные, необходимые для подготовки, принятия, реализации управленческих решений и контроля их выполнения, регламентировались процессы управления хозяйственной деятельностью. Сюда относятся многочисленные документы хозяйственной отчетности; протоколы заседаний коллективных органов управления той или иной организацией; различные правовые акты, оформлявшие имущественные, договорные и иные отношения между сторонами процесса управления; переписи населения и пр. Такие документы формировались с древних времен. Так, наиболее ранние письменные документы в виде иероглифических надписей, отражающие хозяйственную деятельность в государствах древних царств, относятся к эпохе меди и бронзы, то есть к 5—4 тыс. лет до н.э. (Маршев, 2005. С. 40).

К сожалению, документы второй группы стали появляться только в XVII—XVIII веках, что затрудняет процесс исследования идей управления предыдущих эпох, в частности управление

в тех же древних царствах, где осуществлялась довольно бурная хозяйственная деятельность. По крайней мере до сих пор не найдены источники — специальные труды ученых прошлого, изданные до середины XIX века, которые были бы целиком посвящены осознанию и осмыслению управления как особой сфере деятельности. В качестве наиболее значимого труда в этой области можно сослаться на семитомное произведение Лоренца фон Штейна «Учение об управлении», изданное в 1860-е годы (*Tarascov*, 1864).

Разумеется, сам факт существования многочисленных концепций управления обществом, государством, организацией, производством, философских, социологических, политических доктрин накладывал отпечаток на мышление теоретиков государственного управления. И это тем более справедливо, что нередко этими теоретиками были известные философы, юристы, социологи, исследователи военного искусства прошлого. Однако нужно признать, что в данной предметной области источниковедческая проблема является наименее разработанной из методологических проблем историко-научных исследований, а тем более истории управленческой мысли в целом и концепций государственного управления в частности. В этой связи Н.И. Глазунова (2001) отмечает, что в поисках управленческих идей приходится работать со множеством видов источников, каждый из которых, в свою очередь, состоит из нескольких подвидов. Это — периодическая литература (научные, научно-популярные журналы, газеты), монографии; сборники научных статей; материалы съездов, симпозиумов, конференций и т.п.; законодательные акты; положения и уставы; труды научных обществ, государственных отраслевых комиссий; журналы министерств (в том числе ученых комитетов министерств и ведомств); протоколы и материалы заводоуправлений; архивные материалы и документы; письма, мемуары и дневники; программы политических кружков и обществ; социально-экономическая статистика; художественная литература; учебные программы, программы, курсы и т.п.

Исследователи выделяют многочисленные признаки для классификации источников, однако важнейшим является специфика работы с источником, что означает существование определенной специфики исследовательской, поисковой работы с различными видами источников, погружения в историческое прошлое источника, которая каждый раз требует своего рода «переключения» в исследовательском настроении, в организации самой исследовательской работы.

Чаще всего «переключение» осуществляется из состояния современного независимого наблюдателя, рассуждающего извне анализируемой системы (а главное — в терминах и достижениях современной науки управления), в состояние «погружения», «растворения» в духе и времени анализируемой системы экономического общества, научного сообщества, всего окружения носителя управленческого знания с целью реконструкции прошлого во всем его многообразии и уникальности. На самом деле, оба крайних положения исследователя являются вариантами перевода прошлого на два языка. В первом случае происходит переоценка достижений прошлого по мере развития современной науки, во втором — реконструкция прошлого на языке прошлого. Оба крайних подхода необходимы, но явно недостаточны для решения задач изучения истории государственного управления, то есть для того, чтобы обнаружить знание об управлении в прошлом и оценить развитие этого знания. Поэтому и следует пребывать то в одном, то в другом исследовательском режиме, а выводы об оцениваемых концепциях, учениях, теориях, мыслях делать чаще всего двойственные. Именно здесь лежит объективная причина столь часто диаметрально расходящихся интерпретаций одних и тех же документов, артефактов (*Маршев, 2005. С. 41—42*).

Первый взгляд на проблему демонстрирует «преимущество» настоящего перед прошлым. Такой взгляд позволяет по крайней мере обратить внимание на достижения в прошлом. В конце концов, именно первый подход, делающий акцент на достижениях и проблемах современной науки государственного управления,

послужил толчком для обращения к истории управленческой мысли (ИУМ), точнее, обозначил важность и необходимость формирования ИУМ как научного направления. В свою очередь, второй подход часто демонстрирует полную беспомощность настоящего в попытках объяснить прошлое только с позиций современности. Причина этого состоит в конкретной историчности и уникальности прошлого.

Как представляется, в целом следует отдать предпочтение второму подходу, так как уникальность черт и контекста государственного управления прошлого является не менее важной целью исследования, чем построение генерализированных теорий, претендующих на универсальность.

Различие предмета государственного управления с предметами других историко-научных исследований (прежде всего с предметами истории экономических учений, политических и правовых учений, социологии, психологии) обусловлено самим определением предмета, а также различием методов и целей собственно науки управления, политэкономии, права, психологии, социологии, статистики и т.д.

Однако в связи с тем, что до начала XX века не было предметно и институционально выделенной науки управления, поиски управленческих мыслей, концепций и даже учений пока осуществляются учеными (и нередко завершаются успешно) в трудах по смежным историко-общественным наукам. Поэтому одна из проблем, с которой сталкивается исследователь управленческой мысли, — найти отражение предметной области истории управленческой мысли во множестве источников историко-научных исследований, которые давно «арендованы» и даже монополизированы представителями других, уже устоявшихся и специализированных наук. К ним относятся истории таких наук, как государственное благоустройство (благосостояние) и благочиние (безопасность), экономическая политика, практическая экономика (экономика различных отраслей), отраслевые правовые науки (полицейское, государственное, общественное, финансовое, административное право), административная наука, поли-

тология, государственное управление, политэкономия, социология, статистика, военная наука, кибернетика, системология, психология и др. По мере понимания сущности управления как особой профессиональной деятельности и все более четкого выделения предмета управления и ИУМ как наук стали понятными естественность и специфика этого гносеологического процесса.

Это объясняется тем, что управление является онтологически одним из наиболее эклектичных видов профессиональной деятельности, а менеджеры в своей работе пользуются достижениями всех других наук, формируя новый и архисложный для исследования предмет науки управления. В.И. Маршев отмечает взаимосвязь науки управления и процесса обучения управлению, а также науки управления и управленческого консультирования. Первая пара отношений стала отчетливо определяться с осознания того, что управление — это особая специфическая деятельность и профессия, которой можно и следует обучать. В разных странах к специальной подготовке управленцев (жрецов, писцов, демагогов, камералистов, администраторов, руководителей, менеджеров, предпринимателей) пришли в разные времена. Упоминания о первых целенаправленных курсах и программах подготовки жрецов — лиц для управления государственной казной (в XVIII веке их стали называть камералистами) имеются в памятниках письменности религиозных и государственных деятелей и мыслителей древних цивилизаций Месопотамии и Шумера (5 тыс. лет до н.э.). В программах отражались актуальные потребности в определенном классе людей, а реализация этих учебных программ, в свою очередь, способствовала распространению управленческих идей, их адаптации и совершенствованию (*Маршев, 2005. С. 34*).



## Глава 8

# ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИИ КАК ОСНОВЫ ЕЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Государственное управление в России в своем полном, законченном виде возникло далеко не сразу. Для его появления и утверждения был необходим ряд условий как социально-экономического и политического, так и демографического, и даже географического характера. Как известно, первое государство на территории России — Киевская Русь — складывается в IX—X веках в форме раннефеодальной монархии и местных княжений. Но лишь с появлением в XV веке Московского централизованного государства, обретением великими князьями значительных территорий, на которых были неприменимы прежние «домашние» методы и формы управления, бурным развитием частнофеодального землевладения, значительным усложнением и дифференциацией властных функций становится возможным говорить о государственном управлении как об отдельном и специфическом виде управления, выделившемся из общего массива государственных дел.

На начальном этапе существования российской государственности (IX — 1-я треть XIII века) понятие «управление» было слишком широким и «размытым», чтобы соотнести его со сколько-нибудь отчетливо сформулированной теорией. Тем не менее уже на терминологическом уровне можно выделить два типа управления, известных в догосударственный период. Термин «управить» использовался первоначально в значении «указать цель движения», «направить». Он выражал становление военной, княжеской власти. Термин же «управлявати» — разбирать, обсуждать, принимать совместное решение, что было значимо для де-

ревенского схода и городского веча. Позже оба термина получили новый, дополнительный смысл — давать указания, устраивать, учреждать, исправлять (*Срезневский*, 1989. С. 1244, 1246).

При выдвижении княжеской власти в качестве общегосударственной, а вечевой — в качестве местной полномочия князя и его дружины, выходящие за пределы военных функций, были исключительно судебными, что и нашло отражение в объяснении факта приглашения Рюрика и его братьев в Новгород: «И изгнали Варягов за море и не дали им дани. И не было в них правды, и восстал род на род, и была усобица в них, и воевати друг с другом начали. И сказали: поищем сами себе князя, который бы владел нами и рядил по ряду, по праву» (Полное собрание русских летописей. 1982. Т. 2. С. 14).

Попытка соотнести принципы управления с христианскими добродетелями и православной традицией содержится уже в первом из известных памятников древнерусской письменности — «Слове о законе и благодати» митрополита Иллариона. Этот русский книжник и монах-отшельник, ставший во главе киевской митрополии, по желанию великого князя Ярослава Мудрого, посвятил свое «Слово...» прославлению «рода праведных», то есть самого Ярослава и его отца Владимира Святого. И в качестве одной из добродетелей Владимира он указал на то, что тот «на деле исполнил» сказанное в Ветхом Завете: «...просящим подавая, нагих одевая, жаждущих и алчущих насыщая, болящих утешением всяческим утешая, должников искупая, рабам даруя свободу» (*Илларион*, 1990. С. 119). А в «Повести временных лет», окончательный вариант которой был составлен в начале XII века, содержится указание на то влияние, которое оказывали на великого князя Владимира прибывшие из Византии священники: «Жил Владимир в страхе Божьем и умножились очень разбои. И сказали епископы Владимиру: “Вот умножились разбойники, почто не казнишь их”. Он же рек им: “Боюсь греха”. Они сказали ему: “Ты поставлен от Бога на казнь злым, а добрым на милование. Необходимо тебе казнить разбойника, но по суду”» (Полное собрание русских летописей, 1982. Т. 1. С. 126—127).

В IX и X веках, при развитой системе местного самоуправления, княжеское управление, как зародыш государственного, было оформлено в виде «полюдья» и включало в себя одновременно три формы властных действий: княжеский суд, сбор дани и пиры с представителями элиты подвластных князю племен. Место теории в это время занимал обычай (устное «право») а главные ориентиры в управленческой деятельности устанавливал договор («ряд») между князем и племенем, а впоследствии — городской общиной. Потребность же в осмыслении форм и методов управления возникла в XI веке. И вызвано это было: а) значительным расширением полномочий Великого князя Киевского именно во внутреннем управлении (переходом от сбора дани к налоговой системе; введением княжеского законодательства; утверждением власти княжеских наместников в городах при сокращении полномочий вечевых властных структур), б) принятием христианства и в) осмыслением на Руси управленческих моделей Византии.

С середины XI века на Руси получили широкое распространение сборники византийского «церковно-государственного» права, такие как «Княжеские зерцала» VI—XI веков, «Учительные главы» Василия I, «Номоканон». Но, как отмечается в отечественной литературе, «заимствование византийских форм управления не было ни всеобъемлющим, ни прямым, а лишь частичным и опосредованным» (*Графский*, 1995. С. 133). Происходило это потому, что древнерусские реалии политической жизни мало напоминали Византийскую империю с ее развитым бюрократическим аппаратом и тысячелетней традицией римского права. В значительно большей мере на формирование первой теоретической модели управления влияло осмысление повседневной практики киевских князей, фиксация образцов положительных и отрицательных качеств правителей. И в «Повести временных лет», и в более поздних летописях содержатся княжеские некрологи, в которых указываются ориентиры «праведного» княжеского поведения: совет и пиры с дружиной, правосудие, надзор за тиунами, забота о нуждах народа, щедрость (*Рыбаков*, 1972. С. 364).

Но в наиболее полном виде самую первую теоретическую модель управления можно найти в произведениях XII века, прежде всего в «Поучении» Владимира Мономаха. Модель эту можно обозначить как поведенческую, потому что в ней управление еще не отделено от личных качеств правителя. Более того, именно личные качества в ней определяют успешные или неудачные действия в системе управления.

Основные черты этой модели едины для всех произведений XII века. На первом месте стоит требование личного участия князя в управлении, что коренным образом отличает древнерусскую управленческую теорию от византийской (*Чичуров*, 1990. С. 145).

Следующим важным элементом является принцип личной ответственности князя за дела его подчиненных. В этом отношении показательным является «Наставление тверского епископа Семена». Таким образом, субъектом управленческой деятельности в данной модели является только князь, а цели ее определяются требованиями долга перед родом и христианским стремлением спасти душу праведным исполнением своего земного предназначения.

Главной же формой управленческой деятельности в данной модели является совещание князя с мудрыми советниками. Впервые это требование сформулировано в летописной «Повести о Борисе и Глебе» второй половины XI века: «Бог дает власть кому хочет <...>. Если какая земля будет праведна перед Богом, поставляет ей царя или князя праведна, любяща суд и правду. <...> Плохо граду тому, князь в котором юн, любит вино и гусельников, и с младыми советниками совещается, которых Бог дает за грехи, а старых и мудрых отнимает» (Полное собрание русских летописей, 1982. Т. 1. С. 139—140). А в одном из самых популярных произведений XII века — «Молении Даниила Заточника» — эта мысль выражена не только ярко, но и образно: «Господине мой! Ведь не море топит корабли, но ветры; не огонь раскаляет железо, но поддувание мехами; так и князь не сам впадает в ошибку, но советчики его вводят. С хорошим советчиком совещаюсь, князь высокого стола добудет, а с дурным советчиком и меньшего лишится» (Памятники литературы Древней Руси, 1988. С. 395).

Данная модель должна быть признана также христианской (с некоторыми языческими элементами, например — пирами) и в качестве таковой — символической, поскольку в ней каждое действие в управлении объясняется «при помощи утвердившейся тогда методики символического параллелизма» (*Золотухина*, 1985. С. 17). Это означает, что христианские добродетели, иллюстрируемые примерами из книг Ветхого и Нового Заветов, являются одновременно и необходимыми для князя принципами управления, а образы природы и мира становятся ориентирами для правильного властного поведения. Наиболее ярко символическая сторона этой модели управления представлена в «Послании о посте и воздержании чувств», которое митрополит Киевский Никифор адресовал великому князю Владимиру Мономаху.

Называя княжескую модель управления поведенческой и символической, мы здесь имеем в виду теоретическую конструкцию, которую можно построить, исходя из анализа тех памятников письменности XI—XIII веков, в которых были предприняты первые попытки осмысления сложившихся на Руси властных отношений, в сопоставлении с православным мировоззрением. Сама по себе эта модель нигде и никем не принималась в качестве осознанной доктрины или управленческой стратегии. Но ее можно считать действующей в качестве набора ценностных ориентиров в управлении в ту эпоху.

Однако уже в XIV веке в осмыслении форм и принципов управления происходит определенный сдвиг, связанный с тем, что с приходом Орды на русские земли их раздробленность не только не уменьшилась, но и перешла в другое качество. Недостаток работников-земледельцев, вызванный ордынскими ратями и чумой середины XIV века, привел к обособлению княжеств и усилению взаимной борьбы (*Соловьев*, 1999. С. 179—181). Кроме того, дальнейшая феодализация экономики привела к выделению двух социальных слоев, чья роль в управлении становится все более заметной. Это боярство, вышедшее из тени «дружинных» отношений с князем уже к XIII веку. И новое служилое сословие, формирующееся в XIV веке — дворяне-помещики. Но если эти пос-

ледние до XVI века играли исключительно служебную роль, то боярство уже со второй половины XIII века воспринималось как самостоятельный субъект властных отношений.

Соответственно этому в теории управления появляется два новых принципа. Один — забота о «земском справлении», понимаемая прежде всего как деятельность князя по сбережению населения его княжества, и покровительство городам. Сам этот термин появился впервые в «Предисловии летописца княжества Тферского» XIV века (*Кучкин, Флоря, 1995*). И в этом документе наряду с традиционными княжескими «добродетелями», такими, как заступничество за обижаемых от сильных мира сего, милостивое отношение к малоимущим и увечным, попечение о церкви, появляются еще два новых пункта: а) забота о «веселии и богатстве» всех людей Тверской земли; б) покровительство боярским семьям.

Таким образом, видно, что в XIV—XV веках постепенно меняется субъект управления. Вместо представления об исключительной ответственности князя за управление формируется новое: князь делит власть с боярами и управляет с ними не только методом совета (что было свойственно управленческой теории Древней Руси), но и передачей части управленческих полномочий.

С конца XV века, то есть со времени создания независимого Русского государства с центром в Москве, начинается формирование новых теоретических конструкций в области управления, способных, во-первых, отразить новые государственно-политические реалии, а во-вторых, соединить традиционные взгляды с теми новшествами, которые входили в практику как старых, так и формирующихся органов управления. Начало глубинному переосмыслению форм и методов управления положила теория «Москва — третий Рим», сформулированная наиболее отчетливо в посланиях старца Филофея. Причем сами эти послания не содержали положений, которые можно было бы соотнести с технологией управления. Но принципы организации власти, предлагаемые Филофеем и принятые великими князьями Московскими, неизбежно вели к переменам в управленческой стратегии.

Московской власти необходимо было расстаться с вотчинным (отеческим) типом власти, а значит, и с княжеской, поведенческо-символической моделью.

Р.С. Цейтлин и С.А. Сергеев (2006) выделяют еще одну особенность истории государственного управления России — его дисретный, прерывистый характер, что связано со спецификой российской государственности. Было по меньшей мере два исторических момента — в 1610—1612 годах и в 1917 году — когда историческая преемственность резко прерывалась, так как фактически распадалось само государство. Затем исторические традиции российской государственности восстанавливались, но уже с большими или меньшими изменениями. Еще один подобный разрыв пришелся на 1991—1993 годы, хотя полный распад государственности тогда, к счастью, удалось предотвратить.

Определенная трудность реконструкции истории государственного управления в России связана с тем, что с IX по XVII век трудно найти примеры реального или «чистого» управления как профессиональной деятельности, которая существует сегодня. Эта трудность обуславливается не только синкретическим (не расчлененным на институционализированные направления) характером управленческой, религиозной, военной и пр. деятельности, но и относительно незначительным количеством источников, описывающих эту деятельность. Так как общественная мысль России неразрывно связана с историей Древней Руси, то именно древнерусские летописи и описания иностранцев, посещавших эту территорию, составляют круг таких источников.

До появления первых русских летописей единственным источником сведений об идеях управления хозяйственными объектами и другими организациями в России были записи иностранцев: «Иноземные известия» патриарха Фотия (IX век), императора Константина Багрянородного и Льва Диакона (X век), сказания скандинавских саг, целого ряда арабских писателей того же периода, знавших хазар, русь и другие народы, обитавшие на нашей равнине, — Ибн-Хордадбе, Ибн-Фадлана, Ибн-Дасты, Масуди. Так, в трактате Константина VII Багрянородного «Об

управлении империей» есть глава «О росах, отправляющихся с моноксилами из России в Константинополь», детально повествующая о прохождении славянами известного торгового водного пути «из варяг в греки» (Маршев, 2005. С. 37).

Как и в государствах Древнего Востока, летописание в России было уделом узкого круга специально подготовленных лиц. Сначала оно представляло собой подражание внешним приемам византийской хронографии, но затем стало приобретать все более самобытный характер, особенный стиль. На первых порах летописание считалось «богоугодным, душеполезным делом», и эти «погодные записи достопамятных происшествий» вели наиболее грамотные люди — духовные лица (епископы, монахи, священники). Но со временем летописи стали вестись не только при церквях и монастырях, но и при княжеских дворах — как официальные документы. С образованием Московского государства официальная летопись при государевом дворе получила особенно широкое развитие, а сами летописи вели специально обученные люди — приказные дьяки.

Летописцы фиксировали не только общезначимые для всей России факты, но и события местного характера. Естественно, за ряд веков в начальных летописях было зафиксировано множество частных и официальных местных записей. Например, в древнейшей Лаврентьевской летописи, написанной в 1377 году, сразу за Начальной летописью общерусских событий 1110 года идут данные о событиях в Суздальской Руси, то есть начинается местная летопись.

В Ипатьевском списке (конец XIV века) вслед за первоначальной летописью идут подробные записи о делах в Киеве, а затем в Галиче и Волынской земле. Как отмечает В.И. Маршев (2005. С. 66), для характеристики управленческой мысли важным источником являются также местные летописи, описывающие период развития удельного порядка на Руси в XIII—XIV веках. В удельный период князья, устав от бесконечных усобиц за престол Киевской Руси, отошли от государственных дел и занялись делами только собственных уделов. В ту пору лучшим князем



считался тот, кто лучше хозяйничал, лучше устраивал свой удел, «собирал его». И называли их князьями-собирателями не потому, что они стремились к единовластию, так называли только тех, кто лучше управлял хозяйством своего удела и всем уделом. Хозяйственные и управленческие умения и наклонности князей зависели от умения и наклонностей всего населявшего удел народа, преимущественно посадского, рабочего, промышленного. Кроме летописей, к источникам, в которых отражены процессы зарождения идей управления хозяйством в России, следует отнести своды правовых актов («Русская Правда», княжеские уставы и уставные грамоты, судные грамоты, акты Земских соборов и др.), торговые договоры, Устав Владимира Мономаха, акты местного управления, а также «Поучение Мономаха» князя Владимира, различные обряды, заклинания, сказания, былины, песни, древние русские игры.

Раннефеодальная монархия, сложившаяся в Киевской Руси, имела признаки, свойственные другим раннефеодальным монархиям, в частности, Франкскому государству, Англосаксонскому королевству или Германской империи. Она выросла из родообщинных отношений и характеризовалась слабостью центральной власти, раздробленностью территории и сохранением остатков родового самоуправления.

По форме централизованная государственная власть (во главе государства стоял Великий князь Киевский, которому принадлежала высшая хозяйственная, административная, судебная и военная власть) в действительности была существенно ограничена. Во-первых, она не передавалась исключительно по наследству. Существовали и другие, легитимные в глазах населения формы передачи власти — избрание вечем, насильственный захват. Во-вторых, князь управлял при помощи дружины, делившейся на старшую («бояре», «мужи») и младшую («гриди», «отроки», «детские»). Старшая дружина фактически являлась княжеским советом. Совместно с ней князь принимал решения о походах, сборе дани, строительстве крепостей и др. Дружина содержалась князем на его средства: за счет добычи от

завоевательных походов, отчислений от дани и судебных сборов. В недрах дружинной организации, еще до образования Древнерусского государства, сложилась так называемая десятичная, или численная, система управления, распространившаяся впоследствии на города и общины: население делилось на десятки, сотни, тысячи во главе соответственно с десятскими, сотскими, тысяцкими.

Ближайшие родственники князя — братья, сыновья, племянники — образовывали особую аристократическую прослойку, стоявшую выше других дружинников. Некоторые из них имели свои собственные дружины. Занимая киевский стол, новый князь обычно соединял собственную дружину с дружиной своего предшественника. Из дружинников формировалась княжеская администрация, важнейшая роль в которой принадлежала представителям князя на местах: посадникам (наместникам) — в городах и волостелям — в сельской местности. Жалованье за службу они не получали и содержались за счет сборов с населения — так называемого корма. Такая система называлась кормлениями, а должностные лица — кормленщиками.

Княжеским хозяйством управлял дворецкий. Ему помогали тиуны, назначавшиеся из дворовых слуг князя. Они присутствовали также на суде князя или посадника и даже нередко замещали их в суде. Учет собираемой дани осуществляли данщики, торговую пошлину — мыть — взимали мытники, денежный штраф за убийство — виру — вирники, пошлину за продажу лошадей — пятно — пятенщики (Куликов, 2003).

Несмотря на некоторый рост княжеской администрации, государственный аппарат Древнерусского государства оставался примитивным. Государственные и дворцовые функции еще не обособились друг от друга и выполнялись одними и теми же лицами. Правосудие осуществлялось князем или его представителями на основе обычного права и норм Русской Правды. Главную роль в доказательствах того времени наряду со свидетельскими показаниями нередко играли «суд божий» (испытание огнем и водой) и «поле» (поединок).

Племенные княжения не были ликвидированы с образованием Древнерусского государства. Региональные князья находились в вассальной зависимости от великого князя, сводившейся к уплате дани и участию в военных предприятиях Киева. Таким образом, установилась федерация под сюзеренитетом киевского князя. По мере разрастания великокняжеской семьи киевские князья практиковали выделение отдельных земель (уделов) в княжение своим сыновьям. Они постепенно заменяли князей из местных династий, что упрочило великокняжескую власть.

В 1270-х годах появляется новая форма государственного управления — съезды князей («снима»). На этих феодальных форумах, собиравшихся по инициативе киевских князей, решались вопросы войны и мира, разделения земель, вассалитета, улаживались противоречия и конфликты между князьями.

Развитие феодальных отношений способствовало усилению позиций местных феодалов — князей и бояр. В их статусе крупных вотчинников соединились право на землю и право на власть. Будучи вассалами великого князя, они обязаны были ему служить. В то же время они являлись полными господами в своих вотчинах, обладали правом иммунитета, то есть осуществляли в своих владениях некоторые государственные функции, могли иметь собственных вассалов.

Таким образом, окончательно складывается так называемая дворцово-вотчинная система управления, при которой выделяются два центра управления — княжеский дворец и боярская вотчина, власть разделяется между крупными земельными собственниками — князем и боярами, а выполнение важнейших государственных функций поручается их представителям, являвшимся одновременно и должностными лицами, и управляющими вотчинным хозяйством (Куликов, 2003. С. 18).

Важную роль в Древнерусском государстве продолжало играть вече. Из племенной сходки древних славян оно превратилось в собрание горожан. Решающее слово на вечевых собраниях принадлежало городской знати. На вече выносились важнейшие вопросы жизни городской общины. Иногда вече избирало

князей, заключало с ними договор (ряд). Из 50 князей, занимавших киевский стол в X—начале XIII века, 14 были приглашены вече. Атрибутами вече являлись вечевой колокол и специальная трибуна, возвышавшаяся над площадью. Существовал определенный порядок ведения вече, и, возможно, иногда практиковалась запись выступлений. В большом городе могло быть несколько вечевых собраний. Многие историки рассматривали вече как орган народовластия. В то же время они по-разному оценивали место вече в системе управления Древнерусским государством. И.Я. Фроянов полагал, что вече являлось верховным учреждением в городах-государствах Древней Руси; М.Б. Свердлов, наоборот, доказывал эпизодичность созыва вече, как правило, в чрезвычайных обстоятельствах войны или восстания и главным образом в городах Северо-Западной Руси.

*Общинное самоуправление.* Основную массу населения в Древнерусском государстве составляли крестьяне-общинники. Крестьянская община представляла собой конгломерат мелких поселений; на севере она именовалась миром, на юге — вервью. Государство было заинтересовано в сохранении общинных порядков, так как с их помощью было легче осуществлять сбор податей и обеспечивать лояльность населения княжеской власти. Община занималась перераспределением земельных наделов, раскладывала подати между дворами, разрешала споры между общинниками, разыскивала преступников. В рамках общины действовал институт круговой поруки. Общинное самоуправление возглавлялось выборным старостой. Исследователи полагают, что древнерусская община X—XII веков сочетала в себе элементы как соседской, так и семейной общины.

Развитие феодальных отношений и рост крупного землевладения имели своим результатом постепенное подчинение общин государству или отдельным феодалам-вотчинникам. Наряду с выборными старостами появляются назначаемые князьями и боярами приказчики и иные должностные лица.

Однако о возникновении собственно государственного аппарата управления можно говорить с момента проведения реформ

в середине XVI века Иваном IV. Эти реформы привели к формированию в России сословно-представительной монархии, характерной чертой которой являлось ограничение власти монарха сословно-представительным органом — Земским собором, который являлся общегосударственным сословно-представительским учреждением с законосовещательными функциями. Состав Земских соборов не был постоянным, но на них выносились важные вопросы государственного управления — внешней и внутренней политики, законодательства, финансов, государственного строительства.

Единство государства обеспечивалось также приказами. Как отмечает В.И. Куликов, ко второй половине XVI века приказами становятся почти все отрасли государственного управления. Важнейшую роль в государственной системе играли общегосударственные приказы: Казенный (известен с 1512 года, хранил царскую казну и печать); Разрядный (впервые упомянут в 1531 году, ведал служилыми людьми, назначал воевод в полки, руководил военными действиями); Посольский (существовал с 1549 года, вел дипломатическую переписку, организовывал прием послов, занимался выкупом и обменом пленных); Поместный (выделился из Разрядного приказа после 1555 года, ведал наделением дворян поместьями, производил описания земель, рассматривал споры по земельным делам).

Военные функции, кроме упомянутого выше Разрядного приказа, выполняли также Стрелецкий, Оружейный, Бронный, Пушкарский приказы и Приказ каменных дел. Последний занимался главным образом строительством крепостей и укреплений. Общегосударственное значение имели также Разбойный, Земский (осуществлял, как и Разбойный, административно-полицейские функции, но только по Москве и Московскому уезду), Ямской и некоторые другие приказы. Особое место занимал Челобитный приказ, учрежденный в 1550 году и занимавшийся приемом и разбором челобитных грамот, поступавших на имя царя. Этот приказ являлся своеобразным контрольным органом государства.

Первая половина и середина XVI века, стали временем нового взлета управленческой мысли, вызванного совокупностью нескольких факторов. Важнейшие из них — становление России как независимого государства; идейная борьба между церковью и великими князьями за первенство во власти; формирование с конца XV века системы общегосударственных органов управления и целого слоя управленцев — дьяков и приказных людей. Следует особо отметить, что одну из первых попыток сформулировать новые принципы управления предпринял Федор Карпов — государственный служащий высокого ранга, получивший в годы правления Василия III звание окольничего, а в 1537 году — оружничьего.

К этому времени относится его знаменитое «Послание митрополиту Даниилу». Короткая выдержка из него поможет понять абсолютное новаторство позиции Карпова. Отвечая на призыв Даниила руководствоваться в своей деятельности христианской добродетелью — терпением, Карпов пишет: «Если мы скажем, что терпение важнее для сохранения власти или царства, тогда напрасно составлены законы. Тогда обычаи священные и хорошие установления будут разрушены и в царствах, и в начальствах, и в городах, общество человеческое придет в беспорядок, а если ко всему прочему всемогущий Бог неизвестные и тайные премудрости свои открыл кому-нибудь, или всячески мудростью умудрил его, или в мыслях укрепил, или боевым духом вооружил, окажется, что все это Святой Дух совершил понапрасну. <...> Ведь если ты установишь, чтобы с терпением жили, тогда не нужны для царства или власти правители и князья; и так упразднится начальство, власть и господство, и будет жизнь беспорядочной; в буйстве сильный будет угнетать бессильного, пусть он терпит» (цит. по: *Дружинин*, 1909. С. 109—110).

Федору Карпову принадлежит в отечественной мысли первенство разделения религиозных и светских принципов управления, он оставил «терпение» духовным лицам и призвал руководствоваться в государственном управлении «законом». Закон в его Послании поставлен выше «священных обычаев», «мудро-

сти» и «боевого духа». Написав это, пусть даже по случайному поводу, он открыл возможность подготовить новую концепцию управления.

Современник Федора Карпова, старец Отенского монастыря Зиновий, в своем послании дьяку Якову Шишкину впервые распространил на дьяков качество субъекта управления, хотя во всем остальном он методично отстаивал принципы княжеской, символической модели управления, особенно в той части, которая касается христианского предназначения правителей.

Еще один важнейший шаг по направлению к новой концепции сделал протопоп Дворцового собора в Москве Ермолай-Еразм. Около 1550 года он написал и направил Ивану IV трактат «Благохотящим царем правительница», содержащий проект экономических реформ. Вступительная часть этого трактата посвящена проблемам управления, и ее ключевые строки таковы: «Если же поищем мы теперь благоверного царя, ни у одного народа, кроме русского народа, не увидим царя православного. И уж если справедлив он по вере, то стоит ему без устали стараться, принимая во внимание то, что к благополучию подданных, заботиться в делах управления не только о вельможах, но и о самых низших. Необходимы вельможи, но вовсе не трудом своим снабжаются они. Необходимы, прежде всего, земледельцы <...> Ведь вся земля от царя и до простых людей питается от их трудов <...> А земледельцы постоянно принимают на себя гнет разных работ: то платя оброк деньгами, то ямские поборы, то еще какие. Те, кто из дармоедов направлены бывают к ним за царскими поборами, и те еще много себе берут, кроме назначенного для царя, да из-за этих посланцев, из-за корма лошадям, ямских издержек много к тому же расходуются денег» (Памятники литературы Древней Руси, 1984. С. 635).

Идеи, высказанные во второй четверти XVI века Зиновием Отенским, Федором Карповым и Ермолаем-Еразмом, противостояли как самой княжеской модели, так и ее трансформации в модель княжеско-боярского правления при разделе полномочий, наметившейся к XV веку и реализованной в наиболее открытой

форме в период «боярского правления» между 1533 и 1547 годами. Новации касались прежде всего субъекта управления, а также его целей, форм и методов. Но без полноценной концепции государственного управления было бы невозможно не только воплотить, но даже составить тот грандиозный план государственных преобразований, который известен как реформы «Избранной Рады». Основной смысл этих реформ состоит в утверждении принципов сословно-представительной монархии во всех сферах жизни, связанных с деятельностью государства. В системе управления это означало создание нового органа для принятия государственных решений — Земского собора, завершение формирования приказной системы управления, отмену кормлений, закрепление системы местничества и «разрядов» в государственной службе.

Трудно представить, что столь масштабные преобразования могли быть проведены без теоретического осмысления. И эта работа была проведена. Новая модель управления в самом полном виде содержится в сочинениях «служилого человека» Ивана Пересветова. Авторство Пересветова, как и само его существование, до сих пор подвергается сомнению. Тесная близость намеченной им программы преобразований с реформами, проводимыми Избранной радой, приводят к предположению о возможном участии в создании цикла «пересветовских» сочинений фактического руководителя Рады А.Ф. Адашева и даже самого Ивана IV (*Аль*, 2002). Но для нас важны не столько вопросы авторства, сколько параметры новой модели управления, соединяющей в себе элементы средневековой мысли, рациональные представления человека Нового времени и осмысление практики взаимодействия власти и общества в сословно-представительной монархии.

Прежде всего Пересветов отказывает боярам и церкви в праве субъекта управления, многократно повторяя одно: идеальный правитель сосредотачивает всю власть в своих руках, там же, где за государя правят советники, власть рушится. Аппарат управления формируется исходя из того, что базовыми формами управ-



ленческой деятельности являются суд и сбор налогов. Составляют его наместники, судьи и сборщики налогов, получающие жалование из казны и полностью лишенные самостоятельности. Они не собирают налоги в свою пользу, судят по установлениям, данным правителем, и подвержены жесточайшему контролю с его стороны.

При этом государственное управление не вмешивается в дела управления местного — тысячников, сотских, десятских. Цель его — соблюдение вольностей государевых слуг и данных обществу законов, защита населения от «татьбы».

Пересветов выделяет два основных принципа управления. Первый — жесткая централизация там, где дело касается именно государственного управления, то есть суда и сбора налогов. Второй — эффективное взаимодействие царской власти с «воинниками» — слоем служилых людей, составляющих главную военную силу государства и кадровый резерв аппарата управления. Наконец, в качестве главного метода избирается «гроза» — система суровых карательных мер за все нарушения служебного и воинского долга. Модель Пересветова в полной мере соответствовала тому пониманию целей, задач и содержания государственного управления, которое утвердилось в России в 1550-х годах (Зимин, 1958. С. 151). Но уже в 1564 году, в Первом послании к князю А.М. Курбскому, бежавшему из страны и обвинившему царя во «зле и гонениях» на безвинных подданных, Иван IV сформулировал собственную концепцию управления, порывая с уже сложившейся традицией управленческой мысли XVI века (Золотухина, 1985).

Главное, что отличает Ивана IV от всех предшествующих и современных ему авторов, — это выдвижение совершенно новой цели управления. Ее развернутая формулировка выглядит следующим образом: «Спасти свое царство от всяческой смуты и отразить злодейские замыслы и умыслы злобесных людей» (Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским, 1979. С. 129). Воплощение этой цели, понимаемой как божественное предназначение правителя, требует, по мысли царя, соединения «владения

царством» и управления им, а соответственно и сосредоточения всех элементов управления только и исключительно в руках государя. Для Ивана Пересветова и его единомышленников царство — шаг вперед к стройной системе управления, базирующейся на сочетании принципов единоначалия и представительства, с использованием жестких методов контроля над деятельностью чиновников. Иван же Грозный сознательно стремился к архаизации системы управления, представляя ее в виде двухзвенной системы: 1) Бог наделяет полномочиями правителя; 2) правитель распоряжается всем населением по своей воле.

Признавая, как таковую, возможность совета с приближенными, Иван IV настойчиво проводит одну мысль: «твердые решения» — это решения единоличные. Соответственно он не упоминает об аппарате управления (кроме воевод), утверждая принцип равенства подданных в бесправии. Крайне просты в его изложении формы и методы управления. По сути, все они сводятся к искоренению явной и тайной измены и утверждению могущества государства, понимаемого как абсолютная власть правителя над подданными. В своем послании к Курбскому Иван IV постоянно возвращается к тому, как надо управлять подданными. И все его высказывания являются вариациями одного-единственного метода: «наказание по вине»; «воздавать злом за зло», «мстить», «наказывать злодеев», «жаловать и казнить», «против воли наказывать преступников».

Система управления в сословно-представительной монархии, существовавшей в России с середины XVI по конец XVII века, так и не получила полного и всеобъемлющего теоретического обоснования. Вызвано это не бедностью теоретической мысли, а тем, что в этот период историческое развитие России представляло собой серию социально-политических кризисов, сменявших друг друга: Опричнина, Смутное время, череда городских бунтов середины XVII века, крестьянская война под руководством Степана Разина, стрельцкие бунты конца века. В этих условиях практика государственного управления, находящегося под постоянным давлением социального недовольства и его проявле-

ний, оказалась оторванной от теории. Можно, вероятно, говорить и о том, что в XVII веке управленческая практика опережала теорию. Так, понятие «государственная служба» появилось именно в документации приказов и обозначалось термином «приказная работа» — в отличие от вассальной службы, свойственной боярам и «служилым людям» (Демидова, 1987. С. 152).

Отчетливо заметное с середины XVII века движение к абсолютистской модели управления: сужение сферы деятельности представительных органов, перетекание властных полномочий к органам бюрократическим, значительный рост управленческой прослойки в обществе — все эти явления, по сути, остались без теоретического осмысления, если не считать таковыми общеевропейскую теорию «божественного права королей», утвердившуюся в России в это время (Тарнопольская, 1999), и набор разрозненных мыслей, формулируемых самими же управленцами высокого ранга.

Одним из таких высокопоставленных чиновников был «царственной большой печати и государевых великих посольских дел оберегатель» А.Л. Ордын-Нащекин. В его письмах и заметках можно отыскать несколько высказываний на темы управления, показывающие, к чему стремились наиболее дальновидные представители управленческой элиты России. Так, характеризуя систему правления в Речи Посполитой, А.Л. Ордын-Нащекин высказывал свое пристрастие к государству самодержавного типа: «Литовское государство безначально, главы над собою не имеет. Великие люди короля не слушают, а средние люди великих не блюдуца. В таком де непостоянстве, где быть правде?»

В отношении же российской системы управления он высказывал критические замечания, свидетельствующие о его недовольстве корыстным и непрофессиональным ведением дел («неисчислимые убытки казне через меру в приказах и всякое недомыслие ваших высоких государских дел, точно бы не для своей корысти Бог исправляет, а ища себе корыстей, корень бо есть всем злом сребролюбие» и «у нас любят дело или ненавидят, смотря не по делу, а по человеку, который его сделал»), но главное —

громоздким и неуклюжим аппаратом приказного управления («московские приказы ненавидят, что порознь как болшим, так и меншим приказ был работать, а одному бы приказано было. А я убогий бью челом, чтоб как преж, так и ныне товарищи бы не уметывали, что одному приказано <...> и слушал болшого, а сам делать будто не смел») (Курсков, 1973. С. 44—46). Его совет создавать аппарат управления только из «работников государева жалования» свидетельствует о стремлении покончить с непрофессионализмом, как главным качеством сложившейся в то время системы управления.

Еще один документ, в составлении которого принимал участие сам царь Алексей Михайлович, содержит в себе обоснование необходимости перехода к профессиональным и регулярным формам управления. Название документа: «Урядник сокольничего пути». Он представляет собой инструкцию по организации царской соколиной охоты, составленную в форме, более близкой к посланию или наказу, чем к приказной документации.

Единственным же человеком, сумевшим предложить сколько-нибудь полную теоретическую модель управления самодержавным государством в XVII веке, стал иностранец, хорват Юрий Крижанич, направившийся в Россию для проповеди славянского единства и почти сразу по прибытии (в январе 1661 года) отосланный в Тобольск.

Во вступлении к своей книге «Политика», написанной в ссылке, Крижанич (1997. С. 20) сформулировал цели управления, отличные от тех, которые, как он считал, приняты в России: «Хороший правитель не довольствуется тем, что сохраняет государство в прежнем его состоянии, но всегда стремится сделать его богаче, сильнее, достойнее и непременно счастливее». Здесь следует особо оговорить, что термин «государство» Крижанич применяет тогда, когда хочет сказать: народ, подвластный правителю. Это особо ярко проявляется в его характеристике «богатства» государства: «Не тот король богаче, у кого много золота, а тот, у кого больше людей» и «Ни от чего так не зависит достоинство государево, как от богатства подданных» (Крижанич, 1997. С. 22—24).

С 1560-х годов стали создаваться территориальные, или областные, приказы. Они осуществляли государственное управление на присоединявшихся к Русскому государству землях. Первым таким приказом был Приказ Казанского дворца. В 90-х годах XVI века создаются судные приказы, заведовавшие судами для служилых людей на определенной территории: Московский, Владимирский, Дмитровский и Казанский. Функции ряда приказов были ограничены управлением царским дворцом и хозяйством: Приказ Большого дворца, Конюшенный, Ловчий, Сокольниковый, Постельничий. Эти приказы относились к группе дворцовых и подчинялись непосредственно царю.

Характерной особенностью приказной системы было сосредоточение в ведении приказов не только управленческих, но и судебных функций. Поэтому бояре, возглавлявшие приказы, обычно именовались судьями. Помощниками боярина-судьи являлись дьяки. Они ведали делопроизводством, выполняли отдельные поручения, руководили структурными подразделениями — столами. В штат приказов входил делопроизводственный персонал — подьячие, подразделявшиеся на старших, средних и младших.

В 1530—1550-х годах была проведена также реформа местного управления, приведшая к ликвидации кормлений. Власть наместников и волостелей упразднялась и заменялась выборными губными и земскими учреждениями, компетенция которых определялась специальными грамотами.

Губные учреждения осуществляли административно-полицейские и судебные функции на местах. Они состояли из губных изб во главе с одним-двумя губными старостами, избиравшимися дворянами и детьми боярскими. В помощь старостам выбирались из состоятельных крестьян и посадских людей губные целовальники (они, принося присягу, целовали крест) и полицейские чины: сотские, пятидесятские, десятские. Губным избам была подчинена территория округа — губа, первоначально совпадавшая с волостью или городом, а позднее включавшая в свой состав один-два уезда. Контроль деятельности губных органов

осуществлял Разбойный приказ. В нем же утверждался в должности избранный губной староста.

Земские учреждения возникли позднее губных. В ведении земских изб находился сбор казенных податей, надзор за исполнением повинностей, разбор гражданских и незначительных уголовных дел. Состав земских изб также формировался путем выборов. В уездах и волостях крестьяне черносошных и дворцовых земель и посадские люди избирали из своей среды «излюбленных голов» — земских старост и «лучших людей» — земских целовальников и судей. Территория, на которой действовала земская изба, совпадала с городом или волостью. Однако проживавшие на ней бояре и дворяне были изъяты из компетенции земских органов. Земские избы были подконтрольны различным приказам.

Губные и земские органы создавались постепенно, путем «жалования» грамот отдельным местностям. Единого указа об их введении издано не было. Осуществление губной и земской реформ привело к появлению сословно-представительных учреждений на местах, что отвечало интересам дворянства, верхушки посада и зажиточной части черносошного крестьянства.

Сложившаяся в это время система государственного управления имела хороший потенциал для развития, так как в ней были сбалансированно представлены основные политические силы того времени и интересы различных слоев общества. Однако такое развитие было прервано событиями Смутного времени, по прошествии которого достаточно быстро в исторических масштабах времени устанавливается абсолютизм, поставивший на повестку дня новые задачи перед государственным управлением, в том числе и образование соответствующих абсолютизму институтов государственного управления.

## Глава 9

# СИСТЕМНЫЙ ХАРАКТЕР РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПЕТРА I

Историки государственного управления отмечают, что реформаторская деятельность Петра I основывалась на сложной мультифункциональной стратегии, затрагивающей различные аспекты общественной жизни и государственного управления. Эти преобразования имели все признаки продуманной стратегии и базировались на процедуре выбора альтернатив. А стратегических альтернатив действительно хватало, так как необходимость выработки ясной и определенной стратегии развития государства, по свидетельству историков, воспринимали многие государственные мужи того времени. Так, В. Маршев в этой связи пишет: «А программ было так много, что в начале XVIII века даже появился термин “литература проектов”. Сюда входили многочисленные записки, “изъявления”, “пропозиции” или просто “пункты”, подававшиеся правительству Петра I и содержавшие проекты реформ по управлению различными сторонами социальной, военно-политической и экономической жизни России. Среди них — проект Ал. Курбатова об усилении централизованного государственного контроля над “рудокопными и мануфактурными делами, заводами железными, селитренными, пороховыми, поташными и смальчужными и конскими и овечьими”; проект Ал. Нестерова о проведении переписи населения и об “уравнительном платеже” (1713), где впервые была высказана мысль о замене устарелой подворной системы прямого обложения подушной податью; проект И. Филиппова о совершенствовании местного управления; проект Ф. Салтыкова “Изъявления прибыточные государства” о развитии отечественной промышленности, об устройстве мануфак-

тур и заводов “во всем государстве, во всех губерниях”, что приведет к тому, что “великое число денег будет соблюдаться в Российском государстве”».

Другая особенность петровских реформ, которая впоследствии стала обязательным требованием успешного реформирования системы государственного управления в России, — ее системный характер. Системность означает всеохватность реформирования, включающего все или почти все подсистемы, определяющие общественно-политическую жизнь того времени. И как показал исторический опыт, действительный и для наших дней, успешность реформ в России всегда обеспечивалась их системностью. Такая системность реформ означает, что их круг чрезвычайно широк: от изменения системы летоисчисления и письменности до создания нового государственного управленческого аппарата. По своему воздействию на развитие общества как системы они были не равноценны. Те из них, которые кардинально меняли важные сферы жизни, определяли перспективы развития, относятся к стратегическим.

Наиболее крупные управленческие реформы стратегического характера (см. *Приложение 4*) относились к следующим сферам деятельности:

- преобразования в центральном и местном управлении;
- развитие крупной промышленности и государственная поддержка ремесленных производств;
- содействие развитию сельского хозяйства;
- укрепление финансовой системы;
- активизация развития внешней и внутренней торговли.

Для реализации этих стратегических проектов Петр I использовал средства, подсказанные реформаторами и самой жизнью. За основу брался западный опыт, приглашались западные специалисты всех уровней. Как свидетельствуют проекты Крижанича и Ордын-Нащекина (см. *Приложение 3*), новые правила, стереотипы поведения и технологии вынужденно приходилось импортировать. Так, Петр I, за неимением подходящих русских, был вынужден в



массовом порядке набирать на службу немцев и прочих европейцев, устанавливая им более высокое жалованье, чем русским.

«Особенно достойна упоминания пропорция, которую составляли люди нерусского происхождения, принадлежавшие к высшим классам, со времени Петра Великого и далее, — писал русский социолог Питирим Сорокин. — Петр не жалел усилий, чтобы привлечь в Россию талантливых иностранцев, и, как и его преемники, раздавал им высшие посты и почести. При его преемниках шотландцы, французы, голландцы, итальянцы, грузины, поляки, литовцы, татары, монголы и особенно немцы были представлены в высших классах в таком соотношении, которое намного превосходило их долю в составе населения России» (цит. по: *Маршев*, 2005. С. 312).

Петр I, взойдя на престол, поставил задачу «всего российско-го купечества рассыпанную храмину паки собрать», то есть вернуть купечеству утерянные в предшествующие столетия величие и народнохозяйственную значимость. Это делалось для того, чтобы «везде из того простиралась настоящая государственная польза», или, проще говоря, в фискальных целях. Для решения поставленной задачи Петр I в 1699 году затевает городскую реформу, по которой посадские люди (регулярные горожане) разделяются на две категории, они поименованы гильдиями, а третья категория вынесена за пределы гильдейской сетки. В перво-гильдейские горожане (они назывались гражданами) были вписаны банкиры, богатые торговцы (бывшие «гости» и члены гостиной и суконной сотен), ювелиры, лекари, мореплаватели; во вторую гильдию («подлые граждане») — мелкие торговцы и ремесленники. К третьей категории («подлые люди») были отнесены рабочие и приказчики. Гильдейские граждане получили право выбирать своих представителей в образованные Петром новые органы городского самоуправления (как в Голландии!) — бурмистровые палаты, магистраты. При этом сохранялись прежние органы городского управления — воеводские и приказные избы. Ратушам и магистратам предписывалось радеть о том, чтобы «купецкие люди» не разорылись и «казне Великого Государя

было пополнение», им от приказных людей передавалось ведение всеми торгово-промышленными делами. Однако из этой затеи ничего не вышло.

Начиная реформу по голландскому образцу, Петр I оставил за скобками существовавшие в Голландии политические и экономические вольности городских общин, сословную оформленность голландской буржуазии и другие элементы буржуазного социально-экономического устройства. Молодой царь решил использовать лишь фискальный опыт, усвоенный им в Голландии.

Насажденные Петром I органы самоуправления вскоре превратились в органы невиданного воровства и взяточничества, а «купецкие люди», с прицелом на которых в первую очередь и затевалась реформа, оказались в двойном капкане мздоимства и притеснения — со стороны старых воевод и новых бурмистров. Вместо вожаемого прибытка, как докладывали агенты царю, «премные явились кражи казны». Безусловно, Петр I много сделал для возвышения русского купечества. Для русской торговли он «прорубил окно» на европейские рынки, оградил ее стеной протекционизма от нахрапистой конкуренции иностранцев, расширил емкость внутреннего рынка и др. Однако ничего не было сделано для сословного отмежевания русской торговой буржуазии, которая осталась в рамках крепостного тягла — подушного налога.

Выдающийся русский экономист-самоучка, купец и промышленник И.Т. Посошков в своей «Книге о скудости и богатстве» (1724), адресованной императору, с горечью отмечал: «В немецких землях весьма людей берегут, а наипаче купецких людей, и того ради у них купецкие люди и богаты зело. А наши <...> нимало людей не берегут, и тем небрежением все царство в скудость приводят, ибо в коем царстве люди богаты, то и царство то богато; в коем царстве люди будут убоги, то и царству тому не можно быть богатому <...> Торг — дело великое» (цит. по: *Маршев*, 2005. С. 314).

Сочинение великого соотечественника, судя по всему, не пробило через чиновничьи заслоны к Петру I. Оно было отправ-

лено в секретные архивы, а сам Посошков заточен в Петропавловскую крепость, где вскоре, битый батогами, закончил свою жизнь на тюремных нарах. А ведь он во многом (даже в названии своей книги) на целых полстолетия опередил экономические размышления А. Смита.

Одной из наиболее последовательно реализованных стратегий Петра I была административная реформа. Начало ей положил указ от 1708 года «Об учреждении губерний», который впервые в истории российского государства учредил территориальное деление страны. Во главе губерний стояли губернаторы, которые назначались бессрочно, могли быть в любой момент смещены царским указом, выполняли текущие предписания царя и следующие функции: руководство войсками, набор рекрутов; сбор налогов, таможенные сборы; надзор за кабацкими средствами; розыск уголовных преступников и беглых крестьян, подавление мятежей; ликвидация чрезвычайных ситуаций (эпидемий, пожаров). Предусмотрена была и должность вице-губернаторов, которые брали на себя управление губернией в отсутствие первых лиц.

Губернии делились на более мелкие территории — провинции и далее уезды. Во главе провинций стояли обер-коменданты, уездов — коменданты. Гражданскую администрацию уездов возглавляли ландраты.

Реформа высшей государственной администрации началась с учреждения Сената — постоянно действующего органа, который решал административные вопросы как по региональным, так и по функциональным направлениям. Сенат унаследовал некоторые функции ранее существовавших приказов. Например, вместо Разрядного приказа при Сенате функционировал Разрядный стол, в котором имелись списки служилых людей, отслеживались назначения и передвижения по службе, учитывались дворянские недоросли, которых надо было призывать на службу. Несколько позже были учреждены коллегии, которые ведали решением функциональных вопросов во всем государстве. Коллегии подчинялись царю и Сенату. Первоначально были созданы 12

коллегий, но их число изменялось. В некоторых коллегиях сложилась система местных функциональных органов управления: например, Юстиц-коллегии подчинялись надворные суды и т.д. Коллегии имели четко ограниченную сферу деятельности. Губернаторы были обязаны подчиняться их решениям.

Согласно Генеральному регламенту, коллегии подразумевали коллективное рассмотрение вопросов (что и обусловило название данных органов власти). Обо всех действиях, особенно доходах и расходах, в коллегиях должна была вестись отчетность. Служащие коллегий (как ее члены, так и секретари) должны были приносить присягу на верность государю. Коллегии возглавляли президенты, которые вели документооборот и организовывали работу.

Значительное место в преобразованиях заняла судебная система. До петровских преобразований в России отсутствовала система специальных судебных учреждений. Правосудие вершили органы государственного управления (Боярская дума, Земские соборы, приказы) и отдельные должностные лица (царь, бояре, воеводы). Правда, появилась небольшая группа судебных приказов: Московский судный, Владимирский судный, Патриарший разрядный и некоторые другие.

Формирование абсолютистского государства потребовало создания общегосударственной судебной системы. Она складывалась в течение нескольких лет. Главными судебными органами стали Сенат и Юстиц-коллегия. Возникнув как высшее законосовещательное и административное учреждение, Сенат постепенно эволюционировал преимущественно в контрольный и судебный орган. Сенат являлся высшей апелляционной инстанцией, его решения были окончательными. По особому повелению царя он мог рассматривать дела и в качестве суда первой инстанции. Обычно это были государственные преступления. Через Юстиц-коллегию Сенат осуществлял контроль над деятельностью всех судебных органов государства. Юстиц-коллегия также являлась апелляционной инстанцией для нижестоящих судов. Ею были выработаны общие правила деятельности для судов, про-

ведена работа по обобщению судебной практики. В губерниях была учреждена должность ландрихтера (местного судьи), а Россия была поделена на судебные округа, в которых были созданы надворные суды, имевшие коллегиальное устройство. Надворные суды были вышестоящей инстанцией для провинциальных и городских судов, которые могли быть как коллегиальными, так и единоличными.

Главная особенность судебной системы заключалась в том, что суд, несмотря на робкую попытку превратить его в отдельную ветвь государственной власти, так и не был отделен от администрации. Во-первых, сохранилась и даже усилилась роль царя в отправлении правосудия (что, в общем, типично для абсолютных монархий, характеризующихся сосредоточением в руках монарха не только законодательной и исполнительной, но и судебной власти). Во-вторых, были сохранены судебные функции губернаторов и воевод. В 1722 году низшее звено судебной системы — провинциальные суды были реорганизованы таким образом, что фактически судебная власть оказалась у провинциального воеводы, ставшего главой этого суда. В-третьих, судебные полномочия остались у приказов и коллегий: так, Коммерц-коллегии были подсудны торговые и вексельные дела, Вотчинной коллегии — земельные споры, Мануфактур-коллегия судила членов ремесленных цехов, Преображенский приказ разбирал политические дела и т.д. С учреждением городских магистратов они являлись одновременно и органами управления, и органами суда. В-четвертых, существовала вотчинная юстиция помещиков в отношении крепостных крестьян.

С целью упорядочения работы государственного аппарата была издана «Табель о рангах». Она стала первым законодательным актом, регулирующим государственную службу в России. Ее действие распространялось на военную, статскую (гражданскую) и придворную службу. Все служащие подразделялись на 14 классов: 1-й считался высшим, 14-й — низшим. Первоначально это были должности государственной службы, позднее — чины, разряды чиновников и военнослужащих. Этот закон устанавливал

обязательность службы для дворян, определял порядок ее прохождения, продвижения по служебной лестнице. Лицам недворянского происхождения он давал возможность получить за службу личное (для этого в XVIII веке было достаточно выслужиться до 14-го класса в гражданской службе) и даже потомственное дворянство (это право давалось при достижении 14-го класса в военной и 8-го класса в гражданской службе). С принятием «Табели о рангах» принцип родовитости при формировании государственного аппарата заменялся принципом служебной пригодности. Уравняв гражданскую службу с военной, «Табель о рангах» завершила процесс формирования чиновничества как привилегированной социальной группы в государстве.

Значительное место в стратегии планирования и реализации реформ занимали преобразования в военной сфере. Выработка военной стратегии в государственном управлении была тем более необходима в связи с тем, что внешняя политика при Петре I носила завоевательный характер. Почти 25 лет велась Северная война. Кроме того, Петр предпринимал походы на турок в Причерноморье и на Каспии. Это требовало увеличения армии, формирования больших военных соединений, постоянно находившихся в боевой готовности. По замыслу Петра I, государство берет на себя обязательство призыва на военную службу и формирования армии. Регулярная армия заменяет дворянское ополчение и профессиональных военных (стрельцов).

Прежний способ формирования армии — из служилых людей по призыву и из стрельцов на профессиональной основе — имел следующие недостатки. Служилые люди составляли не более 1—2% населения, поэтому число призывников было невелико. Стрельцы же представляли собой вооруженных людей, постоянно находившихся в Москве. Они имели возможность оказывать давление на правительство, то есть приобрели излишнее политическое влияние (Реформы Петра I, 1937).

Воинская реформа Петра состояла в следующем. Солдат рекрутировали из «низшего» сословия. Срок службы рекрутов составлял 25 лет, рекруты определялись по жребию или по решению кре-

стьянской общины по одному человеку от 20 крестьянских или посадских дворов. При Петре рекрутские наборы проводились постоянно. Императрица Елизавета Петровна установила ежегодные рекрутские наборы с одной пятой части государства.

Дворянин при Петре обязан был пожизненно находиться на службе. Старость и увечье не освобождали, как раньше, от службы, престарелых и инвалидов переводили на гражданскую службу. Дворяне обязаны были нести воинскую службу с пятнадцати лет, начиная с рядового звания.

Для выявления наличного состава дворян и годности их к службе при Петре несколько раз проводились дворянские смотры. Все не служащие дворяне были обязаны являться на смотр (своего рода призывную комиссию), по результатам которого дворяне отправлялись на учебу, зачислялись на службу или после медицинской комиссии отправлялись в отставку.

Реформы Петра I позволили увеличить численность армии, укрепить дисциплину, улучшить комплектование и снабжение воинских частей за счет централизованных государственных мер. В то же время доля военных расходов в экономике страны существенно возросла. перевооружение не всегда положительно сказывалось на состоянии армии. Например, обмундирование, соответствующее русскому климату (сапоги, шинель и папах), было заменено на неудобное европейское (башмаки, чулки, камзол, треуголка и т.д.). В начале правления Петр I боролся с влиянием профессиональных военных на государственную власть. Однако в ходе его реформ роль военных в государственном управлении существенно возросла: армия использовалась для решения внутренних дел, в том числе для сбора налогов и т.д. Воинский устав, принятый в 1716 году, распространялся также и на гражданскую службу, подчиняя весь государственный аппарат воинской дисциплине. Это привело к введению смертной казни за должностные преступления чиновников всех уровней. В России существенно ужесточилась система наказаний.

Петр I ограничил самостоятельность православной церкви, подчинил ее своему влиянию: он запретил выборы нового пат-

риарха, фактически упразднив этот пост. Петр I хорошо знал лютеранство и был согласен с позицией Мартина Лютера, что светские правители имеют право регулировать церковные дела. В книге «Очерки истории Санкт-Петербургской епархии» (1994) говорится: «Петр I воспринимал Церковь и ее служителей как орудие нравственного воспитания народа. Церковь для него лишь учреждение в государстве, ничем не отличающееся от других. Самостоятельная Церковь под управлением независимого от государственной власти Патриарха не вписывалась в систему бюрократического государства с абсолютной иерархией власти и самодержавным царем».

Реформа проводилась под сильным влиянием зарубежных «консультантов». Так, Духовный регламент, установивший регулирование деятельности церкви Синодом, который входил в государственную администрацию, разрабатывался английскими и немецкими протестантскими юристами. В соответствии с их рекомендациями Духовная коллегия, преобразованная в Святейший синод, была полностью подчинена императору. Сам Синод был разделен на два департамента. Первый, состоящий из шести архиереев, распоряжался церковными делами; второй отдел, состоящий из шести мирян, взял под контроль церковное имущество и все земли. Впоследствии второй департамент под названием «Коллегии экономии синодального правления» был передан Сенату. Вся экономическая жизнь церкви была полностью подчинена государственному контролю. Считая безбожников людьми вредными для государства, царь издал указ, по которому стало обязательным для всех жителей России ежегодно исповедоваться и ходить в праздничные и воскресные дни в церковь. Справедливо замечание, что реформа церковного управления способствовала падению материального и морального статуса православной церкви. Обязательное посещение церкви приводило к формализму, показному рвению, ханжеству» (*Байнова*, 2006. С. 103).

Стратегия Петровских реформ включала и реформу местного самоуправления. Были упразднены должности губных старост,



а вместо них была введена практика выборов лиц дворянского сословия для решения местных вопросов. Выборные должности именовались вначале ландратами, затем земскими комиссарами. На эти должности выбирались лица из местных дворян, которые имели две функции: сбор налогов и суд. Земские комиссары находились в большой зависимости от государственных чиновников и особенно военных наместников.

Деятельность провинциальных властей контролировалась посланными из столицы гвардейскими офицерами, которые по собственному усмотрению могли вмешиваться в местные дела. Реформа самоуправления не была поддержана дворянством, которое не проявляло интереса к выборам столь маловлиятельного лица, как земский староста. На селе самоуправление осуществлялось в поземельной общине, функциями которой были сбор податей и поставка рекрутов. Сельская община также оказывала помощь нуждающимся за счет собственных пожертвований.

Реформа городского управления проводилась в два этапа. В городах была организована Бурмистерская палата, вскоре переименованная в Ратушу, в функции которой входили сбор косвенных налогов и суд городского населения. В 1720 году в городах были введены магистраты, которые подчинялись Главному магистрату в Петербурге. Магистраты избирались «регулярными гражданами», имевшими собственность на территории города. Горожане, не имевшие собственности, относились к «нерегулярным» и права выбора не имели. В функции магистратов входили сбор налогов, суд, охрана правопорядка, пожарная безопасность, открытие школ и богаделен. Несмотря на широкие полномочия, магистраты не стали действенным органом самоуправления из-за отсутствия средств. У городов не было собственных источников доходов, все мероприятия могли проводиться либо за счет государства, либо за счет частных благотворителей. Таким образом, роль и значение местного самоуправления при Петре I существенно уменьшились (Куликов, 2003. С. 122).

Существенным элементом стратегии петровских реформ была реформа экономических отношений и хозяйственной деятельно-

сти. Император реорганизовал систему сбора налогов: согласно его указу, все мужское крестьянское и посадское население облагалось подушной податью, независимо от возраста, физического состояния и доходов. Таким образом, подать тяжело сказывалась на беднейших крестьянах, семьях с малолетними детьми, инвалидами и престарелыми. Дворяне и духовенство подати не платили, однако они имели обязанности по государственной службе. Введение подушной подати способствовало развитию барщины. Так как государство изымало у крестьян денежную наличность, помещики были вынуждены увеличивать повинности и заставлять крестьян отрабатывать не только на сельскохозяйственных работах, но и на заводских предприятиях. Отношения в социально-экономической сфере регулировал устав Главного магистрата, который требовал от полиции вести учет налогоплательщиков, торговых связей, ремесла, приказывал провести проверку состояния городского хозяйства. Полиции предписывалось вникать в частную жизнь граждан, в том числе регулировать расходы домашнего хозяйства, заниматься воспитанием молодых людей. На полицию возлагались экономические функции (регулирование цен) и санитарные. Регламент предписывал заключение под стражу в смиренные дома за асоциальное поведение без суда и обвинения в конкретном преступлении.

Петр I по праву считается отцом (М.И. Туган-Барановский называет его «крестным отцом») русской промышленности. Действительно, взойдя на царство, он застал в огромной стране не более десятка хилых мануфактур, выпускавших самые примитивные изделия, а оставил после себя 223 (по другим сведениям — 233) фабрики, способные производить для своего времени лучшее вооружение и оснастку (*Байнова*, 2006. С. 124). Он был обуравем главной идеей: превратить Россию в промышленно развитую державу. На осуществление этой идеи были направлены его неукротимая энергия, организаторский талант, экономические ресурсы всей страны.

Развитию русской промышленности препятствовали три причины: 1) жесткая конкуренция иностранцев; 2) отсутствие квали-

фицированных рабочих; 3) отсутствие рынка сбыта для продукции будущих фабрик и мануфактур (оно и понятно: пушки, мушкеты, парусина и пр. не являются товарами народного потребления). Петр I разрешает эти проблемы типичными для его правления мерами: 1) устанавливает жесткие протекционистские тарифы; 2) открывает посессионные фабрики с принудительным трудом, к которым прикрепляет беглых крестьян и всякий социально ущербный сброд; 3) вместо рынка внедряет то, что уже в советские времена получило название госзаказа. Проблему же нахождения средств для организации такой капиталоемкой сферы хозяйства, как промышленность, Петр I решает опять-таки нажимно-приказным методом. Он приказывает составить список наиболее «капитальных» купцов России, а затем доставить их в Москву (причем некоторых — под конвоем), где им велено было сорганизоваться в торгово-промышленные компании. В эти компании (их насчитывалось 18—20) государь притянул и дворянские капиталы, в том числе капиталы высшей знати — Апраксина, Шарифова, Меньшикова, Толстого и др. (*Маршнев*, 2005).

Так Петру I удалось в кратчайшие сроки мобилизовать крупные по тому времени капиталы, накопленные в основном торговой буржуазией, для нужд военной промышленности. И петровские фабрики и заводы заработали. Правы те, кто называет Петра I отцом русской промышленности. Но можно ли называть первого русского императора отцом промышленного предпринимательства, как это делают многие исследователи экономической истории России? Ответ на этот вопрос однозначен: нет. Развития отечественного промышленного предпринимательства (то есть рыночного, капиталистического способа производства) в условиях феодально-крепостнического уклада петровской России не было и не могло быть. Ни одна категория из современного определения предпринимательства — экономическая свобода, собственность, готовность к рыночной конкурентной борьбе, готовность к риску, способность к инновациям и др. — не была характерна для петровских реформ. «Поразительно, но факт: купцы, чьи капиталы были мобилизованы на нужды про-

мышленности и кто был вовлечен в “кумпанства”, не являлись собственниками управляемых ими предприятий, их собственником являлось государство» (Байнова, 2006. С. 51).

Таким образом, если не было промышленного предпринимательства, значит, не было и промышленной буржуазии. В лучшем случае можно лишь говорить о том, что в эпоху Петра I были созданы достаточные предпосылки и необходимые условия для зарождения в России промышленной буржуазии.

Эти предпосылки и условия сохранялись и при преемниках Петра Великого, однако положение с формированием промышленной буржуазии практически не менялось. Казенная промышленность, находившаяся в руках государства и представлявшая своеобразный военно-промышленный комплекс XVIII века, являлась, по сути, лишь одной из сфер крепостнической системы хозяйства.

Реформы Петра I вызвали негативное отношение в различных слоях общества. Для этого были причины. В частности, простой народ был недоволен увеличением повинностей и налогов, потерей личной свободы и закрепощением; положение крестьян (основного населения России) существенно ухудшилось. Недовольство церковных слоев вызвало введение неканонической, противоречащей православным законам системы управления. В свою очередь, аристократические слои были недовольны ликвидацией их привилегий, потерей влияния на государственную власть через Боярскую думу. Реформатора боялись и ненавидели многие, если не большинство общества. Недаром его в народе считали антихристом.

Однако существовали и общественные слои, поддерживающие петровские реформы и получившие от них зримые выгоды. Наибольший выигрыш получили дворяне. Несмотря на то что у них появилась обязанность идти на государственную службу, они получили возможность участвовать в высшем государственном управлении, увеличились их права в эксплуатации крестьян.

Реформы Петра I ознаменовали собой смену управленческой парадигмы в России, которая проявлялась в отказе от ряда устойчивых стереотипов и формировании новых.

На практике, в обобщенном виде, эти реформы означали полную замену феодальных принципов организации аппарата управления бюрократическими принципами. В методологии изменилось понимание и осмысление целей, задач, форм и методов государственного управления и порядка прохождения государственной службы, причем глубинные, сущностные изменения были более радикальны, чем их внешние проявления. Так, в частности, свелось к чисто формальной роли религиозное обоснование легитимности государственного управления, игравшее роль фундамента любой теоретической конструкции прошлых эпох.

В той мере, в какой рациональное представление о целях и задачах управления вытеснило религиозное, утратила и свою всеобщность концепция «власть от Бога». Она появляется в документах той эпохи лишь изредка, когда необходимо зафиксировать в народном сознании абсолютную власть императора — источника всех форм управленческой деятельности. Именно так выглядит ссылка на божественную природу власти в «Артикуле воинском», утвержденном Петром I в 1715 году: «...Его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен. Но силу и власть имеет свои государства и земли, яко христианский государь, по своей воле и благоумению управлять» (Российское законодательство, 1984. С. 331).

С другой стороны, была прервана национальная традиция управления. Для подготовки проектов административных реформ авторы петровских времен использовали теоретико-методологическую базу управления, сформировавшуюся в европейских странах в XVI—XVII веках, а большинство документов являются подправленными переводами соответствующих законов Швеции и других европейских стран.

Скорость и масштабы преобразований всей системы государственного управления были такими, что современники не имели времени и возможности их адекватно оценить и определить их место в широком историческом контексте.

В пореформенной системе государственного управления Империи в качестве субъекта управления рассматривался весь аппарат государственной власти, от императора до чиновников нижнего звена. Но при этом чиновничеству было отказано в праве принимать решения за рамками уставов и кодексов, утвержденных монархом. По сути, это была механистическая модель управления, доминировавшая в странах Северной Европы, где функция управления сводилась к строгому и точному исполнению принятых монархом решений. Эта деятельность должна быть регулярной, то есть находиться в жестких рамках инструкций и регламентов. Каждый чиновник должен стать деталью машины управления, направляемой государем к цели, как формально объявленной («крепкое хранение прав гражданских»), так и понимаемой без слов — усилению государства, как эффективного и отлаженного инструмента в преобразовательной деятельности императора.

Теперь любой проект преобразований, любые доношения, записки и письма, подаваемые на имя государя, чтобы быть прочитанными и получить минимально благосклонное отношение, должны были соответствовать этой концепции, то есть систему можно было развивать, только не покушаясь на ее базовые постулаты. А предложения по совершенствованию системы государственного управления должны были составлять лишь часть более широкой программы преобразований. Поэтому ожидать найти здесь более или менее целостную концепцию не приходится. Так, Федор Салтыков, агент Петра I в Лондоне, в своем «Изъяснении прибыточныя государству» (1713) предложил учредить в системе государственного управления две высшие должности «референдария государственного» и «регента государственного». Функция референдария, по его мнению, должна состоять в том, чтобы «смотреть и рассуждать и советовать с Сенатом, предлагая им, что принадлежит чинить в государстве, в государственных прибылях». Регент же должен в первую очередь контролировать расходы государственного аппарата, устанавливая размеры жалованья чинам гражданской и военной службы

и устранять «напрасные расходы» (*Павлов-Сильванский*, 1897. С. 36).

Алексей Курбатов, вице-губернатор Архангельской губернии в 1711—1714 годах, в «Пунктах о кабинет-коллегиуме», советовал создать наряду с Сенатом еще одно учреждение, ответственное за взаимодействие между центральными и местными органами государственного управления. Само это взаимодействие мыслилось им в духе петровского правления — циркулярно-бюрократическим: «Всякие именные тайные и явные указы, о чем к пользе государственной примыслиться может, записывать и посылкою указов, куды надлежит, по коллегиям и по губерниям, производить в действо и спрашивать частократно исправления» (*Павлов-Сильванский*, 1897. С. 66).

Капитан-поручик Конан Зотов, обучавшийся во Франции морскому делу, направил Петру I в 1716 году «Письмо о генерал-ревизоре». Предлагая ввести новую должность в центральном управлении, он видел задачу генерал-ревизора в том, чтобы «мочь прочитать, рассуждать, поверять, подтверждать и поправлять или исправлять все, что не определится или не учинится в Сенате, и принужден, вместо самого государя, укорять, уличать, выговаривать и страшать гневом государевым, и потом государю извещать и доносить о всем, а именно о всем, что касается государева и государственного интереса, государевой и государственной чести <...> одним словом, всякие дела, которые худо вершатся, он их повинен переделать и по своему рассуждению вершить» (*Павлов-Сильванский*, 1897. С. 69).

Все вышеприведенные суждения были учтены императором в его административных реформах, в частности, при введении должностей обер-фискала и реформе Сената 1721 года.

Наиболее же цельным и альтернативным проектом стал набор предложений, содержащийся в сочинении Ивана Посошкова «Книга о скудости и богатстве» (см. *Приложение 5*). Он начинает свои предложения по совершенствованию системы управления с просьбы государю: «порадеть» за его подданных, чтобы приказные люди «убытку не чинили», а также истребить в судах

и канцеляриях волокиту и мздоимство. Ссылка на божественные законы присутствует в сочинении Посошкова, но значительно более важно рациональное объяснение необходимости совершенствовать государственный аппарат — от его качественной работы напрямую зависит рост благосостояния населения, а от этого, в свою очередь, — сила и могущество государства (прямая перекличка с воззрениями Крижанича и, естественно, европейской политической мыслью XVI—XVII веков от Бодена до Гоббса). Очень характерна и в духе эпохи отсылка к опыту «немецких земель», где чиновничество «людей бережет, наипаче купецких».

Когда же Иван Посошков переходит к изложению главного средства исправления недостатков государственной службы — составлению нового Уложения, выявляется суть его воззрений. По мнению автора, государственный аппарат должен быть поставлен под контроль представительной законодательной власти, что никак не умалит самодержавия императора. А его мысль о том, что знание законов населением должно стать главным условием эффективной работы чиновничьего аппарата, опередила воззрения современников на сто лет и нашла свое воплощение в деятельности М.М. Сперанского в 1820-х годах (см. *Приложение 8*).

С организационной точки зрения главным недостатком реформ Петра I было увеличение государственного аппарата, а следовательно, и расходов государства на собственные нужды. Это привело к повышению налогов. Кроме того, разрастание подконтрольных государству сфер деятельности неизбежно ведет к росту коррупции, так как дает повод для злоупотреблений. Реформы Петра I сформировали идеологию ничтожности человеческой личности, человеческих ценностей по сравнению с интересами государства. «Расширение прав и задач государства привело к образованию «полицейского государства», которое брало на себя руководство всеми видами человеческой деятельности, считало возможным регламентировать религиозную жизнь подданных, вмешиваться в их частное хозяйство и жизнь, в их промышленные и торговые дела» (Очерки истории Санкт-Петербургской епархии, 1994. С. 137).



Реформы Петра I имели серьезный недостаток с точки зрения государственной системы. Петр I не определил порядок передачи государственной власти. Приговорив к смертной казни законного наследника и опасаясь интриг, император постарался изменить порядок наследования престола. Он издал закон, по которому император имел право сам назначить себе наследника и передать высшую государственную власть по завещанию. Однако сам он написать завещание не успел.

Изучение Петровских реформ полезно, так как дает возможность понять, каким образом системный характер преобразований позволяет добиваться радикальной смены парадигмы стратегического развития, а, с другой стороны, несистемный, «половинчатый» характер преобразований оставляет реформаторам такой большой груз прошлого, что задуманные даже самые радикальные преобразования в той или иной сфере общественно-политической жизни как бы «замыливаются», скрадываются, будучи наложенными на фон, несущий в себе противоречия прошлого и отторгающий новое или смягчающий его радикализм.

Системность реформ эпохи Петра I проявляется также в том, что они заложили длительный тренд изменений, который сохранился в последующей истории развития и реформирования государственного управления в России. И не случайно, что с воцарением Екатерины II и до конца XVIII столетия теория государственного управления в России воспринималась как часть более крупной теоретической конструкции — системы идей европейского Просвещения. Набор идей, выдвинутых Локком, А. Смитом, Вольтером, Монтескье и другими мыслителями эпохи Просвещения, воспринимался в России как последнее слово европейской науки и не подлежал ни критике, ни обсуждению. Соответственно каждый, кто писал на темы управления, принимал как данность понятие «естественных прав» человека; концепцию «общественного блага»; принципы «равенства всех перед законом», «разделения властей»; а также экономическую доктрину меркантилизма. Но при этом, в зависимости от того, чьи интересы выражал тот или иной автор и какие цели он преследовал,

возникла специфическая трактовка базовых элементов концепции Просвещения, применительно к формам и методам государственного управления.

Первой по времени стала трактовка, отраженная в «Наказе» Екатерины II Уложенной комиссии (см. *Приложение б*). Утверждая в качестве цели государственного управления достижение «самого большего ото всех добра», императрица в своем «Наказе» представила модель управления просвещенного абсолютизма. В этой модели государственное управление разделено на две части, причем в каждой из частей действуют собственные подходы к управлению. Одна часть, «малая» — правление бюрократическое, представленное Сенатом и другими органами государственной власти («правительствами»). Здесь предлагаются два метода: а) утверждение в обществе «нерушимых» законов, охраняющих «вольность» и «безопасность» граждан; б) жесткий полицейский контроль над обществом, во имя торжества нерушимых законов.

Вторая, «великая» часть управления — это деятельность самой императрицы. Объявив монарха источником власти, Екатерина, в противовес модели, создаваемой Петром I, отстраняется от непосредственного управления, оставляя себе контрольные функции (*Омельченко*, 1993). Один из базовых принципов «Наказа»: «Лучше, чтоб Государь ободрял, а законы бы угрожали», — предоставляет бюрократическим органам право на самостоятельное принятие управленческих решений, но позволяет императорской власти вмешиваться в любую «отрасль» управления для ее корректировки. Таким образом, в «Наказе» государственное управление предстает в виде двусоставной системы контроля. «Правительства», то есть органы бюрократического управления, от высших до низших, контролируют правильное исполнение законов подданными, монарх же контролирует бюрократический аппарат и в случае необходимости либо совершенствует законы, либо корректирует деятельность чиновников.

В противовес двусоставной модели управления Екатерины II, в которой идеи Просвещения оказались сильно потесненными теорией «регулярного» (или даже «полицейского») государства, ши-

роко распространенной в Пруссии и других германских землях в середине XVIII века, те авторы, которых принято именовать деятелями Просвещения, пытались сформулировать принципы управления, более точно отражающие собственно просветительские воззрения на государство. Так, крупнейший правовед того времени, профессор Московского университета С.Е. Десницкий в своих предложениях Екатерине II по совершенствованию государственного управления попытался согласовать самодержавный характер власти с концепцией разделения властей. Выход он видел в том, чтобы, оставив за императрицей и Сенатом законодательную власть, исполнительную передать на региональный уровень, а контроль над ее действиямиверить власти «судительной». Кроме того, именно Десницкий, будучи учеником А. Смита, дополнил уже признанные методы управления (создание законов, контроль, поощрение и наказание) методами экономическими.

В короткой рецензии секретаря Сената Я.П. Козельского на книгу немецкого автора Мозера «Государь и министр» в концентрированном виде сформулированы черты «регулярного» управления: отказ от аристократического принципа при назначении на должности, христианский морализм, необходимость обучения делу управления, строгость и методичность при выполнении служебных обязанностей, соответствие наград заслугам. Если взгляды, изложенные в екатерининском «Наказе», скорее относятся к разряду благих пожеланий тем, кто трудится в сфере управления, то С.Е. Десницкий и Я.П. Козельский писали уже о технологии государственного управления, каждый в своей сфере: первый — о системе управления и эффективности экономических методов, второй — о самом слое управленцев, критериях подготовки и отбора и методах взаимодействия внутри управленческого аппарата, что позволило в дальнейшем сформулировать рациональные модели системного государственного управления.

## Глава 10

# СТРАТЕГИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

В послевоенный период, когда завершилось формирование в СССР жесткой административно-командной системы государственного управления, довольно скоро стали заметны изъяны. Положение усугублялось тем, что эти изъяны все в большей степени препятствовали развитию не только экономики, но и всех других сторон общественной жизни.

Кроме того, государственное управление было чрезвычайно политизировано. Коммунистическая партия контролировала Советы, министерства и другие органы государственной власти и управления с помощью системы подготовки и подбора кадров государственных служащих и издания обязательных к исполнению директив. Монопольное право партии на политическую и идеологическую сферы не только не подвергалось сомнению, но и любые попытки поднять вопросы относительно целесообразности сохранения положения дел в этих сферах рассматривались как государственные преступления.

В то же время осуществлялись попытки изменить некоторые тактические подходы к государственному и партийному управлению, свидетельствовавшие о стремлении части высшего партийного и государственного руководства СССР выйти за рамки установившейся централистской модели командно-административной системы, исчерпавшей свои мобилизационные возможности после завершения восстановления разрушенного войной народного хозяйства, создания ракетно-ядерного оружия.

После смерти Сталина первой попыткой осуществить административную реформу была реформа 1957 года, когда по ини-

циативе Н.С. Хрущева был осуществлен переход к управлению промышленностью и строительством по территориальному принципу, через Советы народного хозяйства (совнархозы) экономических административных районов (см. *Приложение 12*). Главным предназначением совнархозов было пресечение ведомственных тенденций в развитии промышленности.

Эта реформа не только не привела к желаемым результатам, но и оказалась достаточно противоречивой по своим последствиям. С одной стороны, совнархозы позволяли комплексно подходить к новым задачам, требовавшим более полного учета разнообразных территориальных интересов, особенно при решении социальных вопросов и в области развития сельского хозяйства. Кроме того, новая система давала возможность советским органам шире проявлять инициативу для осуществления своих полномочий. С другой стороны, снижался профессиональный уровень принимаемых управленческих решений, терялись связи отраслевого характера, что затрудняло регулирование действий руководителей промышленных предприятий, особенно в области развития наукоемких производств. Не могла формироваться единая государственная политика в области технического прогресса, поскольку не координировались соответствующие решения отдельных районов. В ходе реформы не осуществлялись задачи укрепления хозяйственного расчета, повышения роли прибыли и усиления материальной заинтересованности предприятий в результатах их производства. Если раньше государственные интересы уступали отраслевым, ведомственным, то теперь общегосударственные цели стали отходить на второй план под напором местных, республиканских и региональных интересов.

Дискуссия, развернувшаяся в стране в период с 1962 по 1965 год, по вопросам совершенствования системы и методов управления народным хозяйством, предшествовала проведению хозяйственной реформы середины—конца 1960-х годов. В этот период была выдвинута идея о согласовании авторегулирующих функций товарно-денежных отношений с плановым регулятором социали-

стической экономики, нашедшая отражение в теории оптимального планирования. Считалось, что тем самым будет создан механизм обратных связей, позволяющий стимулировать производителей и наладить необходимые информационные потоки к плановым органам. Система оптимального функционирования экономики с помощью оптимальных цен и нормативов согласовывала хозрасчет с планом, а рентабельность — с народнохозяйственной эффективностью.

Период с 1965 года по начало 1990-х годов характеризуется проведением в стране трех реформ, направленных на совершенствование системы управления народным хозяйством. К ним относятся:

- реформа системы управления экономикой 1965 г.;
- реформа системы управления 1979 г.;
- попытка добиться ускорения социально-экономического развития (1986) и развить самоуправленческие начала в обществе (1989—1991).

В эти же годы были предприняты попытки обратиться к задачам управления, в том числе и государственного управления, традиционно относимым к гуманитарной сфере, с позиций точного знания.

В 1979 году была предпринята очередная неудачная попытка реформы хозяйственного механизма. Основные ее инструменты состояли в переходе к оценке деятельности предприятий на основе норматива чистой продукции, жестких требований к выполнению поставок по договорам, распределении прибыли по стабильным нормативам. Однако и на этот раз ввести долговременные нормативы, создающие механизм зависимости предприятий от результатов их деятельности, не удалось, и сбалансированного в масштабе страны плана экономического и социального развития создано не было. В результате постоянного несовпадения стимулов, движущих производством, и общественных интересов экономика страны оказалась в глубоком кризисе, и нужны были радикальные меры, не сводимые к частным изменениям управленческого механизма.

В середине 1980-х годов к власти пришли новые лидеры во главе с М.С. Горбачевым, ориентированные на быстрые и радикальные реформы, имевшие основной целью ускорение социально-экономического развития страны. Первоначально руководство страны считало возможным перестроить систему управления, сделав акцент на переходе от административных к экономическим методам управления и усилении хозяйственной самостоятельности предприятий и объединений путем перевода их на полный хозяйственный расчет и самофинансирование. Это требовало также серьезного изменения в механизме взаимодействия союзных и территориальных органов управления, отказа от преимущественно директивного характера отношений. Причем политическое руководство полагало, что осуществить это можно достаточно быстро, за год-полтора, сосредоточив основные рычаги управления в центре, в союзных министерствах и ведомствах.

Однако на практике экономика продолжала стагнировать. Половинчатые меры правительства по развитию рыночных отношений в условиях централизованного распределения основных материальных ресурсов не давали позитивных результатов, усиливался дефицит потребительских товаров, расширялась теневая экономика. Ветер перемен в этот период больше всего коснулся гласности, свободы обсуждать злободневные вопросы политики государства, этических норм взаимоотношений власти и общества.

После распада СССР изменения в основном коснулись политического содержания системы государственной власти. Прямой политический контроль со стороны правящей партии над государственным аппаратом, что являлось типичным для советского режима, был разрушен, и в рядах управленческого аппарата шла интенсивная смена кадров, поскольку многие высокопоставленные чиновники переходили на более выгодную работу в нарождающемся частном секторе. Взаимоотношения между государственной администрацией и экономикой были также поставлены на другую основу, они перестали носить тотально обя-

зывающий со стороны государства характер, начались поиски форм партнерских отношений.

В политическом руководстве страны не существовало какой-либо единой стратегии модернизации госаппарата, поэтому в России не была проведена реформа государственной службы, предполагающая превращение ее в открытую систему, имеющую прямую и обратную связь с гражданами и их организациями, находящуюся под эффективным общественным контролем и одновременно профессиональную по своему характеру, предполагающую отбор и продвижение кадров на основе открытых конкурсов, объективных процедур проверки и подтверждения деловых качеств. Поэтому изменения носили ситуативный характер и не могли решить ни одной из существенных задач соответствия государственной службы новым рыночным и политическим условиям. То же можно сказать о структуре органов государственного управления, характере их функций, качестве решения управленческих задач. Основные меры по осуществлению преобразований в административном аппарате и взаимоотношениях органов государственного управления можно разбить на несколько относительно самостоятельных этапов.

Первый этап преобразований структуры и функций органов исполнительной власти РФ датируется 1991—1993 годами. Рассматривая данный период времени, следует отметить весьма существенные структурно-функциональные изменения в системе исполнительной власти. Однако эти преобразования имели весьма узкий характер, обусловленный начавшейся либерализацией экономики.

Второй этап реформирования административной структуры и госслужбы приходится на 1994—1996 годы. 12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации, существенно изменившая как принципы государственной власти, так и ее структуру. Установление на территории РФ конституционного строя отразилось и на исполнительной власти, на ее взаимоотношениях с иными ветвями государственной власти. На этом этапе преобразований были предприняты некоторые меры по



обновлению механизма государственной власти в целях его перевода в русло принципов правового государства.

Третий этап реформирования государственного управления проходил в 1997—1999 годы. Основной составляющей реформаторской работы в этот период являлась выработка концепции административной реформы. Президентское послание 1997 года включало в себя вопросы государственного строительства. Однако широкого обсуждения планов административной реформы не было, а принимаемые в этот период нормативные акты не были реально направлены на изменение структуры и функционирования государственной власти.

Четвертый этап попыток осуществления административной реформы начался в январе 2000 года и получил завершение в 2002 году. Отправной точкой этого этапа была смена президентов. По инициативе нового президента в начале декабря 1999 года был учрежден фонд под названием «Центр стратегических разработок», который начал активную работу над новой концепцией реформы государственного управления.

Пятый этап был связан с «Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах» (см. *Приложение 15*). Реализовать намеченную в «Концепции» инновационную модель государственного администрирования в полной мере не удалось? Что объясняется как объективными (экономический кризис), так и субъективными причинами, связанными с отсутствием понимания разработчиками «Концепции» тех трудностей и проблем, с которыми неизбежно столкнутся попытки претворить замысел в жизнь.

Основной вопрос любой административной реформы — изменение власти как важнейшего института государства, наиболее последовательно воплощающего саму идею государственности. Целенаправленно изменяя задачи, качество и способы функционирования исполнительной власти, любая административная реформа одновременно изменяет лицо, представление государства, так как государственная власть реализуется в степени присутствия государства в жизни общества. А качество власти

означает не только способность государства рационально, в интересах общества использовать законодательно закреплённые за ним общественные ресурсы (административные, бюджетно-налоговые, собственности и др.), но и возможность государства обеспечивать правопорядок и реформационные преобразования общественных отношений. Отсюда следует, что проведение административной реформы неизбежно становится способом придания нового облика государству, а в условиях России к тому же и способом легитимного встраивания всех прочих реформационных преобразований (от разгосударствления собственности и трансформации федеративных отношений новейшего времени до «монетаризации льгот») в административные механизмы государственного управления.

Современный вызов, требующий перехода к обществу, основанному на господстве высоких технологий, которое характеризуется диверсификацией производства товаров и услуг и индивидуализацией их потребления, большей открытостью внутренних рынков, глобализацией конкуренции и бюджетным дефицитом, выявил неспособность традиционной административной системы выполнять свои функции. Эта традиционная административная система формировалась столетиями под воздействием индустриальных технологий, стандартизации товаров и услуг, относительной закрытости внутренних рынков, устойчивого финансового положения, в условиях устойчивости политико-административной системы и при поддержке гражданами социальной направленности деятельности государства.

Как отмечает В.С. Комаровский (2003. С. 334), на современном этапе развития общества успешная реализация государственной службой основных направлений деятельности предполагает решение целого ряда капитальных задач, касающихся самой госслужбы, причем это в ряде случаев едва ли не в равной степени касается как России, так и других стран мира. В США, Великобритании, Франции, Швеции и других развитых странах обращается внимание на низкую эффективность государственного аппарата, его несоответствие требованиям современности. Ведут-

ся с большей или меньшей настойчивостью и последовательностью административные реформы. Реформирование государственной службы призвано найти ответы на вызовы постиндустриального, высокотехнологичного информационного общества, становящегося реальностью в ведущих странах Запада и перспективой развития России.

Реформирование административной системы в ведущих странах Запада происходит на фоне нового понимания роли и функций государства. Все функции, связанные с определением политики и формированием стратегической линии в любой из сфер общественной жизни, возлагаются на центральный аппарат. Большая часть остальных функций, связанных с обслуживанием населения и ранее выполнявшихся государством, возлагается на коммерческие структуры. Необходимо специально подчеркнуть, что государство при этом не снимает с себя ответственности за реализацию указанных функций. Оно видит свою задачу в обеспечении соответствующего вида деятельности, но само непосредственно в ней не участвует. В сущности, это и есть процесс трансформации функций государства, а соответственно и такого процессуального института, как государственная служба. Показателем направленности и достижений реформ в странах Запада могут служить: а) степень приватизации общественных услуг и функций, а также уровень внедрения рыночных элементов в механизм государственного управления; б) уровень децентрализации и деконцентрации властных полномочий и функций; в) способ реорганизации структуры государственной службы; г) изменение положения государственных служащих.

Как показала практика успехов и неудач последних двух-трех десятков лет проведения радикальных реформ в России, планирование и реализацию реформ в той или иной сфере государственного и муниципального управления следует начинать только в том случае, если очевидно, что отсутствие перемен ухудшит проблемную ситуацию.

Внезапные и радикальные перемены (шоковая терапия) быстро проходят «точку невозврата», и уже на ранних этапах прове-

дения таких реформ внести коррективы просто невозможно. Траектория протекания реформы столь отвесна, что ближайший островок стабильности, где можно осмотреться и что-либо изменить, подправить, находится далеко от места старта, и более или менее значительные изменения (коррекция) курса реформ происходят, когда исправить негативные последствия пройденного этапа уже невозможно или слишком дорого. Но этими качествами обладает большинство административных реформ — очень редко реформу следует проводить чисто в символических целях или ради связей с общественностью.

Потребность в реформах, даже самая острая и объективно обусловленная, — это лишь необходимое условие проведения переустройства властных структур. Предпринимать реформы следует не просто тогда, когда осознана их необходимость, — это следует делать в нужный момент. Точный выбор времени воздействия и есть второе, достаточное условие.

Однако в современной ситуации, когда все так быстро изменяется и в работе правительства, и в социальных ценностях, касающихся его деятельности, среди общественных административных органов наблюдается широко распространенная тенденция запаздывать с проведением необходимых изменений. Чтобы избежать такой реакции со стороны правительства и администрации, необходимы, в дополнение к долгосрочным коррективным процессам, коренные административные реформы. При этом основные усилия по коренному переустройству должны определяться политическими процессами, независимо от технического содержания реформ. Важная перемена редко имеет успех без политической поддержки и помощи руководства, хотя концепция перемены могла возникнуть и не в политической области.

Если учитывать политические процессы, особенно подходящим временем для проведения реформы является предвыборный период, когда многое возможно. В обществе возникает тяга к обновлению, предполагаются какие-то изменения в госаппарате, и, кроме того, предвыборные речи и статьи обещают перемены.

Время беспокойства или кризиса также подходит для коренных перемен. Однако нельзя заходить слишком далеко в проведении реформы, когда в правительстве нет стабильности, если только реформа не была воспринята всем населением как объективно необходимая, например, для борьбы с кризисом.

В качестве важных условий для определения времени перемен (и, следовательно, необходимых предпосылок для проведения реформ) можно назвать следующие:

- чувство необходимости перемены у тех, чья поддержка наиболее важна для того, чтобы обеспечить ее принятие. Это обычно такие группы, как политическое руководство, влиятельные депутаты представительных органов власти различных уровней и общественность;
- действия со стороны политических лидеров, которые скорее всего будут поддержаны во время фазы принятия решений о реформировании и, если это возможно, во время проведения реформ;
- доступность технического и профессионального руководства, с помощью которого можно запланировать и провести реформу.

Существенные перемены требуют больших затрат; они могут быть разрушительны и требуют такого сочетания условий, которое на практике не так часто складывается. Попытки проведения серьезных реформ при неподходящих условиях могут в случае провала без необходимости подорвать доверие к руководству и привести к бессмысленной растрате ресурсов и энергии. Один из результатов такого провала заключается в том, что и политическое руководство, и чиновники теряют шансы на успех в будущем, когда появится новая, более реальная возможность осуществления аналогичных реформ.

Большинство исследователей, изучающих историю и методологию реформ государственного управления, считают, что переустройство систем и структур государственного управления должно быть длительным процессом. Более того, часто подчеркивается, что под хорошим управлением следует понимать по-

стоянное внимание к реформам и их коррекцию. Однако существуют случаи, когда необходима более решительная реформа, с меньшим резервом времени на ее проведение (см., напр.: Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм, 2002; *Frederickson, Smith*, 2003; *Wollmann*, 2003). Это может случиться либо когда постепенное переустройство не приносит желаемых результатов, либо когда продолжительные, но недостаточно радикальные преобразования прошли не так, как хотелось. Однако подчеркивалось, что из-за вышеупомянутых затрат не следует проводить реформы слишком часто и начинать их надо только на избирательной основе. «Избирательный радикализм» — термин, который, по мнению Дж. Шафритца и У. Рассела (*Shafritz, Russell*, 2004), точно передает идею о том, что перемены посредством постепенного переустройства нужно дополнять время от времени более основательным пересмотром отдельных аспектов процесса управления.

Всякая реформа административного (государственного) управления должна начинаться с диагностики текущего состояния дел в области государственного управления, выявления его сильных и слабых сторон, определения таких слабых сторон, на которые прежде всего должно быть направлено внимание реформаторов. Диагностика завершается планом проведения реформы, который обязательно должен включать меры по предотвращению или смягчению сопротивления, неизбежного как со стороны части государственного аппарата, так и определенных слоев населения, которые понесут реальные или мнимые потери от предполагаемых изменений.

Центральный вопрос реформирования административной системы власти, и госслужбы в том числе, с политологической точки зрения — это наличие соответствующих условий, готовности реально поддержать реформу и участвовать в ее реализации различных сил общества. Главное из этих условий — доверие граждан к институтам власти, готовность сотрудничать с ними. При нехватке или отсутствии общественного доверия уменьшается (или вообще исчезает) возможность создания учреждений, дей-

ствующих на неформальной, неиерархичной, саморегулирующей основе, которые в новых условиях становятся продолжением и дополнением официальных учреждений. Суть проводимой реформы заключается в адаптации модели государственной службы к фундаментальным изменениям в экономике и обществе в целом, что требует концептуально осмысленных и целенаправленных действий политического руководства.

В сфере внимания политической науки попадают проблемы исходных предпосылок общественных условий реформирования, философии и идеологии проведения реформ, ее стратегических целей и выбора модели государственной службы, эффективной в данных конкретных условиях и одновременно открытой для изменений в будущем, рассчитанной на определенную перспективу. Реформирование с этих позиций предполагает переориентацию деятельности госслужбы по трем важнейшим параметрам:

- а) отношение аппарата к гражданину как субъекту, а не послушному объекту управления;
- б) уважение и близость аппарата к гражданам и их организациям, стремление к контактам, сотрудничеству, координации усилий, отказ (за исключением необходимых случаев) от принуждения и навязывания исходящих «сверху» распоряжений;
- в) контроль деятельности госаппарата не только «сверху», но и «снизу».

Одна из наиболее очевидных причин реформ — необходимость повышения эффективности действий государственной власти. Известно, что во многих странах правительства встречаются огромные трудности, когда пытаются соответствовать ожиданиям общества и своим собственным желаниям по поводу того, что касается эффективности административного управления и общественной деятельности. Такие факторы, как осложнение экономических условий и появление новых форм участия граждан в управлении, затрудняют поддержание и повышение эффективности.

Это особенно сложно в рамках бюрократических формальностей и при частых сменах политического курса. Исследовате-

ли отмечают, что отвлеченное понятие «повышение эффективности» недостаточно точно, чтобы служить отправным пунктом для большинства значительных административных реформ. При их определении требуется большая конкретность (Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм, 2002). Закономерен вывод, что традиционное понятие «эффективность» должно быть значительно расширено и должно включать более широкий круг причин для административных перемен. В качестве примеров такого расширения концепции можно привести требования улучшения административной продуктивности в разработке нововведений, увеличения соответствия духовным ценностям и запросам граждан, увеличения способности проведения определенной политики в условиях неопределенности и обеспечения расширения возможностей демократического участия в управлении.

Еще одна распространенная причина перемен состоит в том, что госаппарат должен быть более внимательным к требованиям политического руководства. По этому поводу высказывается мнение, что увеличение внимания к замыслам политического руководства должно касаться установленной законом обязанности политического руководства служить интересам общества и не касаться особой заинтересованности, которая не имеет ничего общего с нуждами простых людей. Цель сделать госаппарат более внимательным к политическому руководству, бесспорно, желательна, хотя ее нелегко выразить в определенной формулировке.

Особой ситуацией следует считать перестройку общественной администрации в форме демократических институтов. В таких случаях обновления «правительственной постройки» нужны глубинные перемены в управлении, которые затрагивают культуру и идеологию управления, в дополнение к переменам в структуре и процессах.

Конечно, цели административных перемен являются различными в разных странах и в разные отрезки времени в одной стране. Однако универсальное требование состоит в том, что необходима четкая формулировка целей предлагаемой реформы до



начала ее проведения. Когда цель определена, она должна быть выражена простым языком, который будет понятен тем, кого эта реформа коснется. Если с самого начала не удалось выработать точную формулировку цели, это будет мешать проведению реформы и в дальнейшем. Возникшая в результате этого неразбериха вполне может привести к провалу всего административного переустройства или реформы. Когда цели установлены, их нужно постоянно проверять, и наверняка потребуются какие-то изменения в них.

Не менее важен выбор области для проведения реформ. Практика реформирования в России последнего десятилетия свидетельствует, что планирование реформ осуществляется ситуационно, то есть отсутствует продуманная системная стратегия проведения административных реформ. С учетом того, что проблем всегда больше, чем возможностей и ресурсов, особую ценность приобретает систематическое стратегическое планирование реформ, позволяющее более рационально использовать имеющиеся ограниченные ресурсы (прежде всего финансовые, человеческие и временные). Наличие достаточного количества ресурсов не может служить условием для начала реформы.

Часто взаимодействие множества очагов сопротивления, вызванных действиями на слишком многих фронтах, приводит к тому, что ничего не доводится до конца. С другой стороны, немало примеров, когда смелость и размах оказались ключами к успеху. В определенных обстоятельствах только всеобъемлющий и радикальный план имеет потенциал привлечения поддержки общественности и удовлетворения ее потребности в переменах.

Независимо от конкретно-национальных условий предмет и масштабы реформы должны быть тщательно обдуманы и проработаны. Можно искать область, имеющую самый большой потенциал результативности, можно искать область, в которой легче всего добиться успеха. Можно искать возможности достижения такого эффекта, когда одна перемена делает возможными и другие.

В рамках выбранной области проведения реформ государственного администрирования нужно рассчитать, какое коли-

чество изменений может быть проведено за определенный временной интервал, не нарушая возможностей адаптации к ним. В принципе существуют определенные ограничения в количестве изменений, которое институты государственного управления могут принять органично, особенно если перемены происходят быстро и служащие еще не успели полностью прийти в себя после предыдущих радикальных перемен (Агафонов, 1999; Холл, 2001). На способность усваивать запланированные результаты изменений влияет также то, в какой степени проводящие реформу служащие понимают и поддерживают ее. При определенных условиях приходится проводить радикальные административные реформы, которые превышают обычный пороговый уровень способности усваивать. В такой ситуации нужно тщательно выбрать подходящие способы проведения реформы, которая может быть введена не в рамках обычного административного процесса. Один из таких способов — организация новых административных структур, с новым персоналом, набранным не из администрации, а например, из других структур правительства, профессионалов — ведет к важным политикам и полунезависимым «источникам идей».

Стили проведения административной реформы являются одной из самых дискуссионных тем в научной литературе. Некоторые авторы считают, что скорость проведения реформы, «шоковая терапия», является залогом необратимости реформы уже на ранних этапах ее проведения. Высокий темп и глубина проведения реформы некоторые авторы сравнивают с обучением плаванию — когда для получения представления о том, что такое плавание и как надо плавать, предлагают прыгать в воду, чтобы сразу поплыть или, может быть, утонуть (Shirley, Peters, El-Ansary, 2001).

Противоположный подход заключается в том, чтобы изучить инструкцию по плаванию, нанять специалиста, обучающего плавать, а потом делать махи и другие упражнения, прежде чем войти в воду. Этот подход более безопасен, но требует большего количества ресурсов, более тщательного планирования и, следова-

тельно, дороже стоит; кроме того, может похолодать — и возможность будет упущена, прежде чем дело дойдет до плавания. Разумеется, можно выделить много разных стратегий проведения административной реформы, расположенных между этими двумя крайностями, — от тщательного планирования, испытаний и последовательного внедрения до резко противоположного «шокового внедрения» смутных идей с обучением по ходу дела.

Другая проблема внедрения плана реформ связана с временными ограничениями и планированием. Почти повсеместно распространенным является временное ограничение на осуществление планирования реформы. На уровне региональных или местных реформ администрация имеет обычно несколько недель или месяцев для планирования. Такое сжатие сроков может быть оправданным, так как удобный для проведения реформы момент может возникнуть неожиданно, или по причине того, что период, в течение которого окружающая обстановка допускает проведение реформы, может скоро закончиться. Поэтому необходимо эффективно использовать хотя бы то время, которое есть, для планирования перемены, особенно если она обширна по своей сути.

Основной подход к перемене (постепенное переустройство или радикальная реформа) также определяет предполагаемый график проведения реформы. Общенациональный или региональный кризис, например, может потребовать безотлагательно, срочного внедрения изменений. В этом случае время для планирования сократится до критических размеров. В лучшем случае удастся «сверстать» план реформы в самых общих чертах, оставив за бортом рассмотрение множество альтернатив проведения реформы или конкретных действий в рамках принятой концепции реформы.

Для подготовки и проведения других изменений, которые значительно влияют на человеческие отношения между многими тысячами служащих, в частности, таких, как прогрессивная система оплаты труда, могут потребоваться по меньшей мере 3—4 года, независимо от желания политического руководства уложиться в

меньшие сроки. Это связано с неизбежным недоверием людей к реформам, затрагивающим их интересы, меняющим или угрожающим переменами в прежних, устоявшихся отношениях, иерархиях и сетях связей. А такое недоверие порождает сопротивление переменам, которое может принимать разные формы: редко — открытого сопротивления, чаще — замаскированного, косвенного, «партизанской борьбы».

Однако никакая срочность и неотложность проведения реформ не позволяет игнорировать или редуцировать важные этапы планирования. В частности, этапы сбора информации относительно внутренних и внешних процессов, относительно системы администрирования или выдвижения альтернативных планов действий и их оценки не могут быть проигнорированы ради достижения большей скорости проведения административной реформы вследствие того, что в этом случае существенно упадет качество функционирования постреформенной системы. Однако все это не может служить оправданием явного затягивания последовательных этапов реформ. Затягивание планирования сверх безусловно необходимого времени отрицательно сказывается на качестве реформы. Во-первых, потому, что большее время, потраченное на планирование, означает и большие изменения как во внешней среде, так и в отношениях между субъектами и объектами управления. Соответственно будет большее расхождение между моделью ситуации, заложенной в плане, и самой реальностью. Во-вторых, привлечь к проектированию и планированию реформы выдающихся специалистов реальнее и легче на несколько месяцев, чем на несколько лет. Такие специалисты обычно неохотно отвлекаются от своих повседневных обязанностей на длительный срок, хотя в краткосрочном периоде могут использоваться с достаточно высокой эффективностью. В-третьих, существует и психологический эффект: сохранять интерес к реформе и ее поддержку на разных уровнях администрирования легче в течение относительно короткого периода.

При проведении административных реформ следует четко выделить группы чиновников, которые готовы их поддержать.

При этом необходимо помнить, что администрация (любого уровня) не представляет собой единого целого и в случае, когда перспективы реформы являются реальными, легко раскалывается на группы, в большей или меньшей степени поддерживающие реформы или препятствующие им, причем границы этих групп лабильны, размыты и с легкостью допускают переход членов групп из одной в другую, что создает хорошие перспективы для усилий по увеличению численности (и веса) сторонников реформ и ослабления групп ее противников.

Планирование административной реформы обычно включает в себя ряд политических и управленческих факторов. В этой связи американские исследователи Д. Розенблум и Р. Кравчук (*Rosenbloom, Kravchuk, 2001*) отмечают разногласия по поводу того, какое их сочетание может быть оптимальным. Это связано с тем, что между политическими структурами и общественной администрацией возможны разные типы разделения труда и они могут хорошо работать при различных условиях. Ни один не является изначально хорошим или плохим — все они склонны к типичным недостаткам административных реформ, таким как возрождение старых, ошибочных идей.

Иногда кажется, что политические лидеры неохотно полагаются на существующие порядки, так как изначально они выступали против существующих подходов. Более того, вряд ли они знают, свежи ли на самом деле предлагаемые идеи, или они уже были испробованы в прошлом с негативными последствиями. И вряд ли они сознают, как неблагоприятно влияют обдуманные в спешке планы на служащих и на те элементы управления, которые хорошо выполняют свою функцию и не должны быть отменены или изменены. С другой стороны, политическое руководство также может существенно стимулировать административные реформы и вводить новаторские идеи и новые ценности в консервативное управление. Новаторская роль политиков очень важна, особенно в условиях ускоренных политических и общественных перемен, хотя она должна быть сбалансирована профессиональными знаниями и опытом.

Часто считается, что чиновники слишком любят существующие порядки, к которым они привыкли и при которых им удобно, чтобы быть открытыми для нововведений. В отличие от политического руководителя они вполне могут знать, испытывались ли те или иные предложения в прошлом и сработали ли они. Однако чиновник может и не сделать попытку проанализировать, была ли проблема в неправильной идее, или в неправильной реализации, или и в том, и в другом. Конечно, служащий может указать на возможность неожиданных неблагоприятных последствий реформы для аппарата.

В таком случае может показаться, что есть области, в которых силы и политического руководства, и госаппарата могут укреплять друг друга. Часто степень необходимости сотрудничества политиков и государственных чиновников не осознается до тех пор, пока подозрение и враждебность, усиливающиеся во время фаз разработки и принятия проекта, не начинают угрожать сотрудничеству.

Отдельные сторонние личности, не из числа политиков и государственных служащих, также могут внести существенный вклад в административную реформу в качестве инициаторов и участников. Высокое качество исследовательской работы, предпринятой вне органов управления, очень помогает при проведении реформы. Эта работа включает в себя и помощь ученых — специалистов по управлению. Возможно, вследствие этого будут когда-нибудь введены соответствующие должности в областях изучения государства и управления.

Исследователи отмечают, что в проект реформы должна быть заложена определенная гибкость (*Ketti*, 2002; *Mises*, 1999). Проект реформы должен быть чуток к условиям, которые вызвали существующие затруднения, ведущие к необходимым переменам. Только с помощью анализа причины возникновения этих проблем можно надеяться на управление всем кругом административных реформ и на достижение разумного сочетания незначительных постепенных переделок и крупномасштабных реформ. Пропорции зависят от обстоятельств, в которых находится страна.

Следует подчеркнуть, что не существует реформы, проведенной «раз и навсегда». Из-за длительной природы перемен, происходящих в окружении, функциях и результатах деятельности правительства, административные реформы всегда будут нужны в обозримой перспективе. Уровень закреплённости реформы законами и степень, в которой реформа отражается юридически, зависят от системы законов страны. Такое фиксирование может стать источником неподвижности, хотя высказывается мнение, что главные цели следует формулировать в законодательных актах, чтобы обеспечить какую-то степень постоянства и стабильности (Keen, 2003).

Как желательные шаги в развитии современных процессов управления, могут оцениваться все действия правительства, направленные на расширение участия граждан в управлении процессами запуска и реализации реформ. Такие процессы чувствительны к оценкам общественности, а общество, в свою очередь, все более внимательно следит за решениями правительства в результате того, что люди становятся более образованными и информированными благодаря СМИ.

Гражданам может показаться непрактичным и неинтересным быть вовлечёнными в какие-то чисто административные перемены, но даже в этом случае консультация с теми, кого перемена затронет, может быть очень важна. Часто наблюдается сильное и вполне понятное нежелание обсуждать предложенную реформу с теми, кто, как ожидается, будет против нее, так как подобные дискуссии могут дать им возможность оказать сопротивление раньше и эффективнее. Противоположный взгляд заключается в том, что такая дискуссия может помочь тем, кто планирует реформу, сократить уже в проекте ожидаемое сопротивление до минимума. Это может исключить возможность обвинения в том, что план был разработан в секрете, с неблагоприятными намерениями по отношению к кому-то или к чему-то.

Трудно не признать ценность консультаций с социальными группами, объединёнными экономическими, политическими и социальными интересами, как поддерживающими реформу, так

и выступающими против нее, но при этом нельзя позволять отдельным группам со своими собственными интересами в контексте реформы слишком сильно влиять на административную реформу. Это может быть опасно в областях, которые касаются процессов, созданных для защиты населения от чрезмерного влияния групп интересов. Однако на этом пути есть трудность: консультации занимают много времени и могут порождать новые проблемы. Часто бывает сложно найти подходящий стиль, лексику для разговора по проблемам реформирования с людьми, которые не участвовали в разработке реформы и не знакомы достаточно детально с проблемой и принципами ее решения.

Особое внимание должно быть уделено технологии проведения перемен. В центре такой технологии должен находиться государственный институт, осуществляющий координацию деятельности органов государственного аппарата — министерств и ведомств, пересмотр главных целей и установление порядка очередности проведения реформ.

Такие специальные органы становятся все более нужными для обеспечения поддержки, необходимой для проведения кампаний и для гарантии принятия реформы в представительных органах власти. Сторонники создания таких комитетов считают, что провести административную реформу в национальных масштабах кратчайшим путем почти невозможно без такой организации. Они были также признаны полезными для привлечения администрации к несамостоятельным видам деятельности, обычным для некоторых министерств (см., например, *Mises*, 1999).

Другие авторы рассматривают такие формальные и постоянные структуры как нечто ненужное и даже нежелательное. Их беспокоит прежде всего то, что такой орган легко становится чем-то изолированным от реальных действий, застывшим и несоответствующим действительности в своих подходах. Высказывается опасение, что такой орган может иметь склонность к навязыванию министерствам какого-то одного образца действий, без учета различий в их окружении и потребностях (*Keen*, 2003; *Peteri*, 2003). Некоторые авторы, поддерживающие создание централь-



ного органа, ответственного за реформы, описывают серьезные и значимые трудности, с которыми столкнется такой комитет, если он не принадлежит к бюджетной организации (Насущные задачи реформы исполнительной власти, 2002; *Shafritz, Russell*, 2004). Несмотря на организационную близость органа по проведению реформы к центру управления бюджетом, утверждается, что по крайней мере теоретически это хороший случай для использования бюджетных механизмов с целью повышения эффективности работы министерств и достижения определенных административных перемен. Идея создания структуры по проведению длительных административных переустройств очень привлекательна. Однако практика показывает, что это трудно, если не невозможно вообще. Есть также веские причины, и теоретические и практические, чтобы не допускать ситуации, когда бюджет определяет проведение административной реформы, и для того, чтобы разделять эти две функции, хотя они должны действовать вместе.

Для тех стран, в которых нет постоянного органа по проведению реформ, описываются менее официальные технологии реформирования. Руководящая роль в проведении административной реформы может быть дана как особое поручение какому-нибудь значительному официальному лицу или секции в рамках данной организации. На определенное время может быть также создана какая-то форма комитета, чтобы запланировать и реализовать перемены. При этом постоянные организации заботятся в первую очередь о проведении операций (*Peteri*, 2003. Р. 34).

Эта задача поглощает всю энергию руководства государственного органа, особенно во время критической полемики с оппонентами. И действительно, центральная организация по проведению реформ может не иметь опытных специалистов, чтобы разработать особые предпосылки для предложенной реформы. В такой ситуации специальная временная группа, которая действует вне формальной структуры госаппарата и свободна от какой-либо ответственности за проведение действий, может быть очень полезна. Члены такой оперативной группы (или несколь-

ких групп) часто набираются и из анализируемой организации, и извне. Ясно, что члены, взятые «со стороны», имеют преимущество в том, что они объективны в борьбе конкурирующих управленческих влияний и могут обеспечить работу по таким квалификациям, которых нет в данной организации.

С другой стороны, те, кто был набран в самой организации, «хорошо ориентируются на местности», и им не нужно тратить время на знакомство с организацией. Они могут также вызвать больше доверия в аппарате, хотя есть опасность того, что они будут рисковать своим собственным положением, если они участвуют в реформе, которая совсем не поддерживается аппаратом. Эти «внутренние участники» могут также превращать предложения в такие формулировки, которые могут быть приняты в господствующей культуре управления.

Через такое устройство можно создать любое желаемое сочетание использования технической экспертизы с политическим и профессиональным опытом. Таким образом можно избежать проблем, присущих консультированию со стороны: к работе могут привлекаться отдельные эксперты и специалисты, независимо от их ранга или публичной популярности. Оперативные группы рассматриваются как быстрое, динамичное средство для продвижения вперед, несмотря на инерцию аппарата.

Новые принципы взаимоотношений между государством и обществом, реализуемые новой моделью организации работы государственной службы, могут быть представлены в виде трех блоков.

1. Проведение в жизнь государственной политики по взаимодействию с гражданами и объединениями граждан в социально-экономической, духовно-культурной, политико-правовой и иных сферах государственной деятельности (экология, военное строительство, национальные отношения и другое).

2. Специфическая задача для России — содействие формированию институтов гражданского общества (политических партий, избирательных объединений, дискуссионных клубов и т.д.); выявление общественных потребностей и интересов граж-

дан, связанных с государственной службой, организация мониторинга тенденций общественного развития; защита конституционных свобод и прав граждан и их ассоциаций от неправомερных действий государства, органов местного самоуправления и т.д. (развитие института омбудсмана и прочее); организация участия граждан и их ассоциаций в деятельности государственной службы; взаимодействие с органами местного самоуправления по проведению в жизнь государственной политики, реализации реформ; завоевание доверия и укрепление авторитета государственной службы путем добросовестного и инициативного исполнения должностных обязанностей государственными служащими, пропаганда лучших образцов в СМИ и т.п.

3. Участие госслужащих в деятельности институтов гражданского общества: профсоюзах, избирательных объединениях, официально разрешенном лоббировании интересов госслужащих при прохождении законов, касающихся госслужбы, через парламент.

Продуктивным также выглядит предложение использовать при проектировании и проведении административных реформ опыт реформации или реинжиниринга в сфере бизнеса. Движущие силы фирм, становящихся на путь реформирования, понятны: обычно это угроза утраты конкурентного преимущества вследствие снижения эффективности производства товаров или услуг. Несвоевременное проведение реформы грозит фирме разорением или необходимостью покинуть отрасль. Эти угрозы заставляют частные фирмы стараться улучшить эффективность и повысить производительность, используя разные технологии управления. Некоторые авторы считают, что наработанные в сфере бизнеса технологии изменений имеют большой потенциал для улучшения работы администрации. Другие полагают, что у больших частных предприятий много таких же проблем, как и у правительства, и поэтому потенциал использования накопленного ими опыта ограничен (*Rosenbloom, Kravchuk, 2004*).

Дискуссия относительно возможности использования опыта бизнеса при осуществлении административных реформ и ограничений в применении такого опыта сконцентрировалась на трех

вопросах. Во-первых, есть ли действительно различия в организационной структуре между общественным и частным управлением? Такие различия могут возникнуть, например, из-за большей ответственности правительства, большего акцента на так или иначе понимаемую справедливость и большей доступности правительственных организаций публике и прессе. Во-вторых, помогли ли наука менеджмента и технологии управления улучшить действия общественной администрации, или различия между этими двумя видами деятельности столь велики, что чрезмерный оптимизм здесь неуместен? В-третьих, если те или иные технологии проведения реформ были изобретены для сферы частного предпринимательства, то сколь велика необходимость их модификации для применения к задачам административных реформ и не приведет ли их адаптация и коррекция к выхолащиванию их сильных сторон, обеспечивающих эффективность преобразований в бизнесе?

Особо необходимо выделить при планировании перемен проблемы, связанные с использованием человеческого фактора изменений и почти неизбежной реструктуризации (структурных преобразований) в учреждениях государственного управления. При этом надо иметь в виду, что нередко формальные стороны структурных проблем (прежде всего изменения схем организационной структуры того или иного учреждения) могут вытеснить из области внимания реформантов такие проблемы, как «навязываемый» структурой стиль управления, объем сферы контроля, возможности для делегирования полномочий сверху вниз, уровень специализации персонала и многое другое, что современные теоретики управления относят к структурным проблемам (Быкова, 2003; Минцберг, 2001; Холл, 2001). Частично это объясняется тем, что структура лежит на поверхности, в любой организации имеется структурная схема, она сопровождается списком имен и должностей, табличками на дверях кабинетов и данными телефонных справочников.

Структура является средством и отражением распределения власти в организации, и поэтому она полна потенциальных про-

тиворечий. Этот высокий потенциал противоречий и его очевидность приводят к тому, что основное внимание СМИ, посвященное административной реформе, переключается на изменения в структуре. Дебаты разгораются по поводу расположения имен и строчек на схеме организационной структуры.

Хотя структура признается важной, а иногда и жизненно важной для успеха реформы, многие исследователи подчеркивали необходимость большего внимания к людям, работающим в аппарате управления. Это связано с тем, что во многих случаях серьезные административные проблемы вызваны комбинацией структурных, процедурных и личностных факторов. Поэтому начальный анализ проблемы реформирования должен ориентироваться на выяснение того, как сильно каждый из этих факторов влияет на планирование изменений и на выработку рекомендаций, которые обеспечили бы необходимую перемену. Хотя такой подход кажется очевидным, некоторые политические лидеры полагают, что важные проблемы можно быстро и просто решить, создав новое ведомство, агентство или комитет, или просто «укрепив» руководство ведомства новым сильным руководителем. Такая склонность к простым решениям не является следствием отсутствия глубины мышления, она вызвана понятным опасением, что быстро усиливающееся по мере развития реформы сопротивление аппарата сведет на нет замысел реформы. Представляется, что лучше принять радикальное решение, чем разрабатывать и реализовывать меры по снижению уровня сопротивления изменениям. В каком-то смысле это действительно так, но затраты на проведение реформ существенно усилятся. Эту трудность можно преодолеть, если удастся обеспечить реформу достаточным для подобных мер бюджетом. Именно поэтому радикальные решения, связанные со сменой руководства организации, довольно редко встречаются при реформировании коммерческих организаций — в отличие от административных органов.

Однако такой импульсивный, «скоростной» подход часто игнорирует многие причины трудностей, связанные с людьми. Почти невозможным становится вовлечение затронутых реформой

людей, о котором ранее говорилось как об очень важном моменте фазы планирования. Однако многое в выборе стиля проведения реформы зависит от ее глубины и широты охвата вовлеченных в нее сотрудников; иногда решимость, строгость, твердое руководство и шоковая тактика необходимы, чтобы преодолеть сопротивление и инерцию и реализовать существенные административные улучшения.

Как уже отмечалось, любой, даже наиболее рационально составленный план реформ встретит сопротивление определенных групп. Ничто так не вредит осуществлению реформ (или шире — изменений), как убеждение, что главное — утвердить план реформы и получить под нее ресурсы, а далее все пойдет по накатанной колее. Поэтому задача обеспечения поддержки уже разработанного и принятого соответствующими инстанциями плана реформ является не формальной, но требующей творческого, иногда изобретательного подхода.

Уровень и степень поддержки реформы определяются целым рядом факторов — временными ограничениями, различными региональными и местными условиями, степенью глубины и радикальности реформы, периода времени, отводимого на реформу, наконец, стилем политического руководства. Американские политологи Г. Фредериксон и К. Смит (*Frederickson, Smith, 2003. P. 67*) в этой связи подчеркивают, что работа во время фазы планирования может помочь добиться официального принятия: «кроме очевидного качества плана, на принятие или отвержение плана (особенно в парламенте) очень заметно влияет то, в какой степени затронутые реформой группы были вовлечены в планирование и информированы на подготовительном этапе. На этом этапе особенно важно продолжать консультирование с группами служащих, которые были вовлечены в разработку проекта».

Также широко распространено мнение, что угрозы реформе могут проистекать от осязаемого сопротивления аппарата государственного управления административным переменам. Если не приложить соответствующие усилия на этапе разработки реформы, то сопротивление аппарата может поставить крест на всех

замыслах реформаторов, что в истории случалось, пожалуй, чаще, чем успешное воплощение реформ. Сопротивление реформам может усиливаться в связи с тем, что процесс принятия плана реформы должен сопровождаться критикой (нередко утрированной) существующего порядка вещей, подчеркиванием слабых сторон, оплошностей в работе госаппарата, что может восприниматься усердно работающими государственными служащими как незаслуженная критика их труда. Это может вызвать сопротивление и таким образом увеличить силу оппозиции.

В этой связи Д. Розенблум и Р. Кравчук высказывают предположение, что поразительное количество строгих формальностей и лабиринты бюрократической волокиты, которые требуют реформ, являются результатом скорее давления извне, а не порождены бюрократическими привычками служащих госаппарата, как часто думают: «В ответ на давление отдельных групп интересов или в результате реакций на финансовую критику и критику в печати вводится в действие огромное количество инструкций. В таких обстоятельствах государственного служащего можно считать жертвой, а не причиной необходимости реформы, и можно записать его в союзники перемен» (*Rosenbloom, Kravchuk*, 2004. Р. 122). Одно несомненно: во многих обстоятельствах, связанных с какими-либо переменами, основной потребностью и основой успеха перемен является связь с прессой, общественностью, а в некоторых случаях — с группами интересов или стейкхолдерами перемен, которые провоцируют, курируют, финансируют и влияют на процесс осуществления реформ.

Модель «отзывчивой бюрократии», по терминологии В.С. Комаровского (2003), предполагает не только изменение государственной службы, государства в целом, но и отношения к ним со стороны самих граждан. По данным исследований различных авторов, в сознании почти половины наших сограждан сейчас уживаются две модели поведения по отношению к государству: патерналистская, унаследованная от прошлого, сохраняющаяся при этом в сфере «должного», и индивидуалистическая, выступающая для большинства как навязанная обстоятель-

ствами жизни, но все-таки уже принятая. Отрыв от пуповины государства, имеющий место у половины населения страны, не привел, однако, к формированию индивидуализма, сочетающего личный интерес с ответственностью, а главное, способности к объединению с себе подобными в организованной защите своих и общих интересов.

Российская социокультурная модель взаимоотношения человека и общества предполагает приоритет интересов общества, выразителем которых выступает государство, но в мягкой форме, с правом личности «быть услышанной» и отстаивать свои интересы. Дозрев до требования «быть услышанными», большинство российских граждан еще не готовы к тому, чтобы сделать следующий шаг, включиться в работу органов власти. Как свидетельствуют данные исследования кафедры политологии и политического управления РАГС, проведенного в 2002 году, проблема демократизации государства, государственной службы упирается не только в чье-либо нежелание, но и в неготовность граждан включиться в процесс управления и принятия решений органами власти, в контроль их исполнения (*Комаровский*, 2003. С. 337).

Разумеется, эта неготовность не носит чисто субъективный характер. Как отмечают многие исследователи, во многом она обусловлена прежним разочарованием россиян в институтах государства и общества, которое преодолевается с большим трудом. Как отмечают специалисты Института комплексных социальных исследований, это связано и с тем, что надежды граждан на то, что российское государство возьмет на себя смыслополагающую функцию, пока не оправдались (см.: *Тихонова*, 2006; *Бызов*, 2006, 2010). Между тем государство без определенного образа будущего и выработки общественно одобряемой модели поведения сегодня не является для россиян государством в полном смысле этого слова.

Пресса, СМИ являются важным инструментом подготовки общественного мнения к переменам. Они позволяют инициаторам перемен высказать свои аргументы в пользу реформ, привести контрдоводы в ответ на критику, подготовить общество к пе-



ременам, в то же время не допуская при этом преждевременного вынесения проблемы на суд публики, так как предложения могут быть отвергнуты еще до того, как определится выгода каждого из них. СМИ оказывают неоценимую услугу реформаторам, разворачивая дискуссию относительно общественных проблем, проблем государственного управления, придавая им высокий приоритетный статус, способствуя широкому признанию необходимости социально-экономических изменений. Причем эту работу следует начинать задолго до того, как планы преобразований будут полностью готовы для представления общественности, так как легче обеспечить широкое признание того, что проблема существует и нужны действия по ее решению, чем вызвать дискуссию по поводу определенного действия по осуществлению перемены, прежде чем о существовании проблемы узнает общественность. Если сначала удастся добиться признания необходимости перемены, последующее обсуждение сконцентрируется на том, какая именно требуется перемена, а не на более общем вопросе о том, нужна она или нет. Шансы принятия мер по проведению реформы, которые будут не слишком отличаться от первоначально запланированных, могут быть значительно повышены этой подготовительной работой.

Серьезные, планомерные усилия по привлечению общественности в стан реформаторов, как правило, дают ожидаемые результаты, но пик поддержки довольно быстро проходит, и в дальнейшем для усиления интереса общественности до пикового уровня потребуется приложить значительно большие усилия и затратить на порядок больше ресурсов. Отсюда следует вывод, что необходимо планировать достижение максимума по численности сторонников реформы на момент ее реального запуска, иначе точка оптимума будет пройдена с уроном для реформаторов.

Хороший пример в этом отношении демонстрирует проект создания союзного государства России и Беларуси. Пик интереса общественности двух стран к этому проекту приходился на 2001—2002 годы. Затем число сторонников стало медленно сни-

жаться с 63% в России и 72% в Беларуси до 43% и 57% соответственно в 2006 году.

Американский социолог Д. Кетти (*Ketti*, 2002. Р. 52) в этой связи отмечает, что попытки вызвать общественную поддержку принятия реформы в лучшем случае выливались в широкую, но довольно слабую и неорганизованную базу для поддержки на ограниченное время. И напротив, более вероятно, что оппозиция будет более сосредоточена и активна и сможет предпринять регулярные и хорошо организованные атаки. Следовательно, нужно бороться за принятие реформы до того, как интерес общественности пропадет.

В поисках моделей, механизмов, провоцирующих позитивное отношение общественности к реформам, многие исследователи обращают внимание на важность тщательного объяснения выгод, которые несут населению или его отдельным группам предложенные перемены (см., напр.: *Keen*, 2003; *Frederickson, Smith*, 2003). При этом отмечается, что общество редко (если такое вообще бывает) доверяет правительству настолько, чтобы его можно было убедить в желательности реформы простым утверждением, что эта реформа необходима. Предполагаемые выгоды перемены нужно сформулировать так, чтобы они были понятны широким кругам публики.

Анализируя соотношение степени вовлеченности общественности в процесс перемен и уровень усилий администрации по достижению целей реформ, можно выделить следующие случаи:

- административная реформа как политический вопрос, ведущий к общенародному обсуждению позиций «за» и «против» без какой-либо детализации предполагаемого процесса реформирования;
- административная реформа как часть обширной государственной перестройки, такой как смена политического режима;
- административная реформа в сферах, непосредственно затрагивающих общественные интересы, — реформы общественных служб, ведомств, обслуживающих население, или

административной деятельности, важной для определенных групп интересов (например, пенсионеров, военнослужащих, студентов);

- важные административные перемены, которые не касаются общества прямо и не вызывают большого общественного интереса (например, улучшения в процедуре принятия решений).

Аспект связей с общественностью приобретает особенно большой вес в последнем случае: с помощью «адресных» обращений, с использованием СМИ, всех доступных пропагандистских возможностей необходимо возбудить общественный интерес к реформе, тем самым придавая ей большую легитимность в глазах заинтересованных групп и широких слоев населения, снижая уверенность сил сопротивления в перспективности действий, направленных на противодействие реформе. По справедливому замечанию Г. Воллмана (*Wollmann*, 2003. Р. 28), административная реформа требует рационального порядка проведения и стиля, энергии и политической проницательности, и это особенно очевидно на ступени принятия, где роль политики очень важна. Тем не менее принятие реформы обществом зависит от плана перемен, который должен быть и рациональным, и политически приемлемым.

В качестве иллюстрации приведем материалы обсуждения рассмотренной выше проблематики участниками симпозиума, посвященного различным аспектам современного реформирования государственной власти, — таким, как эффективность и темпы проведения реформ, ответственность за результаты, влияние человеческого фактора и другое.

Все участники соглашались, что важность введения реформы несомненна. В то же время они признали, что очевидная важность введения новшества никаким образом не гарантирует того, что к нему отнесутся соответственно. Напротив, участники приводили примеры важных реформ, которые были приняты, видимо, с огромными усилиями и не удалась из-за плохого проведе-

ния их в жизнь. Некоторые из тех элементов, которые представляют собой потенциальную опасность при предыдущих фазах проведения реформы, вновь появляются на ступени внедрения, например, недостаточно проработанный график действий.

Обсуждение проблемы темпов реформирования касалось в основном трудностей, которые встречаются при введении планов коренной реформы. После изматывающих и вызывающих споры попыток по разработке и принятию коренной реформы, руководство, что вполне понятно, стремится провести реформу как можно быстрее. Возникает необычное нетерпение. Иногда политруководство начинает понимать, что политическая обстановка меняется в менее благоприятную сторону или что общественный интерес и поддержка исчезают. Руководители общественных организаций часто стараются свести к минимуму тяжелый период, когда внимание служащих отвлечено от их обычной деятельности.

Вследствие этого реформаторы часто сталкиваются с дилеммой. С одной стороны, действительно необходимо поддержать движущую силу, возникшую во время принятия реформы. Интерес исчезает быстро, а у движения сопротивления есть время для развития. Критики вполне могут начать нападение на реформу, как на не достигшую цели, даже прежде, чем она будет полностью проведена, или прежде, чем она достаточно долго действовала. С другой стороны, слишком быстрое внедрение может оказаться губительным. Более радикальные и далеко идущие перемены нуждаются в более внимательном проведении. Требуется больше усилий для переучивания людей, больше объяснений, больше терпения, и часто они вызывают очень значительные перемены в отношениях между людьми.

С другой стороны, иногда слишком сложные приготовления нежелательны. Страх ошибиться не должен останавливать проведение необходимых административных реформ, при внедрении которых могут быть приняты и разработаны разумные подходы. Судить о том, какую долю риска можно допустить, нужно на основе степени безотлагательности реформы и затрат на про-

должение работы в условиях устаревших форм управления, сравнив ее с предполагаемой ценой ошибок.

Одним из важных элементов управления реформой является преодоление сложностей, связанных с выработкой ритма для проведения реформы. Компоненты внедряемой сложной системы нужно связать и четко скоординировать, однако часто им нужны разные графики работы. Например, при введении новой системы оплаты труда в рамках прежнего подхода ответственность за систему может быть сменена сразу же по принятии реформы. Использование же совершенно нового подхода к оплате потребует еще 2 или 3 года развития и внедрения.

Некоторые участники подчеркивали значение человеческого фактора во внедрении изменений и осуждали так часто используемый механический подход. Одна из сторон этой проблемы касается достижения признания во время фаз планирования и принятия реформы. Со стороны государственных служащих может наблюдаться тенденция стараться при внедрении реформы лишь вполсилы, из-за недостаточной убежденности в том, что реформу стоит проводить. Конечно, если определенная часть служащих потеряет свой авторитет и положение в результате реформы, эта часть не будет проявлять энтузиазма в движении вперед и вовсе не будет разочарована, если при введении реформы возникнут новые проблемы.

Поэтому фаза внедрения требует более тщательного обсуждения с участием большого количества служащих, чем предыдущие стадии. Каждого служащего, затронутого переменой, нужно заставить осознать ее причины, проблемы, для решения или смягчения которых эта перемена должна быть осуществлена. Перемену надо детально разъяснить. Чем больше каждый отдельный служащий будет чувствовать, что он или она играет важную роль в перемене, тем больше вероятности, что они примут реформу и будут искренне стараться провести ее в жизнь.

Необходимо осознавать важность обеспечения служащих возможностью задавать вопросы и вносить предложения в течение

фазы внедрения. Также высказывалось мнение, что ясная демонстрация определенности и желания улучшения управления необходимы для успеха и помогают добиться поддержки и сотрудничества.

Еще одна проблема заключается в том, что нередко группа людей, которая успешно запланировала реформу и обеспечила ее поддержку и принятие, расходится перед введением реформы. По крайней мере некоторые из тех, кто был вовлечен в планирование реформы — как постоянного постепенного переустройства, так и коренной реформы, — должны участвовать в осуществлении реформы от начала до конца. Утверждалось, что партнерство политического руководства и администрации, в которое хотелось бы верить, возникает во время разработки плана и должно поддерживаться в жизнеспособной форме во время осуществления реформы.

По многим причинам, обычно во время фазы осуществления реформы, возникают серьезные проблемы. Поэтому следует обращать внимание на необходимость тщательного систематического контроля, чтобы избежать снижения внимания и ослабления движущей силы, которые так часто наблюдаются после принятия реформы, если необходимость устранения опасностей поспешного внедрения реформы привела к затягиванию ее осуществления. Некоторые считают, что внедрение реформы должно быть поручено определенному органу, отвечающему за проведение и узаконивание перемены. В противном случае особая ответственность возлагается на отдельного человека или часть служащих, которые могут повлиять на управленческий аппарат и также имеют доступ к политруководству.

Еще один аспект рассматриваемой проблемы — оценка результатов реформы. Нередко к такой оценке подходят формально или считают ее малосущественной частью процесса проведения реформы. Некоторые участники отмечали важность извлечения пользы из предыдущих реформ при проведении новых. Однако сложно использовать этот опыт, если не было вдумчивого анализа успеха и провалов этих предпринятых ранее попыток.

Политруководству, которое поддерживало реформу, могут быть неприятны сообщения о том, что реформа не очень хорошо действует. Оно может быть обеспокоено тем, что не может проверить эти сообщения и получить достоверную информацию. Общественность может быть разочарована, потому что шумная реформа может не принести тех результатов, которых общественность ждала. Но публика не может судить, возникла проблема в первую очередь из-за неправильных идей и разработки плана реформы, серьезных уступок во время процесса принятия или из-за непродуманного внедрения. Возможно также, что общество может просто недостаточно адекватно понять реальный результат или не суметь соотнести реальность с ожиданиями. По этим причинам многие страны находятся сейчас на разных этапах исследования более надежных путей оценки результатов административной реформы, разрабатывают довольно детализированные и систематические средства проверки и оценки.

Также отмечается, что оценка необходима, но в то же время опасна, в силу ряда факторов, снижающих ее достоверность. Независимые критики часто создают себе репутацию, утверждая, что реформы не принесли желаемых результатов, вместо того чтобы придерживаться менее броских, но более беспристрастных и объективных выводов. Известны и обратные случаи, когда консультанты частного сектора стремятся сгладить обоснованную критику, чтобы снискать расположение реформируемого органа государственного управления.

Особый аспект проблемы оценки эффективности реформы — временной. Преждевременная оценка несправедлива, потому что часто нужно время, чтобы привыкнуть к нововведениям и чтобы они заработали как надо. Но слишком долгая задержка может привести к тому, что возникшие проблемы будут осложняться, прежде чем они будут обнаружены, а институт попадет под критику до того, как попытается что-то исправить. Выказывается, в частности, следующее мнение: следует начинать проверки, как только перемена начнет действовать, даже если полностью оценить успехи можно будет только намного позже.

Так, самые серьезные недостатки новой реформы могут обычно быть замечены осуществляющей реформу организацией, и можно предпринять срочные корректирующие действия. Это позволит избежать резкой критики со стороны, не допуская ситуации, когда недостатки разрастаются и публичная вера в реформу подорвана.

Все эти факторы следует учитывать в разработке и осуществлении конкретной стратегии развития государственного управления в целом или отдельных его подсистем.

В заключение для наглядной реконструкции процесса становления государственного управления в России приводим документальные источники, относящиеся к различным периодам российской истории.



## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Агафонов В.А.* Анализ стратегий и разработка комплексных программ. — М.: Наука, 1997.
- Адаир Дж.* Искусство управлять людьми и самим собой. Концепция безусловного успеха. — М.: Эксмо, 2006.
- Аль Д.Н.* Писатель Иван Пересветов и царь Иван Грозный. — СПб.: Русско-Балтийский информационный центр «БЛИЦ», 2002.
- Атаманчук Г.В.* Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. — М.: Политиздат, 2000.
- Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. — М.: Омега-Л, 2006.
- Атаманчук Г.В.* Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. — М.: Проспект, 2003.
- Байнова М.С.* История государственного управления в России. — М.: Дашков и К°, 2006.
- Белов Г.А.* Факторы кризиса и эволюции государства // Государственное управление в XXI веке. Концепции, методы и технологии. — М.: Алекс, 2003.
- Богданов А.А.* Всеобщая организационная наука (Тектология). Ч. 1. — Л.; М., 1925.
- Бызов Л.Г.* Бюрократия при В. Путине — субъект развития или его тормоз? // Социологические исследования. 2006. № 3.
- Бызов Л.Г.* «Неоконсервативная волна» в современной России: фаза очередного цикла или стабильное состояние? // Мир России. 2010. № 1.
- Быкова А.А.* Организационные структуры управления. — М.: ОЛМА-ПРЕСС Инвест, 2003.
- Вебер М.* Избранные произведения. — М.: Наука, 1990.
- Виханский О.С., Наумов А.И.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. — М.: Изд-во МГУ, 2003.

- Глазунова Н.И.* Государственное (административное) управление. — М.: Велби; Проспект, 2006.
- Глазунова Н.И.* Государственное управление как система. — М.: Изд-во ГУУ, 2001.
- Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. — М.: РОССПЭН, 2006.
- Графский В.Г.* Представления о власти и законе в средневековой Руси: римско-византийские влияния // Римско-константинопольское наследие на Руси: идея власти и политическая практика. — М.: Институт российской истории РАН, 1995.
- Грейс Р., Лаверд С.* Поощрения и наказания в интересах повышения производительности // Эффективность государственного управления / Под ред. С.А. Батчинова, С.П. Глазьева. — М.: Фонд «За экономическую грамотность»; Российский экономический журнал, 1998.
- Гринберг Дж., Бэйрон Р.* Организационное поведение: от теории к практике. — М.: Вершина, 2004.
- Дафт Р.* Уроки лидерства. — М.: Эксмо, 2007.
- Демидова Н.Ф.* Служилая бюрократия в России XVII века и ее роль в формировании абсолютизма. — М.: Наука, 1987.
- Дружинин В.Г.* Несколько неизвестных памятников из сб. XVI века // ЛЗАК. Вып. 21. — СПб., 1909.
- Друкер П.* Менеджмент: задачи, обязанности, практика. — М.: Вильямс, 2008.
- Дункан Дж.* Основополагающие идеи в менеджменте. — М.: Дело, 1996.
- Дьяконов И.М.* Пути судьбы // Знание — сила. 1988. № 9.
- Зимин А.А. И.С.* Пересветов и его современники. — М.: Изд-во АН СССР, 1958.
- Золотухина Н.М.* Развитие русской средневековой политико-правовой мысли. — М.: Юрид. лит.-ра, 1985.
- Илларион.* Слово о законе и благодати // Златоструй. — М., 1990.
- Кантер Р.* Уверенность. Как начинаются и заканчиваются циклы побед и поражений. — М.: Олимп-Бизнес, 2007.

- Комаровский В.С.* Административная реформа в РФ: концепция, итоги и перспективы формирования модели «отзывчивой» госслужбы // Государственное управление в XXI веке. Концепции, методы и технологии. — М.: Алекс, 2003.
- Краткая философская энциклопедия. — М., 2002.
- Крижанич Ю.* Политика. — М.: Новый свет, 1997.
- Куликов В.И.* История государственного управления в России. — М.: Академия, 2003.
- Купряшин Г.Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Управление. Эл. журнал. 2003. №1 // [http://www.spamsu.ru/e-journal/1/21\\_1.php](http://www.spamsu.ru/e-journal/1/21_1.php)
- Курсков Ю.В.* Ведущее направление общественной мысли и проекты государственных преобразований России 40—60 годов XVII века. — Чита, 1973.
- Кучкин В.А., Флоря Б.Н.* Княжеская власть в представлении тверских книжников XIV—XV веков // Римско-константинопольское наследие на Руси: идея власти и политическая практика. — М.: Институт российской истории РАН, 1995.
- Любильнер В.* Использование менеджмента в государственном управлении. 2007 // <http://www.allpravo.ru/diploma/doc10p0/instrum3020/item3024.html>
- Манхейм К.* Человек и общество в эпоху преобразования. — М.: РАН; ИНИОН, 1992.
- Маршев В.И.* История управленческой мысли. — М.: Инфра-М, 2005.
- Мейер Дж., Роуэн Б.* Институционализированные организации: формальная структура как миф и ритуал // Теория организации: Хрестоматия. — СПб.: Изд-во Высшей школы менеджмента, 2010.
- Минцберг Г.* Структура в кулаке. Создание эффективной организации. — СПб.: Питер, 2002.
- Миронов В.В., Зуб А.Т.* Принципы принятия управленческих решений в системе федеральных органов исполнительной власти. Учебно-методическое пособие для государственных служащих. — М.: Современные тетради, 2003.

- Моисеев Н.Н.* Тектология Богданова — современные перспективы // *Вопр. филос.* 1995. № 8.
- Насущные задачи реформы исполнительной власти. Тезисы доклада ГУ-ВШЭ от 14 января 2004 г. // [www.hse.ru/pressa2002/default.php?category=supcat\\_id\\_6&subcategory=subcat\\_id\\_8&s](http://www.hse.ru/pressa2002/default.php?category=supcat_id_6&subcategory=subcat_id_8&s)
- Огурцов А.П.* Социальная история науки: две стратегии исследований. — М.: Эдиториал УРСС, 1999.
- Омельченко О.А.* «Законная монархия» Екатерины II: Просвещенный абсолютизм в России. — М.: Юрист, 1993.
- Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм // <http://www.hse.ru/temp/2002/preskonf1009.htm>
- Очерки истории Санкт-Петербургской епархии. — СПб.: Андреев и сыновья, 1994.
- Павлов-Сильванский Н.* Проекты реформ в записках современников Петра Великого. — СПб, 1897.
- Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. — Л.: Наука, 1979.
- Памятники литературы Древней Руси. Конец XV—1-я пол. XVI века. — М.: Художественная литература, 1984.
- Памятники литературы Древней Руси. XVII век. Книга 1. — М.: Художественная литература, 1988.
- Полное собрание русских летописей. Т. 1—2. — М., 1982.
- Прохоров А.П.* Русская модель управления. — М.: ЭКСМО, 2006.
- Рейни Хэл Дж.* Анализ и управление в государственных организациях. — М.: Инфра-М, 2004.
- Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В.И. Лебедев. — М.: Гос. соц.-эк. изд-во, 1937.
- Российское законодательство. Т. 4. — М.: Юрид. лит-ра, 1984.
- Рыбаков Б.А.* Русские летописцы и автор «Слова о полку Игореве». — М.: Наука, 1972.
- Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях. — М.: Экономика, 1995.
- Соловьев А.И.* Теория принятия государственных решений. — М.: Изд-во Университетского гуманитарного лица, 2004.
- Соловьев К.А.* Властители и судьи. Легитимация государственной власти в Древней и средневековой Руси. — М.: Изд-во МГУ, 1999.

- Срезневский И.И.* Словарь древнерусского языка. Т.3. Ч.2. — М.: Книга, 1989.
- Тарасов И.Т.* Основные положения Л. Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. — Киев, 1864.
- Тарнопольская И.О.* «Божественное право королей» и «контрактная теория»: монархическая идея на Западе и Востоке Европы в XVI—XVII веках // Царь и царство в русском общественном сознании. — М.: Институт российской истории РАН, 1999.
- Тихонова Н.Е.* Бюрократия: часть общества или его контрагент? // Социологические исследования. 2006. № 3.
- Фергюсон И.* Глобальное общество в конце двадцатого столетия // Международные отношения: социологические подходы. — М.: Гардарики, 1998.
- Фуко М.* Воля к истине. — М.: Наука, 1996.
- Холл Р.* Организации. Структуры, процессы, результаты. — СПб.: Питер, 2001.
- Цейтлин Р.С., Сергеев С.А.* История государственного управления и муниципального самоуправления в России. — М.: Омега-Л, 2006.
- Чичуров И.С.* Политическая идеология средневековья. Византия и Русь. — М.: Наука, 1990.
- Шермерорн Дж., Хант Дж., Осборн Х.* Организационное поведение. — СПб.: Питер, 2004.
- Эллисон Г.* Государственный и частный менеджмент: являются ли они похожими по существу во всех второстепенных моментах? // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафрица и А. Хайда. — М.: Изд-во МГУ, 2003.
- Blake R., Mouton J.* Overcoming group warfare // Harvard business review. 1984. V. 62. P. 98—108.
- Blake R., Mouton S.* Executive achievement: making it at the top. — N.Y.: McGraw-Hill, 1986.
- Bull H.* The Anarchical society: A Study of Order in World Politics. — N.Y.: Oxford University Press, 1995.

- Coombes D.* The place of public management in the modern european state // Innovations in public management perspective from East and West Europe / T. Verheijen. D. Coombes (Eds.). — Cheltenham, UK; Northampton (MA), USA: Edward Elgar, 1998.
- Denhardt R., Denhardt J.* Public administration: an action orientation. — Washington (DC): CQ Press, 2008.
- Denhardt R., Denhardt J., Aristigueta M.* Managing human behavior in public and nonprofit organizations. — New Delhi: SAGE, 2009.
- Emerson R.M.* Power-dependence relations // American sociological review. 1962. V. 27. P. 31—41.
- Fiedler F.* Leadership and motivation. — Boston: MJT Press, 1986.
- Frederickson G., Smith K.* Public administration theory primer. — Boulder (CO), 2003.
- Gross B.* What are your organization's objectives? // Concept and controversy in organizational behavior / W.R. Nor (Ed.) — Pacific Palisades: Goodyear, 1976.
- Gulick L, Urwick A.* Papers in the science of public administration / Institute of public administration. 1937.
- Hitt M., Ireland R., Hoskisson R.* Strategic management: competitiveness and globalization. — Boston: West Publishing Company, 1995.
- Keen M.* Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customers Administration. — N.Y., 2003.
- Ketti D.* The transformation of governance: public administration for twenty-first century America — Baltimore, 2002.
- Kravchuk R., Clerkin R.* Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector. — Boston: McGraw-Hill, 2008.
- Lickert R.* The human organization. — N.Y.: McGraw-Hill, 1967.
- Mackenzie G.* The Irony of Reform: Roots Of American Political Disenchantment. 2nd edition. — N.Y., 2002.
- Mannheim K.* Contemporary sociology knowledge. — L., 1989.
- Mannheim K.* Freedom, power and democratic planning. — L., 1950.
- March J.* The power of power // Varieties of political theory / D. Easton (Ed.). — Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976.

- March J., Olsen J.* Garbage can models of decision making in organization // Ambiguity and command. — N.Y.: Pitman, 1986.
- Mathews J.T.* Power shift // Foreign Affairs. 1997.V. 76. № 1. January/February.
- Mises L. von.* *Human Action*. A treatise on economics. 3d revised Edition. — N.Y., 1999.
- Morrissey G.* Management by objectives and results in the public sector. — Reading (MA): Addison-Wesley, 1996.
- Osborne D., Gaebler T.* Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public Sector. — Reading (MA): Addison-Wesley, 1992.
- Peteri G.* Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe. — Budapest, 2003.
- Pettigrew M.* The politics of organizational decision-making. — N.Y., McGraw-Hill, 2008.
- Pfeffer J.* Power in organization. — Marshfield (MA): Pitman publ., 1981.
- Pitts P.* FDA and the critical path to twenty-first-century medicine // Journal of Medicine and Philosophy. 2008. V. 33. № 5.
- Rosenau J.N.* Turbulence in world politics. — Brighton, 1990.
- Rosenbloom D., Kravchuk R.* Law in public sector. — Dotson, 2001.
- Rosenbloom D., Kravchuk R.* Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector. — N.Y., 2004.
- Shafritz J., Russell W.* Introducing public administration. — N.Y., 2004.
- Shafritz J., Borick R.* Introducing public administration. 6th ed. — N.Y., 2007.
- Sherwood F., Rainey H.* Management policy in the State Government of Florida // Florida State University policy science annual, 2003.
- Shirley R.C., Peters M.H., Adel I.* El-Ansary, Strategy and policy formulation: A Multifunctional organization. 2nd ed. — N.Y., 2001.
- Simon H.* Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization. — N.Y., 1976.
- Stillman R.* Public Administration: Concepts and Cases. — N.Y., 2004.

- Thompson J.* Organizations in action. — N.Y.: McGraw-Hill, 1967.
- Warwick D.* A theory of public bureaucracy. — Cambridge (MA): Harvard University Press, 1995.
- Wilson J.* Bureaucracy. — N.Y.: Basic books, 1999.
- Wollmann H.* Evaluation and public-sector reform in Germany: leaps and lags / H. Wollmann (Ed.). — Boston (MA) или Berlin, 2003.



# **Приложения**

## **ДОКУМЕНТАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ**

### **ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

#### **Филофей. Послание Великому князю Василию (1-я четв. XVI века)**

Даже от вышней и всемогущей, все в себе содержащей, десницы Божьей, которой цари царствуют и которой великие славятся и могучие, возвещают праведность твою, пресветлейшего и высокопрестольнейшего государя великого князя, православного царя и владыки всех, браздодержателя Святых Божьих пределов, святой вселенской апостольской церкви Пречистой Богородицы, честного и славного ее Успения, который вместо римского и константинопольского владык воссиял. Ибо старого Рима церковь пала, по неверию ереси Аполинария, второго же Рима, Константинова града, церковные двери внуки агарян секирами и оскордами рассекли. И вот теперь третьего, нового Рима, державного твоего царства святая соборная апостольская церковь во всех концах вселенной в православной христианской вере по всей поднебесной больше солнца светится.

Так пусть знает твоя державность, благочестивый царь, что все православные царства христианской веры сошлись в едином твоём царстве: один ты во всей вселенной христианам царь. И следует тебе, царь, это блюсти со страхом Божиим, убойся Бога, давшего тебе это, не надейся на золото, и богатство, и славу: все это здесь собирается и здесь, на земле, остается. Вспомни, царь, того праведного, который, скипетр в руке и царский венец на

голове нося, говорил: «Богатству, что притекает, не отдавайте сердца», и сказал премудрый Соломон: «Богатство и золото не в сокровищнице познается, но когда помогает нуждающимся»; апостол же Павел, ему следуя, говорит: «Корень всякому злу — сребролюбие», — и велит отказаться, не возлагать надежды и тем более сердца на него, но уповать на все дающего Бога. Ибо вся твоя чистая к Богу вера и любовь — к Божиим святым церквям.

Это ж тебе написал, любя и призывая, и моля благодатью Божьей, что переменишь ты скупость на щедрость и немилосердие на милость. Утешь плачущих и рыдающих день и ночь, избавь обиженных из рук обижающих.

И если хорошо урядишь свое царство — будешь сыном света и жителем горного Иерусалима, и как выше тебе написал, так и теперь говорю: храни и внимай, благочестивый царь, тому, что все благочестивые царства сошлись в одно твое, что два Рима пали, а третий стоит, четвертому же не бывать. И твое христианское царство другим не сменится, по слову великого Богослова, а для христианской церкви сбудется блаженного Давида слово: «Вот покой мой во веки веков, здесь поселюсь, как пожелал я того». <...> Пусть же Бог миром, любовью, многолетием и здорьевем, молитвами Пречистой Богоматери и святых чудотворцев и всех святых — преисполнит твое державное царствие!

---

Публикуется по: Памятники литературы Древней Руси. Конец XV — 1-я пол. XVI века. — М.: Художественная литература, 1984. С. 436—441.

**Иван IV. Первое послание князю А.М. Курбскому  
(1564 год)**

<...> Разве это «супротив разума» — сообразоваться с обстоятельствами и временем? Вспомни величайшего из царей, Константин: как он, ради царства, сына своего, им же рожденного, убил! <...> Немало и иных найдешь царей, которые спасли свои царства от всяческой смуты и отразили злодеяния и умыслы злобесных людей. Ибо всегда царям следует быть осмотрительными: иногда кроткими, иногда жестокими, добрым же — милосердие и кротость, злым же — жестокость и муки, если же нет этого, то он не царь. Царь не страшен для дел благих, а для зла. Хочешь не бояться власти, так делай добро; а если делаешь зло — бойся, ибо царь не напрасно меч носит — для устрашения злодеев и ободрения добродетельных. Если же ты добр и праведен, то почему, видя, как в царском совете разгорелся огонь, не погасил его, но еще сильнее разжег? Где тебе следовало разумным советом уничтожить злодейский замысел, ты там еще сыпал сорных трав.

<...> Неужели это свет — когда поп и лукавые рабы правят, царь же — только по имени и по чести царь, а властью ни сколько не лучше раба? И неужели это тьма — когда царь управляет и владеет царством, а рабы выполняют приказания? Зачем же самодержцем называется, если сам не управляет? Апостол Павел писал галатам: «Наследник, доколе в детстве, ничем не отличается от раба; он подчинен управителям и наставникам до срока, отцом назначенного». Мы же, слава Богу, дошли до возраста, Отцом назначенного, и нам не подобает слушаться управителей и наставников. <...> Вспомни, когда Бог избавил евреев от рабства, разве он поставил над ними священника или многих упра-

вителей? Нет, он поставил над ними единого царя — Моисея <...> Не видишь разве, что власть священника и управителя с царской властью несовместима? Это из ветхозаветной истории. То же было и в Римском царстве. И во времена новой благодати. В Греческом царстве случилось так, как хотели бы вы по вашему злобесному умыслу. Август-кесарь ведь обладал всей вселенной <...> Но затем его потомки разделили власть: Константин в Царьграде, Констанций в Риме, Конста же в Далмации. С этого времени Греческая держава стала дробиться и оскудевать. <...>

Посмотри на все это и подумай, какое управление бывает при многоначалии и многовластии, ибо там цари были послушны епархам и вельможам, и как погибли эти страны! Это ли посоветуешь, чтобы к такой же гибели прийти? И в том ли благочестие, чтобы не управлять царством, и злодеев не держать в узде, и отдаться на разграбление современникам. <...> И разве достойно царя, если его бьют по щеке, подставлять другую! Это совершеннейшая заповедь. Как же царь может управлять царством, если допустит над собой бесчестие? А священникам подобает смирение. Пойми же разницу между царской и священнической властью! Даже у отрекшихся от мира встретишь многие тяжелые наказания, хотя и не смертную казнь. Насколько же суровее должна наказывать злодеев царская власть!

Также неприемлемо и ваше желание править теми городами и областями, где вы находитесь. Ты сам своими бесчестными очами видел, какое разорение было на Руси, когда в каждом городе были свои начальники и правители, и потому можешь понять, что это такое. Пророк говорил об этом: «Горе мужу, которым управляет жена, горе городу, которым управляют многие!» Разве ты не видишь, что власть многих подобна женскому неразумию? Если не будет единовластия, то даже если и будут люди крепки и храбры, и разумны, но все равно уподобятся неразумным женщинам, если не подчинятся единой власти. Ибо так же, как женщина не способна остановиться на одном желании — то решит одно, то другое, так и при правлении многих — один захочет одного, другой другого. <...>

А сильных во Израиле мы не убивали, и не знаю я, кто это сильнейший во Израиле: потому что Русская земля держится Божьим милосердием и милостью Пречистой Богородицы. И молитвами всех святых, и благословением наших родителей, и, наконец, нами. Своими государями, а не судьями и воеводами, не ипатами и стратигами. Не предавали мы своих воевод различным смертям, а Божьей помощью мы имеем у себя воевод и помимо вас, изменников. А жаловать своих холопов мы всегда были вольны, вольны были и казнить. <...> О вине наших подданных и нашем гневе на них. До сих пор русские властители ни перед кем не отчитывались, но вольны были жаловать и казнить своих подданных. А не судились с ними ни перед кем <...>

Станем рассуждать, кто из нас горд: я ли, требующий повиновения от рабов, данных мне от Бога, или вы, отвергающие мое владычество, установленное Богом, и от своего бремени рабского отказывающиеся, требующие, словно господа, чтобы я исполнил вашу волю, поучаете и обличаете, присваивая себе учительский сан? <...> Если мы увидим на торжище, что раб оскорбляет господина, юноша — старца или сын — отца, нападает на него и увечит, мы сочтем нечестием, если не придем на помощь старшим, даже если они первые нанесли обиду; как же не стыдимся с пренебрежением смотреть, как ярость и желание обижают разум и отнимают у него данное Богом господство, и сами в себе производят нечестие, беспорядок и бесчиние, возмущение и неустройство?

---

Публикуется по: Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. — М.: Наука, 1979. С. 122 — 162.

**Крижанич Юрий. Политика**  
**(1663—1666 годы)**

**О БЛАГЕ**

<...> 4. О, славный государь, ни за что не верь волку, если он захочет откормить твоих ягнят, и во веки вечные не верь, что чужеземный торговец принесет тебе какую-нибудь пользу. Ведь не может быть, чтобы твое богатство умножил тот, кто сам обходит все земли и моря, всю свою жизнь посвящает странствиям и гибельным опасностям ради денег и более жадно смотрит на серебро, чем волк на ягнят.

Тот, кто бросает в воду леску, надеется вытащить рыбу. Тот, кто сеет в землю жито, надеется сжать его в десять раз больше. И если чужеземный торговец тебе, государю, либо твоим боярам поднесет серебряный стакан или какой-нибудь другой подарок, то несомненно он вывезет из твоей земли и проест в сто раз больше богатств. Правду, следовательно, говорил Варух: «Если впустишь к себе чужестранца, он тебя разорит».

Не все то золото, что блестит; не все то полезно, что кажется полезным. Некоторые промыслы кажутся полезными, а оказываются совершенно вредными. Есть богатство, которое не обогащает, а напротив — разоряет.

Справедливыми называются такие промыслы, когда мы извлекаем всю пользу, которую можно получить от нашей земли и от соседних народов, разумными, богобоязненными или милосердными и хорошими средствами, а не глупым, жестоким или мерзким путем.

Пустой доход: взять что-либо, а отдать за это вдвое или больше — таковы доходы от складников и чужеземных торговцев, живущих в нашей стране.

Неправедные доходы бывают от откупов, от чеканки монеты и т.п.

Дурные доходы — от мелких, ничтожных и негодных вещей.

«Корень всего зла — в жадности», — говорит Павел. Жадность и тщеславие — это для государств Сцилла и Харибда, то есть гибельные утесы. От них проистекают все дурные и тиранские порядки.

Королевские сирены — это льстецы, астрологи, алхимики и чеканщики или изобретатели, измышляющие выгоды от переливки монеты и от других неправедных и тягостных для народа способов сбора казны.

Ненадежен всякий доход, добытый без труда и пота, либо без затраты достаточного времени, либо неправедно, либо жестоким или постыдным способом. Всякий надежный доход должен быть основан на труде и поте, приумножаться постепенно и терпеливо, и принимать его следует справедливо и достойно.

Неумеренная роскошь приносит телу болезни, неумеренное богатство порождает нищету: то есть за чрезмерными сборами в казну следует запустение страны. Умеренность приносит наилучшие доходы.

В королевстве бедном и малолюдном король не может иметь надежного богатства. В королевстве богатом и многолюдном король не может быть бедным.

Кто ловит рыбу в меру, всегда найдет в пруду что ловить. А тому, кто в один день дочиста выловит всю рыбу из пруда, в другой раз нечего будет ловить.

Честь, слава, долг и обязанность короля — сделать свой народ счастливым. Ведь не королевства для королей, а короли для королевств созданы.

Где законы хорошие — там и подданные довольны, и чужеземцы хотят туда прийти. А где законы жестокие — там свои собственные подданные жаждут перемены правления и часто изме-

няют, если могут, а чужеземцы боятся приходить. О, государь, управляй людьми так, чтоб они не хотели перемен.

5. Мы рассказали о дурных, ложных, недостойных и бесчестных промыслах: то есть об алхимии, о чеканке монеты, о поборах и о допущении чужеземных торговцев.

А благие и похвальные способы приобретения есть те, посредством коих казна пополняется справедливо, по-божески и честно, без гнусной жадности, без лютых поборов и без невыносимого и бесчеловечного отягощения подданных.

А таковых способов и промыслов суть три: земледелие, ремесло и торговля — они зовутся черными промыслами или промыслами черных людей. А четвертый промысел — хозяйство или общее устройство, и он является основой и душой всех остальных. Они называются доходными промыслами.

6. В бедном королевстве невозможно королю быть богатым. А если какой (король) мечтает стать богатым, то и он мог бы быть гораздо богаче, если бы королевство его было богатым. Поэтому если король сам хочет разбогатеть, то он должен сперва позаботиться, чтобы его подданные стали богаче, и сделать так, чтобы в королевстве было изобилие всякой всячины и дешевизна. А этого король может достичь (насколько это возможно в его державе), если добьется, чтобы люди со всем тщанием и радением стали заниматься земледелием, ремеслом, торговлей и народным хозяйством. <...>

## О ПРИЗВАНИИ КОРОЛЯ, О КОРОЛЕВСКОЙ ВЛАСТИ И О ТИРАНИИ

1. В человеческом теле — одна душа, а в ней — три жизненные силы: разум, чувство и здоровье. В государстве душа — это король, а у короля и у его думы — три жизненные силы: мудрость, могущество и богатство. Посредством этих сил король один властвует над многими, и с их помощью он становится полным хозяином королевства, ибо благодаря им повелевает и управляет волей, разумом и жизнью подданных.



Благодаря богатству король повелевает волей и желаниями подданных. Так бывает, если он не старается правдой и неправдой сам разбогатеть, а заботится об общем богатстве подданных и об изобилии да дешевизне в стране. Ибо тогда подданные становятся богатыми, и сам король бывает более богатым или истинно богатым. Ведь ничто не может быть для короля (столь) истинным богатством, как богатые и любящие своего короля подданные. Но плохо добывается любви (своих) подданных тот король, который для того, чтобы чрезмерно обогатить нескольких (людей), обижает алчным тиранством многих (других) и беспощадно грабит (их) имущество.

Благодаря могуществу король повелевает жизнью (подданных): непокорных укрощает оковами, темницами, острогами, пытками, законами и охраняет королевство от нападений внешних врагов.

Благодаря мудрости король повелевает прежде всего самим собою и своими желаниями, а затем, если он ревностно выполняет свою обязанность, — разумом (своих) подданных. Ибо обязанность или призвание короля — сделать подданных счастливыми. Если подданные видят, что король об этом заботится, то они понимают, что им хорошо жить при таком короле и таком правлении. И тогда они восхваляют деяния короля, подчиняют ему свой ум и разум и уважают его не только для вида, но от всего сердца.

Так король располагает властью над волей, жизнью и разумом своих подданных.

2. Каждое существо должно воздавать всемогущему преблагому Богу наивысшую честь, которая по-гречески называется «благодетием». Видов благодетия суть три: страх, любовь и почтение. Король — это Божий наместник, и подданные должны воздавать ему некую меньшую и человеческую честь, то есть страх, любовь и искреннее почтение, сразу же вслед за Богом и Божьими святыми.

Чтобы король вызывал страх у подданных, нужна его сила. Чтобы он был почитаем и высокоуважаем — нужна его мудрость.

А чтобы он был любим — нужно богатство, но не его королевское богатство, а общее богатство подданных, обеспеченное королем.

Так нас учит истина и разум.

Но льстецы поворачивают все наоборот, и говорят королю льстивые слова, и стараются его убедить. Говорят, что достоинство короля состоит в огромном богатстве и в безмерной казне. Говорят, слышь, что король будет чтим, если будет несметно богат и если будет иметь неисчислимую казну, алчно, мерзко, беспощадно собранную. Говорят, что (будет) он силен, ибо на жадно награбленные деньги сможет нанять много воинов. Говорят, что он будет мудр и высоко ценим другими королями, если не пренебрежет никакими алчными и жестокими способами собирания казны.

Но ведь те, кои твердят это, безмерно ошибаются и обманывают (других). Ибо казна, добытая силой и жестокостью, означает не богатство, а бедность, потому что она является неизбежной причиной грядущих бед. Ведь такое королевство вовеки не может быть крепким, ибо ни одно сословие не довольное своим жребием, и все жаждут перемен.

Сила, заключающаяся в этой награбленной казне, совершенно ненадежна. Ибо если у того, кто все свои надежды возлагает на деньги, однажды не окажется денег, у него уже не будет никакого нового способа вернуть себе силу. И подданные оставят его, впавшего в бедность. Поэтому в чрезмерных заботах о казне нет никакой ни мудрости, ни чести, а лишь крайнее невежество и позор. Ибо во все времена и у всех народов те правители, которые жадно и жестоко собирали казну и гонялись за мерзкими, недостойными доходами, были всем ненавистны и не снискали у потомства ни славы, ни чести, а лишь ругательное прозвище тиранов.

3. Но покамест нет ничего, что привлекало бы человеческие сердца более, чем золото, и нет никакой песни слаще, нежели указание, как стать богаче. Поэтому возле королей всегда находится много таких, кои выдумывают разные способы сбора казны.

Некоторые из них — добрые люди, но, однако же, они не всегда достаточно понимают и соображают, правилен ли их совет, полезен ли (он) и честен или, напротив, неправилен и вреден. А другие поступают преступно и заботятся лишь о том, как бы польстить и сказать угодное слово, чтобы заслужить королевскую милость. Они придумывают всякие способы, чтобы мучить бедных, подневольных подданных и высасывать у них кровь из жил и мозг из костей. Так они приводят весь народ в нищету и в крайнюю бедность.

Но такие советы противоречат справедливости, ибо из-за них забывают о страхе Божиим и о любви к ближним. Они противоречат чести, ибо из-за мерзких способов добывания (казны) страдает королевское достоинство и все народы поносят королевское имя. Они противоречат пользе и вредны для самого короля, ибо из-за них королевство беднеет, слабеет, становится пустым и бесполезным, так что если у короля случится особенная нужда, он не сможет получить никакой помощи от подданных.

Поэтому правильно сказал некий король: нет, дескать, у королей худших врагов, нежели те, что предлагают им новые способы умножения казны, тягостные для народа.

4. <...> Следовательно, не богатство запрещено королю, а запрещено ему, прежде всего, быть жадным, жестоким и несправедливым при сборе казны.

Во-вторых, чтобы не собирал (ее) до бесконечности, а остановился, достигнув положенной меры, и чтобы не стяжал таких богатств, которые лежали бы недвижимо и не приносили никакой пользы. Но собрать надо (лишь) столько, сколько нужно для благочестивых дел, для поддержания королевского достоинства и для прочих государственных надобностей. <...>

Пусть возьмет пример с разных иных государств и то, что где-либо хорошо установлено, постарается перенять и накрепко узаконить в своем королевстве.

6. <...> существуют три способа благого правления, а наилучший из них — самовладство. Испорченные способы правления также бывают разными, а наихудший из них — тиранство.

Во-первых, посадское правление или общевладство становится анархией, безвластием, при котором весь народ буйствует и каждый наипоследний (человек) хочет быть государем.

Во-вторых, испорченное боярское правление — это олигархия или маловладство: когда несколько человек незаконно захватывают господство и властвуют несправедливо.

В-третьих, королевская власть становится тиранством, когда какой-нибудь один правитель алчно и беспощадно притесняет и грабит весь народ.

В-четвертых, гинекархия (женское правление) — когда женщины имеют право наследовать королевский престол.

В-пятых, ксенархия (чужевладство) — когда властвует чужеземец.

И все прочее.

Тиранство исправить легче, нежели какое-либо иное правление, ибо для этого не надо ничего, кроме желания одного человека. <...>

11. Королевская честь выше всякой иной чести под небесами. Поэтому король должен больше всех людей любить свою честь и дорожить ею, и опасаться прослыть тираном. Ибо тиранство — это наибольший и наихудший позор для королей.

Причина в том, что самым позорным для каждого сословия и чина людей бывает тот грех, который больше всего противоречит обязанностям этого сословия. То есть для воина самое позорное — трусливо укрыться от битвы, для благородного боярина — солгать, для богача — украсть, для мужней жены — согрешить. Также и для короля особый порок, приносящий (ему) наибольший позор, это — тиранство, ибо оно равным образом противоречит его королевской обязанности: пасти народ и охранять (его) от волков. А тиран сам — волк. Долг короля — отводить от народа всякую обиду, а тот, кто поступает по-тирански, сам обижает (народ). <...>

12. Король не подвластен никаким людским законам, и никто не может его ни судить, ни наказывать. Однако божьему закону и людскому суждению (или общему мнению) он подвластен. Две

узды, кои связывают короля и напоминают о его долге, это — правда и уважение или заповедь Божия и стыд перед людьми.

Тот же, кто не думает ни о страхе Божиим, ни о стыде перед людьми, ни о славе грядущих времен, — тот истинный и подлинный тиран. Суд и казнь божья, людские проклятья и порицания и дурная слава в будущих веках всегда должны быть у короля перед глазами. <...>

Способы умножения государственной казны всем на свете людям хорошо ведомы и везде применяются, так что нельзя придумать заново ничего такого, что бы еще доселе у людей не было в обычае. Как говорит Екклезиаст: «Ничто не ново под солнцем, и никто не может сказать: это — новое» (Екклезиаст, 1:9,10). Лучше было бы отучиться от некоторых старых (способов), нежели изыскивать новые способы умножения казны.

Однако достойно удивления, что во всяком деле новые советы вызывают сомнение, недовольство и легко осуждаются, и лишь при сборе казны ничто не бывает столь новым, несправедливым, безбожным и позорным, чтобы его не принять. <...>

## О ЖЕСТОКОМ ПРАВЛЕНИИ И ЛЮДОДЕРСТВЕ

1. Некоторые правители ни на какую несправедливость не обращают внимания и никогда не помышляют об облегчении (тягот) народа. И хотят увековечить каждый доход, который когда-либо был приписан к их казне, каким бы неправильным и несправедливым он ни был. <...>

Тот князь, хорошо понимая несправедливость дела и предвидя гибель и души своего управителя, и своей души, был, однако же, так ослеплен жадностью, что не захотел отказаться от людодерства.

2. А некоторые правители считают себя невиновными, если их приказные чинят людям всякие обиды и неправды при сборе казны. И мнят, что вовеки не может быть греха, когда казна растет. Ибо едва ли где на свете было слыхано, чтобы какой-нибудь король казнил или покарал какого-либо приказного за несправедный сбор казны.

Во всяком деле новые советы во всем мире легко возбуждают у людей сомнения, и люди с трудом приемлют новизну. Только при сборе казны не может быть такого дурного и несправедливого и Богу, и людям мерзкого совета, который не был бы тотчас принят и одобрен большинством королей.

3. Некоторые люди мнят, будто тиранство состоит лишь в том, если кто лютыми муками мучит до смерти невинных людей (как некогда языческие короли мучили святых христианских мучеников), а не в грабительских и людодерских законах. Поэтому если у королей имеются какие-либо безбожные людодерские законы, заведенные их дедами и предшественниками, то (эти короли) мнят для себя достаточным (для оправдания своей души перед Богом), что эти законы установлены не ими, а их предками — древними королями. И поэтому они вовсе не думают об исправлении старых дурных законов. <...>

4. Праведная королевская власть превращается в тиранство не столько из-за людского мучительства, сколько из-за грабительских законов, ибо какой-либо король может быть тираном и без грабительских законов, но государственный строй будет не тиранским, а справедливым правлением. А при грабительских законах не может быть того, чтобы и правление не было тиранским и король не был тираном. То есть если какой-либо король самых богатых людей без (всякой их) вины открыто грабит и самых сильных убивает, но не подрывает благих народных законов, то хотя сам король — злодей, людодерец и тиран, но государственный строй не изменяется и не становится тиранством, и после смерти этого тирана снова наступит благое правление.

Но если какой-либо король установит грабительские, людодерские законы и введет несправедливые подати, торговые пошлины, откупы, кабаки и гнусные поборы, то он и сам будет тираном, и наследников своих сделает такими же, как он, и государственный строй превратится из королевской власти в тиранство, и подданным будет не вздохнуть, и даже сама жизнь им опротивет.

А в-третьих, если кто-нибудь из наследников этого короля будет щедрым, милосердным и в высшей степени справедливым, но не уничтожит старых людодерских законов, то он будет не меньшим тираном. Ибо король обязан знать и понимать законы, на коих зиждется его держава, а если он (их) не знает или не понимает, вина остается на нем.

---

Публикуется по: *Крижанич Ю.* Политика. — М.: Наука, 1965.

**Петр I. Генеральный Регламент  
(1720 год)**

Понеже Е.Ц.В. всемилостивейший наш государь, по примерам других христианских областей, всемилостивейшее намерение восприяти изволил, ради порядочного управления и исчисления своих приходов и поправления полезности юстиции и полиции (то есть росправе судной и гражданстве), тако же ради возможного охранения своих верных подданных и содержания своих морских и сухопутных войск в добром состоянии, також коммерции, художеств и мануфактур и доброго учреждения своих морских и земских пошлин и ради умножения и приращения рудокопных заводов и прочих государственных нужд, следующие к тому потребныя и надлежащая Государственные коллегии учредил <...>

И во оных президентов, вице-президентов и прочих принадлежащих к тому членов и канцеляристов и конторских служителей, а более из своих собственных подданных определил, такожде и потребные канцелярии и канторы при том учредить.

Того ради Е.Ц.В. за потребно рассудить изволил, всем в вышеписанных Государственных Коллегиях обретающимся вышним и нижним служителям обще и каждому особо сим Генеральным Регламентом во известие <...> всемилостивейшее свое повеление в нижеписанных пунктах объявить.

**Глава первая  
О ПРИСЯЖНОЙ ДОЛЖНОСТИ**

Государственных Коллегиев члены, також и прочие чины гражданския, обще и каждый особо, имеют паче все Е.Ц.В. и



Е.В. государыне царице и высоким наследникам верные, честные и добрые слуги быть, пользу и благополучие их, всяким образом и по вся возможности искать и споспешествовать, убыток вперед и опасность отвращать и благовременно о том объявлять, как сие честным людям и подданным Е.Ц.В. пристойно и принадлежит. <...>

## Глава вторая О ПРЕИМУЩЕСТВЕ КОЛЛЕГИИ

1. Понеже все Государственные Коллегии токмо под Е.Ц.В. особливым, також и Правительствующего Сената указами обретаютца, буде же Сенат о каком деле что повелит, а коллегиям усмотрит, что Е.В. указам и высокому интересу противно, то Государственному Коллегию не должно того вскоре исполнять, но иметь в Сенате о том надлежащее письменное предположение учинить.

2. И ежели Сенат, невзирая на оное, при прежнем своем определении пребудет, то сенат в том ответ давать повинен.

3. А Коллегии по письменному указу сенатскому исполнять и потом Е.Ц.В. об этом донести должен.

4. А ежели не известит, то Коллегии вся подвержена будет тому наказанию, по силе вреды.

5. Того ради изволяет Е.Ц.В. всякие свои указы в Сенат и в Коллегии, також и из Сената в коллегии ж отправлять письменно, ибо как в Сенате, так и в Коллегиях словесные указы никогда отправляемы быти не надлежит.

## Глава третья О НАЗНАЧЕННЫХ К СИДЕНИЮ ДНЯХ И ЧАСАХ

1. Коллегиям сидение свое иметь во всякой недели, кроме воскресных дней и господских праздников и государственных ангелов, в понедельник, во вторник, в среду, в пятницу, а в четверг обыкновенно президентом в сенатскую палату съезжаться, в са-

амы кратчайшие дни в 6 часу, а в долгие в 8 часу; и быть по 5 часов.

2. А ежели важные дела случатца, которые умедлены быть не имеют, но вскоре окончаны, то долженствует, по изобретению дел и обстоятельств, или всему коллегию или некоторым членам, по определению от Коллегии, не смотря на помянутые время и часы, съезжатца и те дела отправлять. <...>

## Глава четвертая О ИСПОЛНЕНИИ УКАЗОВ

1. Всякой президент должен все указы Е.В. и Сенату, которые надлежат быть письменные, а не словесные, неотложно исполнять.

2. И оным две записки иметь, которые вершены и действием исполнены, а которые не вершены или вершины, а действием не исполнены, тем держать роспись на столе, дабы непрестанно в памяти было.

3. Дела разумеются, о которых надлежит письменный указ, те, которые в действие производит, а не те, которые к сочинению действия надлежать, например, надлежит собрать деньги или правил, тогда и словами приказать мочно, чтоб о том советовали, как то чинить, но когда положат, тогда доложить, так ли быть, и, когда опробуется, тогда не производить в дело без письменного указа.

4. И чтоб, как возможно, оные скорее исполнять, а имянно, не более недели времени, ежели скорее нельзя.

5. Буде же которые государственные дела будут требовать справок с губерниями и с провинциями, давать срок до губернии и провинции на проезд в один путь на сто верст по два дни, а на возвращение по том ж.

6. А в губерниях и провинциях во оных исправлятца, не отлагая ни за чем ни малого времени, как скоро возможно. А более месяца отнюдь не продолжать. <...>

10. Ежели далее всего положенного срока кто без законной причины волочить станет, то наказан будет за каждой день по

тридцати рублей, ежели убытку от того кому не учинилось. А ежели убыток учинился, то оной вдвое доправить, в первой и в другой раз, а в третей, яко преслушатель указа, наказан быть имеет.

---

Публикуется по: *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. Т. 1. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1945. С. 483—490.

## **Петр I. Указ о хранении прав гражданских (1722 год)**

Понеже ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не хранить, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти, что нигде в свете так нет, как у нас было, а от части и еще есть, и зело тшятся всякие мины чинить под фортецию правды. Того ради сим указом яко печатью все уставы и регламенты запечатываются, дабы никто не дерзал иным образом всякие дела вершить и располагать не против регламентов, и не точию решить, ниже в доклад вписывать, то что напечатано, <...> не отговариваяся в том ни в чем, ниже толкуя инако. Буде же в тех регламентах что покажется темно, такие дела не вершить, ниже определять, но приносить в Сената выписки о том, где повинны Сенат собрать все коллегии, и о нем мыслить и толковать под присягою, однакож не определять, но положить на пример свое мнение, объявлять нам, и когда определим и подпишем, тогда оное напечатать и приложить к регламентам, и о том в действо по оному производить. Буде же когда отлучимся вдаль, а дело нужное, то учиня как выше писано, и, подписав, всем чинить, но не печатать, ниже утверждать вовсе; по тех мест, пока от нас онои опробован напечатан и к регламентам присовокуплен будет. Буде же кто сий наш указ преступит, под какою оговоркою ни есть, <...> тот яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смертию, без всякие пощады. <...>

---

Публикуется по: Российское законодательство. Т. 4. — М.: Юрист, 1984. С. 186—187.

**Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве  
(1724 год)**

**Глава 3  
О ПРАВОСУДИИ**

Бог правда, правду он и любит. И аще кто восхотит Богу уго-  
дити, то подобает ему во всяком деле правда творити. Наипаче  
всех чинов надлежит судьям правда хранить не токмо в одних  
делах, но и в словах лживо ничего не говорить, но что прилично  
к правде, дабы ни Бога ни царя не прогневити.

<...> По моему мнению, надлежит судьям так учинить, чтобы  
не то что перед ними, но и в подьяческих столах никто бы без  
дела не шатался.

И подьячим всем надлежит приказать с крепким подтверж-  
дением, чтобы челобитчиков отнюдь долго не волочили. И о сем  
всякий судья за подьячими смотрел бы прилежно, чтобы они  
без подлиннаго повеления ничего бы не делали. И буде кому  
надлежит выписка или и иное какое дело делать, то всякой бы  
подьячий своему делу срок положил и челобитчику велел бы на  
положенной срок приходить к себе, а до срока отнюдь бы в при-  
казе не шатался. И для верности давали бы подьячие челобит-  
чикам рукописные ерлыки и в тех ярлыках писали бы имянно,  
к коему числу то ево дело он изготovit. И буде на тот срок он не  
зделает и челобитчик придет пред судью с срочным ерлыком, и  
по тому ерлыку судье надлежит призвать подьячего и спросить,  
чего ради он того дела по слову своему не зделал? И буде какое  
принесет о себе оправдание явное и прилучное, а не самоиз-  
вольное медление, и тому надлежит дать сроку. И буде и к то-  
му сроку не зделает, то уже надлежит ему дать наказание и со  
штрафом.

И аще в коей канцелярии тако устроено будет, то в том приказе никогда людей много шататца не будет. А челобитчики вместо излишние волокиты будут управлятися — купецкия люди за купечеством, а мастеровые за рукоделием своим, и от того в народе пополнение будет.

А гостинцов у исцов и у ответчиков отнюд принимать не надлежит, понеже мзда заслепляет и мудрому очи. Уже бо кто у кого примет подарки, то всячески ему будет способствовать, а на друга посягать, и то дело уже никогда право и здраво разсуждено не будет, но всячески будет на одну сторону криво. И того ради отнюд почести ни малые судье принимать не годствует, дабы в неправом разсуждении пред Богом и царем не согрешити.

А кто пред судью придет и будет стоять молча, и такова чело-века надлежит судье самому спросить тихим гласом, какова ради дела стоит. И егда скажет он о деле своем, то надлежит дело ево паче докушливаго управить, потому что многие люди бывают самые смирные и гастинчивые и, аще и самая кровная нужда, помощника ему нет, а сам подокучить не смеет. И того ради всячески ему помочь, и буде ево есть правость, то и наипаче подать ему руку помощи, понеже таковых безсловесных многословные ябедники вельми изобижают и многоречием своим и правду их заминают. А буде кто бедной человек и на пути на кого либо побьет челом о обиде своей, а дело ево невеликое, вагою ниже рубля, то буде мочно, то тут бы ево и решил, а в приказ бы не волочить ево.

В канцелярии ж егда случится дел каковых слушать, то надлежит слушать ни одними ушми, но и самым умом, такожде и товарищи бы все слушали с прилежным вниманием. И во время слушания ни с каковым делом побочным не надлежит припускать к себе и ни с кем ни о чем не разговаривать, дабы от прилежного внимания ума судейскаго не отводили. Так надобно разсмотрительно судить, чтобы никакой судья последи того вершенья не мог перевершить. Наипаче ж того годствует страшитися, дабы Бог того суда пересуживать не стал, а за неправое суждение не отослал бы в вечное мучение.

И егда все то дело прочтут, то главному судье ни на кою сторону оговаривать не надобно, но токмо еже и уразумел, то держать в мысли своей. И егда товарищи мнения своя подпишут, то, высмотря их мнения, и свое объявить. И аще мнения их с его мнением согласны, то прочесть подьяческие оговоры, и буде и подьяческие оговоры сходны ж, то нечего много и разсуждать, но так ево и вершить.

А буде же во оговорах чьих разнь явится, то надлежит наипаче потолковать, и хотя и в другой ряд прочесть, и разногласие разобрать, не торопясь, и кои приговоры правее явятся, то, высмотря гораздо, вершить.

И в вершении первее бы подьячие приговор закрепили, а потом товарищи судейския, а последи всех главной бы судья закрепил, чтобы уже ни прибавить ни убавить было невозможно.

А буде же кое дело спорно и к разсуждению не поемно, то надлежит подлинное дело отдать в другой стол, которой на то устроенной, и подьячие б в нем сидели самые свидетельствованные и ко всяким делам разумительные. И велеть ему зделать из подлиннаго дела выметку и, по выметке разобрав, зделать выписки полная, а другая перечневая, и под выпискою подписать ему свое мнение. И аще и по той выписке разобрать будет не мочно, то аще и отъречено в древних указах, еже по окончании суда в пополнение ни челобитен, ни доношеней принимать не велено, а мне ся мнит, не то что челобитен не принимать, но и неволю брать у них изъяснительные скаски, дабы незатменно мочно решить их дело, или пополнительные челобитные или и снова суд дать, дабы мочно без погрешения ево вершить.

А буде кой подьячей подпишет мнение свое неправо, станет праваго винить, а виноватаго править или какую фальш сочинять, правому ль к вине или виноватому к правости, то надлежит тонкостнее у него выпросить и с товарищи своими прилежно рассмотреть и выразуметь. И буде означитца ево неправость и коварство, то такового надлежит и в застенке распросить, чево ради так он делал.

А буде же объявил он самую правду, то надлежит ему жалованья прибавить и честию ево при иных повысить, понеже, чего

судьи разобрать не могли, а он разобрал и ясно показал самую правду.

А буде кой истец или ответчик станет судейское вершение спорить, а оправдания себе не сыщет, то на нем за неправой спор пошлины и проести вдвое доправить.

А буде и после втораго вершенья станет спорить, то взять уже на нем пошлины и проести вчетверо, а судьям доправить на нем безчестие.

Я по своему мнению судное дело и управление судейское вельми поставляю высоко, паче всех художеств, на свете суших. И того ради никакому человеку, не токмо малосмысленному, но и самому разумному не подобает судейства или начальства искать, но всячески от него отрицатися, понеже весьма тяжелоносно оно.

Не великое дело, кажется, что из городов в уезды посылают солдат по дворян и по иных всяких чинов людей и дела прямого аще и на алтын нет. А по кого пошлют, то самое легкое дело, что рубля два-три убытку зделают, а иному рублев и десять учинат убытку, и тем людей божиих вельми убытчат.

Хотя малая какая справка приказная, то не хотят подождать до иного времени, но как здумают, то и посылают безъсрочно. А того отнюд не чинят, чтоб послать о том, еже взять писменное ведение, или о чом ни надлежит взять на писме отповедь, но только то у приказных людей вытвержено, что поволоки со всякою отповедью в город. И аще кто живет от города верстах во стедругом, то и тут рубля два-три убытку будет, а в распутную пору, то будет рублев и пять-шесть исытраты, а кто сот в пяти-шти случится, то и десятью рублями вряд изънятца. А приказные люди людских убытков не исчисляют, они только свою тягость исчисляют, а людская ни во что, а если в деловую пору пришлют, то и без хлеба зделают.

И от таковых посылак вельми много пакости людям чинитца, а судьи о сем попечения ни малого не имеют, чтобы им людей государевых в чем поберець и до убытка какова не допустить.

А кто хочет прямо его императорскому величеству парадеть, то людей ево паче себя надлежит беречи, чтоб во убожество не



приходили и того ради ни малого бы убытку им не чинили. Всякому судье надобно недреманно смотреть за всеми и непрестанно то и смекать, како бы правда прямая учинить и чтоб никого не озлобить и не разорить. Истинно, не имеют не малого попечения, чтобы в чем людей от убытку побережь. <...>

А на что бы того лучши, что в коем городе кто служил, то там бы их и считать. И считать бы не десять лет спустя, но приняв казну да приходные и расходные книги, да и читали бы тутошные судьи безыотложно, то бы всякому служителю легко было служить и отчитатца не трудно, потому что всякое дело ис памяти еще не вышло. А десять лет спустя, я не знаю, какой шот правой будет, только приказным людям покормка. А в скором отчете и разоренья бы ни малого служителем не было и, отслужив, всякой бы за свой промысл принялся, и от такова управления никогда бы во всеконечное убожество купецкие люди не приходили б.

В немецких землях вельми людей берегут, а наипаче купецких, и того ради у них купецкие люди и богаты зело. А наши судьи нимало людей не берегут и тем небрежением все царство в скудость приводят, ибо в коем царстве люди богаты, то и царство то богато, а в коем царстве будут люди убоги, то и царству тому не можно слыть богатому. Я сего не могу знать, что то у наших судей за разум, что ничего в прок государству не прочат, только прочат имение себе, и то на час, а царству так они прочат, что ни за что многие тысячи рублей теряют. Буде по какой причине возмут пожитки чьи на государя, то взяв власно, что в огонь бросят, ибо, взяв, положи их в полату, да держав възаперти год или больши, да станут ценить, то кая шуба соболья была рублей сот в пять, ажио вымут гной один, что и пяти рублей не стоит. И если бы о сем предел положить сицевый, аще у кого под судом тако учинят, то згноенные пожитки доправить на тех начальниках, кои то учинят, то стали бы беречь и не хотя. И такова ради их управления те пожитки с сего света губят напрасно в невозвратну погибель.

А надобно судьям вельми сего смотреть, чтобы ничто ничье нигде даром не пропадало, понеже все, что есть в народе богат-

ства — богатство царственное, подобие и оскудение народное — оскудение царственное.

Я и сего не могу разуместь, чеву ради бурмистров и иных зборщиков весьма турбуют и недочеты безвъременно правят. Буде кой человек каким недоразумием неколико казны утратит или и на свою потребу взял и у отчоту в платеж не достанет, то, мне мнитца, надлежит у него взять скаска, как он те деньги заплатит. И буде скажет, что вскоре заплатит, то и добро так, а буде скажет в год или в два или в три, то безвъременно разорять ево не надобно, но веять на нем на те деньги по указу процент.

И от того великому государю пополнение интереса, а люди будут целы и промыслов своих не отбудут. А безвъременные правежи яко на крестьян, тако и купечеству явное разорение и царству истощение, а не собрание.

Царския собрания не истощатся, аще и не круто будут собираться, всячески свое место наполнят, а крутое собрание не собрание, но разорение. И буде на ком и недочот какой явитца, то только для известия надлежит писать в коллегию, чтоб там явно было, на ком что останетца недочотные казны.

И от такова порядка казне великаго государя будет великое пополнение и царственное украшение, понеже никто разорен не будет и в нищету пригнан не будет же и дом ево цел будет. А по прежнему уставу за доимку двор и пожитки оберут, да оценив впол или в треть или и в десятую долю, да и продадут и тако со всем ево и разорят. <...>

Сего судьям вельми прилежно надлежит смотреть, буде дело важное и вельми нужное, а буде и не важное, да к скорости не нужное, то мочно ему и посрочить. Во всяком деле надобно смекасть, чтобы ему, великому государю, прибыль был, а напрасно б ничто не пропало.

А буде кто похочет коликаго числа на промысл денег, то по требованию надлежит и из казны дать, только того смотреть, чтоб мочно ему верить, и на такую дачу учинить особливая книга. <...>

Мне ся мнит, паче всякого дела надлежит стараться о правом суде, и, аще правосудие у нас уставится, то все люди будут бояти-

ся неправды. Всему добру основание праведный и нелицеприятный суд, тогда и собрание царския казны будет сугубо. И того ради надлежит сочинить правосудную книгу с подлинным разсуждением на всякие дела.

А буде не сочинить на решение всяких дел новаго изложения, то и правому суду быть невозможно, понеже у всякого судьи свой ум и како кому понравитца, так и судить, а надобно так ево усидеть, чтоб и неवेशма смысленной судья мог право судити.

И правосуднаго ради уставу надлежит древняго суда Уложение и новоустановные гражданская и военные, печатные и письменные, новосостоящиеся и древние указные статьи собрать и по приказам из прежних вершенных дел выписать такие приговоры, на которые дела ни в Уложении, ни в новоуказных статьях решения не положено. И к таковым вершениям применялся, надлежит учинить пункты новыя, дабы впредь такая дела не наизусть вершить и в Санат бы не вносить, но на всякия б дела были указные статьи ясные с совершенным расположением.

И к тем руским разсуждением, прежним и нынешним, приложить и из немецких судебников, и кои статьи и из иноземских уставов будут к нашему правлению пригодны, то тыи статьи и взять и присовокупить к нашему судебнику.

И лутшаго ради исправления надлежит и турецкой судебник перевести на словенской язык и прочия их судебныя и гражданского устава порятки управительныя преписать, и кои сличны нам, то бы тыя и от них принять. Слышно бо о них, яко всякому правлению расположено у них ясно и праведно, паче немецкаго правления. И того ради и дела у них скоро и право решат и бумаги по нашему много не тратят, а и хлеба напрасно не теряют, а наипаче купечество праведно хранят.

И к сочинению тоя судебныя книги избрать человека два или три из духовнаго чина самых разумных и ученых людей и в божественном писании искусных, такожде и от гражданства, кии в судебных и во иных правительных делах искусных, от высокого чина, кои не горды и ко всяким людям нисходительны, и

от niskих чинов, кои не высокоумны, и от приказных людей, кои в делах разумны, и от дворянства, кои разумны и правдолюбивы, и от купечества, кии во всяких делах перебивались, и от салдат, кии смыслены и в службах и в нуждах натерлися и правдолюбивые, и иа людей боярских, кии за дела ходят, и из фискалов. А мнитца мне, не худо бы было выбрать и из крестьян, кои в старостах и в соцких бывали и во всяких нуждах перебивались, и в разуме смыслены. Я видал, что и в мордве разумные люди есть, то како во крестьянех не быть людям разумным? И написав тоя новосочиненныя пункты, всем народом освидетельствовати самым вольным голосом, а не под принуждением, дабы в том изложении как высокородным, так и низкородным, и как богатым, так и убогим, и как высокочинцам, так и низкочинцам, и самым земледельцам обиды бы и утеснения от недознания коегождо их бытия в том новоисправном изложении не было.

И, написав с совершенным общесоветием, предложить его императорскому величеству, да рассмотрит его умная острота. И кои статьи его величеству угодны, то тыи тако и да будут, а кои непотребны, тыи да извергнутца или исправить по пристоинству надлежащему. И сие мое речение мнозии вознепщуют, якобы аз его императорскаго величества самодержавную власть народосоветием снижаю. Аз же не снижая его величества самодержавия, но ради самыя истинныя правды, дабы всякой человек осмотрел в своей бытности, нет ли кому в тыих новоизложенных статьях каковыя непотребныя противности, иже правости противна. И аще кто узрит какую неправостную статью, то бы без всякаго сумнения написал бы, что в ней неправости и, ничего не опасаяся, подал бы ко исправлению тоя книги, понеже всяк рану свою в себе лучши чует, нежели во ином ком. И того ради надобно всяким людям свои бытности выстеречи, дондеже книга не совершитца, и егда она совершится, то уже никто не может помочь. Того бы ради и дана свобода, дабы последи не жаловались на сочинителей тоя новосочиненныя книги, то того ради надлежит ее вольным голосом освидетельствовати, дабы всякая

статья ни от кого порочна не была, но всяк бы себя выстерег и чтобы впредь никому спорить было не мочно, но во веки веков было бы оно нерушимо.

Правосудного установления самое есть дело высокое и надлежит его так разсмотрительно состроити, чтобы оно ни от какова чина незыблимо было. И того ради без многосоветия и без вольного голоса никоими делы невозможно, понеже Бог никому во всяком деле одному совершенного разумения не дал, но разделил в малые дробинки, комуждо по силе его, овому дал много, овому ж меньше. Обаче несть такова человека, ему ж бы не дал Бог ничего, и что дал Бог знать малосмысленному, того не дал знать много смысленному. И того ради и самому премудрому человеку не надлежит гордиться и умом своим возноситься и мало-смысленных ничтожить не надлежит, но и их в совет призывать надобно, понеже малосмысленными человеки многаши Бог вещает, и того ради и наипаче ничтожить их душе вредно есть.

И того ради во установлении правосудия вельми пристойно изследовати многонародным советом. И аще и с самым многотрудным многосоветием учинена она будет, обаче вскоре печатать их (не) надлежит, но первее попробовать на делах и, буде никакой вредности в правлении том не будет, то быть ему так, а буде в какой статье явитца некая неисправность, то о ней надлежит поразсудить и поправить ее. И того ради не худо бы годы два-три посудить по писменным или (и) по печатным маленьким тетраткам, и донележе тая новосочиненная книга строитца многия бы статьи и опробавались.

И аще и иное какое дело с таковым смирением нисходительным будет строитися, то сам Бог при таковом деле имать быти и помощь свою ко исправлению подаст, понеже всегда Бог со смиренным пребывает, а от гордых и высокоумных отвращается.

А правосудное дело самое святое и богоу(го)дное и того ради всячески надлежит потщитися, дабы суд царев был яко Божий. Бог бо всем нам судья есть праведный и на суде его несть лицеп-

приятия, тако и на цареве суде не требе быть лицеприятию. Бог есть правосудец, того ради и в человецех требует правого суда. И аз о правосудии тако мню, еже царю не тако полезен пост и молитва, яко правосудие.

И аще его императорское величество укажет правосудное изложение, избрав из старого Уложения и из иных многих примеров, сочинить новое и пространное по своему природному глубокому и по данной ему от Бога Благодати, благоволит и моего малосмыслия объявленные дела рассмотреть, и аще, кии угодны явятца, прияты будут, то по пробе, аще оной за многие дикие дела не вредно будет, то напечатать их великое множество, дабы не токмо в городех, но и в селех без того бы судебника не было, чтобы всяк его читал и волю его императорскаго величества ведал и ничего бы противно его величества воле не делал и от всяких неправых дел отъдалялися бы.

И впереди тоя книги надлежит сделать всем делам изъяснение и разобрав их по азбуке и по чину дел различных, чтобы всякой человек без труда на всякое дело указ и совершенное решение мог во едину минуту обрести. А аще суду и всякому правлению, како его правити, совершенного основания писменного не учинить и в том правлении самые неподвижные твердости не устроить, то (к)олико о правом суде не старатися, а правосудия прямого уставити будет невозможно.

А и основание положа, мнитца мне, надлежит утвердить его жестоким указом и недвижимым. Аще кто великородной или и худародной вышъшаго суда или и нижняго в коем городе или и в уезде главной камисар или подчиненой или и иной какой правитель или и посыльщик, наипаче же аще сыщик или фискал, не против того нового изложения станет что чинить своим вымыслом и хотя малую статью нарушит, то казнить ево неотложно, как о том уложено будет.

И ради самая твердости надлежит судьям и прозбы ни от каких лиц не принимать, дабы правосудию ни малого нарушения не было. И аще кто и вельми заслужил и возънадеяся на

заслуги, да по прежнему обыкновению учинит какую кому обиду, аще и самому мизирному человеку, то и тому суд был бы неотменен и за вину чинить указ неизменный по изложению, чему он подпадет, а заслуг ево в зачисление вины ево не зачислять, чтоб тот правосудный устав ненарушим был.

А аще кой человек нехитростно вине какой подпадет и от надлежащего наказания или и казни аще надлежит послабить ему, то таковому на руке наложить знак, да аще паки в таковой же вине явится, то уже без всякаго милосердия учинить ему указ надлежащий неизменно.

И аще в таковой твердости неподвижно правосудие годов пять-шесть постоит неизменно без нарушения, то вси яко малочинцы и худородные, тако и великочинцы и великородные и заслуженные люди будут страшны и не токмо по прежнему обиды чинить, но и от неправд будут остерегатца и со всяким тщанием будут делать правду.

И ради самые твердости в судах и во всяком правлении, чтобы от правосудия ни много, ни мало судьи не колебались, надлежит учинить особливая канцелярия, в которой бы правитель был самой ближней и верной царю, еже бы он был око царево, верное око, иже бы над всеми судьями и правителями был вышний и за всякими бы правителями смотрил.

---

Публикуется по: *Посошков И. Т.* Книга о скудости и богатстве. — М.: Наука, 2003.

**Екатерина II. Наказ Комиссии о составлении  
проекта нового Уложения  
(1767 год)**

Закон Христианский научает нас взаимно делать друг другу добро, сколько возможно.

Полагая сие законом веры предписанное правило за вкоренившееся или за долженствующее вкорениться в сердцах целого народа, не можем иного кроме сего сделать положения, что всякого честного человека в обществе желание есть или будет, видеть все отечество свое на самой вышней степени благополучия, славы, блаженства и спокойствия.

А всякого согражданина особо видеть охраняемого законами, которые не утесняли бы его благосостояния, но защищали его ото всех сему правилу противных предприятий.

Но дабы ныне приступить ко скорейшему исполнению такого, как надеемся, всеобщего желания, то, основываясь на выше писанном первом правиле, надлежит войти в естественное положение сего государства.

Ибо законы, весьма сходственные с естеством, суть те, которых особенное расположение соответствует лучше расположению народа, ради которого они учреждены. В первых трех следующих главах описано сие естественное положение.

**Глава I  
РОССИЯ ЕСТЬ ЕВРОПЕЙСКАЯ ДЕРЖАВА**

Доказательство сему следующее. Перемены, которые в России предпринял Петр Великий, тем удобнее успех получили, что нравы, бывшие в то время, совсем не сходствовали со климатом



и принесены были к нам смешением разных народов и завоеваниями чуждых областей. Петр Первый, вводя нравы и обычаи европейские в европейском народе, нашел тогда такие удобства, каких он и сам не ожидал.

## Глава II РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА ВЛАДЕНИЯ ПРОСТИРАЮТСЯ НА 32 СТЕПЕНИ ШИРОТЫ И НА 165 СТЕПЕНЕЙ ДОЛГОТЫ ПО ЗЕМНОМУ ШАРУ

Государь есть самодержавный, ибо никакая другая, как только соединенная в его особе власть, не может действовать сходно со пространством столь великого государства.

Пространное государство предполагает самодержавную власть в той особе, которая оным правит. Надлежит, чтобы скорость в решении дел, из дальних стран присылаемых, награждала медление, отдаленностию мест причиняемое.

Всякое другое правление не только было бы России вредно, но и вконец разорительно.

Другая причина та, что лучше повиноваться законам под одним господином, нежели угождать многим.

Какой предлог самодержавного правления? Не тот, чтоб у людей отнять естественную их вольность, но чтобы действия их направили к получению самого большого ото всех добра.

И так правление, к сему концу достигающее лучше прочих и при том естественную вольность меньше других ограничивающее, есть то, которое наилучше сходствует с намерениями, в разумных тварях предполагаемыми, и соответствует концу, на который в учреждении гражданских обществ взирают неотступно.

Самодержавных правлений намерение и конец есть слава граждан, государства и Государя.

Но от сея славы происходит в народе, единоначалием управляемом, разум вольности, который в державах сих может произвести столько же великих дел и столько споспешествовать благополучию подданных, как и самая вольность.

### Глава III

## О БЕЗОПАСНОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ

Власти средние, подчиненные и зависящие от верховной, составляют существо правления.

Сказано Мною: власти средние, подчиненные, и зависящие от верховной: в самой вещи Государь есть источник всякие государственные и гражданские власти.

Законы, основание державы составляющие, предполагают малые протоки, сиречь правительства, чрез которые изливается власть Государева.

Законы, сим правительствам дозволяющие представлять, что такой-то указ противен Уложению, что он вреден, темен, что нельзя по оному исполнить; и определяющие наперед, каким указам должно повиноваться, и как по оным надлежит чинить исполнение; сии законы — несомненно суть делающие твердым и неподвижным установление всякого государства.

### Глава IV

## НАДОБНО ИМЕТЬ ХРАНИЛИЩЕ ЗАКОНОВ

Сие хранилище инде не может быть нигде, как в государственных правительствах, которые народу извещают вновь сделанные и возобновляют забвению преданные законы.

Сии правительства, принимая законы от Государя, рассматривают оные прилежно и имеют право представлять, когда в них сыщут, что они противны Уложению и прочая <....>

А если в них ничего такого не найдут, вносят оные в число прочих, уже в государстве утвержденных, и всему народу объявляют во известие.

В России Сенат есть хранилище законов.

Другие правительства должныствуют и могут представлять с тою же силою Сенату и самому Государю, как выше упомянуто.

Однако ежели кто спросит, что есть хранилище законов? На сие отвечаю: законов хранилище есть особое наставление,

которому последую вышеозначенные места, учрежденные для того, чтобы попечением их наблюдаема была воля Государева сходственно с законами, во основание положенными и с государственным установлением, обязаны поступать в отправлении своего звания по предписанному там порядка образу.

Сии наставления возбраняют народу презирать указы Государевы, не опасаяся зато никакого наказания, но купно и охранять его от желания самопроизвольных и от непреклонных прихотей.

Ибо, с одной стороны, сими наставлениями оправдаются осуждения, на преступающих законы уготованные, а с другой стороны, ими же учреждается быть правильным отрицание то, чтобы вместить противные государственному благочинию законы в число прочих, уже принятых, или чтоб поступать по оным в отправлении правосудия и общих всего народа дел. <...>

## Глава VI О ЗАКОНАХ ВООБЩЕ

Ничего не должно запрещать законами, кроме того, что может быть вредно или каждому особенно, или всему обществу.

Все действия, ничего такого в себе не заключающие, нимало не подлежат законам, которые не с иным намерением установлены, как только чтобы сделать самое большее спокойствие и пользу людям, под сими законами живущим.

Для нерушимого сохранения законов надлежало бы, чтоб они были так хороши и так наполнены всеми способами к достижению самого большого для людей блага ведущими, чтобы всяк несомненно был уверен, что он ради собственной своей пользы должен сохранить нерушимыми сии законы.

И сие то есть самый высочайший степень совершенства, которого достигнуть стараться должно.

Многие вещи господствуют над человеком: вера, климат, законы, правила, принятые в основание от правительства, примеры дел прешедших, нравы, обычаи.

От сих вещей рождается общее в народе умствование, с оными сообразуемое, например: Природа и климат царствуют почти одни во всех диких народах.

Законоположение должно применять к народному умствованию. Мы ничего лучше не делаем, как то, что делаем вольно, не принужденно и следуя природной нашей склонности. Для введения лучших законов необходимо потребно умы людские к тому приуготовить. Но чтоб сие не служило отговоркою, что нельзя становить и самого полезнейшего дела; ибо если умы к тому еще не приуготовлены, так примите на себя труд приуготовить оные, и тем самым вы уже много сделаете.

Законы суть особенные и точные установления законоположника, а нравы и обычаи суть установления всего вообще народа.

Итак, когда надобно сделать перемену в народе великую к великому одного добру, надлежит законами то исправлять, что учреждено законами, и то переменять обычаями, что обычаями введено. Весьма худая та политика, которая переделывает то законами, что надлежит переменять обычаями.

Есть способы, препятствующие вогнездиться преступлениям, на то положены в законах наказания. Также есть способы, перемену обычаев вводящие; к сему служат примеры.

Сверх того, чем большее сообщение имеют между собою народы, тем удобнее переменяют свои обычаи.

Словом сказать: всякое наказание, которое не по необходимости налагается, есть тиранское. Закон не происходит единственно от власти; вещи между добрыми и злыми средние, по своему естеству, не подлежат законам.

<...> Самое высшее искусство государственного управления состоит в том, чтобы точно знать, какую часть власти, малую ли или великую, употребить должно в разных обстоятельствах; ибо в самодержавии благополучие правления состоит отчасти в кротком и снисходительном правлении.

В изящных машинах искусство употребляет столь мало движения, сил и колес, сколько возможно. Сие правило также хоро-

шо и в правлении: средства самые простые суть часто самые лучшие, а многосплетенные суть самые худшие.

Есть некоторая удобность в правлении: лучше, чтоб Государь ободрял, а законы бы угрожали.

Министр тот очень искусен во звании своем, который вам всегда станет сказывать, что Государь досадует, что он нечаянно упрежден, что он в том поступит по своей власти.

Еще бы сие великое было несчастье в Государстве, если бы не смел никто представлять своего опасения о будущем каком приключении, ни извинять своих худых успехов, от упорства счастья происшедших, ниже свободно говорить своего мнения.

Но скажет кто, когда же должно наказывать и когда прощать должно? Сие есть такая вещь, которую лучше можно чувствовать, нежели предписать. Когда милосердие подвержено некоторым опасностям, то опасности сии очень видны. Легко различить можно милосердие от той слабости, которая Государя приводит ко презрению наказания, и в такое состояние, что он сам не может разобрать, кого наказывать должно.

Правда, что хорошее мнение о славе и власти Царя могло бы умножить силы державы его, но хорошее мнение о его правосудии равным образом умножит оные.

Все сие не может понравиться ласкателям, которые по вся дни всем земным обладателям говорят, что народы их для них сотворены. Однако же Мы думаем и за славу Себе вменяем сказать, что Мы сотворены для Нашего народа, и по сей причине Мы обязаны говорить о вещах так, как они быть должны. <...>

## **Екатерина II**

### **Дополнение к Большому Наказу**

#### **Глава XXII**

#### **О РАСХОДАХ, ДОХОДАХ И О ГОСУДАРСТВЕННОМ ОНЫХ УПРАВЛЕНИИ, СИРЕЧЬ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ, ИНАКО КАМЕРНЫМ ПРАВЛЕНИЕМ НАРИЦАЕМОМ**

Всяк должен здесь самому себе сказать: я человек; ничего, чему подвержено человечество, я чуждым себе не почитаю.

Итак: 1) Человека не должно и не можно никогда позабыть.

2) Мало в свете человеком делается, что бы не для человека же было, и большею частию все вещи чрез него же делаются.

Первое из сих двух последних изречение по достоинству требует всякого возможного примечания и внимания.

Второе — много благодарности и искреннего к трудящимся благоволения.

Человек, кто бы он ни был: владелец или земледелец, рукодельник или торговец, праздный хлебоядец или прилежанием и рачением своим подающий к тому способы, управляющий или управляемый, — все есть человек: сие одно слово подает уже совершенное изображение всех нужд и всех средств к удовольствованию оных.

Сколь больше нужд есть еще великому множеству людей, общежитием в государстве соединенных.

Вот что называется государственные надобности, из коих истекают государственные издержки и кои состоят в следующем.

Сохранение целости государства:

1) Содержанием обороны, сиречь войск сухопутных и морских, крепостей, артиллерии или огнестрелья, и всего, что к тому принадлежит.

2) Соблюдением внутреннего порядка, спокойствия и безопасности всякого особенно и всех вообще; содержанием людей для отправления правосудия, благочиния и надзирания над разными установлениями, служащими к общей пользе.

3) Предприятиями, касающимися до пользы общей. К сему относится строение городов, дорог, делание каналов, то есть прокопов, чищение рек, учреждение училищ, больниц и прочие бесчисленные предлоги, коих в подробности здесь описывать краткость сего сочинения не позволяет.

4) Благопристойность требует, чтоб довольство и великолепие окружали престол, аки источник благоденствия обществу, от которого истекают награждения, ободрения и милости. На все сие расходы нужны и полезны.

Сделав краткое описание государственным издержкам, надлежит говорить о доходах государственных и о тех средствах, которыми те сборы сделать можно сносными.

Подати суть, как выше показано, дань, которую каждый гражданин платит для сохранения своего собственного благосостояния, спокойствия, жизни и имения.

Но:

- 1) На какие предлоги налагать подати?
- 2) Как их учинить легчайшими для народа?
- 3) Как уменьшить издержки при сборах?
- 4) Как сделать доходы верными?
- 5) Как оными управлять?

Сии вопросы суть те, которые решить весьма нужно, хотя весьма трудно.

На 1) Считают пять предлогов, на которые обыкновенно делается накладка: а) лица; б) имения; в) произрастения домашние, употребляемые людьми; г) товары отвозные и привозные; д) действия.

На 2) Легчайшими подати почитают те, кои суть добровольны и от принуждений отделяемы, которые более касаются до всех вообще государственных жителей и умножаются по мере роскоши всякого.

Но дабы елико возможно сделать накладки подданным не столь чувствительными, надлежит при том хранить всегдашним правилом, чтоб во всех случаях избегать монополии, то есть не давать, исключая всех прочих, одному промышлять тем или другим.

На 3) Уменьшение издержек при сборах требует подробного рассуждения о мелочах и о выключении из числа оных всего того, что иногда причиняет издержки ненужные.

На 4) Чем народ будет достаточнее, тем будет в состоянии платить вернее.

<...> Мысленными богатствами могут чрезвычайно умножиться богатства существенные.

Оные основаны на кредите или доверенности, то есть на впечатленном и принятом мнении, что платят верно и что в состоянии уплатить.

Кредит или доверенность может быть или целого народа, которая видна в банках и в обращении некоторых вещей, от правительства хорошими распоряжениями силу в доверенности получивших, или доверенность людей частных, и то либо раздельно, либо совокупно.

Раздельно могут они добросовестию своим, честным поведением и дальновидными намерениями сделаться банкирами не только одного государства, но и всего света.

Совокупно могут они сойтись в большие и малые собрания, в купеческие общества, и тогда личная доверенность умножает доверенность общенародную.

Но выгоды от богатств естественных и приобретенных, существенных и мысленных не вмещаются в пределах времени настоящего; они распростираются и на будущее, приуготовляя в нужде надежные способы ко умножению дохода, сии составляют также отрасль государственного строительства.

С сими способами то же бывает, что и с доверенностию: разумное употребление размножает оные, а злоупотребление — истребляет.



Нехорошо ни то, когда их вовсе не ведают, ни другое, когда к ним прибегают беспрестанно. Надобно их искать так, будто бы без них обойтись нельзя было; недолжно, напротив того, ими пользоваться, как только в существенной нужде; и с такою же осторожностью щадить их надлежит, будто бы впредь невозможно было сыскать других новых.

И к сей-то разумной бережливости ведут нас истинные начальные основания государственного строительства.

Общее государственное строительство разделяется на политическое и хозяйское.

Политическое объемлет всецелость народа и вещей, рассуждение о состоянии всех людей, о звании и упражнениях их.

Всецелость вещей требует хорошо знать каждую из них в подробности и вообще, чтоб можно было судить о взаимном их между собою отношении и сделать их всех вместе полезными обществу.

Хозяйское строительство имеет следующие предлоги. В рассуждении начальных оснований строительства надлежит хранить безвредными источники оногo, сделать их, если можно, обильнейшими и почерпать из них, не приводя в скудость и не иссушая их.

В рассуждении богатств, надобно в добром состоянии содержать земли и стараться приводить в лучшее.

Защищать права, собирать доходы так, чтоб при сборах ничего не пропадало, что в государственную казну войти должно.

А при расходах, чтобы каждая часть сборов употреблялась на определенные ей издержки.

Чтобы все расходы, если можно, не превышали доходов.

И чтобы счета всегда были в порядке и ясными утверждены доказательствами.

Изо всего Мною здесь сказанного о государственном строительстве видно, что разделение — самое простое и самое естественное, что собрание и связь понятий, всякому ясных и всем общих, ведут ко прямому определению слова, столь для всего

общества важного; что в сей главе все части входят одна в другую по приличному их между собою отношению; что нет из них ни одной, которая бы от прочих не зависела; и что только одно всех сих частей сопряжение может составить, укрепить и в веки продлить безопасность Государства, благосостояние народа и славу Самодержца.

---

Публикуется по: *Императрица Екатерина. О величии России.* — М., ЭКСМО, 2003. С. 72—155.

**Фонвизин Д.И. Рассуждение о неперменных  
государственных законах  
(1781—1783 годы)**

Верховная власть вверяется государю для единого блага его подданных. Сию истину тираны знают, а добрые государи чувствуют. Просвещенный ясностью сея истины и великими чувствами души одаренный монарх, облекшись в неограниченную власть и стремясь к совершенству, поскольку смертному возможно, сам тотчас ощутит, что власть делать зло есть несовершенство и что прямое самовластие тогда только вступает в истинное свое величество, когда само у себя отъемлет возможность к содеянию какого-либо зла. <...> Государь — подобие Бога, преемник на земле вышней его власти — не может равным образом означать ни могущества, ни достоинства своего иначе, как постановя в государстве своем правила непреложные, основанные на благе общем и которых не мог бы нарушить сам, не престав быть достойным государем.

Без сих правил, или, точнее объясниться, без неперменных государственных законов, непрочно ни состояние государства, ни состояние государя. Не будет той подпоры, на которой бы их общая сила утвердилась. <...> Где же произвол одного есть закон верховный, тамо прочная общая связь и существовать не может; тамо есть государство, но нет отечества, есть подданные, но нет граждан, нет того политического тела, которого члены соединились бы узлом взаимных прав и должностей. Одно пристрастие бывает подвигом всякого узаконения, ибо не нрав государя приравнивается к законам, но законы — к нравам. <...> Тут, кто, может, повелевает, но никто ничем не управляет, ибо править

долженствовали бы законы, кои выше себя ничего не терпят. Тут подданные поработены государю, а государь обыкновенно своему недостойному *любимцу*. <...> В таком развращенном положении злоупотребление самовластия восходит до невероятности, и уже перестает всякое различие между государственным и государевым, между государевым и любимцевым. От произвола сего последнего все зависит. <...> Коварство и ухищрение приемлется главным правилом поведения. Никто не идет стезею, ему свойственною. Никто не намерен заслуживать; всякий ищет выслуживать. В сие благопоспешное недостойным людям время, какого воздаяния и могут ожидать истинные заслуги, или, паче, есть ли способ оставаться в службе мыслящему и благородное любочестие имеющему гражданину? Какой чин, какой знак почести, какое место государственное не изгажено скаредным прикосновением пристрастного покровительства? <...> Лестно ль быть судьбою, когда правосудным быть не позволяется? Тут алчное корыстолюбие довершает общее развращение. Головы занимаются одним промышленiem средств к обогащению. Кто может — грабит, кто не может — крадет <...>

Таково положение долго устоять не может. При крайнем ожесточении сердец все частные интересы, раздробленные существом деспотического правления, нечувствительно в одну точку соединяются. Вдруг все устремляются расторгнуть узы нестерпимого порабощения. И тогда что есть государство? Колосс, державшийся цепями. Цепи разрываются, колосс упадает и само собою разрушается. Деспотичество, раздающееся от анархии, весьма редко в нее опять возвращается.

Для отвращения таковой гибели государь должен знать во всей точности все права своего величества, дабы, первое, содержать их у своих подданных в почтении, и второе, чтобы самому не преступить пределов, ознаменованных его правам самодержавнейшею всех на свете властью, а именно властью здравого рассудка. До первого достигает государь правотою, до второго — кротостию.

<...> Он должен знать, что нация, жертвуя частью естественной своей вольности, вручила свое благо его попечению, его пра-

восудию, его достоинству; что он отвечает за поведение тех, кому вручает дел правление, и что, следственно, их преступления, им терпимые, становятся его преступлениями. <...> Словом, государь, правоту наблюдающий, исправляет всечасно пороки, являя им грозное чело, и утверждает добродетель, призывая ее к почестям. <...>

Теперь представим себе государство, объемлющее пространство, какового ни одно на всем известном земном шаре не объемлет и которого по мере его обширности нет на свете малолюднее; <...> государство, движимое вседневными и часто друг другу противуречащими указами, но не имеющее никакого твердого законоположения; <...> государство не деспотическое, ибо нация никогда не отдавала себя государю в самовольное его управление и всегда имела трибуналы, гражданские и уголовные, обязанные защищать невинность и наказывать преступления; не монархическое, ибо нет в нем фундаментальных законов; не аристократия, ибо верховное в нем правление есть бездушная машина, движимая произволом государя; на демократию же походить не может земля, где народ, пресмыкаясь во мраке глубочайшего невежества, носит безгласно бремя жесткого рабства.

Просвещенный и добродетельный монарх, застав свою империю и свои собственные права в такой несообразности и неустройстве, начинает великое свое служение немедленным ограждением общие безопасности посредством законов непреложных. В сем главном деле не должен он из глаз выпускать двух уважений: первое, что государство его требует немедленного врачевания от всех зол, приключаемых ему злоупотреблением самовластия; второе, что государство его ничем так скоро не может быть подвергнуто конечному разрушению, как если вдруг и не приуговоря нацию дать ей преимущества, коими наслаждаются благоучрежденные европейские народы. При таком соображении, каковы могут быть первые фундаментальные законы, прилагается при сем особенное начертание.

В заключение надлежит признать ту истину, что главнейшая наука правления состоит в том, чтоб уметь сделать людей спо-

собными жить под добрым правлением. На сие никакие именные указы не годятся. <...> Чтоб устроить нравы, нет нужды ни в каких пышных и торжественных обрядах. Свойство истинного величества есть то, что бы наивеличайшие дела делать наипростейшим образом. Здравый рассудок и опыты веков показывают, что одно благонравие государя образует благонравие народа. В его руках пружина, куда повернуть людей: к добродетели или пороку. <...>

---

Публикуется по: *Фонвизин Д.И. Избранные сочинения и письма.* — М.: Художественная литература, 1946. С. 231—241.

**Сперанский М.М. Введение к уложению  
государственных законов  
(План всеобщего государственного образования)  
(1809 год)**

**Глава первая  
О ПЛАНЕ УЛОЖЕНИЯ**

*1. О свойстве законов государственных*

Общий предмет всех законов есть учредить отношения людей к общей безопасности лиц и имуществ. В великой сложности сих отношений и законов, от них возникающих, необходимо нужно поставить главные их разделения. Началом сих разделений приемлются самые предметы законов: отношения людей, в обществе живущих. Отношения сии двояки: каждое лицо имеет отношение ко всему государству, и все лица, в особенности, имеют отношения между собою. Отсюда возникают два главные разделения законов: законы государственные определяют отношение частных лиц к государству, законы гражданские учреждают отношения лиц между ими. Законы государственные суть двух родов: одни суть преходящие, другие коренные и неподвижные. Законы преходящие суть те, коими определяется отношение одного или многих лиц к государству в одном каком-либо случае. Таковы суть: законы публичной экономики, законы мира и войны, уставы полиции и прочие. Они по существу своему должны изменяться по изменению обстоятельств. Законы коренные, напротив, состоят в началах непод-

вижных и неизменяемых, с коими все другие законы должны быть соображаемы. Нужно рассмотреть их свойство и степень необходимости.

## *II. О свойстве государственных коренных законов*

Законы существуют для пользы и безопасности людей, им подвластных. Но польза и безопасность суть понятия неопределенные, подверженные разным изменениям. Если бы законы изменялись по различному образу сих понятий, они вскоре пришли бы в смешение и могли бы соделаться даже противными тому концу, для коего они существуют. Посему во всяком благоустроенном государстве должны быть начала законодательства положительные, постоянные, непреложные, неподвижные, с коими бы все другие законы могли быть соображаемы. Сии положительные начала суть коренные государственные законы. Три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судная. Начало и источник сих сил в народе: ибо они не что другое суть, как нравственные и физические силы людей в отношении их к общежитию. Но силы сии в рассеянии их суть силы мертвые. Они не производят ни закона, ни прав, ни обязанностей. Чтобы сделать их действующими, надлежало их соединить и привести в равновесие. Соединенное действие сил составляет державную власть. Сопряжения их в державной власти могут быть многоразличны. Из сих многоразличных сопряжений коренные законы определяют один постоянный и непременный. Итак, предмет и свойство государственных коренных законов есть определить образ, коим силы государственные сопрягаются и действуют в их соединении.

## *III. Предметы коренных законов*

Определив таким образом общее свойство коренных законов, нетрудно будет в особенности означить все их предметы. В самом деле, силы государственные, составляющие общий предмет законов коренных, могут быть рассматриваемы в двух положе-



ниях: или в состоянии их соединения, или в состоянии их личного разделения. В состоянии их соединения они производят державную власть и политические права ее. От державной власти возникает закон и его исполнение. В состоянии раздельном силы государственные рожают права подданных. Если бы права державной власти были неограниченны, если бы силы государственные соединены были в державной власти в такой степени, что никаких прав не оставляли бы они подданным, тогда государство было бы в рабстве, и правление было бы деспотическое. Рабство сие может быть двояко: политическое вместе и гражданское или одно только политическое. Первого рода рабство бывает, когда подданные не только не имеют никакого участия в силах государственных, но и, сверх того, не имеют и свободы располагать лицом их и собственностью в связи их с другими.

Рабство второго рода бывает, когда подданные, не участвуя в силах государственных, имеют однако же свободу в лице их и собственности. Из сего видно, что при державной власти силы государственные, остающиеся в расположении подданных, суть двояки: одними пользуются они в их соединении; другими — каждый особенно. От первых рождаются права подданных политические, определяющие степень их участия в силах государственных. От вторых происходят права гражданские, определяющие степень их свободы в лице и имуществе. Хотя права гражданские и могут существовать без прав политических, но бытие их в сем положении не может быть твердо. В самом деле, права гражданские в существе своем не что другое суть, как те же права политические, но действующие раздельно и лично для каждого. Сие раздельное их действие не могло бы иметь никакой твердости, если бы не предполагало оно другого их действия — соединенного. Из сего следует, что истинные права гражданские должны быть основаны на правах политических, точно так же, как и закон гражданский вообще не может быть тверд без закона политического. Здесь открывается причина и образ, в коем права гражданские могут иметь место в коренном законе государственном. Они должны быть в нем означены в виде первоначальных граж-

данских последствий, возникающих из прав политических. Дальнейшие же их сопряжения должны быть предоставлены постановлениям закона гражданского. <...>

#### *IV. О коренных законах государства*

Каким образом коренные законы государства сделать столько неподвижными и непременимыми, чтоб никакая власть преступить их не могла и чтоб сила, в монархии вседействующая, над ними единственно никакого действия не имела? Сей вопрос всегда был наиважнейшим предметом размышления всех добрых государей, упражнением наилучших умов, общею мыслию всех, кто истинно любит отечество и не потерял еще надежды видеть его счастливым.

#### *V. Об образе правления*

Каждое государство имеет силы, самую природою в известной степени ему данные. Силы государства суть: 1) силы физические или личные каждого члена, государство составляющего; 2) силы промышленности или народного труда; 3) силы народного уважения или чести — других сил вообразить не можно. Если бы государство могло быть одно на свете и составлено было из людей равно мощных или равно справедливых, тогда не было бы никакой нужды в правительстве, тогда каждый наслаждался бы в совершенной независимости личными своими силами, производением своего труда и степеней своего в обществе уважения. Но как никакое еще государство до сего степени просвещения на земле не достигло, да и достигнуть, кажется, не может, то каждое государство имеет нужду в таком средстве, которое бы каждому доставило способ беспрепятственно пользоваться своими силами физическими, произведениями своего труда и своей степенью уважения в обществе.

Сие средство не может быть просто изъявление общей на то воли, ибо самые те, кои изъявили бы сию волю, чрез минуту, забыв се, престали бы ей повиноваться, и, следовательно, сред-

ство сие осталось бы без конца. В самом деле, если бы государство, собравшись, сказало самому себе: «Никто отныне не должен возмущать другого ни в личных его наслаждениях, ни в собственности его, ни в чести», и не обеспечило бы сие правило никаким установлением, которое бы могло сделать его необходимым, оно ничего бы не сделало ни для безопасности своей, ни для пользы.

Итак, средство, избираемое государством к охранению в неприкосновенности сил каждого, должно само в себе иметь великую силу. Силы другой в государстве быть не может, как та, которую оно уделить от собственных своих сил найдет для сего нужным. Государство других сил не имеет, как только силы физические, произведение труда и общее уважение.

Итак, средству, им избираемому для необходимого его действия, государство должно уделить часть сил своих физических, своей собственности или народного богатства и часть сил своих моральных или общего уважения. Средство, таким образом к обеспечению личности, собственности и чести каждого, народом избранное и части сил его одетное, есть то, что называем мы вообще правительством.

Итак, всякому правительству при образовании его народ говорит: «Мы желаем, чтоб каждый из нас был удостоверен и огражден в своей личности, в своей собственности и чести. Для исполнения сего общего желания мы избрали тебя и, чтоб действие твое было не тщетно, мы не только изъявляем желание тебе повиноваться, но и даем тебе способы принудить каждого из нас к сему в случае непокорливости; мы уделяем тебе для сего часть наших сил физических, нашего богатства и нашего уважения. Из соединения первых составишь ты войско; из второго произойдут деньги; из третьего — почести. Все сии три рода сил будут в твоём расположении и будут на себе носить печать твою. Мы будем повиноваться твоим войскам, выменивать на труд наш твои деньги и уважать все то, что будет носить на себе знаки твоих почестей. Власть располагать сими способами будет отныне твоим отличительным преимуществом, правом верховной власти».

В сем состоит первое основание всякого на земли законного правительства.

По различию положений и образа мыслей народных состав правительства или образ правления может быть различен. Государство можетверить его или одному лицу, или многим, или всем. Чтоб рассуждения сии сделать менее сложными, мы оставим сей последний случай, яко не могущий иметь места в великом государстве, и будем принимать в уважение только два первые. Две степени должно различать во всяком образе правления.

Первой, когда народ, вверяя избранному им одному лицу или многим верховную власть, к общим условиям о сохранении личности, собственности и чести не присовокупляет никаких подробных правил, но оставляет на волю правительства постановлять по лучшему усмотрению его сии правила и проводить их в исполнение. Сей образ правления есть деспотический.

Вероятно, что долгое время не было на земли другого правительства, как деспотическое: ибо оно есть самое простейшее, народам грубым свойственнейшее и ближе подходящее к патриархальному или домашнему. Но когда государи престали быть отцами их народов, когда народы познали, что они отделяют свои пользы от их благосостояния, и силы, им вверенные, не только обращают не для него, но часто и против его, они нашли нужным к общим условиям, на коих воля народа установила правительства и коих неопределительность подвергла их самовластию, присоединить частные правила и точнее означить, чего именно народ желает. Сии правила названы коренными государства законами, и собрание их есть общее государственное положение, или конституция. Правительство, на сем основании учрежденное, есть или ограниченная монархия, или умеренная аристократия.

Раздробляя составы царств земных, ныне существующих или в древности процветавших, мы находим, что каждое из них имело две конституции, два образа правления, весьма между собою различные и часто даже противные, один внешний, другой внутренний.

Внешним образом правления называю я все те гласные и открытые постановления, грамоты, учреждения, уставы, коими силы государственные содержатся между собою в видимом равновесии. Внутренним образом правления называю я то расположение государственных сил, по коему ни одна из них не может взять перевеса в общей системе, не разрушив всех ее отношений.

Рассмотрим, какое могут иметь влияние сии два образа правления на постоянство и непременимость законов.

### *1. О внешнем образе правления*

Когда народ, постановив общию волею коренные законы, составляет правительство торжественною присягою утверждать их непоколебимость; когда вследствие сего утверждения установляются законодательные сословия, охранительные власти, парламенты, сенаты, государственные советы, сим еще никак не постановляются истинные пределы правительства; когда силы его при сем остаются в том же положении, в каком они до ограничения сего были, народ может назвать сей образ правления аристократическим, монархическим и даже республиканским, но в самом деле он будет деспотическим.

В самом деле, какие бы законы народ ни издавал, если власть исполнительная не рассудит приводить их в действие, они будут пустые теории; если законодатели не будут иметь средств заставить исполнительную власть приводить волю их в действие, мало-помалу они станут все под ее влиянием, и государство, сохранив всю наружность принятого им образа правления, в самом деле будет водимо единою волею правительства. <...>

Итак, внешний образ правления, как бы ни был он составлен, если не утвержден он на внутреннем, не может дать неподвижного основания законам.

Они могут быть превосходны, но никогда не будут самостоятельны. Добрая воля благотворительного гения может дать им некоторую силу, но сия сила, не изливаясь из собственного существа их, будет единый призрак бытия, которой по необходимости должен исчезнуть, с переменою воли его происшедшей. Вся

польза, какую могут извлечь законы из сих внешних установлений, состоит только в том, что они знакомят народ с понятиями прав, и, если в продолжение многих сряду лет права сии останутся не нарушены и личными свойствами государей поддержаны, они могут столько утвердиться во мнении народном, то впоследствии труднее, а может быть, и опаснее будет их испровергнуть; но само по себе очевидно, сколь предложение сей пользы случайно и, можно сказать, лично.

Итак, повторим еще: тщетно искать в установлениях внешнего образа правления истинной силы государств и непреложного основания законов.

## *2. О внутреннем образе правления*

Мы уже приметили, что всякое законное на земли правительство должно быть основано на общей воле народа. Всякое правительство, сверх того, должно получить от народа известное количество сил, чтобы быть в состоянии действовать.

Итак, всякое правительство имеет в своем составе две стихии, или два элемента: 1) общую волю и 2) силу, народом ему уделенную.

Отсюда следует, что никакой образ правления не может быть ограничен, если не положатся точные пределы не только общей воле, но и силам, вверенным Правительству. Сила ограничивается силою, и не можно себе представить без смешения всех естественных понятий, чтоб когда-нибудь установления воли могли быть пределами сил. Это бы значило хотеть пространство измерять весом. Мы видели, впрочем, сколь тщетны были усилия законодателей, желавших на внешнем образе правления основать неподвижность законов.

Итак, если сила правительства не может быть ограничена, как силою народа, то прежде всего нужно, кажется, рассмотреть существо сих обоих сил и определить, какие должна иметь свойства сия последняя, чтоб уравнивать первую.

И, во-первых, очевидно, что обе сии силы один имеют источник. Правительство не может иметь другой силы, как ту, ко-

тору ему народ для действия его уделяет. Во-вторых, народ не мог отдать всей своей силы правительству: иначе он пал бы в ничтожество.

Следовательно, часть ее по необходимости у него осталась. Итак, никогда народ в свободном воли его расположении не мог отдать правительству всех сил своих, и, если оно когда-нибудь воспользовалось минутами заблуждения его, насилие или обман тем не превратились в право.

Отсюда следует, что всякое правление самовластное есть насильственно и никогда не может быть законным.

Но третье, если силы правительства и силы народа одинаковы в их источнике, то в свойствах своих весьма различны. Силы, вверенные народом правительству, в руках его соединились в одну массу. Из сил физических составились войски, из богатств народных — деньги, из уважения — почести. Напротив, силы, оставшиеся у народа, остались рассеянные. Силы правительства сверх той поверхности, которую естественно берут они над рассеянными силами народа своим соединением, имеют еще то особенное свойство, что бытие их есть исключительно, ибо, как ни в каком благоустроенном государстве не можно допустить, чтоб частные общества выпускали под свою печать государственную монету, так не можно дозволить, чтоб частные люди имели свои войски и раздавали бы почести. Это не было бы одно государство, но множество удельных систем, соединенных некоторым союзом. Образ правительства бедственный и нелепый.

При таковом видимом превосходстве сил правительства нельзя, однако же, не почувствовать, что силы народа в количестве своем несравненно их превышают. В самом деле, странно бы было вообразить себе такое государство, в коем бы было более войска, нежели людей, более денег, нежели произведений народного труда, и более почестей, нежели сколько мнение народное оправдать и утвердить их может.

Второе преимущество, не менее важное, состоит в том, что не правительство рождает силы народные, но народ составляет

силы его. Правительство всемошно, когда народ быть таковым ему попускает. Итак, народ всегда имеет в самом себе достаточную силу уравновесить или ограничить силу правительства.

Но есть два обстоятельства, которые силы народа, так сказать, умерщвляют.

1) Чтоб силу правительства ограничить, не стесняя ее однако же в своем действии, надобно, чтоб сила народа действовала только на пределах власти и никак бы их не преступала, следовательно, надобно, чтоб каждый член народа знал сии пределы и готов бы был защищать их при малейшем к ним прикосновении. Но каким образом можно предположить в народе познания сии и готовность к защищению? Каким образом целый народ может быть на страже?

2) Народ не только должен знать точные пределы власти и быть готовым всечасно защищать их, но он должен быть соединен в своих видах во всей его массе; иначе при малейшем разделении польз разных его состояний силы его истощаются во взаимной борьбе их между собою и не дадут ему возможности противопоставить что-либо правительству.

Вот обстоятельства, кои во всех правлениях силы народные делают ничтожными и утверждают самовластие.

Рассмотрим, каким образом препятствия сии могут быть отъяты.

Во-первых, нет ничего нелепее и убийственнее для свободы, как раздробление состояний по промыслам их и исключительные права их. Правило сие можно назвать коренным уложением самовластия. В самом деле, какую бы силу народ ни имел в своем характере, если он будет раздроблен на мелкие классы, если каждый класс будет иметь свои особенные выгоды и преимущества, можно утвердительно сказать, что никто ничего иметь не будет; все будет управляемо неограниченною волею, коея знаменем во всех веках было: раздели и царствуй — *divide et impera*.

Итак, первый шаг, какой государство может сделать к ограничению самовластия, без сомнения должен состоять в том, чтоб



силы его, не истощаясь взаимною борьбою состояний, соединились бы все к тому, дабы уравновесить силу правительства.

Во-вторых, поелику нельзя себе представить, чтоб весь народ употребил себя к охранению пределов между им и правительством, то по необходимости должен быть особенный класс людей, которой бы, став между престолом и народом, был довольно просвещен, чтоб знать точные пределы власти, довольно независим, чтоб ее не бояться, и столько в пользах своих соединен с пользами народа, чтоб никогда не найти выгод своих изменить ему. Это будет живая стража, которую народ вместо себя поставит на пределах государственных сил.

Итак, два только великие деления можно допустить в государстве ограниченном: высший класс народа, предуготовленный на стражу и охранение закона, и низший класс народа, разделенный имением и наружностью, но пользами с первым соединенный.

Рассмотрим, во-первых, каким образом высший сей класс должен быть составлен, чтоб соответствовать великому своему предназначению.

I. Он должен быть независим в бытии своем ни от власти государя, ни от власти народа. Призывать в сей класс достойнейших по избранию народа было бы, может быть, всего справедливее, но это значило бы поставлять источник чести вне правительства, а сие противно первому и самому коренному его установлению, это бы значило, что народ, дав власть правительству наказывать пороки, не дал бы ему средства награждать добродетели; а на сем основании никакое правительство не может ни действовать с силою, ни отвечать за свои действия. Ни страхом, ни деньгами добродетелей покупать не можно. Итак, предположение высшего класса, избирательного от народа, противно самому свойству силы ограничивающей, которая, как доказано выше, не должна действовать за пределами своими, но единственно на линии прикосновения.

Сходнее бы с порядком государственным было дозволить правительству облекать в избирательный высший класс по его ус-

мотрению, но с нравом сим потерялась бы независимость сего класса, а с тем вместе потерялся бы и конец, для коего бытие его нужным предполагается. <...>

Находя, таким образом, то и другое предположения несовместимыми, народы, опытом наученные, предоставили решить то случаю, чего не могли они решить ни в пользу свою, ни в пользу правительства. Таким образом, дворянство соделалось преимуществом рода. Таким образом, нелепое учреждение в самом себе стало политическою нуждою и освятилось обычаем.

Итак, чтоб высший класс народа мог служить ограничением верховной власти, первое его свойство должно быть наследственность или независимость бытия.

II. Второй характер высшего класса народа должен быть *независимость* лица и имения ни от власти народа, ни от власти правительства. Если бы высший класс народа подвержен был суду того или другого, он не мог бы хранить между ими равновесия, но естественно перешел бы на ту сторону, где страх его стоит и надежда.

1. Он должен составлять собою не место какое-либо, по избранию наполняемое, но целое состояние народа. Если бы состав его был избирательный, тогда более или менее всегда от власти правительства зависело бы его бытие, ибо правительство всегда нашло бы способ или уничтожить самое его избрание или так расположить его влиянию своего богатства и почестей, чтоб в выбор сей помещены были одни люди, ему преданные. Итак, стражи закона должны родиться таковыми; они должны иметь независимость бытия. Первое свойство высшего класса народа.

Отсюда происходит необходимость, признанная во всех монархических правлениях, чтобы в массе народа были известные роды, коих преимуществом неотъемлемым должно быть охранение закона или посредство между народом и престолом.

2. Вторым свойством высшего класса должна быть независимость в местах государственных от назначений верховной власти. В самом деле, если места государственные (я различаю их от мест государевых) будут зависеть от назначения двора, каким

образом можно предположить, чтоб состояние, коего виды любочестия зависят от одного лица, с сим лицом не было во всех случаях согласно. Я предполагаю, что собственность сего состояния неотъемлема и по государственному положению от самовластия двора не зависит. <...>

3. Третье свойство сего класса должно быть то, чтоб пользы его соединены были с пользами народа. Если сей класс при независимости его не будет иметь сего соединения, он соделается ужаснее, нежели самое неограниченное самовластие. Когда власть предержажая рассудит, преломив законы, отяготить народ нестерпимыми налогами и разделить корысть неправды с стражами закона, кто тогда противостанет сему насилию? Кто защитит права народа?

Когда и в каком государстве сторона человечества была сильнее стороны страстей и корыстолюбия? Отсюда происходит, что везде, где высший класс народа не был с ним тесно соединен в своих пользах, низший был в жесточайшем рабстве и унижении. <...>

Но каким образом положить сию связь между народом и особенным классом его? Весьма просто, если постановлено будет: 1) чтоб дети сих людей, исключая первородных, были в числе народа, тогда притеснять народ было бы притеснять собственных своих детей, 2) чтоб все то, что касается до имений сего высшего класса, ведомо было в судилищах, по избранию народа составляемых. Впоследствии изъяснится сие пространнее.

4. Но, дабы соединение сие высшего класса с народом не удалило его вовсе от действия престола и не разлучило бы их от общей связи, должно, чтоб знаки почестей его не только оставались бы в расположении правительства, но чтоб имело оно власть и возводить в сей класс определенное число отмеченных им людей. Сверх того, та же самая связь, которая должна существовать между народом и престолом, будет соединять с ним и высший класс, коего большая часть поколения будет и народе.

5. Высший класс народа, таким образом составленный, должен соединять в себе уважительную часть богатства государствен-

ного. Представляя собою силу народа и служа оплотом ему против самовластия, он должен и по самой наружности своей отражать на себе достоинство великого его звания. Бедность в настоящих политических системах не может почти быть совместна с уважением, а, тем менее, с духом независимости.

6. Сколь класс сей должен быть силен по политическому своему положению, столь же должен он быть и малочислен. Рассеянность сил на мелкие части всегда вредит их действию. Определив сим образом обязанности и права высшего состояния, нетрудно будет определить положение низшего класса народа. Народ есть все то, что не принадлежит к высшему малочисленному классу государства. Дети первого государственного чиновника, исключая первородного, должны принадлежать к народу.

Не может никакое сословие народа иметь исключительного права на владение какою-либо собственностью государства, но все могут обладать тем, что ими в собственность приобретено. Народ должен участвовать в составе законов, ежели не всех, то по крайней мере коренных. Охранение законов, поелику оно требует действия постоянного и непрерывного, народ вверяет высшему классу, силу его в сей части представляющему. Все имении народа наследственны, но должности его все избирательны. Суд народа проистекает от равных ему.

Таковы суть общие черты, разделяющие государственные силы; подробности их зависят от коренных правил, кои по положению государства, по степени просвещения его могут быть различны; но общие сии черты должны быть везде, во всех веках и во всех ограниченных монархиях одинаковы. Спросят, может быть, какую силу государство, сим образом во внутреннем своем правлении устроенное, может противопоставить, когда государь предприимчивый и властолюбивый вздумает, опрокинув его коренные законы, испровергнуть права его и попрасть его свободу?

Следующую: *во-первых*, никакое и самое малейшее нарушение закона не может произойти от правительства, чтоб оно в то же время не было примечено высшим классом народа, поставленным для охранения закона, и, следовательно, всем народом по

естественной связи между им и сим классом существующей. Отсюда, голос ропота не будет частным отголоском неудовольствия, но голосом целого народа, а народ всегда и для всех ужасен, когда вопль его совокупится воедино; *во-вторых*, чтоб предупредить сие соединение, правительство естественно захочет усыпить стражу законов и, обратив притеснение на народ, рассыплет на высший класс его свои благодеяния. Но какие благодеяния могут заставить забыть отцов, что дети их страдают? И какие благодеяния могут обольстить людей, призванных от рождения их к чести, покрытых народным уважением и приобыхших к независимому богатству?

*Третье.* Если вместо того правительство обратит виды свои на притеснение одного высшего класса, он найдет всегда себе подпору в народе, в естественных связях их, в общем уважении. Наконец, *четвертое.* Если, презрев вопль народа и чувство страха, правительство дерзнет на все крайности, какие самовластие в лютой своей позвольте себе может, какое тогда средство против ужасов таковых может представить сей образ правления? Ответ на сие удобен, какое средство силы человеческие могут представить против тамерланов и тому подобных чудовищ? И какие законы могли устоять, когда царства разрушались? Но что здесь должно приметить и что совершенно отличает благоустроенное монархическое правление от всех других, есть то, что самые кровопролитные внутренние смятения, повергающие республики в рабство и деспотические правления, приводящие в безначалие, в монархических правлениях подобны бывают сильным ветрам, кои, нанося частный вред, очищают всю массу атмосферы. Все преобразования в Англии заканчивались вящим утверждением ее свободы.

Соберем здесь в одну точку зрения главные истины, которые доселе мы проходили:

I. Законы суть правила, по коим силы государственные действуют к охранению лица, чести и имущества народного.

II. Чтоб законы были неподвижны, нужно, чтоб пределы сил правительства были непременно ограничены.

III. Расположение сих пределов есть образ правления.

IV. Образ правления есть внешний и внутренний.

V. Внешний образ правления не может удостоверить пределы сил.

VI. Сила правительства ограничивается равновесием сил народных. В сем состоит внутренний образ правления.

VII. Равновесие сил народных требует, чтоб они все одно имели направление, но чтоб власть, стерегущая пределы, была отделена и независима.

VIII. Прочие части народа должны быть совершенно равны в правах своих и составлять едино.

Заклучим сие великою истиною великого человека: *point de noblesse, point de monarchic* (Montesquieu) и обратимся от сих общих рассуждений на Россию.

Я не знаю, какие предположения имели российские государи от времен Петра Первого на счастье России, но их всегдашнее старание было дать сему царству все внешние виды монархического правления и удержать в своих руках все неограниченное самовластие. Думали ли они в самом деле, что права и грамоты, на бумаге данные, составляют истинный образ правления; или находили нужным ознакомить сперва людей с именами, чтоб впоследствии дозволить самое действие; или признавали в душе своей то справедливым, чего не решились на деле исполнить; или, наконец, не имея постоянного плана, действовали они по минутным вдохновениям; как бы то ни было, но ни в каком государстве политические слова не противоречат столько вещам, как в России.

Не говоря об установлениях государственных мест и судилищ, которые все покрыты монархическими видами, чего у нас, по видимому, недостает в самом внутреннем образе правления? Сенат не назван ли хранилищем законов? Дворянство не есть ли урожденный их страж? Нет ли свободных состояний? Купечество, мещанство и самые поселяне казенные не имеют ли своих прав и преимуществ, не судятся ли своим судом и проч. и проч.?

Вот заблуждение, в которое впадают ежечасно наши площадные политики, когда позволяют себе умствовать о России. У нас

все есть по наружности, и ничто, однако же, не имеет существенного основания. Если монархическое правление должно быть нечто более, нежели призрак свободы, то, конечно, мы не в монархическом еще правлении. В самом деле, не говоря уже о тщетности политического бытия разных государственных мест, что такое есть самое дворянство, когда лицо его, имение, честь, все зависит не от закона, но от единой воли самодержавной; не от сей ли воли зависит и самой закон, которой она созидает, одна сама собою? Не может ли она возводить и низводить дворянские роды единым своим хотением? Не она ли созидает суды, определяет высших судей, дает им правила и правила сии отменяет, или утверждает, по своему изволению? Не в ней ли весь источник чести и уважения; не ей ли принадлежат по самым словам закона все государственные богатства, все земли, все имущества и право частных собственности; не есть ли право его только дозволенное; владельцы сии не суть ли ее наемники (*usufruitiers*)?

Я бы желал, чтоб кто-нибудь показал различие между зависимостью крестьян от помещиков и дворян от государя; чтоб кто-нибудь открыл, не все ли то право имеет государь на помещиков, какое имеют помещики на крестьян своих.

Итак, вместо всех пышных разделений свободного народа русского на свободнейшие классы дворянства, купечества и проч. я нахожу в России два состояния: рабы государевы и помещичьи. Первые называются свободными только в отношении ко вторым, действительно же свободных людей России нет, кроме нищих и философов. При таковом разделении народа в отношении к престолу каким образом можно думать о каком-нибудь образе правления, каких-либо коренных законах — какие пределы можно положить между двумя сторонами, из коих одна имеет все роды сил, а другая не имеет ничего? Какие пределы положить между бытием и ничтожеством, между божеством и его созданием — не всегда ли сие последнее будет то, чем быть ему повелит первое? И после сего мы думаем о грамотах российскому *народу*. <...>

Таким образом, Россия, разделённая в видах разных состояний, истощает силы свои взаимно борьбой их и оставляет на сто-

роне правительства всю неограниченность действия. Государство, сим образом составленное, какую бы, впрочем, ни имело оно внешнюю конституцию, что бы ни утверждали грамоты дворянства и городовые положения, и хоть бы не только два Сената, но и столько же законодательных парламентов оно имело, государство сие есть деспотическое; и доколе элементы его будут стоять в тех же между собою отношениях, дотоле не будет оно монархическим. <...>

Итак, по настоящему разделению состояний в России, все перемены в образе ее управления будут касаться только внешностей, и прочного добра на сей пропорции сил народных никак основать не можно.

1. Унарождением и заселением пустых мест, ибо при добром правлении, даже и самовластном, народ может плодиться.
2. Содержанием сильной армии.
3. Лучшим устроением полицейской части.
4. Сокращением обрядов судебных, ибо в правлениях самовластных, хотя правосудие не может быть никогда справедливо, по крайней мере должно идти скоро.
5. Порядочным сводом учреждений и указов.
6. Лучшим распорядком в государственных сборах и их управлении.

Вот все, что может и должно иметь правительство в виду при настоящем порядке вещей. Но для постоянства собственных своих планов и дабы не истребить последние остатки счастья, какое может быть в народе с сим правлением совместно, наконец, для того, чтоб не истощать государственного богатства и труда на тщетные усилия, должно отказаться:

1. От всякой мысли о твердости и постоянстве законов, ибо в сем правлении законов быть не может.
2. От всех предприятий народного просвещения. <...>
3. От всех предприятий утоненной народной промышленности: я разумею все фабрики и заведения, на свободных художествах основанные или близко с ними связь имеющие.



4. От всякого возвышения в народном характере, ибо раб иметь его не может. Он может быть здоров и крепок в силах телесных, но никогда не способен к великим предприятиям. Есть, конечно, исключения, но они не испровергают правила.
5. От всякого чувствительного возвышения народного богатства, ибо первая основа богатства есть право неотъемлемой собственности, а без законов она быть не может.
6. Еще более должно отказаться от улучшения домашнего состояния низшего класса народа. Избытки его всегда будут пожираемы роскошью класса высшего.
7. Словом, должно отказаться от всех прочих устроений не на лице государя владеющего, но на порядке вещей основанных. <...>

---

Публикуется по: *Сперанский М.М.* План государственного преобразования (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). — М.: Гос. публ. ист. б-ка России, 2004.

**Гольцев В.А.\* Учение об управлении  
(задача и метод)**

**(Пробная лекция, читанная в Императорском  
Московском Университете)**

**(1881 год)**

Вопросы о формах государственного устройства, об относительном или абсолютном достоинстве этих форм, об их исторической преемственности уже много веков привлекали и привлекают к себе внимание мыслителей. Я предполагаю у своих слушателей некоторое знакомство с развитием политической мысли до XIX века и поэтому остановлю их внимание на особенностях нашего времени.

---

\* Гольцев Виктор Александрович (1850—1906) — известный публицист, доцент Московского университета (1881—1882). Работал редактором журналов «Юридический Вестник», «Русский Курьер», «Русская Мысль», активно печатался в «Русских Ведомостях», «Русской Правде», «Голосе», «Вестнике Европы», «Русском Богатстве» и других периодических изданиях. С 1885 г. фактически редактор журнала «Русская мысль». Гольцев писал по вопросам права, финансов, воспитания, литературы и искусства, исследования исторического характера и философские статьи. Отдельно изданы: «Государственное хозяйство во Франции XVII в.» (1878); «Очерк развития педагогических идей в новое время» (1880); «Законодательство и нравы в России XVIII в.» (1885); «Воспитание, нравственность, право» (Сборник статей, 1889); «Об искусстве» (критические заметки, 1890); «Вопросы дня и жизни» (1893). Журналистскую и исследовательскую работу он удачно сочетал с общественной деятельностью, в частности, занимал должности товарища председателя московского юридического общества, секретаря общества любителей российской словесности.

С конца XVIII столетия на европейском материке началось великое движение, которое еще не прекратилось в некоторых менее образованных странах нашей части света. Личность, стесненная так называемым полицейским государством, не находя охраны и даже пощады своим разумным стремлениям, обратилась против существовавшего порядка вещей. На борьбу с полицейским государством выступило преимущественно третье сословие, буржуазия. Целыми столетиями упорного труда буржуазия подготовила себе преобладающую историческую роль. Опираясь на свою экономическую мощь, образованное третье сословие выдвинуло на первый план *естественные права человека*. От государства требовали, чтобы оно признало неприкосновенным личное достоинство гражданина, чтоб оно предоставило ему свободу печатного слова, свободу собраний, свободу вероисповедания. Вмешательство в народную жизнь, деятельное участие государства в разрешении экономических вопросов подверглось решительному осуждению. Таким образом прежнему полицейскому государству было противопоставлено *правовое государство*, область деятельности которого должна была ограничиваться охраной безопасности, внутренней и внешней, с помощью войска, полиции, суда. Осуществить эту задачу, обеспечить свободное развитие личности в обществе, по сознанию всех образованных людей, могла только конституционная форма правления.

Повсюду в Европе после великой революции мы видим более или менее сильное брожение. Наступившая за печальной памяти венским конгрессом, жестокая реакция начала упорную борьбу с ясно определившимся конституционным движением. Окончательное разрушение феодально-монархического строя, успешно достигнутое во Франции, было задержано в остальных государствах Европы. Как известно, остатки дореволюционного порядка вещей сохранились до наших дней, даже на Западе.

Еще не закончилось движение, главный толчок к которому дала Франция 1789 года, как началось новое, еще более важное, еще более сложное движение.

Правовое государство освободило личность от унижительной и стеснительной опеки со стороны правительства. Конституционная форма правления обеспечила свободное развитие отдельного гражданина. Но между юридическим признанием равенства прав каждого члена общегития и его фактическим осуществлением образовался разлад, который стал быстро и по всем направлениям крепнуть и распространяться. Я не имею возможности в настоящее время останавливаться на причинах такого явления. Я могу только указать на неслыханный рост капитала, на противоположение его труду, как на главный мотив борьбы, происходящей на наших глазах.

Таким образом, прежде, чем движение, руководимое лозунгом «правовое государство», «конституционная форма правления», достигло желанной цели, рядом с ним и отчасти вопреки ему началось движение иного рода. Страстное стремление разрушить полицейское государство осуществилось. Но поставленное на место дореволюционных монархий конституционное государство обмануло ожидания многих, оставило совсем без удовлетворения новые запросы, новые нужды. Отсюда, мне кажется, происходит значительная часть тех болезненных явлений, которые характеризуют эпоху. Недоконченный исторический процесс столкнулся с начинающимся течением, отчего произошла временная приостановка того и другого, временная путаница понятий.

Указанным движениям среди европейского общества соответствуют изменения и в научной мысли.

Формы государственного устройства в настоящее время гораздо менее привлекают к себе внимание ученых и публицистов, чем в недавнем прошлом. Основным вопросом, который подвергается всестороннему обсуждению, является теперь не вопрос о том, *как устроено* государство, а вопрос о том, *каковы задачи* государства, какие средства употребляет оно для достижения этих задач.

Уже в XVIII столетии некоторые мыслители обратили внимание на содержание государственной деятельности, на цели, к которым она стремилась и к которым она должна стремиться.

Создается особая наука о полиции, где подобного рода вопросы разрабатываются исторически и догматически. Почин в этом деле, как это было в большинстве других случаев, принадлежит Франции (Деламар). Но указанное научное движение скоро раздваивается и принимает в Германии совершенно иной характер. Вследствие этого необходимо французскую и германскую литературу по занимающему нас предмету рассмотреть отдельно.

Во Франции учредительное собрание провело вполне определенно начало разделения властей. Оно сделало решительную попытку строго разграничить судебный и административный авторитет в пределах исполнительной власти. Появилась школа писателей, которые поставили себе задачей кодифицировать административное законодательство, выработать твердые, неизменные принципы в вопросах об отношении органов исполнительной власти к отдельным гражданам и к учреждениям, общественным и государственным. Я не буду утомлять вашего внимания ни длинным перечнем имен писателей по административному праву, ни изложением тех особенностей, которыми эти ученые отличаются друг от друга. Чтобы охарактеризовать общее направление французской школы, я сообщу вам, в самых кратких чертах, взгляды одного из новейших писателей, Прадье-Фодерэ. Его краткий курс административного права уже выдержал семь изданий (последнее в 1872 году). *Государство*, говорит Прадье-Фодерэ, есть олицетворение общества. Оно имеет отдельное существование и собственные нужды и должно, подобно человеку, заботиться о своем сохранении и развитии. Выражением верховной воли общества служит *правительство*. Правительство покоится на двух властях, одинаково необходимых, на *законодательной* и *исполнительной* власти. Разделение этих властей — первое условие хорошего правительства. Нет никакой ни надобности, ни возможности, чтобы указанное разделение властей было абсолютно.

Исполнительная власть в свою очередь подразделяется на судебную и административную. Последняя имеет предметом своей деятельности всю обширную область общественного интереса или пользы. Администрация, продолжает Прадье-Фодерэ, есть

правительство страны, за исключением законодательной и судебной сферы. Она издает, держась строго в пределах закона, разнообразные предписания, имеющие в виду временные и местные потребности. В тот день, говорит французский ученый, когда правосудие попадет в руки администрации, для гражданина исчезнет безопасность и свобода.

*Административная наука* (La science administrative) рассматривает механизм и действие (общественных) публичных учреждений (services publics) и *принципы их организации*. Она предполагает непременно знакомство со вспомогательными науками (Политической экономией, Статистикой, Публичным или Государственным правом). Многие французские сочинения соединяют в себе обработку публичного и административного права.

*Административное право* есть совокупность правил, определяющих отношения между отдельными гражданами с одной стороны и административной властью — с другой стороны. Административная наука стремится образовать администраторов; административное право имеет своим точно определенным предметом просветить управляемых, дать им ясное понятие о собственных правах и об обязанностях по отношению к исполнительной власти.

Приведенные места из сочинения Прадье-Фодерэ достаточно характеризуют направление французской школы, и я могу теперь обратиться к германским представителям нашей науки.

Разработка науки о полиции и полицейского права началась в Германии еще с половины прошлого столетия. Прочное основание этой разработке кладут известные труды Юсти и Зонненфельса. Полиция, по словам Юсти, заботится о здоровье, безопасности имущества, о добрых нравах подданных (термин XVIII века) и стремится распространить в государстве довольство и излишек. Полиция есть основа истинной камеральной науки. *Наука о полиции* (Die Polizei-Wissenschaft) учит, как создавать имущество. Почти те же выражения употребляет и Зонненфельс, только вместо «*благополучия*» он ставит руководящим принци-

пом государственной деятельности *увеличение* народонаселения. В состав науки о полиции, по мнению Зонненфельса, входят правила о том, как основать и поддержать в государстве внутреннюю безопасность.

Знаменитый Фихте (*Grundlage des Naturrechts, nach Principien der Wissenschaftslehre*, 1796) относит полицию к чистому естественному праву (с. 141), но сам же рассматривает ее в прикладной части. В другом сочинении Фихте, в «Замкнутом торговом государстве», которое вышло в 1800 году и посвящено Струензе, Фихте требует, чтобы государство заставило всех трудиться, чтобы оно спасло граждан от слепого счастья.

Я не имею намерения представить вам обзор германской литературы науки о полиции или науки полицейского права, как не имел такого намерения и относительно французской литературы. Я хочу только указать на связь между изменениями в общественном и политическом строе Германии и между изменениями в направлении и способах обработки нашей науки. Связь эта тесна и многозначительна.

После Наполеоновских войн в германской истории начинается в высокой степени важная и любопытная эпоха. Общество окончательно переросло полицейское государство. Постоянное и мелочное вмешательство государства в жизнь частных лиц стало невыносимо. Писатели-конституционалисты выдвигают идею правового государства, естественные права человека. *Ромтек* пишет «Учебник разумного права»; *Аретин* утверждает, что нет ничего опаснее полиции вообще, так как она узаконивает вмешательство государства в сферу личной свободы гражданина (*Aretin: Staatsrecht der const. Monarchie*). Аретин признает только полицию безопасности. Наиболее полное и точное выражение этого направления в разработке науки о полиции представляет известный труд Роберта-фон-Моля. Моль утверждает, что полиция во всяком случае часть политики. Наука, по его мнению, должна выставить не идеалы, а возможно лучшее. Цель полицейской деятельности — устранение внешних препятствий к правильному развитию государства и его отдельных членов.

Но уже сам Моль в другом сочинении выдвинул на первый план понятие «общества». Немецкий термин «Gesellschaft» принадлежит Гегелю; понятие же общества разработано впервые писателями-социалистами (французами по преимуществу). Гнейст, Штейн и Рёзлер много содействовали дальнейшей обработке этого вопроса, от того или иного решения которого зависела, по справедливому замечанию Моля, участь науки о полиции и полицейского права.

Лучшие немецкие писатели новейшего времени отбросили сам термин «полиция» и называют изучаемую ими отрасль государственных наук *учением об управлении* (Лоренц фон-Штейн), *социальным правом управления* (Рёзлер).

Органами исполнительной власти являются, по Штейну, правительство и самоуправление. Граждане государства принимают участие не только в образовании государственной воли, то есть закона, но и в исполнении последнего. Государство должно признать самоуправление общества или даже создать его в тех случаях, когда нет выработанных историей автономных органов самоуправления. Но государство не может предоставить этим органам право законодательной власти: в противоположном случае явилось бы не самоуправление, а федерация. Самоуправление необходимо потому, что оно представляет разнообразные интересы, которых не может иметь в виду общегосударственная власть.

Интересы, охраняемые самоуправлением, ограничиваются или пространством, или содержанием. В первом случае возникают местные самоуправляющиеся учреждения (тела, по терминологии Штейна), во втором случае перед нами является строй союзов.

Исполнительной власти в государстве принадлежит право высшего надзора над самоуправлением. Цель этого надзора — сохранение гармонии между самостоятельностью самоуправления и государственным единством. Первая обязанность высшего надзора со стороны исполнительной власти заключается в том, чтобы обеспечить полную гласность всех действий органов самоуп-



равления. Вторая обязанность исполнительной власти состоит в приостановке распоряжений, изданных самоуправляющимися учреждениями, если подобного рода распоряжения противоречат общегосударственной пользе или благу. Само собой разумеется, что в последнем случае исполнительная власть должна держаться строго в границах закона. Штейн рекомендует здесь величайшую осторожность, исполнительная власть, по его мнению, должна владеть тактом, чтобы неуместным вмешательством не тормозить развития общества и государства.

Совершенствование отдельного человека представляет условие и вместе с тем содержание развития государства. Высший государственный принцип управления заключается в осуществлении полной гармонии всех интересов всех членов общности. *Наука*, которая выставляет руководящие положения и правила для управления в указанных целях, *и есть учение об управлении*.

Штейн представляет следующую систему управления, *как систему прикладной или практической государственной науки*.

Управление: 1) внешними сношениями, 2) войском, 3) хозяйственной жизнью (государственное хозяйство), 4) правосудием, 5) внутренними делами (в тесном смысле).

Совокупность определений, регулирующих отношения граждан к исполнительной власти в перечисленных пяти областях государственной жизни, составляет *право управления*.

История западных европейских государств представляет много общего, много в то же время и индивидуального. Сравнительное исследование, кроме констатирования и объяснения сходного, должно глубже заглянуть в причины различия, выделить особенности каждой страны и каждого народа. Культурные государства Запада разнятся между собой, с точки зрения учения об управлении, отношением самоуправления к правительству. В Англии внутреннее управление до последнего времени было делом почти исключительно самоуправления. Во Франции, наоборот, администрация была преобладающей силой. Германия избежала той и другой крайности. С каждым успехом культуры

сближение между строем жизни западноевропейских народов усиливается, элементы *международного* права управления умножаются. Само собой разумеется, что международное право управления может быть только договорным между государствами правом.

Я сделаю еще несколько указаний на основные взгляды другого замечательного писателя по нашему предмету, Германа Рёзлера, и затем изложу собственный взгляд на задачу и метод учения об управлении.

По Рёзлеру, право управления распадается на социальное, политическое и формальное право управления. До сих пор изданы только два тома социального права управления. Социальное управление на языке Рёзлера значит самоуправление. Покоится оно на понятии общества, которое не есть, как государство, самостоятельная личность, а только общение лиц, находящихся в определенных культурных условиях. Юридические определения и положения в области социальной жизни составляют содержание социального права управления. Последнее во всех частях подчиняется законам исторического развития. Самоуправление, говорит Рёзлер, есть нравственная необходимость (*eine sittliche Notwendigkeit*). *Наука права управления* представляет учение о юридических нормах управления. Она не только сопоставляет эти нормы для удовлетворения практических потребностей, но имеет и другое, высшее призвание: она исследует причины возникновения и развития норм в зависимости от поступательного движения материальной и духовной культуры.

Из представленных исторических замечаний можно видеть, какой значительный шаг вперед сделало учение об управлении в новейшее время, благодаря в особенности трудам Штейна и Рёзлера. Соображения, которые я сообщу вам теперь, составляют только дальнейшее развитие главных мыслей, высказанных двумя названными писателями.

Я уже упоминал, что полицейское государство и в жизни, и в теории было сменено правовым государством. Правовое государство новейшего времени представляется полной победой

третьего сословия, победой личности над тягостной правительственной опекой. Но быстрое развитие общества выдвигает новые вопросы; усложняющиеся с каждым годом отношения между людьми вызывают новые требования от государства. Недостаточно одной охраны внутренней и внешней безопасности, одной защиты личной свободы и собственности. Первой и величайшей задачей государства остается, без сомнения, осуществление справедливости во взаимных отношениях граждан и в отношениях между ними и правительством. Но наряду с этой великой целью государственной деятельности выступает другая. Вопросы общественного благосостояния привлекают все большее и большее внимание современных ученых и государственных людей. Каждый образованный человек понимает теперь, что государство не может безучастно глядеть на глубокие экономические изменения, которые происходят в обществе. Сохраняя лучшие особенности правового государства, уважение к человеческой мысли, неприкосновенность человеческой личности, государство нашего времени берет на себя осуществление таких задач благосостояния, которые непосильны отдельному гражданину или общественным союзам людей. Правовое государство сменяется, таким образом, *культурным* государством.

Сложные задачи культурного государства определяются прежде всего законодательством страны. Законодательная власть устанавливает пределы и способы действия для власти исполнительной. Последняя, в границах, отведенных ей законом, издает распоряжения и предписания. Эти распоряжения и предписания или служат истолкованием закона, или регулируют местные, временные нужды. Совокупность правил, которые служат руководством в отношениях между органами исполнительной власти и гражданами государства, составляет *право управления*.

Исполнительная власть может переступать границы, отведенные ей законом. Она имеет возможность стеснить область личной свободы, неправильно вмешаться в область личных интере-

сов. В таких случаях каждому члену общества должно быть предоставлено право жалобы в суд на незаконные действия исполнительной власти, право иска — в случае убытков от такого рода действий.

До сих пор мои взгляды сходятся с взглядами Штейна, вернее сказать, до сих пор я почти повторяю мысли, высказанные знаменитым германским ученым. Но далее я принужден покинуть отчасти этого надежного руководителя.

Штейн говорит, что органами исполнительной власти служат *администрация, самоуправление, строй союзов*. Самоуправлению, по его мнению, не может быть предоставлено право законодательной власти, иначе явится не одно государство, а союзное государство, федерация.

Замечу прежде всего, что и в федеративных государствах отдельные штаты или кантоны пользуются не безграничной законодательной властью. Союзный совет или конгресс издает постановления, исполнение которых обязательно на всем пространстве государственной области. Центральное правительство удерживает за собой право верховного контроля над входящими в состав федерации кантонами или штатами. Принципиального различия, следовательно, между государством с развитым самоуправлением и между федеративным государством не существует. С другой стороны, нет достаточного основания, по моему мнению, видеть в самоуправлении только орган исполнительной власти.

С точки зрения Штейна, различие между административной децентрализацией и самоуправлением значительно уменьшается. Общая задача управления делится между разными органами исполнительной власти. Первая часть задачи исполняется администрацией, вторая — самоуправлением. И та, и другая являются представителями единой государственной власти.

Мне кажется, что между самоуправлением и администрацией лежит глубокое различие. Администрация ни в каком случае не самостоятельна. Все ее права, как и все обязанности, исходят от верховной власти. Самоуправляющееся общество, наоборот,

только ограничивается центральным правительством. Этому обществу, следовательно, в известных пределах должна быть предоставлена законодательная власть. Наложить подать, например, значит издать законодательный акт. Государство только определяет *taximum* такой подати, то есть допускает законодательную власть самоуправляющихся учреждений в точно обозначенных границах.

В высказанных мной мыслях легко заметить отголосок взглядов профессора В.Н. Лешкова. Но я не могу признать правильной замену полицейского права правом общественным, в академическом преподавании, как это делает мой уважаемый наставник. Права общества исторически то увеличивались, то сокращались. То же самое происходило и с государством. Бывали эпохи, когда государство поглощало всего человека, когда последний исчезал в этой государственной нирване. Случалось и противоположное, когда отдельное лицо почти не признавало над собой верховной власти. С другой стороны, общество представляет собой понятие гораздо более неопределенное, чем понятие государства. Его организация чрезвычайно разнообразна, она не является нам, как государство, юридическим лицом.

По высказанным причинам, на мой взгляд, не представляется целесообразным отделять старое полицейское право от общественного права, государство — от общества. Нецелесообразно, кроме того, удерживать для нашего предмета название *право*. Юридические отношения представляют результат сложения и разложения общественных сил. Законодательство, в свою очередь, является фактором исторической жизни. Результат вчерашней экономической борьбы, определенный закон видоизменяет с завтрашнего дня экономические отношения. Следствие становится причиной, причина — следствием. Научное изучение «права» поэтому возможно только в связи с изучением всей общественной жизни. Это положение, справедливое вообще, имеет особенно важное значение по отношению к вопросам управления. Здесь право следит шаг за шагом за ростом общественных потребностей. В пределах закона непрерывно колеблется необоз-

римое множество распоряжений, живущих только один день, только в одном пункте страны.

Задачей *учения об управлении* служит исследование культурной деятельности государства и разнообразных общественных союзов, изучение исторических изменений в относящихся сюда юридических определениях. Конечная цель всякого исследования подобного рода состоит в раскрытии законов сосуществования и последовательности явлений.

После этой задачи возникает новая. Я уже упоминал, что право управления наименее поддается кодификации. С другой стороны, органы управления вступают ежеминутно в общение и в столкновение с отдельными лицами. Для руководства как самой исполнительной власти, так и гражданам государства в данном случае, более, чем в какой-либо другой области права, необходимо содействие науки.

Вам известно, что юридические науки, кроме изучения законов общественно правовых явлений, в прикладной своей части вырабатывают принципы для практической деятельности. Эти принципы не абсолютны, они видоизменяются исторически. Но я обращаю ваше внимание на неправильное толкование относительности юридических определений.

Относительно наше знание вообще. Относительны и цели общежития. Но если мы условимся на счет задач, которые в данное историческое время должны преследовать государство и общественные союзы, то мы можем выработать, опираясь на изучение прошлого, определив направление исторического развития, устойчивые принципы для будущего. С высоты этих-то принципов и необходимо рассматривать явления текущей жизни, ими и должно руководствоваться в практической деятельности. Жить изо дня в день, без принципов и без идеалов, — недостойно образованного человека, а прочное основание этим идеалам и руководящим началам может дать только наука.

Задачу прикладной части учения об управлении составляет, следовательно, выработка принципов в безгранично обширной области отношений между управляющими и управляемыми. Не

мне, конечно, браться за разрешение этой колоссальной задачи, на которую недостает сил у таких ученых, как Штейн. Но у русского ученого есть скромная, в то же время весьма полезная цель, и для нее потрудиться каждый обязан.

Наше земское и городское самоуправление только что появилось. Круг его деятельности не обширен, но не подлежит сомнению, с течением времени должен значительно расшириться. Благодеяния этих форм самоуправления, надо надеяться, в ближайшем будущем распространятся на все области империи. Изучению условий, в которых действует наше земство и наши города, определению того направления, в котором их работа будет всего плодотворнее, и должен посвятить себя ближайшим образом русский ученый, занимающийся учением об управлении.

Сравнительное историческое исследование западноевропейского законодательства, западноевропейской культуры составляет необходимую подготовку для успешной разработки подобного же рода вопросов на русской почве. Само собой разумеется, надо употребить все усилия, чтобы удержаться от поспешных обобщений, иногда столь заманчивых, от перенесения к нам тех или других готовых образцов из той или другой европейской страны. Но я решаюсь утверждать следующее. Мы, русские, — европейский народ. Россия, как выразилась императрица Екатерина в знаменитом «Наказе», есть государство европейское, следовательно, все то, что составляет общее достояние европейского Запада, что одинаково признается и во Франции, и в Германии, и в Англии необходимым условием здоровой государственной жизни, — все это необходимо и русскому народу.

Пренебрежение учреждениями, которое замечается в последнее время, не имеет серьезного основания. Действительно, и при хороших учреждениях управление страной может быть плохо. Но характер управления, как общее правило, соответствует характеру учреждений. Состав учреждения часто наперед решает содержание его деятельности. В некоторых формах немислимо развитие некоторых сторон культуры, следовательно, невозможна и соответствующая отрасль управления.

Я закончу поэтому следующими словами письма к князю Голицыну одного из самых даровитых государственных людей России — Сперанского: «Учреждения без людей тщетны, но и люди без добрых учреждений мало доброго произвести могут».

---

Публикуется по: *Гольцев В.А.* Учение об управлении: (Пробная лекция, читанная в Императорском Московском университете) // Вестник МГУ. Сер. 21, Управление (государство и общество). 2004. № 3. С. 3—14.



**Витте С.Ю. Конспект лекций о народном  
и государственном хозяйстве, читанных Его  
Императорскому Высочеству Великому князю  
Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах**

Органы финансового управления, как и всякого вообще управления, разделяются на законодательные, судебные и исполнительные.

*Законодательным* органам принадлежит право утверждения сметы или росписи государственных доходов и расходов, право установления новых налогов и сборов, право организации исполнительных органов и установлений по финансовому управлению, право принимать на счет государства известные обязательства и гарантии по платежам и т.п. Короче говоря, законодательным органам принадлежит право издания финансовых законов и верховного управления финансами. На Западе это право принадлежит представителям верховной власти, то есть монарху и палатам народных представителей. У нас в России вся полнота верховной власти принадлежит *Государю Императору*; в его лице сосредоточена и законодательная власть в области финансов. Совещательными учреждениями по финансовым делам состоят: *Государственный Совет* в лице *Департамента государственной экономики* и *Общих собраний* (по делам сметным и вообще по законодательным делам в области финансов), *Комитет министров* (по делам высшей администрации) и *Комитет финансов* (для обсуждения дел, связанных с кредитом)\*.

---

\* С преобразованием Государственного Совета и с учреждением Государственной Думы произошли в сфере законодательства и управления соответствующие изменения.

*Судебным органам* принадлежит право разбора споров и пререканий между исполнительными органами финансового управления и частными лицами и решение споров, в которых казна выступает как юридическое лицо в гражданском процессе. Дела эти рассматриваются частью общими судебными учреждениями, частью же в административном порядке. У нас в России по спорным вопросам относительно податей допускаются жалобы министру финансов, а на его решения — обжалования Правительствующему Сенату как высшему истолкователю законов в империи. По другим (главным образом акцизным) делам споры разрешаются общими судебными учреждениями. В последнее время у нас сделана попытка организации административных судов: именно для разбора жалоб плательщиков на неправильное применение положения о новом промысловом налоге образованы под председательством губернаторов особые губернские присутствия, с характером апелляционных инстанций на решения местных финансовых органов.

Наконец, *исполнительная* финансовая власть принадлежит в настоящее время особым финансовым учреждениям, которые и являются органами финансового управления в тесном смысле слова. На обязанности этих органов лежит собирание государственных доходов, хранение их и наблюдение за их расходованием, для чего финансовому управлению предоставляется право издания обязательных, в установленных законом пределах, распоряжений и инструкций и право принятия как дисциплинарных мер по отношению к подчиненным ему органам, так и принудительных мер по взысканию платежей с неисправных плательщиков. К обязанностям финансового управления относится также управление государственным долгом, то есть принятие мер для исправной уплаты текущих платежей и погашения по долгам, а равно организация и контроль денежного обращения в стране. Наконец, повсюду на обязанности финансового управления лежит составление бюджета и разработка законодательных предположений в области финансов для внесения их на рассмотрение высших государственных установлений. Кроме этих ко-

ренных функций, на финансовое управление возлагаются иногда и некоторые части управления, не относящиеся собственно к финансам; с другой стороны, некоторые чисто финансовые отрасли остаются в заведовании посторонних ведомств. В прежнее время такое смешение функций наблюдалось особенно часто, но с течением времени все финансовое управление стало сосредоточиваться в руках специально финансовых учреждений, хотя полного объединения почти нигде не достигнуто и до сих пор. В России заведование финансами выделено в особое управление лишь в начале XIX века с учреждением министерств (1802 год); до этого же времени заведование финансами соединялось нередко с заведованием разными другими отраслями управления.

В настоящее время Министерство финансов ведает не только государственными доходами и расходами и делами по государственному кредиту, но и попечением о развитии в России торговли и промышленности\*. При этом, однако, часть государственных доходов находится у нас в заведовании других министерств — Министерства земледелия и государственных имуществ (доходы с казенных земель и лесов), Министерства внутренних дел (почтовый и телеграфный доходы), Министерства путей сообщения (доходы от казенных железных дорог, шоссейных и т.п.).

Во главе Министерства финансов стоит *министр финансов*, права и обязанности которого определены в особом наказе, помещенном в Общем учреждении министерств (1811 года). Министру принадлежит вся совокупность исполнительной финансовой власти, и на его обязанности лежит составление государственной росписи доходов и расходов и вообще законодательных предположений по части финансов, промышленности и торговли. При министре состоят: 1) *товарищи*, замещающие его в известных случаях или по его поручениям; 2) *Совет министра* из его товарищей, начальника Главного управления неокладных

---

\* С учреждением в 1905 году Министерства торговли и промышленности ведание делами торговли и промышленности перешло к этому министерству.

сборов и казенной продажи питей, директоров департаментов, командира Отдельного корпуса пограничной стражи и особых членов Совета, назначаемых по представлению министра высочайшей властью; 3) *Совет по делам казенной продажи питей*; 4) *Совет по железнодорожным тарифным делам*; 5) *Тарифный комитет по железнодорожным тарифам*; 6) *Особое присутствие по вопросам о применении таможенного тарифа*; 7) *Главное присутствие по фабричным и горнозаводским делам*; 8) *Совет торговли и мануфактур* (с отделением в Москве); 9) *Совет по делам торгового мореплавания* и 10) *Совет по учебным делам* (см. прим. на этой странице).

Эти учреждения носят частью административный, частью совещательный характер и образованы преимущественно для коллегиального обсуждения подлежащих дел. Совет министра, кроме того, является еще своего рода дисциплинарным присутствием для наложения взысканий в административном порядке на чины министерства и для суждений о предании их суду.

Текущее управление распределено в Министерстве финансов между следующими учреждениями:

1) *Общая канцелярия министра* заведует личным составом высших должностных лиц министерства и делами, не относящимися к предметам ведения других учреждений министерства. При канцелярии состоят: а) *ученый комитет*, на обязанности которого лежит рассмотрение разных финансовых проектов, а также наблюдение за ходом финансовой части в европейских государствах, и б) *юрисконсультская часть*.

2) *Особенная канцелярия* по кредитной части заведует кредитным делом и сбором с доходов от денежных капиталов. В ведении ее состоят: а) *Экспедиция заготовления государственных бумаг*, б) *Монетный двор* и в) *Государственная комиссия погашения долгов*, которая ведет государственные долговые книги.

3) *Департамент государственного казначейства* ведает казначейской частью, то есть приходом и расходом сумм в казначействах, а также счетоводством казенных палат и казначейств; на этом же департаменте лежит рассмотрение как предположений

разных ведомств об отдельных мероприятиях, сопряженных с новыми для казны расходами, так и их смет, с дачей по тем и другим своих заключений, а равным образом составление проекта государственной росписи доходов и расходов; наконец, на департамент возложено заведование пенсионным делом. В ведении Департамента государственного казначейства состоит *Главное казначейство*, производящее отпуск сумм на содержание высочайшего двора и на расходы центральных управлений.

4) *Департамент окладных сборов* ведает системой прямых налогов, делопроизводством по выкупной операции и земскими повинностями, а также пошлинами крепостными, наследственными, гербовыми и канцелярскими. В ведении этого департамента состоит особое *Гербовое казначейство*.

5) *Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей* заведует акцизами с питей, табака, сахара, дрожжей, нефти и спичек, а также учреждениями по казенной продаже питей. В ведении этого управления состоит специальный *Технический комитет*.

6) *Департамент таможенных сборов* заведует таможенным управлением и делами карантинно-таможенного характера.

7) *Отдельный корпус пограничной стражи*, шефом которого состоит министр финансов, имеет задачей охрану внешней границы от иностранной контрабанды.

8) Для заведования делами *торговли и промышленности* в составе Министерства финансов образованы: а) *Отдел торговли*, заведующий делами о торговых установлениях, о торговых товариществах и акционерных компаниях, о мерах и весах, о государственном промысловом налоге и других сборах, взимаемых с торговли и пробелов, и о внешних торговых сношениях; б) *Отдел промышленности*, который ведает делами о промышленных заведениях, о надзоре за благоустройством на фабриках и заводах, о таможенном тарифе, о выставках, о пробирной части, о привилегиях на изобретения и прочими; в) *Отдел торгового мореплавания*; и, наконец, г) *Учебный отдел*, заведующий политехническими институтами, коммерческими и художественно-про-

мышленными учебными заведениями, состоящими в ведении Министерства финансов. Для объединения деятельности этих отделов и для общего руководства ими учреждена специальная должность товарища министра финансов, заведующего делами торговли и промышленности.

9) *Департамент железнодорожных дел* заведует железнодорожными тарифами и финансовыми расчетами железных дорог с казной и между собой и государственными сборами с пассажиров и грузов большой скорости. На том же Департаменте лежит рассмотрение сметы доходов и расходов по железным дорогам, а также участие в разрешении вопросов о проведении новых железнодорожных линий.

Кроме того, в составе Министерства финансов находятся еще банковые учреждения, рассмотренные уже в наших лекциях по народному хозяйству, именно:

10) *Государственный банк*;

11) *Государственный дворянский земельный банк*;

12) *Крестьянский поземельный банк*.

Таковы многочисленные центральные учреждения Министерства финансов. Им подчинены *местные учреждения* — губернские и уездные.

В каждой губернии учреждена *Казенная палата*, которая ведает в настоящее время делами по взиманию прямых налогов, ревизскими делами, пенсионными делами, заведует счетоводством и отчетностью по приходу и расходу сумм в казначействах, губернских и уездных, производит торги по казенным подрядам и поставкам и налагает штрафы за нарушение уставов казенного управления.

С 1885 года при казенных палатах состоят *податные инспекторы*. Они являются чисто местным податным органом, так как имеют в своем заведовании сравнительно небольшие участки — уезд, редко два. На них возложено наблюдение за раскладкой и поступлением так называемых окладных сборов, именно выкупных платежей с сельских обществ и поземельных сборов, а также выяснение причин недоимочности по этим платежам; далее на

них лежит наблюдение за сбором государственного промыслового налога, причем они производят генеральные и периодические поверки торговли и председательствуют в особых присутствиях по раскладке между торговцами и промышленниками дополнительного промыслового налога. Кроме того, они обязаны оказывать содействие казенным палатам по приведению в известность ценности имуществ, подлежащих обложению в доход казны, именно: городских недвижимых имуществ, имуществ переходящих по наследству, и т.д.; на них же возложено выяснение квартирных плат для обложения городских жителей квартирным налогом. Недавно учреждены еще должности *помощников податных инспекторов* с распределением их по наиболее трудным участкам. Для наблюдения за деятельностью податных инспекторов учреждены должности ревизоров по податной части при Департаменте окладных сборов.

Заведование на местах акцизами и казенной продажей питей сосредоточено в *акцизных управлениях*, в ведении которых находятся *акцизные округа с окружными акцизными надзирателями* во главе. С введением казенной продажи питей деятельность акцизных управлений значительно усложнилась.

Местными учреждениями Министерства финансов являются еще *конторы* и *отделения* банков — Государственного, Дворянского и Крестьянского, *таможенные округа* с сосредоточенными в них таможами различных разрядов, *округа Пограничной стражи*, *пробирные управления* для клеймения золотых и серебряных изделий и *Фабричная инспекция*, учрежденная для наблюдения за исполнением законов, касающихся устройства быта фабрично-заводских рабочих.

Содействие Министерству финансов по взысканию казенных сборов возложено и на другие ведомства, а также на органы местного самоуправления — земские и городские управы и волостные правления.

Однако одной этой поверки еще недостаточно, и наряду с нею повсюду учрежден в настоящее время контроль со стороны органов особо поставленного и совершенно самостоятельного конт-

рольного ведомства. Задачи *Государственного контроля* сводятся не только к проверке правильности прихода и расхода сумм и сопоставлению их со сметными назначениями по государственной росписи, но и к оценке, по существу, самой целесообразности действий по расходованию казенных средств со стороны распорядительных органов различных ведомств.

По отношению к государственным *доходам* деятельность контроля сводится к наблюдению за тем, чтобы государство действительно получало все, что берется у плательщиков в пользу казны. При проверке поступлений по прямым налогам задача контроля значительно облегчается тем, что ему на помощь приходит собственный интерес каждого плательщика. Внося деньги в казначейство по строго определенным окладам прямых сборов, сам плательщик является естественно заинтересованным в том, чтобы сделанные им взносы были полностью записаны на приход. Напротив, когда размер поступающих в казну сборов или доходов нельзя точно определить, плательщик или заведующие хозяйством органы могут быть заинтересованы в том, чтобы скрыть часть доходов и оборотов для соответственного уменьшения платежей в казну; при таких условиях можно ожидать случаев не только недостаточно тщательного отношения со стороны податных органов к предметам обложения, но и прямых злоупотреблений. В этом случае проверка поступлений только по документам оказывается не всегда достаточной и по некоторым наиболее важным отделам доходов дополняется фактической проверкой самих действий финансовых органов, так называемым *фактическим* контролем. Этому последнему у нас, например, подлежат казенные железнодорожные доходы.

В отношении *расходов* задачи Государственного контроля сводятся к проверке действий не только касс по производству денежных выдач, но и к проверке действий органов распорядительных ведомств по выдаче ассигновок на расходы. В этом случае контроль может быть предварительным, последующим или документальным, и наконец, материальным или фактическим. *Предварительный* контроль, существующий в настоящее время в Анг-



лии, Бельгии и Австрии, состоит в том, что все денежные требования, предварительно их удовлетворения, поступают на рассмотрение Государственного контроля, который сличает их с оправдательными документами и с предусмотренными сметой кредитами, таким образом удостоверяет законность ассигновок. *Последующий* контроль, принятый в большинстве континентальных государств, в том числе и у нас, сводится к проверке уже произведенных расходов, причем в случае неправильной выдачи взыскание, или так называемый начет, налагается уже на орган, выдавший неправильную ассигновку. С этой стороны преимущество предварительного контроля бесспорно. Однако он представляет и неудобства в том отношении, что требует большого числа служащих, а следовательно, обходится слишком дорого и к тому же значительно замедляет выдачу денег. Наконец, *фактический*, или *материальный*, контроль расходов состоит в проверке приобретаемых за счет казенных сумм материалов и последующего затем их расходования. Этот вид контроля имеет у нас применение, например, при производстве обширных строительных, железнодорожных и тому подобных работ.

Деятельность Государственного контроля у нас в России заключается в настоящее время в следующем.

По составлении сметных предположений всеми ведомствами проекты смет вносятся в Государственный Совет и представляются одновременно в Министерство финансов и в Государственный контроль. Здесь эти проекты рассматриваются по существу, и заключения этих ведомств представляются в Государственный Совет. Затем на Государственном контроле лежит документальная и фактическая проверка сумм и средств, находящихся в государственных кассах, для чего чины контроля производят внезапные ревизии касс. Наконец, учреждения контроля рассматривают отчетность различных ведомств с точки зрения законности и целесообразности совершаемых ими хозяйственных операций и производимых расходов. В конце года, следующего за отчетным, не позже ноября, Государственным контролем составляется на основании документальной провер-

ки всех счетов общий годовой отчет об исполнении росписи, публикуемый затем во всеобщее сведение. Независимо от этого ежегодно составляется государственным контролером и представляется государю императору особый всеподданнейший отчет.

Во главе Государственного контроля стоит у нас *государственный контролер*, со своим *товарищем*. Он председательствует в *Совете Государственного контроля*, на котором лежит высшее наблюдение за ходом ревизии в империи. Членами его состоят генерал-контролеры и особо назначенные высочайшей властью лица. Дела в Совете решаются по большинству голосов.

Центральными учреждениями Государственного контроля, кроме Совета, являются следующие департаменты:

1) *Департамент военной и морской отчетности*, на обязанности которого лежит проверка расходов Морского министерства во всей империи и ревизия расходов центральных учреждений Военного министерства, а равно рассмотрение сметных предположений обоих ведомств.

2) *Департамент гражданской отчетности*,веряющий сметные предположения и расходы центральных учреждений всех остальных министерств.

3) *Департамент железнодорожной отчетности*, учрежденный для специального контроля за финансовыми оборотами железных дорог.

Во главе каждого из этих департаментов стоит генерал-контролер со своими помощниками.

Затем к числу центральных учреждений Государственного контроля относятся:

4) *Центральная бухгалтерия*,

5) *Канцелярия*,

6) *Комиссия для проверки отчетности установлений самого Государственного контроля*,

7) *Комиссия для проверки годовых отчетов частных железных дорог*, при которых не учреждено местного железнодорожного контроля.

Таким образом, на обязанности департаментов Государственного контроля, помимо участия в обсуждении смет, лежит контроль и ревизия главным образом центральных учреждений всех ведомств. Ревизия губернских и уездных учреждений производится местными *контрольными палатами*, а ревизии казенных железных дорог — особыми органами железнодорожного контроля. Ревизиям контрольных палат подлежат исполнительные действия финансовых касс и распорядительные действия заведующих кредитами учреждений. Рассматривая результаты ревизий в общих коллегиальных присутствиях, контрольные палаты делают постановления о начетах за обнаруженные неправильности и упущения, и притом в окончательной форме, если только против сделанных ими замечаний не возражают те учреждения, на чины которых сделаны начеты; в противном случае дело о начете переходит на решение Совета Государственного контроля, который и является высшим наблюдательным органом за контрольными палатами. Впрочем, в случае возникновения пререканий между Советом Государственного контроля и каким-либо министерством дела представляются на окончательное разрешение Правительствующего Сената, за которым, таким образом, сохранено значение высшего органа по наблюдению за правильным ходом всего государственного хозяйства.

Такова организация Государственного контроля, как она осуществлена у нас со времени реформы В.А. Татаринова. С тех пор контрольное дело стало у нас прочно на ноги, помогая всем ведомствам в искоренении злоупотреблений и хищений казенных сумм и содействуя Министерству финансов в осторожном и равномерном удовлетворении сметных требований остальных ведомств.

В настоящее время Государственному контролю подведомственны у нас доходы и расходы всех ведомств, кроме ведомства Министерства императорского двора и учреждений Императрицы Марии; также изъяты из ведения Контроля расходы Святейшего Синода из специально принадлежащих ему средств. В Ми-

нистерстве двора и уделов, в ведомстве учреждений Императрицы Марии и при Святейшем Синоде имеются свои особые контрольные учреждения.

Значительные единовременные поступления от специальных капиталов, обращаемых в общие средства Государственного казначейства, или от продажи крупной государственной собственности.

Суммы, возвращаемые частными железнодорожными обществами из облигационных средств в погашение выданных из Государственного казначейства ссуд.

Поступления от займов и подобных кредитных операций. До издания закона 1894 года к разделу чрезвычайных доходов относились у нас также и поступления от военного вознаграждения, - выплачиваемого России в возмещение издержек на прежние наши военные кампании; но по закону 1894 года военное вознаграждение отнесено к разделу обыкновенных доходов по отделу возмещения расходов государственного казначейства.

Переходя к государственным расходам, остановимся сначала на рассмотрении состава *обыкновенных* расходов, то есть расходов на удовлетворение текущих потребностей государства. Потребности эти, как мы уже говорили, с течением времени имеют склонность видоизменяться и возрастать с большей или меньшей быстротой в зависимости от характера государственного управления страны и тех требований, которые предъявляются ее международной и внутренней политикой. Если таким образом, характер государственных потребностей, виды и поводы их возникновения относятся к тем сторонам государственной жизни, которые изучаются наукой государственного права и государственной политики, то тем не менее общие размеры удовлетворения этих потребностей зависят от уровня платежных сил населения и от величины народного дохода, составляющих исходную посылку для науки государственного хозяйства. Для финансовой науки и практики представляется поэтому чрезвычайно важным правильное разделение государственных потребностей по степени их необходимости.

Безусловно необходимыми потребностями должны быть признаны, очевидно, те, без удовлетворения которых немыслимо дальнейшее существование государства. Прежде всего сюда относятся расходы *по содержанию верховной власти и ее органов*. Без этих расходов не могло бы происходить проявление государственной власти, а следовательно, не было бы и самого государства. Поэтому с расходами этой категории, независимо от источников их покрытия, мы встречаемся всюду, где появляется какой-либо зародыш государственной организации. В состав издержек на содержание верховной власти относятся в настоящее время расходы по содержанию монарха, его семьи и двора, а также тех учреждений научного, художественного и благотворительного характера, которые монарх берет под непосредственное свое покровительство. Расходы эти на Западе носят название гражданского листа и определяются обыкновенно при самом вступлении монарха на престол. К числу расходов по содержанию верховной власти в государствах конституционных и республиканских относятся также издержки на содержание народных представителей и законодательных учреждений, разделяющих верховную власть с главой государства. В республиках сюда входит содержание президента.

У нас в России расходы по содержанию верховной власти сосредоточены в ведении Министерства императорского двора. Из средств Государственного казначейства производится содержание Государыне Императрице, Государю Наследнику, его супруге и детям Государя до совершеннолетия их, а детям наследника — до совершеннолетия или до брака. На счет Государственного казначейства относится также выдача приданого Великим княжнам и княжнам императорской крови. Содержание детям наследника и младшим сыновьям и дочерям Императора с совершеннолетия, всем прочим Великим князьям и князьям императорской крови с их семействами, а также Великим княжнам и княжнам императорской крови до замужества, производится из особых удельных доходов, получающихся с имуществ и капиталов, выделенных в уделе на содержание членов императорско-

го дома по учреждению императорской фамилии 1797 года, изданному императором Павлом I. Доходы Удельного ведомства не входят в состав государственной росписи. Не вносятся в нее также доходы от принадлежащих лично государю императору разных имений и капиталов, находящихся в заведовании Кабинета его императорского величества. К числу расходов по содержанию верховной власти относятся у нас также расходы по императорской главной квартире, исчисляемые по смете Военного министерства. В смете Министерства императорского двора находятся также и расходы на содержание императорских театров с их училищами, Академии художеств, Археологической комиссии и Музея императора Александра III.

Органы государственного управления разделяются на органы высшего правительства и органы исполнительные или подчиненного управления. Расходы по содержанию *органов управления* распадаются на две части: 1) издержки по содержанию собственно служебного персонала во время исполнения им своих обязанностей и 2) расходы по производству пенсий отставным чиновникам и их семействам в размерах, определяемых сроком службы служащих и величиной получавшегося ими содержания. Все эти расходы можно назвать расходами по государственному управлению в собственном смысле. В нашей государственной росписи расходы исчисляются не по предметам назначений, а по министерствам и главным управлениям, вследствие чего и расходы по государственному управлению содержатся в нескольких сметах. Особый отдел обыкновенных расходов посвящен лишь издержкам по содержанию высших государственных учреждений. Расходы по производству пенсий отнесены у нас целиком к смете Министерства финансов, составляя по росписи на 1901 год крупную цифру в 41,6 миллиона рублей.

Вторую крупную группу обыкновенных расходов составляют расходы на содержание *вооруженных сил* для защиты государственной территории от иноземных вторжений. Расходы этого рода возникают впервые в эпоху появления регулярных войск. В более же ранние эпохи, при существовании вассальных дру-

жин феодальных владельцев, а у нас — при существовании поместной системы, расходы по содержанию вооруженных сил покрывались, так сказать, натуральным образом, через раздачу ленов и поместий. В настоящее время, в переживаемый нами период вооруженного мира, расходы на содержание вооруженных сил поглощают все большую и большую часть государственных бюджетов, ложась тяжелым, иногда едва выносимым, бременем на податные силы населения.

По нашей государственной росписи на 1901 год расходы Военного и Морского министерств исчислены в огромной цифре 418 млн рублей, что составляет свыше 25% всех обыкновенных государственных расходов, с включением и всех оборотных (к числу последних относятся, например, столь значительные цифры оборотных расходов, как 304 млн рублей по эксплуатации и усилению железных дорог, 148 млн рублей по расходам на казенную продажу питей и др.).

Огромный и постоянный рост расходов на государственную оборону вызывал неоднократные попытки хотя бы несколько оградить интересы Государственного казначейства посредством установления для Военного и Морского министерств так называемых *нормальных предельных бюджетов*. Сущность их заключается в том, что вперед, на известный ряд лет, определяются возможные размеры расходов этих ведомств, с одной стороны, с целью оградить финансовое ведомство от предъявления к нему неожиданных требований на крупные суммы, а с другой стороны — предоставить подлежащим ведомствам необходимые им средства, избавив их от неприятных ежегодных хлопот по бюджетным ассигнованиям. Кроме того, в пределах средств, определенных нормальным бюджетом, обыкновенно предоставляется ведомствам более свободное распоряжение кредитами, причем все могущие оказаться остатки также поступают в распоряжение ведомства, образуя его особые запасные фонды. Несмотря на то, что установление нормальных бюджетов противоречит основным требованиям бюджетного дела, выработанным долговременной практикой культурных государств, к этому средству

приходится все-таки волей-неволей прибегать с целью хотя бы несколько гарантировать Государственное казначейство от неожиданных и крупных к нему притязаний. Но само собой разумеется, что и это единственное достоинство нормальных бюджетов совершенно отпадает при допущении наряду с ним сверхсметных ассигнований. У нас в России для военного и морского ведомств, начиная с графа Канкрин, неоднократно устанавливались нормальные бюджеты; таковые существуют для них и в настоящее время. Справедливость требует отметить, что история именно наших нормальных бюджетов представляет наиболее примеров сверхсметных ассигнований, столь противоречащих самой идее нормальных бюджетов и столь опасных для бюджетного равновесия.

За расходами на содержание армии и флота идут расходы противоположного характера, имеющие своей главной целью предупреждение вооруженных столкновений между государствами, именно расходы на содержание дипломатических представителей при иностранных державах. К числу необходимейших расходов относятся также издержки по удовлетворению потребностей в суде и охране подданных внутри государства, то есть расходы собственно на юстицию и полицию безопасности в тесном смысле. У нас расходы на дипломатическую часть сосредоточены всецело в Министерстве иностранных дел, а расходы на юстицию — главным образом в Министерстве юстиции. К смете последнего министерства относятся также расходы на тюремную и арестантскую части, находившиеся раньше в заведовании Министерства внутренних дел. Расходы по полицейской части сосредоточиваются главным образом в смете Министерства внутренних дел, но часть этих расходов, именно расходы на содержание отдельного корпуса жандармов, значатся в смете Военного министерства.

Столь же неизбежной, а следовательно, и необходимой, потребностью должно быть, наконец, признано правильное выполнение государством своих обязательств по заключенным им займам и другим операциям с характером государственного долга.



Почти во всех современных странах государственная задолженность представляет крупные размеры, так что ежегодные платежи процентов и погашения по долгам поглощают повсюду значительную часть государственных бюджетов. Если мы обратимся к рассмотрению предметов, на которые были затрачены огромные суммы, полученные современными государствами посредством займов, то увидим, что большая часть их пошла на удовлетворение расходов, вызванных войнами и преобразованием вооружения и снаряжения военных и морских сил, в соответствии с требованиями военной техники. По нашей государственной росписи платежи по займам составляют особый отдел обыкновенных расходов и на 1901 год исчислены в огромной цифре 274,9 млн рублей. В сумме этих платежей значатся как проценты, так и погашение. Впрочем, по одной статье этих платежей, именно по внутренним бессрочным займам, расходы на погашение составляют лишь ничтожную часть по сравнению с суммой, определенной на уплату процентов, а именно: по росписи на 1901 год по этой статье назначено на оплату процентов — 103,1 млн, а на погашение — всего около 0,2 млн рублей. Это происходит оттого, что по ренте, составляющей значительнейшую часть внутренних бессрочных займов, погашения не производится.

За покрытием всех этих наиболее необходимых расходов государству открывается возможность удовлетворения так называемых *культурных потребностей населения*. Таковы расходы на религиозные потребности и образование и расходы по содействию развитию производительных сил населения, куда входят издержки по попечению о народном здравии и общественном призрении, расходы на пути и средства сообщения (железные и грунтовые дороги, водяные пути, почта, телеграф и телефоны) и расходы по содействию всем отраслям народной промышленности (производство мелиорации, организация кредита, выдача премий, устройство выставок и тому подобные расходы, входящие в общий состав полиции благосостояния). Высокая полезность расходов, относящихся к этой категории, не может, конечно, подлежать ни малейшему сомнению. Однако бюджеты современ-

ных государств в состоянии уделять на эти культурные потребности лишь весьма незначительную долю расходов по сравнению с издержками на основные потребности государств. Правда, в этом отношении на помощь государству приходят местные самоуправления, повсюду уделяющие известную часть своих средств на удовлетворение указанных культурных потребностей. Но так как средства местных самоуправлений почти во всех государствах, за исключением Англии и Пруссии, сравнительно незначительны, то и общий итог расходов на культурные потребности из государственных и местных ресурсов оказывается повсюду весьма недостаточным. По нашей государственной росписи большинство упомянутых культурных назначений приходится на сметы ведомств; Святейшего Синода, министерств народного просвещения, торговли и промышленности, земледелия и государственных имуществ, путей сообщения, внутренних дел (врачебная и почтовая части и содержание духовенства иностранных исповеданий) и Главного управления государственного коннозаводства. Но и по всем остальным ведомствам производятся сравнительно небольшие расходы, имеющие чисто культурное значение, как, например, расходы на учебную часть, на выдачу премий и пособий из государственных сумм частным учреждениям разнообразного культурного характера и т.п. Таковы главные категории обыкновенных расходов, то есть расходов «текущего» управления. При правильном ведении государственного хозяйства все эти расходы должны целиком покрываться из обыкновенных же доходов. Но это оказывается возможным в большинстве случаев лишь при том условии, если из бюджета обыкновенных расходов будут изъяты все капитальные затраты на предприятия, носящие долговременный характер, каковы, например, расходы по сооружению новых железных дорог или выкупу уже существующих от частных обществ, а равно крупные экстраординарные расходы, вызываемые внезапно наступающими чрезвычайными обстоятельствами — войнами, неурожаями, эпидемиями и т.п. Такого рода расходы принято поэтому выделять в особую группу *чрезвычайных* расходов, покрытие ко-

торых может совершаться как на счет избытков по бюджету обыкновенных доходов над таковыми же расходами, так и на особые, чрезвычайные поступления — в наше время главным образом от займов.

В нашей государственной росписи в отдел чрезвычайных расходов включены:

I. Расходы по сооружению новых железных дорог.

II. Расходы на изготовление и приобретение в чрезвычайных размерах подвижного состава и железнодорожных принадлежностей для казенных дорог, находящихся в эксплуатации, и подобные же расходы для дорог, которые строятся казной.

III. Издержки, вызываемые войной, военными экспедициями и вообще народными бедствиями, каковы неурожаи, эпидемии и т.п.

IV. Расходы по досрочной уплате капитала по государственным займам, вне текущего, условиями займа определенного, погашения их.

V. Расходы по уплате капитализированной стоимости приобретаемых в казну от частных лиц или установлений крупной собственности и иных источников дохода.

Переходя к вопросу, какие именно предметы общегосударственного значения могут быть предоставлены в ведение органов общественного самоуправления, следует заметить, что на пределы компетенции местных союзов существуют разные взгляды. Не входя в рассмотрение политических мотивов, расширяющих или суживающих пределы самоуправления и относящихся к области государственного права, можно высказать несколько соображений собственно о финансовых основаниях участия местных союзов в удовлетворении общественных потребностей.

Вопрос о компетенции местных общественных союзов с финансовой точки зрения сводится к вопросу, какие потребности должны быть удовлетворяемы за счет общегосударственных средств и какие за счет средств местных союзов, другими словами, на каких основаниях должно быть построено распределение расходов между государством и органами местного самоуправ-

ления. Распределение это прежде всего должно, конечно, удовлетворять требованиям равномерности обложения. Давно уже было замечено, что местное покрытие общегосударственных расходов иногда ведет к неравномерному, то есть несогласному с платежной способностью населения, распределению их в пределах государственной территории, между тем как покрытие их из общегосударственных средств дает возможность разлагать их более равномерно на все население, насколько эта равномерность осуществляется в общей системе обложения. В самом деле, если бы каждая община или каждое земство должны были покрывать из своих средств расходы по содержанию и устройству тех общественных учреждений и сооружений, которые находятся в их пределах, то платежи отдельных общин или земств особенно тяжело ложились бы на более бедные территориальные единицы, в то время как более богатые не испытывали бы обременения. Платежные силы каждого из местных союзов определяются численностью его населения и степенью благосостояния жителей; сумма же расходов, необходимых для удовлетворения потребностей, лишь отчасти зависит от этих факторов, но в то же время находится в зависимости и от других условий. Так, например, расходы на сооружение и содержание путей сообщения зависят от обширности территории данного союза, от физических свойств поверхности и т.п. Затем, равномерное удовлетворение общественных нужд по всем частям государства становится невозможным, если самое удовлетворение ставится в зависимость от размеров местных средств. При таких условиях многие наиболее насущные потребности останутся вовсе без удовлетворения или будут удовлетворены очень слабо в бедных и малокультурных местностях. В то время, как города с обширной торговлей, разнообразными промыслами и массой владельцев ценных имуществ, чиновников и лиц либеральных профессий в состоянии найти средства для удовлетворения даже второстепенных сторон местного благоустройства, малоземельные сельские общины должны будут оставаться без удовлетворения наиболее важных нужд общественной жизни (школ, больниц и т.д.). Таким образом, для

достижения более равномерного распределения тягостей между отдельными частями государства и столь же равномерного удовлетворения главнейших общественных потребностей необходимо известную часть расходов общего благоустройства покрывать из общегосударственных средств.

Указанное соображение не умаляет, однако, значения местного финансового хозяйства. Основания, по которым желательно привлекать местные союзы к участию в заботах о местных нуждах и к изысканию для этой цели средств, остаются все-таки в силе. Как бы хорошо ни была организована центральная власть, при сложности и обширности своих задач она все-таки не может не знать всех местных нужд, не изыскивать наилучшим и наискорейшим образом средств и способов для их удовлетворения. Только местные деятели в состоянии основательно знать все условия, интересы и нужды местной жизни и изыскать необходимые средства. Поэтому признается серьезное значение для народного хозяйства за финансовой организацией местных территориальных союзов, и задача государственной и финансовой наук заключается в выработке оснований для плодотворного сотрудничества государства и местных союзов и правильного распределения между ними бремени удовлетворения общественных нужд.

Установление границ ведомства хозяйства местных общественных союзов, как мы уже сказали, принадлежит государственной власти и производится как определением круга предметов, лежащих на попечении органов самоуправления, так и определением источников доходов общественных союзов и норм местного обложения.

В зависимости от исторических и местных условий ведению органов самоуправления подлежат разнообразные отрасли местного управления, причем с ростом культурных потребностей населения число этих отраслей увеличивается. В общем, круг предметов, предоставляемых попечению местного самоуправления, может быть сведен к следующим отделам: 1) заботы о поддержании общественного порядка и безопасности (сюда относится со-

держание полиции, мировой юстиции, арестных домов и т.п.), 2) заботы о внешнем благоустройстве (сюда входит устройство мостовых, водоснабжение, освещение, мосты и переправы, канализация, вывоз нечистот, содержание кладбищ и т.п.), 3) заботы об общем благосостоянии (сюда принадлежит устройство рынков, дорог, средств сообщения — городские трамваи и железные дороги, призрение бедных и нищих, доставление дешевых квартир и кредита — городские ломбарды — бедным классам населения и т.п.), 4) попечение о народном здравии (т.е. устройство больниц, амбулаторных лечебниц, родильных приютов, аптек, борьба с заразными болезнями, санитарный надзор за пищевыми продуктами и т.п.) и 5) заботы о духовных потребностях (сюда относится устройство школ, библиотек, читален, музеев, народных театров и развлечений и др.).

Чем шире круг предметов, находящихся в ведении самоуправления, тем разнообразнее и значительнее должны быть и источники доходов, предоставленных в его распоряжение. В общем, органы самоуправления имеют в своем распоряжении те же категории доходных источников, что и государство, а именно: 1) доходы частно-хозяйственного характера от общественных имуществ, промыслов и т.п.; 2) сборы за пользование местными учреждениями (т.е. местные пошлыны); 3) специальные налоги (прямые и косвенные), устанавливаемые в пользу местных союзов; 4) чрезвычайные ресурсы, каковыми являются продажа общественных имуществ, займы и пособия от государственного казначейства; 5) некоторые нужды могут быть удовлетворяемы посредством натуральных повинностей (например, исправление дорог, мостовых и другое).

Из названных здесь пяти категорий источников доходов главное значение имеют доходы от общественных имуществ и промыслов и местные налоги.

Что касается доходов от *общественных имуществ*, то это самый древний источник общинного хозяйства, занимающий и поныне важное место в местном общественном хозяйстве. Несмотря на значительные отчуждения общественных имуществ част-

ным лицам, многие городские и сельские общины и в наше время владеют обширными и ценными недвижимостями в виде пахотных земель, лесов, лугов, дворовых мест и зданий. Доходы, извлекаемые обыкновенно отдачей в аренду недвижимостей, составляют значительную статью бюджета большинства городов. Что касается промысловых предприятий общественных союзов (каковы, например, городские трамваи, ломбарды, газовые заводы, водопроводы и т.п.), то главной их целью служит не столько извлечение доходов, сколько наилучшее удовлетворение соответственных потребностей населения. Лишь избытки, остающиеся от эксплуатации общественных промыслов, заносятся в местные бюджеты.

За редкими исключениями преобладающее место, однако, в бюджете общественных союзов занимают *налоги*. Система местных налогов в общем соответствует системе государственных налогов с той разницей, что в местном обложении прямым налогам отдается безусловное преимущество. Основания к этому следующие. Во-первых, косвенные налоги требуют очень дорогой и сложной организации взимания, что особенно невыгодно в пределах небольшого района действия местных союзов. Во-вторых, местным органам самоуправления в более узкой сфере их деятельности значительно легче произвести оценку имущественной состоятельности и платежной способности отдельных лиц, чем органам центральной власти на протяжении всего государства. Лишь в виде исключения в некоторых странах (например, во Франции) сохранились косвенные налоги при ввозе товаров в черту города — так называемые привратные акцизы (*octrois*). Крупный недостаток привратных акцизов — это необходимость устройства внутренних застав и таможен, стесняющих передвижение товаров.

Наиболее распространенным объектом местных прямых налогов служит *земля* и в городах — *дома*. Объясняется это тем, что владение землей или домом является наиболее заметным признаком принадлежности к местному союзу и большей или меньшей состоятельности и платежеспособности данного лица. За-

тем вторым объектом прямого местного обложения является *торгово-промышленная деятельность*. Сборы с торговли и промыслов представляют собой также видную статью, в особенности в городских бюджетах. Наконец, в состав местных сборов входят разного рода *налоги на предметы роскоши* (например, на экипажи, велосипеды и т.п.).

Что касается участия государства в местных расходах, то оно бывает тройкого рода. Во-первых, государственная власть может назначать специальные и временные пособия из средств государственного казначейства на удовлетворение определенной местной потребности. Во-вторых, государственная власть может ассигновать ежегодное пособие на усиление средств местных общественных союзов, причем или точно указываются предметы и размеры расходов, или это предоставляется усмотрению местных органов самоуправления. В-третьих, государственная власть может передавать в распоряжение органов самоуправления источники дохода, которые прежде находились в ведении государства.

Что касается систем местного обложения, то их можно свести к двум основным типам: 1) системе самостоятельных местных налогов и 2) системе дополнительных сборов к государственным налогам.

В системах самостоятельного местного *обложения* на первом плане стоят прямые налоги. Типичной страной прямого местного обложения является Англия, где местное обложение составляет из ряда прямых сборов, взимаемых главным образом с владельцев и арендаторов недвижимой собственности. Сборы взимаются отдельно по приходам и графствам и отдельно в городах. Главнейший приходский сбор — это налог в пользу бедных, дающий около 3/4 всего приходского бюджета и большей частью расходуемый на предметы, не имеющие ничего общего с призрением бедных; затем имеются отдельные сборы на содержание дорог, стражи, освещение, на санитарные цели, сельскохозяйственные цели, на содержание церквей и многое другое.

К типу самостоятельного местного обложения принадлежат также местные налоги в Пруссии, где в 1893 году правительство



передало местным общественным союзам прежние государственные налоги с недвижимостей и промыслов.

Система *добавочного местного обложения* получила применение во Франции. Во Франции вся государственная территория делится на четыре административных подразделения: департаменты, округа, кантоны и общины — как городские, так и сельские. Из указанных групп только департаменты и общины обладают правами юридических лиц, могут владеть собственным имуществом, защищают свои интересы на суде и имеют свое особое финансовое хозяйство.

В ряду доходов, которыми пользуются департаменты и общины, особенное значение имеют так называемые *добавочные сантимы* (*centimes additionnels*), то есть дополнительный сбор к казенным прямым налогам (поземельному, личному с поквартирным, подомовому и налогу с окон и дверей, промысловому); сбор этот исчисляется в сантимах на каждый франк основного казенного оклада разных видов прямых налогов. Основной оклад, будучи для первых трех упомянутых выше прямых налогов неизменным, служит основанием также для исчисления добавочных сантимов и в пользу казны, если в этом оказывается необходимость по бюджетным соображениям.

Добавочные сантимы, предназначенные для покрытия как обыкновенных, так и чрезвычайных департаментских расходов, не должны превышать в общей сложности 55 сантимов на 1 франк основного казенного оклада; предельные нормы добавочных сантимов, взимаемых с каждого отдельного оклада казенных налогов, установлены законом; высший предел добавочного обложения выносит лишь поземельный налог. Добавочные сантимы составляют около 3/4 всех ресурсов департаментского управления. Остальную четверть составляют пособия от казны и общин. Главнейшими статьями департаментских расходов являются: пути сообщения (в особенности проселочные дороги) и общественное призрение (в особенности содержание домов для умалишенных, воспитательных домов и детских приютов). Кроме того, значительная сумма затрачивается на погашение займов и уплату по

ним процентов; займы эти делаются в видах удовлетворения чрезвычайных потребностей, для каковой цели служат также и специально разрешаемые законом чрезвычайные добавочные сантимы.

Гораздо меньшее значение имеют добавочные сантимы в доходной смете общин, где они составляют несколько более 1/3 всех доходных поступлений. В ряду этих поступлений первое место принадлежит привратным акцизам, финансовое значение которых уменьшается сообразно уменьшению численности населения общин: для больших городов привратные акцизы доставляют от 40 до 45% общей суммы доходов; в общем они не превышают, однако, 1/4 обыкновенного доходного бюджета. Далее, значительные доходы извлекают общины от принадлежащих им недвижимых имуществ (земель, лесов, статей оброчных и т.п.). Наконец, в деле содержания и устройства проселочных дорог различных наименований один из наиболее важных ресурсов общины составляет плата взамен натуральной дорожной повинности. Обязательными расходами общин являются: содержание и ремонт обширных зданий и общинных канцелярий, списков гражданского состояния, взимание налогов, общинная полиция, мировая юстиция, пенсии, народное образование, общественное призрение, потребности культа, проселочные дороги и т.д.

В отличие от других государств, где местное финансовое хозяйство занимает обособленное от государственного бюджета положение, во Франции доходы и расходы департаментов, а отчасти и общин, входят в государственный бюджет, как особое к нему прибавление под названием бюджета специальных фондов. Бюджет этот распределяется по сметам отдельных министерств и обнимает совокупность обыкновенных и чрезвычайных расходов и доходов департаментов и те доходы общин, которые поступают в государственное казначейство, то есть все общинные добавочные сантимы. Департаментские доходы сливаются сполна в государственном казначействе с государственными суммами; расходы из них производятся на одинаковых основаниях с государственными расходами; порядок контроля над расходованием

государственных и департаментских сумм один и тот же. Доходные поступления общин значатся в бюджете специальных сумм как специальные доходы, подлежащие возврату общинам; расходование их происходит независимо от центральной власти.

У нас местное обложение построено на смешанной системе: с одной стороны, действуют особые земские и городские сборы с недвижимых имуществ, с другой — взимаются добавочные сборы к государственному промысловому налогу.

---

Публикуется по: *Bumme С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах // Предисл. Ю.Н. Калашнова, В.М. Широнина. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

**П.А. Столыпин. Из выступления на заседании  
Государственной Думы  
(10 апреля 1907 года)**

Господа члены Государственной Думы! Прислушиваясь к прениям по земельному вопросу и знакомясь с ними из стенографических отчетов, я пришел к убеждению, что необходимо ныне же, до окончания прений, сделать заявление как по возбуждавшемуся тут вопросу, так и о предположениях самого Правительства.

Я, господа, не думаю представлять вам полной аграрной программы Правительства — это предполагалось сделать надлежащим компетентным ведомствам в аграрной комиссии. Сегодня я только узнал, что в аграрной комиссии, в которую не приглашаются члены Правительства и не выслушиваются даже те данные и материалы, которыми Правительство располагает, принимают принципиальные решения. Тем более я считаю необходимым высказаться только в пределах тех вопросов, которые тут подымались и обсуждались. Я исхожу из того положения, что все лица, заинтересованные в этом деле самым искренним образом, желают его разрешения. Я думаю, что крестьяне не могут не желать разрешения того вопроса, который для них является самым близким и самым болезненным: я думаю, что и землевладельцы не могут не желать иметь своими соседями людей спокойных и довольных, вместо голодающих и погромщиков; я думаю, что и все русские люди, жаждущие успокоения своей страны, желают скорейшего разрешения аграрного вопроса, острота которого, хотя бы отчасти, питает смуту.

Я поэтому обойду все те оскорбления и обвинения, которые раздавались здесь против Правительства. Я не буду останавли-

ваться и на тех нападках, которые имели характер агитационного напора на власть; я не буду останавливаться и на провозглашавшихся здесь началах классовой мести со стороны бывших крепостных крестьян к дворянам, — а постараюсь встать на чисто государственную точку зрения, постараюсь отнестись совершенно беспристрастно, даже более того, бесстрастно к данному вопросу. Постараюсь вникнуть в существо высказывавшихся мнений, памятуя, что мнения, не согласные со взглядами Правительства, не могут почитаться за крамолу.

Правительству тем более, мне кажется, подобает высказываться в общих чертах, что из бывших здесь прений, из бывшего предварительного обсуждения вопроса ясно, как мало шансов сблизить различные точки зрения, как мало шансов дать аграрной комиссии определенные задания, очерченный строгими рамками наказ.

Переходя к предложениям разных партий я, прежде всего, должен остановиться на предложении партии левых. Я не буду оспаривать тех весьма спорных, по мне, цифр, которые здесь представлялись... Я охотно соглашусь и с нарисованной ими картиной оскудения земледельческой России. Встревоженное этим Правительство уже начало принимать ряд мер для поднятия земледельческого класса. Я должен указать только на то, что тот способ, который здесь предложен, тот путь, который здесь намечен, поведет к полному перевороту во всех существующих гражданских правоотношениях, он ведет к тому, что подчиняет интересам одного, хотя и многочисленного класса интересы всех других слоев населения. Он ведет, господа, к социальной революции. Это сознается, мне кажется, и теми ораторами, которые тут говорили. Один из них приглашал государственную власть возвыситься в этом случае над правом и заявлял, что вся задача настоящего момента заключается именно в том, чтобы разрушить государственность с ее помещичьей бюрократической основой и на развалинах государственности создать государственность современную, на новых культурных началах.

Согласно этому учению, государственная необходимость должна возвыситься над правом не для того, чтобы вернуть государ-

ственность на путь права, а для того, чтобы уничтожить в самом корне именно существующую государственность, существующий в настоящее время государственный строй.

Словом, признание национализации земли, при условии вознаграждения за отчуждаемую землю или без него, поведет к такому социальному перевороту, к такому перемещению всех ценностей, к такому изменению всех социальных, правовых и гражданских отношений, какого еще не видела история. Но это, конечно, не повод против предложения левых партий, если это предложение будет признано спасительным. Предположим же на время, что Государство признает это за благо, что оно перешагнет через разорение целого, как бы там ни говорили, многочисленного образованного класса землевладельцев, что оно примирится с разрушением редких культурных очагов на местах. Что же из этого выйдет? Что был бы, по крайней мере, этим способом разрешен, хотя бы с материальной стороны, земельный вопрос? Дал бы или нет возможность устроить крестьян у себя на местах?

На это ответ могут дать цифры, а цифры, господа, таковы: если бы не только частновладельческую, но даже всю землю без малейшего исключения, даже землю, находящуюся в настоящее время под городами, отдать в распоряжение крестьян, владеющих ныне надельною землею, то в то время, как в Вологодской губернии пришлось бы всего вместе, с имеющимися ныне, по 147 дес. на двор, в Олонецкой по 185 дес., в Архангельской даже по 1009 дес., в 14 губерниях не достало бы и по 15 дес., а в Полтавской пришлось бы лишь по 9 дес., в Подольской всего по 8 дес. Это объясняется крайне неравномерным распределением по губерниям не только казенных и удельных земель, но и частновладельческих. Четвертая часть частновладельческих земель находится в тех губерниях, которые имеют надел свыше 15 дес. на двор, и лишь седьмая часть частновладельческих земель расположена в 10 губерниях с наименьшим наделом, то есть по 7 дес. на один двор. При этом принимается в расчет вся земля всех владельцев, то есть не только 107 000 дворян, но и 490 000

крестьян, купивших себе землю, и 8500 мещан, — а эти два последние разряда владеют до 17 млн. дес. Из этого следует, что поголовное разделение всех земель едва ли может удовлетворить земельную нужду на местах; придется прибегнуть к тому же средству, которое предлагает Правительство, то есть к переселению; придется отказаться от мысли наделить землей весь трудовой народ и не выделять из него известной части населения в другие области труда. Это подтверждается и другими цифрами, подтверждается из цифр прироста населения за десятилетний период в 50 губерниях европейской России. Россия, господа, не вымирает; прирост ее населения превосходит прирост всех остальных государств всего мира, достигая на 1000 человек 15,1 в год. Таким образом, это даст на одну европейскую Россию всего на 50 губерний 1 625 000 душ естественного прироста в год, или, считая семью в пять человек, 341 000 семей. Так что для удовлетворения землей одного только прирастающего населения, считая по 10 дес. на один двор, потребно было бы ежегодно 3,5 миллиона десятин.

Из этого ясно господа, что путем отчуждения, разъединения частновладельческих земель, земельный вопрос не разрешается. Это равносильно наложению пластыря на засоренную рану. Но кроме упомянутых материальных результатов, что даст этот способ стране, что даст он с нравственной стороны? Та картина, которая наблюдается теперь в наших сельских обществах, та необходимость подчиняться всему одному способу ведения хозяйства, необходимость постоянного передела, невозможность для хозяина с инициативой применить к временно находящейся в его пользовании земле свою склонность к определенной отрасли хозяйства, все это распространится на всю Россию. Все и вся были бы сравнены, земля стала бы общей, как вода и воздух. Но к воде и к воздуху не прикасается рука человеческая, не улучшает их рабочий труд; иначе на улучшенные воздух и воду несомненно наложена была бы плата, на них установлено было бы право собственности. Я полагаю, что земля, которая распределялась бы между гражданами, отчуждалась бы у одних и предоставлялась

бы другим местным социал-демократическим присутственным местом, что эта земля получила бы скоро те же свойства, как и вода и воздух. Ею бы стали пользоваться, но улучшать ее, прилагать к ней свой труд с тем, чтобы результаты этого труда перешли к другому лицу, — этого никто не стал бы делать. Вообще стимул к труду, та пружина, которая заставляет людей трудиться, была бы сломлена.

Каждый гражданин, — а между ними всегда были и будут тулеяды, — будет знать, что он имеет право заявить о своем желании получить землю, приложить свой труд к земле, затем, когда занятие это ему надоеет, бросить ее и пойти опять бродить по белу свету. Все будет сравнено, но приравнять всех можно только к низшему уровню. Нельзя человека ленивого приравнять к трудолюбивому, нельзя человека тупоумного приравнять к трудоспособному.

Вследствие этого культурный уровень страны понизится. Добрый хозяин, хозяин-изобретатель, самую силою вещей будет лишен возможности приложить свои знания к земле. Надо думать, что при таких условиях совершился бы новый переворот и человек даровитый, сильный, способный, силою восстановил бы свое право на собственность, на результаты своих трудов. Ведь, господа, собственность имела всегда своим основанием силу, за которою стояло и нравственное право. Ведь и раздача земли при Екатерине Великой оправдывалась необходимостью заселения незаселенных громадных пространств.

И тут была государственная мысль. Точно так же право способного, право даровитого создало и право собственности на Западе. Неужели же нам возобновлять этот опыт и переживать новое воссоздание права собственности на уравнинных и разоренных полях России? А эта перекроенная и уравненная Россия — что, стала ли бы она и более могущественной и богатой? Ведь богатство народов создает и могущество страны. Путем же переделения всей земли государство в своем целом не приобретает ни одного лишнего колоса хлеба. Уничтожены, конечно, будут культурные хозяйства. Временно будут увеличены крестьянские



наделы, но при росте населения они скоро обратятся в пыль, и эта распыленная земля будет высылать в города массы обнищавшего пролетариата. Но положим, что эта картина неверна, что краски тут сгущены, кто же, однако, будет возражать против того, что такое потрясение, такой громадный социальный переворот не отразится, может быть, на самой целостности России. Ведь тут, господа, предлагают разрушение существующей государственности, предлагают нам, среди других сильных и крепких народов, превратить Россию в развалины для того, чтобы на этих развалинах строить новое, неведомое нам отечество. Я думаю, что на втором тысячелетии своей жизни Россия не развалится. Я думаю, что она обновится, улучшит свой уклад, пойдет вперед, но путем разложения не пойдет, потому что где разложение, там смерть.

Теперь обратимся, господа, к другому предложенному нам проекту партии народной свободы. Проект этот не обнимает задачу в таком большом объеме, как предыдущий проект, и задается увеличением пространства крестьянского землевладения. Проект этот даже отрицает, не признает и не создает ни за кем права на землю. Однако я должен сказать, что в этом проекте для меня не все понятно и он представляется мне во многом противоречивым. Докладчик этой партии в своей речи отнесся очень критически к началам национализации земли. Я полагал, что он логически должен поэтому прийти к противоположному, к признанию принципа собственности; отчасти это и было сделано. Он признавал за крестьянами право неизменного постоянного пользования землей, но вместе с тем для расширения его владений он признал необходимым нарушить постоянное пользование его соседней землевладельцев.

Вместе с тем он гарантирует крестьянам ненарушимость их владений в будущем. Но раз признан принцип отчуждаемости, то кто же поверит тому, что, если понадобится со временем отторгнуть земли крестьян, они не будут отчуждены? И потому мне кажется, что в этом отношении проект левых партий гораздо более искренен и правдив — в нем признается возможность пересмотра трудовых норм, отнятие излишка земли у домохозяев.

Вообще, если признавать принцип обязательного количественного отчуждения, то есть принцип возможности отчуждения земли у того, у кого ее много, чтобы дать тому, у кого ее мало, надо знать, к чему поведет это в конечном выводе, — это приведет к той же национализации земли. Ведь если теперь, в 1907 году, у владельца, скажем, 3000 десятин будет отнято 2500 и за ним останутся 500 дес. культурных, то ведь с изменением понятия о культурности и с ростом населения он, несомненно, подвергается риску отнятия остальных 500 десятин. Мне кажется, что и крестьянин не поймет, почему он должен переселяться куда-то вдаль, ввиду этого только, что его сосед не разорен, а имеет, по нашим понятиям, культурное хозяйство. Почему он должен идти в Сибирь и почему не может быть направлен, — по картинному выражению одного из ораторов партии народной свободы, — на соседнюю помещичью землю? Мне кажется, ясно, что и по этому проекту право собственности на землю отменяется; она изымается из области купли и продажи. Никто не будет прилагать свой труд к земле, зная, что плоды его трудов могут быть через несколько лет отчуждены. Докладчик партии прикидывал цену на отчужденную землю в среднем по 80 рублей на десятину в европейской России. Ведь это не может поощрить к применению своего труда в земле, скажем, тех лиц, которые за землю год перед тем заплатили по 200—300 рублей за десятину и вложили в нее свое достояние. Но между мыслями, предложенными докладчиком партии народной свободы, есть и мысль, которая должна сосредоточить на себе самое серьезное внимание. Докладчик заявил, что надо предоставить самим крестьянам устраиваться так, как им удобно. Закон не призван учить крестьян и навязывать им какие-либо теории, хотя бы эти теории и признавались законодателями совершенно основательными и правильными. Пусть каждый устраивается по-своему, и только тогда мы действительно поможем населению. Нельзя такого заявления не приветствовать. И само правительство, во всех своих стремлениях, указывает только на одно: нужно снять те оковы, которые наложены на крестьянство, и дать ему возможность самому из-

брать тот способ пользования землей, который наиболее его устраивает. Интересно еще в проекте партии народной свободы другое провозглашаемое начало. Это начало государственной помощи. Предлагается отнести на расходы казны половину стоимости земли, приобретаемой крестьянами. Я к этому началу еще вернусь, а теперь укажу, что оно, мне кажется, несколько противоречит провозглашаемому принципу принудительного отчуждения. Если признать принудительное отчуждение, то как же, наряду с этим, признать необходимость для всего населения, для всего государства, для всех классов населения прийти на помощь самой нуждающейся части населения? Почему наряду с этим необходимо с этой целью обездолжить 130 000 владельцев, и не только обездолжить, но и оторвать их от привычного и полезного для государства труда? Может быть, господа, без этого обойтись нельзя?

Прежде чем изложить вам в общих чертах виды правительства, я позволю себе остановиться еще на одном способе разрешения земельного вопроса, который засел во многих головах. Этот способ, этот путь — это путь насилия. Вам всем известно, господа, насколько легко прислушивается наш крестьянин-простолудин ко всевозможным толкам, насколько легко он поддается толчку, особенно в направлении разрешения своих земельных вожелдений явочным путем, путем, так сказать, насилия. За это уже платился несколько раз наш серый крестьянин. Я не могу не заявить, что в настоящее время опасность новых насилий, новых бед в деревне возрастает.

Правительство должно учитывать два явления: с одной стороны — несомненное желание, потребность, стремление широких кругов общества поставить работу в государстве на правильных законных началах и приступить к правильному новому законодательству для улучшения жизни страны. Это стремление правительство не может не приветствовать и обязано приложить все силы для того, чтобы помочь ему; но наряду с этим существует и другое — существует желание усилить брожение в стране, бросать в население семена возбуждения смуты с це-

лью возбуждения недоверия к правительству, с тем чтобы подорвать его авторитет, для того, чтобы соединить воедино все враждебные правительству силы. Ведь с этой кафедры, господа, была брошена фраза: «Мы пришли сюда не покупать землю, а ее взять». Отсюда, господа, распространялись и письма в провинцию, в деревни, письма, которые печатались в провинциальных газетах, почему я о них и упоминаю, письма, вызывавшие и смущение, и возмущение на местах. Авторы этих писем привлекались к ответственности, но поймите, господа, что делалось в понятиях тех сельских обывателей, которым предлагалось, ввиду якобы насилий, кровожадности и преступлений правительства, обратиться к насилию и взять землю силой. Я не буду утруждать вас, господа, ознакомлением с этими документами. Я скажу только, при наличности их, — и я откровенно это заявляю, так как русский министр и не может иначе говорить в русской Государственной Думе, — можно предвидеть и наличность новых попыток приобретения земли силою и насилием. Я должен сказать, что в настоящее время опасность эта еще далеко, но необходимо определить ту черту, за которой опасность эта — опасность успешного воздействия на население в смысле открытого выступления становится действительно тревожной. Государство, конечно, переступить эту черту, этот предел не позволит, иначе оно перестанет быть государством и станет пособником собственного своего разрушения. Все, что я сказал, господа, является разбором тех стремлений, которые, по мнению Правительства, не дают того ответа на запросы, того разрешения дела, которого ожидает Россия. Насилия допущены не будут. Национализация земли представляется Правительству губительною для страны, а проект партии народной свободы, то есть полуэкспроприация, полунационализация в конечном счете, по нашему мнению, приведет к тем же результатам, как и предложение левых партий.

Где же выход? Думает ли Правительство ограничиться полумерами и полицейским охранением порядка? Но прежде чем говорить о способах, нужно ясно себе представить цель, а цель у

Правительства вполне определенна: Правительство желает поднять крестьянское землевладение, оно желает видеть крестьянина богатым, достаточным, так как где достаток, там, конечно, и просвещение, там и настоящая свобода. Но для этого необходимо дать возможность способному трудолюбивому крестьянину, то есть соли земли русской, освободиться от тех тисков, от тех теперешних условий жизни, в которых он в настоящее время находится. Надо дать ему возможность укрепить за собой плоды трудов своих и представить их в неотъемлемую собственность.

Пусть собственность эта будет общая там, где община еще не отжила, пусть она будет подворная там, где община уже не жизненна, но пусть она будет крепкая, пусть будет наследственная. Такому собственнику-хозяину Правительство обязано помочь советом, помочь кредитом, то есть деньгами.

Теперь же надлежит немедленно браться за незаметную черную работу, надлежит сделать учет всем тем малоземельным крестьянам, которые живут земледелием. Придется всем этим малоземельным крестьянам дать возможность воспользоваться из существующего земельного запаса таким количеством земли, которое им необходимо, на льготных условиях. Мы слышали тут, что для того, чтобы дать достаточное количество земли всем крестьянам, необходимо иметь запас в 57 млн дес. земли. Опять-таки говорю, я цифры не оспариваю, тут же указывалось на то, что в распоряжении Правительства находится около 10 млн дес. земли. Но, господа, ведь Правительство только недавно начало образовывать земельный фонд. Ведь Крестьянский банк перегружен предложениями. Здесь нападали и на Крестьянский банк, и нападки эти были достаточно веские. Была при этом брошена фраза: «это надо бросить». По мнению Правительства, бросать ничего не нужно. Начатое дело надо улучшать. При этом должно, быть может, обратиться к той мысли, на которую я указывал раньше — мысль о государственной помощи. Остановитесь, господа, на том соображении, что Государство есть один целый организм и что если между частями организма, частями Государства, начнется борьба, то Государство неминуемо погибнет и превра-

тится «в Государство, разделившееся на ся». В настоящее время Государство у нас хворает. Самой больною, самой слабою частью, которая хиреет, которая завядает, является крестьянство. Ему надо помочь. Предлагается простой, совершенно автоматический, совершенно механический способ взять и разделить все 130 000 существующих в настоящее время поместий. Государственно ли это? Не напоминает ли это историю Тришкина кафтана — обрезать полы, чтобы сшить из них рукава?

Господа! Нельзя укрепить больное тело, питая его вырезанными из него самыми кусками мяса; надо дать толчок организму, создать прилив питательных соков к больному месту, и тогда организм осилит болезнь; в этом должно, несомненно, участвовать все государство, все части государства должны прийти на помощь той его части, которая в настоящее время является слабейшей. В этом — смысл государственности, в этом — оправдание Государства, как одного социального целого. Мысль о том, что все государственные силы должны прийти на помощь слабейшей его части, может напоминать принципы социализма. Но если это принцип социализма, то социализма государственного, который применялся не раз в Западной Европе и приносил реальные и существенные результаты. У нас принцип этот мог бы осуществиться в том, что государство брало бы на себя уплату части процентов, которые взыскиваются с крестьян за предоставленную им землю. В общих чертах дело сводилось бы к следующему: Государство закупало бы предлагаемые в продажу частные земли, которые, вместе с землями удельными и государственными, составляли государственный земельный фонд. При массе земель, предлагаемых в продажу, цены на них при этом не возросли бы. Из этого фонда получали бы землю на льготных условиях те малоземельные крестьяне, которые в ней нуждаются и действительно прилагают теперь свой труд к земле, и затем те крестьяне, которым необходимо улучшить формы теперешнего землепользования. Но так как в настоящее время крестьянство оскудело и ему не под силу платить тот сравнительно высокий процент, который взыскивается Государством, то последнее и приняло бы

на себя разницу в проценте, выплачиваемом по выпускаемым им листам, и тем процентом, который был бы посилен крестьянину, который был бы определяем государственными учреждениями. Вот эта разница обременяла бы государственный бюджет; она должна была бы вноситься в ежегодную роспись государственных расходов. Таким образом, вышло бы, что все Государство, все классы населения помогают крестьянам приобрести ту землю, в которой они нуждаются. В этом участвовали бы все плательщики государственных повинностей, чиновники, купцы, лица свободных профессий, те же крестьяне и те же помещики. Но тягость была бы разложена равномерно и не давила бы на плечи одного немногочисленного класса, 130 000 человек, с уничтожением которого уничтожены были бы, что бы там ни говорили, и очаги культуры.

Этим именно путем Правительство начало идти, понизив <...> проценты платежа Крестьянскому банку. Способ этот более гибкий, менее огульный, чем тот способ повсеместного принятия на себя государством платежа половинной стоимости земли, которую предлагает партия народной свободы. Если бы одновременно был установлен выход из общины и создана, таким образом, крупная индивидуальная собственность, было бы упорядочено переселение, было бы облегчено получение ссуд под надельные земли, был бы создан широкий мелиоративный землеустроительный кредит, то хотя круг предполагаемых Правительством земельных реформ и не был бы вполне замкнут, но виден был бы просвет; при рассмотрении вопроса в его полноте, может быть, и в более ясном свете представился бы и пресловутый вопрос об обязательном отчуждении. Пора этот вопрос двинуть в его настоящие рамки, пора, господа, не видеть в этом волшебного средства, какой-то панацеи против всех бед. Средство это представляется смелым потому только, что в разрозненной России оно создаст еще класс разоренных землевладельцев.

Обязательное отчуждение действительно может явиться необходимым. Но, господа, в виде исключения, а не общего правила, и обставленным ясными и точными гарантиями закона.

Обязательное отчуждение может быть не количественного характера, а только качественного. Оно должно применяться, главным образом, тогда, когда крестьян можно устроить на местах, для улучшения способов пользования ими земель; оно представляется возможным тогда, когда необходимо при переходе к лучшему способу хозяйства, — устроить водопой, устроить выгон, пастбища, устроить дороги, наконец, избавиться от вредной чересполосицы. Но я, господа, не предлагаю вам, как я сказал ранее, полного аграрного проекта. Я предлагаю вашему вниманию только те вехи, которые поставлены Правительством. Более полный проект предлагалось внести со стороны компетентного ведомства в соответствующую комиссию, если бы в нее были приглашены представители Правительства для того, чтобы быть там выслушанными.

Пробыв около десяти лет у дела земельного устройства, я пришел к глубокому убеждению, что в деле этом нужен упорный труд, нужна продолжительная черная работа. Разрешить этого вопроса нельзя, но его надо разрешать. В западных государствах на это потребовались десятилетия. Мы предлагаем вам скромный, но верный путь. Противникам государственности хотелось бы избрать путь радикализма, путь освобождения от исторического прошлого России, освобождения от культурных традиций. Им нужны великие потрясения, нам нужна великая Россия!

---

Публикуется по: Заседание Государственной думы. 10 апреля 1907 года. Декларация Правительства по аграрному вопросу // <http://gosudarstvo.voskres.ru/stolyp2.htm>.



## **Постановление февральского Пленума ЦК КПСС (1957 год)**

### **«О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»**

Вопросы хозяйственного строительства, развития нашей промышленности и сельского хозяйства, укрепления могущества Советского государства и неуклонного подъема благосостояния народа, совершенствования форм организации производства и управления народным хозяйством всегда находились и находятся в центре внимания Коммунистической партии.

Советский народ под руководством Коммунистической партии, прокладывая новые пути общественного развития, впервые в истории построил социализм, создал его мощную материально-техническую базу — современную машинную индустрию и крупное механизированное сельское хозяйство, вырастил высококвалифицированные кадры для всех отраслей хозяйственного и культурного строительства. Последовательно осуществляя ленинский план коммунистического строительства, наша страна за годы Советской власти обогнала в экономическом развитии многие капиталистические государства и по уровню промышленного производства вышла на второе место в мире. По сравнению с дореволюционным периодом объем промышленной продукции в Советском Союзе возрос к 1957 году более чем в 30 раз, а по сравнению с 1940 годом — почти в четыре раза. Это убедительно свидетельствует о том, что как в довоенный, так и в послевоенный период наша социалистическая промышленность растет такими высокими темпами, каких не знала и не знает история капиталистического развития.

XX съезд КПСС наметил грандиозную программу дальнейшего развития народного хозяйства, выполнение которой явится крупным шагом вперед на пути решения главной экономической задачи СССР — в исторически короткий срок догнать и перегнать наиболее развитые капиталистические страны по производству продукции на душу населения. Важнейшим условием достижения этой цели является быстрый рост производительности труда на основе непрерывного совершенствования техники и организации производства при дальнейшем улучшении форм и методов планирования и управления народным хозяйством.

Для успешного решения этой задачи у нас имеются все необходимые возможности. Итоги 1956 года — первого года шестой пятилетки — показывают, что Советская страна уверенно идет вперед, набирая темпы своего развития. План 1956 года по объему промышленной продукции значительно перевыполнен: производство средств производства за этот год увеличилось на 11,4%, а предметов потребления — на 9,4%. Крупные успехи достигнуты в сельском хозяйстве: в истекшем году заготовлено хлеба на один миллиард пудов с лишним больше, чем в 1955 году, значительно увеличился сбор технических культур, возросло производство продуктов животноводства, особенно молока. На основе этих успехов поднялся жизненный уровень советского народа.

Развитие социалистической экономики вызывает необходимость постоянного совершенствования организационных форм и методов планирования и управления промышленностью и строительством. Дальнейшее улучшение организации управления народным хозяйством имеет огромное значение для неуклонного роста производства, подъема благосостояния народа и наиболее полного использования резервов в народном хозяйстве.

Еще в первые годы Советской власти, намечая программу хозяйственного строительства, В.И. Ленин определил, что важнейшим принципом социалистического хозяйствования является принцип демократического централизма, что социалистическое

строительство может вестись успешно только на основе единого государственного плана.

История развития народного хозяйства СССР подтвердила великую жизненную силу ленинских принципов управления социалистическим строительством, открывающих неограниченные возможности для активного участия народных масс в управлении производством. По мере роста народного хозяйства, производительных сил страны развивались и совершенствовались формы организационного руководства экономическим строительством. При переходе от решения задач восстановительного периода к осуществлению широкой программы социалистической индустриализации страны, когда возникла необходимость в короткий срок создать совершенно новые отрасли промышленности, потребовались и новые организационные формы управления хозяйственным строительством. На этом этапе были организованы специализированные по важнейшим отраслям народного хозяйства наркоматы и главки, а затем — министерства и ведомства. Эти формы хозяйственного руководства позволили сконцентрировать усилия партии и государства на создании решающих отраслей тяжелой индустрии, на подготовке высококвалифицированных инженерно-технических кадров, экономистов и организаторов производства, способных освоить новую технику и организовать в широких масштабах промышленное производство на современном научно-техническом уровне.

В послевоенные годы народное хозяйство нашей страны сделало крупный шаг вперед, вступило на новую, более высокую ступень развития. В ходе развития социалистической экономики все более проявляется тенденция к созданию новых и новых отраслей промышленности и строительства, к дальнейшей, все более глубокой специализации. Это связано с ростом новой техники, с задачами технического прогресса, с новыми достижениями науки, вызывающими крупные качественные изменения в организации современного промышленного производства. С развитием промышленности все настойчивее выдвигается вопрос, идти

ли и дальше в области организационных форм руководства промышленностью по линии еще большего дробления технического, экономического и административного управления, создавая в центре все новые и новые специализированные отраслевые министерства и ведомства, или же искать более гибкие формы управления народным хозяйством, полнее учитывающие особенности данного этапа развития.

За последние годы партия осуществила ряд важных мероприятий по улучшению руководства народным хозяйством. Отмечая существенные недостатки в практике государственного планирования, декабрьский пленум ЦК КПСС 1956 года указал на необходимость улучшения работы центральных планирующих органов, расширения прав союзных республик, местных советских и партийных органов в хозяйственном строительстве.

При новой структуре управления хозяйством будут созданы лучшие условия для вовлечения широких кругов рабочих, инженерно-технической интеллигенции и других слоев общества в активную деятельность по управлению предприятиями, отдельными отраслями промышленности и всем народным хозяйством. Перестройка руководства промышленностью и строительством еще полнее раскроет возможности действительно творческого участия в управлении хозяйством наших партийных, советских, профессиональных и комсомольских организаций.

Управление промышленностью по территориальному принципу на базе определенных экономических районов позволит улучшить использование местных ресурсов для развития промышленного производства, коренным образом упорядочить дело специализации и кооперирования производства, шире использовать местную инициативу как для роста объема промышленного производства, так и для улучшения качественных показателей работы промышленных предприятий.

Учитывая значительно возросший уровень развития производительных сил страны, союзных республик и экономических районов и то, что на местах выросли партийные, советские, хозяйственные, инженерно-технические и профсоюзные кадры,

пленум Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза постановляет:

1. Считать необходимым осуществить мероприятия по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью и строительством, чтобы привести их в соответствие с задачами и требованиями народного хозяйства на современном этапе коммунистического строительства, имея в виду приближение руководства к экономическим районам, расширение прав союзных и автономных республик, повышение роли местных партийных и советских организаций, а также профсоюзов и других общественных организаций в деле хозяйственного строительства, более широкое вовлечение масс в управление производством.

Учитывая, что существующие формы управления промышленностью и строительством через специализированные министерства приводят к созданию ведомственных барьеров, которые мешают в полной мере использовать огромные резервы и возможности нашей экономики, а также не обеспечивают конкретное и оперативное руководство предприятиями и стройками, следует вместо этих форм выработать такие формы руководства хозяйственным строительством, при которых более полно сочеталось бы конкретное и оперативное руководство по экономическим районам со строгим соблюдением централизованного планового начала в масштабах страны.

2. Поручить Президиуму ЦК КПСС и Совету Министров СССР выработать конкретные предложения по перестройке руководства промышленностью и строительством в указанном направлении и, учитывая большое государственное значение этого вопроса, внести его на рассмотрение Верховного Совета СССР.

При разработке практических мероприятий предусмотреть необходимость повышения роли Госплана в планировании и руководстве народным хозяйством страны, перестройки работы Госэкономкомиссии, поднятие уровня инженерно-технического руководства промышленностью и строительством и проведение правильной технической политики в общегосударственном масштабе, повышение роли финансовых органов в деле финанси-

рования и мобилизации средств для обеспечения дальнейшего подъема народного хозяйства, обеспечение контроля за соблюдением общегосударственных интересов и государственной дисциплины, улучшение работы органов государственного контроля в центре и на местах, а также дальнейшее укрепление всей системы государственной статистики.

Всемерно укрепляя и впредь плановое начало в развитии народного хозяйства страны, необходимо коренным образом перестроить работу Госплана СССР, чтобы в своей деятельности он опирался на органы, создаваемые в экономических районах, своевременно вносил важнейшие перспективные вопросы на рассмотрение в правительство и ЦК КПСС.

Руководствуясь генеральной линией партии на преимущественное развитие тяжелой индустрии как основы для дальнейшего подъема народного хозяйства, укрепления могущества страны, повышения ее обороноспособности и неуклонного роста материального благосостояния народа, Госплан должен направлять свои усилия на правильное и рациональное размещение нашей промышленности, пропорциональное развитие всех ее отраслей, специализацию и кооперирование, исходя из конкретных условий развития промышленности отдельных районов, наличия исторического и культурного опыта, сложившейся специализации районов и перспектив их развития.

Необходимо перестроить работу Госэкономкомиссии, упростить ее структуру и сделать ее менее громоздкой. Госэкономкомиссия не должна повторять работу Госплана и других органов, не должна вмешиваться в функции административного управления; ее обязанность — наряду с текущим планированием координировать работу органов управления экономических районов в исполнении годовых планов.

В целях обеспечения постоянного технического прогресса в развитии народного хозяйства иметь в виду создание специального органа при правительстве СССР; задача этого органа должна состоять в том, чтобы следить за направлением и уровнем развития техники как внутри страны, так и за рубежом, глу-

боко изучать все новое, передовое в технике, разрабатывать и вносить на рассмотрение правительства рекомендации по дальнейшему совершенствованию техники и осуществлять ряд других мероприятий.

Реорганизация управления промышленностью и народным хозяйством потребует коренной перестройки содержания и методов работы по осуществлению государственного контроля. Необходимо, чтобы основная работа по контролю была сосредоточена в экономических районах с тем, чтобы на местах вскрывались и устранялись недостатки в деятельности государственного и хозяйственного аппарата; органы Госконтроля как в центре, так и на местах во всей своей работе должны опираться на широкие массы трудящихся.

**Канторович Л.В. Математика в экономике:  
достижения, трудности, перспективы**  
**(Лекция в Шведской Королевской академии наук в связи  
с присуждением Нобелевской премии за 1975 год)**

Господин председатель, дамы и господа!

Я глубоко взволнован той высокой честью, которая выпала на мою долю, и счастлив предоставленной мне возможностью выступить перед вами в качестве участника этого почетного цикла лекций.

В настоящее время математика так прочно, широко и разнообразно вошла в экономику, с выбранной темой связан столь обширный круг проблем и фактов, что попытка изложить такую тему в одной лекции невольно заставляет вспомнить популярный в нашей стране афоризм Козьмы Пруткова: «Нельзя объять необъятное». Поэтому я остановлюсь по преимуществу на оптимизационных моделях и их использовании в управлении экономикой с целью наилучшего использования ресурсов и достижения наибольших результатов. При этом я буду касаться в основном проблем, а также опыта, относящегося к плановой, особенно советской, экономике. Конечно, и в этих рамках мне удастся остановиться лишь на немногих вопросах.

**ОСОБЕННОСТИ РАССМАТРИВАЕМЫХ ПРОБЛЕМ**

Прежде чем говорить о методах, я думаю, полезно отметить специфические особенности советской экономики и стоящих перед ней задач. Впервые в истории все основные средства производства страны стали у нас всенародной собственностью. Воз-



ника необходимость централизованного и единого управления экономикой огромной страны.

В соответствии с этим изменилась основная цель экономической науки. Потребовалось перейти от изучения и наблюдения происходящих в экономике процессов и единичных индикативных воздействий на нее к конкретному управлению ею, единому планированию, исходящему из единых целей, охватывающему длительную перспективу и вместе с тем доведенному до конкретных заданий отдельным предприятиям на конкретные сроки со взаимным согласованием этого гигантского множества решений. Проблема планирования в таких масштабах возникла впервые и не могла опираться на существовавшую экономическую теорию и опыт.

От экономической науки требовалось также, чтобы она, наряду с решением общеэкономических вопросов, относящихся к народному хозяйству в целом, создавала базу для решений, приложимых к отдельным объектам и мероприятиям. Причем информация и методология должны были обеспечивать выбор решений в соответствии с общими целями и интересами народного хозяйства. Наконец, это должны были быть не общие качественные рекомендации, а конкретные количественные расчетные методы, обеспечивающие объективный выбор хозяйственного решения.

В экономике капиталистического хозяйства наряду с материальными потоками и фондами изучаются и непосредственно наблюдаются в их статике и динамике такие важные экономические показатели, как цены, рента, арендные платежи, процент на капитал. Эти показатели служат базой для экономических расчетов, агрегирования, построения синтетических показателей.

В условиях последовательного планирования хозяйства также выявилась необходимость использования показателей, характеризующих подобные аспекты социалистической экономики. Они не могли быть получены эмпирическим путем. Возникла проблема их расчета исчисления, которая, однако, не ограничи-

вается технической расчетно-статистической стороной. Дело в том, что с изменением социально-экономических условий сами показатели приобрели совершенно иной смысл и значение, возник ряд проблем, касающихся их природы, роли и структуры. Например, было неясно, должна ли в обществе, где земля является всенародной собственностью, существовать земельная рента, имеет ли право на существование показатель типа процента на капитал.

Две предыдущие проблемы проявляются вместе еще в одной особенности плановой экономики. Очевидно, что в экономике такого масштаба и сложности немыслимо полностью централизованное управление, как говорят, «до последнего гвоздя», и значительная часть решений оставляется за низшими уровнями управления. При этом решения, принимаемые на разных уровнях и в разных местах, должны быть согласованы между собой балансовыми материальными соотношениями и следовать основным народнохозяйственным целям. Задача заключается в том, чтобы создать систему информации, отчетности, показателей и экономических стимулов, которая позволяла бы локальному органу управления оценить выгоду тех или иных его решений с точки зрения хозяйства в целом, делала бы для него выгодным то, что выгодно для системы, допускала возможность контроля правильности административной и хозяйственной деятельности также с народнохозяйственных позиций.

Новые задачи и методы управления экономикой поставили вопрос о наиболее эффективных структурных формах организации управления народным хозяйством. Неоднократно осуществляющиеся изменения этих форм связаны как со стремлением к совершенствованию управления, так и с изменениями в самом хозяйстве, увеличением его масштабов, усложнением взаимосвязей, новыми возможностями и требованиями. Проблема наиболее действенной структуры управления также имеет научный аспект, но в этом отношении она еще мало продвинута.

Существенное воздействие на экономическое управление оказывает современная научно-техническая революция. Возникли проблемы прогнозирования и управления в условиях быстрой смены продукции и технологии, изменения соотношений различных отраслей в структуре национальной экономики. Проблемы оценки технических нововведений и общего эффекта технического прогресса. Проблемы экологии, связанные с коренными изменениями природной среды под влиянием человеческой деятельности, возможностью исчерпания природных ресурсов. Прогноз социальных изменений и учет влияния на экономику. Изменения механизма управления в условиях применения современной электронно-вычислительной техники, средств связи, оргтехники и т.д. Большинство этих проблем возникает и в странах частного предпринимательства, однако, в социалистическом хозяйстве они имеют свои трудности и специфические аспекты.

Экономическая теория Карла Маркса стала методологической основой советской экономической науки и системы управления; оказалось возможным применить непосредственно к социалистическому хозяйству ряд принципиальных ее положений, характеризующих общие экономические закономерности. Однако практическое использование идей Маркса в социалистической экономике требовало еще больших теоретических разработок. Не было и практического опыта хозяйствования в новых условиях.

Органам советской власти, хозяйственным работникам пришлось начинать строить социалистическую экономику в трудных условиях разрухи и гражданской войны, а затем послевоенного восстановления. Тем не менее, удалось создать достаточно действенный экономический механизм. Не имея возможности останавливаться на этом подробнее, укажем на создание по инициативе основателя нашего государства В.И. Ленина системы государственных плановых органов, а также на введение системы хозяйственного расчета, благодаря которой была обеспечена финансовая форма балансирования и контроля деятельности отдельных хозяйственных единиц.

Свидетельством значительной эффективности механизма управления советской экономикой являются большие сдвиги в развитии хозяйства, успешное решение проблемы индустриализации, проблемы экономического обеспечения обороноспособности страны накануне и в ходе войны с фашизмом, а также в период послевоенного восстановления и в последующие годы.

Деятельность плановых и экономических органов развивалась и изменялась в связи с вновь возникающими задачами. Обобщение этого опыта привело к созданию определенного задела экономической теории социалистического планового хозяйства.

В то же время в нашей стране неоднократно обращалось внимание на необходимость дальнейшего совершенствования механизма управления, на наличие значительных неиспользуемых резервов, на неполную реализацию потенциальных преимуществ плановой системы хозяйствования. Такое совершенствование потребовало разработки новых подходов и средств. Задача повышения качества и точности планирования вызывала естественную мысль о более широком привлечении количественных математических методов.

## НОВЫЕ МЕТОДЫ

Первые попытки использования математики в советских экономических исследованиях относятся еще к 1920-м годам. Можно назвать известные и на Западе работы Е. Слуцкого и А. Коныуса по моделям потребления, первые модели роста Г. Фельдмана, шахматный балансовый анализ экономики, выполненный в Центральном статистическом управлении, позднее математизированный и существенно теоретически развитый на материале экономики США В. Леонтьевым, попытку Л. Юшкова определить норматив эффективности капитальных вложений, получившую глубокое развитие в работах В. Новожилова. Эти работы частично перекликались с одновременно развившимся математическим направлением в экономике, представленным рабо-

тами Р. Харрода, Е. Домара, Ф. Рамсея, А. Вальда, Дж. фон Неймана, Дж. Хикса и других.

Здесь я хочу говорить преимущественно об оптимизационных моделях, появившихся у нас в конце 1930-х годов (а затем, независимо от нас, в США), которые в известном смысле оказались наиболее подходящим средством для решения перечисленных проблем.

Хотелось бы особо подчеркнуть принципиальное значение оптимизационного подхода. Рассмотрение экономики как единой системы, управляемой единой администрацией и подчиненной единой цели, дало средство эффективной организации гигантского информационного материала, содержательного его анализа и обоснованного выбора решений. Тем интереснее, что многие выводы остаются в силе и в тех случаях, когда единую цель не удастся явно сформулировать по той причине, что она не ясна, или по той, что имеется много целей, каждая из которых должна учитываться.

Пока наиболее широко используется многомерная линейная оптимизационная модель, которая получила, пожалуй, не меньшее распространение в экономике, чем, скажем, Лагранжевы уравнения движения в механике. Эти модели базируются на описании экономической системы как совокупности основных производственных способов (или активностей, по терминологии профессора Купманса), характеризующихся затратой или производством тех или иных продуктов или ресурсов. Хорошо известно, что задача нахождения оптимального плана, то есть набора интенсивностей этих способов, удовлетворяющих ограничениям по имеющимся ресурсам и по плановым заданиям, сводится к максимизации линейной функции от переменных, подчиненных линейным ограничениям.

Это объяснение столько раз описывалось, что может считаться общеизвестным. Важнее указать те свойства модели, которые определили такое широкое и разнообразное ее использование. Мы назвали бы следующие особенности:

*Универсальность и гибкость.* Структура модели допускает разнообразные формы ее применения. Это позволяет описывать с

ее помощью весьма различные реальные ситуации из самых разнообразных областей хозяйства и на разных уровнях управления. Можно рассматривать последовательности моделей, в которых необходимые ограничения и условия вводятся постепенно, пока не будет достигнута требуемая точность описания. В более сложных случаях, когда гипотезы линейности существенно противоречат специфике задачи и требуется учесть нелинейность доходов и затрат, неделимость решений или неопределенность информации, линейная модель оказывается хорошим «элементарным блоком» и основой обобщений.

*Простота и доступность.* Несмотря на универсальность и хорошую точность, модель линейного программирования использует весьма элементарный инструментарий линейной алгебры; и понимание и овладение ею доступно людям с очень скромной математической подготовкой. В данном случае это очень важно для творческого, а не шаблонного использования предлагаемых моделью средств анализа.

*Эффективная расчетная разрешимость.* Актуальность решения экстремальных линейных задач побудила к разработке специальных, весьма эффективных методов, созданных в СССР (метод последовательного улучшения плана, метод разрешающих множителей) и в США (большую популярность снискал симплекс-метод Дж. Данцига), а также развернутой теории этих методов. Алгоритмический характер этих методов позволил в дальнейшем легко реализовать их на ЭВМ. С помощью современных машин и нынешних разновидностей этих методов в короткие сроки решаются задачи с сотнями и тысячами ограничений, с десятками и сотнями тысяч переменных.

*Качественный анализ, показатели.* Наряду с оптимальным плановым решением, анализ модели дает ценные средства качественного анализа конкретной задачи и проблемы в целом. Такая возможность обеспечивается системой численных характеристик для способов и ограничивающих факторов, которые находятся одновременно с оптимальным решением и согласованы с ним. Профессор Купманс назвал их теневыми

ценами, мною они были названы разрешающими множителями в связи с тем, что, подобно множителям Лагранжа, их использовали как вспомогательное средство при нахождении решения. Однако вскоре был обнаружен их экономический смысл и значение для анализа, и при экономической трактовке они были названы объективно-обусловленными оценками. Они имеют смысл определяемых внутренне, в данной задаче, ценностных характеристик эквивалентности различных продуктов и факторов, по которым они взаимозаменяются при переходе из одного экстремального состояния в другое, близкое. Таким образом, эти характеристики указывают объективный путь расчета цен и других экономических показателей, а также анализа их структуры.

## СООТВЕТСТВИЕ СРЕДСТВ ПРОБЛЕМАТИКЕ

Хотя модели такого типа успешно используются фирмами, а иногда и государственными учреждениями капиталистических государств, все же по духу они наиболее соответствуют проблемам социалистической экономики. Свидетельством эффективности явилось успешное их применение в ряде конкретных задач экономики и исследования операций. Они нашли применение в таких крупномасштабных задачах, как составление перспективных планов развития по ряду отраслей, территориальное размещение сельскохозяйственного производства.

Сейчас речь идет уже о комплексах моделей, включающих модель перспективного планирования народного хозяйства в целом и разрабатываемых в специально созданных больших институтах — Центральном экономико-математическом институте в Москве (директор — академик Н. Федоренко) и Институте экономики и организации промышленного производства в Новосибирске (директор — академик А. Аганбегян).

Нельзя не отметить и то место, которое заняли оптимальное планирование и математические методы в теоретической проблематике нашей экономической науки. Линейная модель ока-

залась удобным средством первого логического описания задач планового управления и экономического анализа.

Основанный на ней анализ дал возможность существенно продвинуть проблемы ценообразования, например, обосновать необходимость учета фондоемкости в цене, принципы учета использования природных ресурсов, дать подход к количественному учету фактора времени. Отметим, что модель, описывающая простую экономическую характеристику, нередко оказывалась весьма сложной математически. В качестве примера можно назвать модель использования парка оборудования, из которой была получена структура амортизационных отчислений.

Следует особо остановиться на проблеме децентрализованных решений. Анализ комплекса взаимосвязанных моделей двух уровней приводит к выводу о принципиальной возможности значительной децентрализации с соблюдением общих интересов комплекса за счет правильного формирования оценок в локальных моделях. Здесь нужно отметить блестящую математическую формализацию идеи декомпозиции, проведенную Дж. Данцигом и Ф. Вольфом. Значение их замечательной работы 1960 года далеко выходит за рамки предложенного алгоритма и его математического обоснования.

## ТРУДНОСТИ

Примерно за 15 лет интенсивного развития и распространения методов линейного программирования мы достигли немалого. Тем не менее уровень достигнутый (в особенности в области применения) может, на первый взгляд, вызвать чувство неудовлетворенности. Решение многих проблем не получило завершенности. Многие применения носят пока эпизодический характер — они не стали регулярными и не объединились в систему. В наиболее сложных и перспективных проблемах, таких как народнохозяйственное планирование, еще не найдены достаточно осуществимые и общеприемлемые формы реализации этих методов. На примере этих методов можно видеть общее правило



восприятия многих новшеств: неверие и сопротивление часто сменяется увлечением, а преувеличенные надежды — неудовлетворенностью и разочарованием.

Конечно, можно было бы возразить, что для такого короткого срока результаты совсем неплохи. Можно было бы сослаться на то, что широкое распространение многих технических новшеств требовало обычно большего срока, или на то, что в физике и механике не реализованы многие теоретические модели и расчеты, несмотря на двухсотлетний опыт.

Однако мы предпочитаем остановиться на конкретном состоянии дела, чтобы выяснить главные трудности и их причины и наметить пути их преодоления. Эти трудности определяются как самим объектом, так и недостатками в его исследовании и практической реализации. Экономическая материя из-за своей сложности и своеобразия вообще чрезвычайно трудна для моделирования. Любая ее модель выделяет лишь отдельные стороны и весьма грубо и приближенно учитывает реальный экономический фон изучаемого явления; как правило, трудно оценить оправданность его описания и достоверность полученных из модели выводов.

Поэтому, несмотря на отмеченную универсальность модели и ее обобщений, шаблонный подход при моделировании оказывается малоудачным и неэффективным. Разработка каждой серьезной модели и ее практическое использование требуют основательной исследовательской работы, объединенных усилий экономистов, математиков и специалистов данной отрасли. Причем даже в удачных случаях широкое распространение модели требует ряда лет, в частности, для отработки и испытания практических методик.

Необходимо сказать еще, что объективно существующее расхождение между моделью и реальностью требует специального контрольного анализа получаемых результатов и корректирования их или самой модели, что не всегда учитывается и осуществляется.

Значительные трудности в реализации модели вызывает получение, а нередко и разработка необходимых информационных

данных, которые часто обладают большими погрешностями, а иногда и вовсе отсутствуют, так как раньше в них не было нужды. Принципиальные сложности появляются при прогнозах на будущее и при оценке вариантов развития производства.

Численные методы нахождения оптимального решения также имеют свои трудности. Несмотря на имеющиеся эффективные алгоритмы, задачи линейного программирования не так просты, так как практические задачи часто весьма велики по объему. Вычислительные трудности существенно увеличиваются, если речь идет не о модели линейного программирования в чистом виде, а о ее обобщениях.

Мы говорили о том, что теоретически в модели линейного программирования имеется полная согласованность и гармония между оптимальным планом, оценочными показателями и стимулированием, построенными на базе объективно обусловленных оценок. Однако реально решения и деятельность оцениваются не по этим теоретическим оценкам, а по действующим ценам и характеристикам, изменить которые далеко не просто. Даже если переход к таким показателям будет осуществлен в одной отрасли или районе, скажутся несоответствия в смежных областях. В результате иногда оптимальное решение оказывается невыгодным. Не все области экономической системы в равной мере поддаются математическому описанию и имеют хорошие количественные характеристики. Лучше описывается производство, хуже характеризуются потребности и предпочтения. В то же время, широко ставя задачу оптимизации плана, естественно требовать, чтобы продукция производилась не только с наименьшими затратами, наименьшим расходом тех или иных ресурсов, но и чтобы она была оптимальной по составу, давала наилучшее удовлетворение потребностей. Это условие затрудняет выбор правильной целевой функции.

Конечно, положение не безвыходное. Например, достаточно содержательным является понятие экстремального состояния (не допускающее всестороннего улучшения, «эффективное решение», по терминологии А. Вальда). Часто возможно компро-

миссное совмещение нескольких критериев. Можно быть не столь строгими и производственную часть задачи решить оптимально математически, а потребительскую — традиционными экспертными методами. Можно попытаться использовать эконометрические методы. Такое множество способов показывает, что проблема далека от разрешения.

В планировании идея децентрализации должна сочетаться с методами согласования планов сравнительно автономных частей общей экономической системы. Здесь может использоваться условное разделение системы с фиксацией значений передаваемых из одной системы в другую потоков и параметров. Может использоваться идея последовательного пересчета закрепленных параметров, которую многие авторы успешно развивали для схемы Данцига—Вольфа и для агрегируемых линейных моделей.

Вновь возникающие экономические проблемы, в частности, связанные с научно-технической революцией, часто не могут решаться на основе уже имеющихся методов, а требуют новых идей и подходов. Таковы, например, проблемы охраны природной среды. Проблема оценки экономической эффективности технических новшеств и темпов их распространения не может решаться только на основе перспективной оценки непосредственных затрат и результатов, без учета специфических черт нового производства, прямого учета его вклада в технический прогресс.

Расчетные методы, основанные на математических моделях, автоматизация расчетов и обработки информации есть лишь часть механизма управления, другую часть составляют управленческие решения вне моделей. Поэтому успешность управления зависит от того, насколько в системе обеспечена возможность и заинтересованность в выдаче правильной и полной информации (о производственных мощностях, эффективности различных видов ресурсов и т.д.), в реализации полученных решений. Создание такой заинтересованности, а также системы контроля этих действий представляет нелегкую задачу.

Кроме того, чтобы сделать вообще осуществимым реальное распространение новых методов, необходимо, чтобы они были

освоены, изучены лицами, ведущими планово-экономическую работу. Нужны значительные изменения в системе этой работы, преодоление известного психологического барьера, переход от привычных методов работы к новым.

Для этой цели служат различные курсы, на которых плановые работники, вплоть до высших руководящих кадров, знакомятся с новыми методами. Перестройка методов расчетов обычно совмещается с вводом автоматизированных систем управления. Понятно, что такая перестройка методов работы и сознания является делом непростым и длительным.

## ПЕРСПЕКТИВЫ

Несмотря на указанные трудности, я смотрю оптимистически на возможность широкого распространения математических методов в экономике, в особенности оптимизационных методов в управлении экономикой на всех уровнях. Нет сомнения в возможности значительного повышения качества экономической работы, достижения лучшего использования ресурсов, повышения роста национального дохода и жизненного уровня за счет этого.

Трудности моделирования и создания необходимой информации могут быть преодолены обогащением арсенала используемых средств в результате новых оригинальных исследований в экономике, дальнейшего развития математического аппарата, техники, а также сочетания этих средств с интуицией и опытом человеческого разума. Свидетельством возможности преодоления таких трудностей является опыт естественных и технических наук.

Все более интенсивным становится поток исследований по развитию новых методов и алгоритмов. Появились принципиально новые теоретические подходы и постановки задач, работы по конкретному анализу некоторых общих или отраслевых проблем. Выросла целая армия талантливых молодых исследователей.

Значительный прогресс имеется в развитии и распространении вычислительной техники и методов программирования.

Улучшилось взаимопонимание между экономистами-математиками, экономистами и практическими работниками.

Для преодоления трудностей реализации немаловажным фактором является накопление опыта, широкое ознакомление всех специалистов с новыми методами, а также привлечение к работе кадров, воспитанных на новых методах.

Большое значение для развития новых направлений имеют также важные решения о необходимости совершенствования управления хозяйством с широким использованием математических методов и вычислительной техники, которые в последние годы приняты нашими руководящими органами.

В заключение хотелось бы высказать уверенность, что применение математических методов в экономике оправдывает те надежды, которые на него возлагаются, внесет существенный вклад в экономическую теорию и хозяйственную практику.

---

Публикуется по: Леонид Витальевич Канторович: человек и ученый: в 2-х т. Т. 1. — Новосибирск: Изд-во СО РАН; Филиал «Гео», 2002.

**Постановление ЦК КПСС и Совета Министров  
СССР от 17 июля 1987 года № 824**

**«О совершенствовании деятельности  
республиканских органов управления»**

Реализация курса КПСС на ускорение социально-экономического развития страны, наиболее полное использование преимуществ социалистической системы хозяйствования, демократизацию и обновление всех сторон жизни советского общества требует существенного повышения уровня работы республиканских органов управления. Перестройка управления, радикальная реформа хозяйственного механизма должны быть направлены, как подчеркивалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, на обеспечение органического сочетания общегосударственных интересов с интересами трудовых коллективов и территорий.

В период после XXVII съезда КПСС значительно расширены полномочия Советов Министров союзных и автономных республик, местных Советов народных депутатов по обеспечению комплексного развития экономики и социальной сферы. Осуществляются меры по углублению демократических начал в управлении хозяйством республик. Особую роль в этом отношении играют переход на экономические методы управления и усиление хозяйственной самостоятельности основного звена — предприятий и объединений, перевод их на полный хозяйственный расчет и самофинансирование.

Вместе с тем права республиканских и местных органов используются ими не в полной мере. В работе республиканских и местных органов, являющихся неотъемлемой частью системы уп-

равления единым народнохозяйственным комплексом страны, нередко превалируют местнические интересы. Еще не отработан механизм взаимодействия территориальных органов управления с министерствами и ведомствами СССР, с центральными экономическими органами страны. В то же время некоторые центральные учреждения слабо опираются в решении своих задач на территориальные звенья управления.

Сохраняется приверженность к административным методам руководства, сложившимся в условиях экстенсивного развития экономики. В организации управления в союзных республиках не учитывается возрастающая роль социальных факторов, что не позволяет связать воедино процессы производственного и социального развития. Крупным недостатком является нарушение комплексности развития регионов, приводящее в ряде случаев к серьезным перекосам в решении производственных и социальных задач, отставанию в развитии материальной базы социальной сферы.

Медленно совершенствуются организационные структуры управления. В республиках непомерно разросся аппарат управления, неоправданно большим является количество республиканских органов, усложнена их структура. Только в союзных республиках функционирует свыше восьмисот союзно-республиканских и республиканских министерств и ведомств. Все они имеют свои органы на местах, многие из которых работают неэффективно и не оказывают необходимого воздействия на улучшение положения дел. Управление в республиках организовано однотипно, не учитывает масштабов и специфики республики, края, области, копируя, как правило, структуру управления, сложившуюся в центре. В некоторых союзных республиках неоправданно раздроблено административно-территориальное деление.

Многоступенчатость системы управления, дублирование в работе зачастую приводят к мелочной опеке предприятий. Тем самым сковывается творческая инициатива трудовых коллективов.

В целях совершенствования деятельности республиканских и местных органов управления, повышения уровня и эффективности их работы в соответствии с возросшими требованиями современного этапа социально-экономического развития страны Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР постановляют:

1. ЦК компартий и Советам Министров союзных республик, руководствуясь решениями XXVII съезда партии и июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС о радикальной реформе управления экономикой, осуществить коренную перестройку работы республиканских и местных органов управления, ускорить переход к системе руководства, обеспечивающего более динамичное наращивание научно-технического и экономического потенциала регионов, увеличение вклада каждой республики в развитие единого народнохозяйственного комплекса страны, проведение в жизнь сильной социальной политики партии.

Рассматривать перестройку управления — переход к преимущественно экономическим методам руководства и современным организационным структурам управления — в качестве первоочередной социально-политической и хозяйственной задачи. Завершить перестройку в основном в 1988 году, с тем чтобы войти в новую пятилетку с отлаженным хозяйственным механизмом.

В указанной работе исходить из того, что каждый орган управления в республиках и на местах призван создавать наиболее благоприятные условия для высокопроизводительной деятельности всех трудовых коллективов, обеспечивать неукоснительное претворение в жизнь Закона СССР о государственном предприятии (объединении).

2. В целях обеспечения более четкого и эффективного взаимодействия общесоюзных, союзно-республиканских, республиканских и местных органов управления, повышения уровня руководства и лучшего сочетания отраслевого и территориального управления народным хозяйством союзных республик признать



необходимым пересмотреть и упорядочить состав и функции республиканских и местных органов, привести организационные структуры управления в полное соответствие с возросшей ролью союзных республик, местных Советов народных депутатов и новыми экономическими методами хозяйствования.

3. Советы Министров союзных республик, будучи высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти союзных республик, обеспечивают всестороннее развитие производительных сил, комплексное решение экономических и социальных задач на территории республик, несут ответственность за состояние и развитие их народного хозяйства.

В целях создания лучших условий для выполнения Советами Министров союзных республик указанных функций признать необходимым:

— перейти к разработке комплексных планов экономического и социального развития союзных и автономных республик, краев, областей и крупных городов, которые должны охватывать развитие всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории, независимо от их ведомственной подчиненности;

— доводить начиная с 1988 года до Советов Министров союзных республик централизованно выделяемые материальные ресурсы, лимиты капитальных вложений и строительно-монтажных работ на развитие республиканского хозяйства в целом по республике без распределения по отраслям и направлениям, сохранив целевое выделение средств и ресурсов на развитие агропромышленного комплекса, республиканских строительных министерств или госстроев союзных республик;

— установить, что Советы Министров союзных республик объединяют и направляют работу республиканских и союзно-республиканских министерств и ведомств союзных республик, а также осуществляют совместно с общесоюзными и союзно-республиканскими министерствами и ведомствами СССР меры по повышению эффективности работы расположенных на терри-

тории союзной республики предприятий, объединений и организаций союзного подчинения, координируют и контролируют их деятельность по вопросам, относящимся к ведению союзной республики.

Общесоюзные и союзно-республиканские министерства и ведомства СССР обязаны координировать свою деятельность на территории республики с Советом Министров союзной республики, принимать все необходимые меры к комплексному развитию хозяйства на ее территории.

4. Для обеспечения четкого распределения функций между общесоюзными, союзно-республиканскими и республиканскими органами управления, эффективного их взаимодействия в решении хозяйственных и социальных задач установить, что:

а) общесоюзные министерства и ведомства осуществляют непосредственное руководство подведомственными им предприятиями, объединениями и организациями союзного подчинения, расположенными на территории республики. В процессе разработки планов, а также в ходе их выполнения они учитывают предложения Советов Министров союзных республик, направленные на обеспечение комплексного развития республик и регионов, вовлечение в хозяйственный оборот имеющихся на местах резервов, четкое взаимодействие всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на территории республики;

б) союзно-республиканские министерства и ведомства СССР руководят соответствующими отраслями и сферами деятельности в союзных республиках через органы союзных республик, подчиненные Совету Министров союзной республики и союзно-республиканскому министерству или ведомству СССР. Они осуществляют также непосредственное руководство отдельными предприятиями, объединениями и организациями союзного подчинения, находящимися на территории республики;

в) республиканские и местные органы управления осуществляют по отношению к расположенным на соответствующей территории предприятиям, объединениям и организациям:

— союзного подчинения — координацию деятельности указанных предприятий, объединений, организаций с целью повышения эффективности хозяйствования, достижения высоких конечных результатов производства, укрепляя на этой основе республиканские и местные бюджеты. При этом особое внимание должно уделяться координации деятельности предприятий, объединений и организаций союзного подчинения в области развития социальной сферы, строительства, производства товаров народного потребления, социально-культурного бытового обслуживания населения, использования трудовых ресурсов, местных видов сырья и материалов, вторичных ресурсов, охраны природы, землепользования;

— республиканского и местного подчинения — непосредственное руководство работой предприятий, объединений и организаций, связанной с развитием производства и его обновлением на современной технической базе с целью более полного удовлетворения потребностей населения и народного хозяйства в продукции и повышения ее качества, формированием и совершенствованием социальной сферы, перестройкой системы управления с учетом расширения хозяйственной самостоятельности предприятий, объединений и организаций, перевода их на полный хозяйственный расчет и самофинансирование.

5. Повысить ответственность и заинтересованность Советов Министров союзных и автономных республик, местных органов управления в эффективной работе всех предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории. В этих целях осуществить перестройку территориального финансово-бюджетного планирования, обеспечить переход к экономическим методам управления финансами регионов, положив в их основу долговременные стабильные экономические нормативы, устанавливающие зависимость бюджетов местных Советов народных депутатов от результатов хозяйственной деятельности предприятий, объединений и организаций, расположенных на соответствующей территории.

Признать необходимым, чтобы предприятия, объединения и организации всех министерств и ведомств — общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских:

- участвовали в формировании доходов местных бюджетов, предназначенных на финансирование развития инфраструктуры и благоустройства территорий;

- вносили в местные бюджеты по долговременным стабильным экономическим нормативам часть платы за используемые трудовые и природные ресурсы, а также всю сумму штрафов за загрязнение окружающей среды.

Установить прямую зависимость доходов местных бюджетов от налога с оборота, поступающего от производства на соответствующей территории товаров народного потребления, и выполнения плана розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли.

Возложить на местные Советы народных депутатов финансирование за счет своих бюджетов, строительства новых предприятий местного подчинения, развития региональной, производственной и социальной инфраструктуры и других мероприятий регионального значения.

Советам Министров союзных республик принять участие в разработке совместно с Госпланом СССР и Министерством финансов СССР перечня решаемых за счет средств бюджетов союзных республик и местных органов региональных задач по развитию производственной и социальной инфраструктуры и порядка формирования ресурсов, направляемых на эти цели.

6. Советы Министров союзных республик обязаны последовательно проводить линию на кардинальное улучшение внешнеэкономической деятельности республиканских и союзно-республиканских министерств и ведомств союзных республик, а также расположенных на их территории предприятий, объединений и организаций союзного подчинения, оказывать им всяческое содействие в развитии экспортной базы и повышении конкурентоспособности продукции, расширении производства товаров и

изделий для экспорта и замещения нерационального импорта. Они должны принимать меры к совершенствованию форм сотрудничества с зарубежными странами, к ускорению перехода от преимущественно торговых связей к глубокой специализации производства, производственной и научно-технической кооперации на основе широкого применения прямых связей и других новых прогрессивных форм хозяйственного взаимодействия предприятий, объединений и организаций с зарубежными партнерами — в первую очередь с предприятиями, объединениями и организациями социалистических стран.

В целях повышения эффективности внешнеэкономических связей Советы Министров союзных республик должны активно внедрять экономические методы управления, добиваться всемерного развития и укрепления во внешнеэкономической деятельности хозяйственного расчета, договорных отношений, принципов валютного самофинансирования и самокупаемости, обеспечивать рациональное использование валютных средств <...>.

## УСИЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА К ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИКАХ

<...> 23. Советам Министров союзных республик проводить планомерную работу по совершенствованию управления народным хозяйством республики, разработать, руководствуясь основными принципами организации деятельности республиканских и местных органов управления, указанными в настоящем постановлении, и представить в I квартале 1988 г. в Совет Министров СССР генеральные схемы управления народным хозяйством союзных республик.

При разработке указанных схем исходить из необходимости кардинальной перестройки работы республиканских органов управления, обеспечения четкого разграничения сфер и направлений деятельности экономических органов, министерств и ведомств с учетом роли народного хозяйства каждой республики в общесоюзном разделении труда.

В генеральных схемах управления народным хозяйством союзных республик предусмотреть:

- объединение министерств, ведомств и других республиканских органов, осуществляющих руководство однородными отраслями, особенно непроизводственной сферы, существенное сокращение общего их количества, исходя из того, что в каждой республике оно должно быть минимальным и определяться задачами обеспечения эффективного управления народным хозяйством;

- создание за счет более правильного распределения функций между различными органами управления лучших возможностей для сосредоточения деятельности верхних звеньев управления на решении ключевых для республики задач экономического и социального развития при одновременном переносе центра тяжести текущей работы на уровень местных Советов народных депутатов, являющихся самым массовым звеном социалистического самоуправления, а также на уровень предприятий и объединений;

- интеграцию управления в автономных республиках, краях, областях, районах и городах путем устранения неоправданной раздробленности министерств, ведомств и других органов управления, дублирования и параллелизма в их работе. При этом исходить из того, что состав республиканских и местных органов управления, особенно в непроизводственной сфере, не обязательно должен повторять состав органов союзного уровня.

При решении вопроса об объединении и укрупнении органов управления обеспечить дифференцированный подход к формированию структуры органов в республиках и на местах с учетом специфики народного хозяйства.

24. Придавая особое значение совершенствованию управления в РСФСР и других союзных республиках, имеющих областное деление, признать необходимым существенно поднять роль краевых и областных Советов народных депутатов, привести в действие огромный творческий потенциал этих органов власти, превратив их на деле, как это предусмотрено в решениях

XXVII съезда партии и июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС, в полных и ответственных хозяев в управлении экономическим и социально-культурным строительством на соответствующей территории.

Для осуществления практического руководства народным хозяйством в краях и областях образовать главные производственно-экономические управления исполкомов краевых и областных Советов народных депутатов, возглавляемые первыми заместителями председателей соответствующих исполнительных комитетов.

Включить в состав этих главных управлений краевые и областные плановые комиссии, установив, что руководители плановых служб главных управлений являются заместителями председателей краевых и областных исполнительных комитетов — первыми заместителями начальников главных производственно-экономических управлений.

Возложить на указанные главные производственно-экономические управления:

- разработку и обеспечение выполнения комплексных планов экономического и социального развития соответствующих края, области, ответственность за пропорциональное развитие производства и социальной сферы;

- руководство всей экономической работой на территории края, области с активным привлечением местных финансовых, банковских, статистических и других органов;

- руководство и координацию деятельности управлений (отделов): местной промышленности, капитального строительства, местных строительных материалов, автомобильного транспорта и других управлений (отделов) исполкомов краевых и областных Советов народных депутатов;

- координацию деятельности всех расположенных на территории края и области предприятий, объединений и организаций, оказание им практической помощи в выполнении планов, а также постоянный контроль за их работой по вопросам, относящимся к непосредственному ведению местных Советов народных депутатов.

Установить, что подготавливаемые главными производственно-экономическими управлениями комплексные пятилетние планы экономического и социального развития утверждаются на сессиях краевых и областных Советов народных депутатов, а основные показатели этих планов включаются в состав комплексных планов экономического и социального развития союзных республик.

В своей работе главные производственно-экономические управления тесно взаимодействуют с республиканскими министерствами и ведомствами, Госпланами и другими экономическими органами союзных республик, а по вопросам развития предприятий, объединений и организаций союзного и республиканского подчинения — с общесоюзными и союзно-республиканскими министерствами и ведомствами СССР, Совету Министров РСФСР, Советам Министров союзных республик, имеющим областное деление, с участием Госплана СССР, Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам и Министерства финансов СССР рассмотреть и в 6-месячный срок решить вопросы, связанные с образованием указанных главных управлений, а также с изменением в связи с этим порядка, организации и методологии планирования. Одновременно рассмотреть вопрос о расширении функций и прав Госпланов автономных республик. По вопросам, требующим решения Правительства СССР, в тот же срок внести предложения в Совет Министров СССР.

Сохранить для городов Москвы и Ленинграда, Московской и Ленинградской областей действующий порядок разработки и утверждения комплексных планов экономического и социального развития, а также статус соответствующих городских и областных плановых комиссий.

В связи с образованием в краях и областях главных производственно-экономических управлений упразднить существующий ныне в РСФСР аппарат уполномоченных Госплана СССР.

25. Считать одним из важнейших направлений совершенствования руководства народным хозяйством союзных республик перестройку деятельности и повышение роли Госпланов союзных



и автономных республик как центральных экономических органов, призванных обеспечить комплексное экономическое и социальное развитие народного хозяйства, эффективное управление республиканским хозяйством, координацию посредством разработки научно обоснованных планов деятельности всех экономических органов, ведомств и министерств союзных и автономных республик.

Исходя из этого, Советам Министров союзных республик рассмотреть круг вопросов, решение которых возлагается на Госпланы союзных и автономных республик, имея в виду передать часть их функций отраслевым и местным органам управления. Осуществить меры по улучшению деятельности Госпланов, усилению комплексного подхода в их работе, совершенствованию организационной структуры с учетом специализации народного хозяйства республики, а также по укреплению Госпланов высококвалифицированными кадрами <...>

## **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ АППАРАТА И УПРОЩЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВ И ВЕДОМСТВ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК**

<...> 30. ЦК компартий и Советам Министров союзных республик обеспечить переход в 1987—1988 годах к новым организационным структурам управления, базирующимся на принципах и положениях Закона СССР о государственном предприятии (объединении) и отвечающим требованиям нового хозяйственного механизма.

В этих целях Советам Министров союзных республик организовать на основе генеральных схем управления отраслями народного хозяйства союзных республик разработку генеральных схем управления по каждому министерству и ведомству республики. В указанных генеральных схемах предусмотреть:

— приведение организационных структур управления министерств и ведомств республики в соответствие с новыми требованиями. При этом организация работы центрального аппарата

отраслевых органов управления должна строиться преимущественно на функциональной основе;

— упрощение структуры управления, завершение перехода, как правило, на двухзвенную систему управления. Сократить с учетом расширения прав предприятий и объединений число звеньев управления, в том числе путем упразднения республиканских промышленных объединений;

— образование в случае необходимости наряду с производственными и научно-производственными объединениями новых форм крупных организационных структур — государственных производственных объединений;

— углубление специализации производства, обеспечение дальнейшей его концентрации, укрупнение производственных объединений, включение в их состав при необходимости ныне самостоятельных предприятий. При этом одной из важнейших задач включения в состав объединений мелких и средних предприятий должно стать использование научно-технического и производственного потенциала передовых предприятий и объединений в целях вывода технически отсталых предприятий на современный уровень.

31. Обеспечить рациональное сочетание крупных, средних и мелких предприятий с учетом того, что мелкие высокоспециализированные и хорошо технически оснащенные предприятия, обладающие широкой экономической самостоятельностью, способны, исходя из складывающейся конъюнктуры, более оперативно перестраивать производство и обновлять продукцию.

Учитывая указанные преимущества мелких предприятий, Советам Министров союзных и автономных республик, исполкомам местных Советов народных депутатов активизировать работу по созданию в различных отраслях народного хозяйства таких предприятий, включая кооперативные, особенно предприятий по производству товаров народного потребления, заготовке и переработке вторичного сырья, изготовлению различной промышленной продукции широкого применения, потребность в которой на данной территории может быть удовлетворена за счет ме-

стного производства, а также ориентированных на обслуживание крупных предприятий и объединений.

32. Советам Министров союзных и автономных республик, исполкомам местных Советов народных депутатов оказывать всемерное содействие развитию разнообразных форм кооперативной и индивидуальной трудовой деятельности. Принимать меры к своевременному предоставлению помещений, оказывать помощь в приобретении необходимых оборудования и материалов. Решительно пресекать любые проявления формально-бюрократического подхода к этому важному делу.

Направлять работу кооперативов и индивидуальную трудовую деятельность граждан прежде всего на производство тех товаров народного потребления и оказание населению услуг, в которых ощущается наибольший дефицит.

33. Признать целесообразным осуществить намеченные настоящим постановлением меры по перестройке системы управления в республиках и на местах поэтапно, по мере создания необходимых предпосылок и накопления опыта работы в новых условиях с учетом специфики народного хозяйства каждой республики. При этом обеспечить тесную взаимоувязку мер по перестройке организационных структур управления, укреплению производственных и научно-производственных объединений, созданию государственных производственных объединений с переходом на экономические методы управления, переводом предприятий и объединений на полный хозяйственный расчет и самофинансирование.

В результате перехода к новым организационным структурам добиться существенного сокращения аппарата управления при одновременном повышении эффективности его работы.

В целях усиления заинтересованности республиканских и местных органов в упрощении аппарата управления и сокращении на этой основе его численности разрешить Советам Министров союзных и автономных республик и указанным органам использовать до 70 процентов экономии фонда заработной платы, полученной от сокращения численности, на повышение должнос-

тных окладов работников аппарата Советов Министров союзных и автономных республик, центрального аппарата министерств и ведомств союзных и автономных республик и аппарата органов местных Советов народных депутатов, а также на установление высококвалифицированным работникам надбавок к должностным окладам,

34. Предоставить руководителям министерств и ведомств союзных и автономных республик, а также местных органов управления право утверждать штатное расписание аппарата без учета норм и соотношений численности специалистов и устанавливать должностные оклады работникам без учета средних окладов по схеме должностных окладов в пределах утвержденных Советами Министров союзных республик численности работников и фонда заработной платы этого аппарата.

35. Принимая во внимание, что успешное решение стоящих на современном этапе задач требует утверждения современных принципов и подходов к хозяйственным и социальным проблемам, активизации человеческого фактора и выработки нового экономического мышления кадров, Советам Министров союзных и автономных республик, республиканским органам управления, исполкомам местных Советов народных депутатов обеспечить укрепление аппарата всех звеньев управления высококвалифицированными работниками, способными компетентно решать стоящие задачи в условиях нового хозяйственного механизма. Широко использовать в этих целях возможности улучшения качественного состава работников за счет проведения аттестации специалистов и введения выборности руководителей различных уровней, развития самоуправления коллективов.

Считать делом первостепенной важности кардинальное улучшение в республиках и на местах системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров с целью овладения ими экономическими методами руководства, всемерного развития инициативы и творческой активности трудящихся.

Советам Министров союзных республик, Министерству высшего и среднего специального образования СССР организовать

на базе учебных заведений системы повышения квалификации и переподготовки кадров, а также вузов специальную подготовку в области теории и практики управления работников, положительно зарекомендовавших себя как организаторы производства. Одновременно с учетом новых требований обеспечить расширение масштабов и углубление экономической учебы непосредственно в объединениях и на предприятиях, тесную увязку ее с конкретными задачами трудовых коллективов и внедряемыми новыми условиями хозяйствования.

\* \* \*

Июньский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС указал на исключительно важную роль и значение перестройки территориального управления. Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР считают, что демократизация управления в республиках, кардинальное улучшение качества работы республиканских и местных органов управления должны привести в действие неисчерпаемые творческие силы народа, направить их на осуществление происходящих в стране революционных перемен, стать мощным фактором для ускорения продвижения советского общества вперед.

Секретарь Центрального Комитета КПСС  
М. ГОРБАЧЕВ  
Председатель Совета Министров СССР  
Н. РЫЖКОВ

**Концепция административной реформы  
в Российской Федерации в 2006—2008 годах  
(выдержки)**

*1. Введение*

Реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий высоких темпов социально-экономического развития страны. В 2003—2005 годах были приняты важные решения по реализации административной реформы в Российской Федерации.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2003 году в качестве основного препятствия экономическим реформам названа недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти. Приоритетной задачей развития государственного управления на 2003 год называлось радикальное сокращение функций государственных органов, а также необходимость формирования эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов.

Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» определены приоритетные направления административной реформы:

— ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

— исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

— развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

— организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

— завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451.

В результате реализации начального этапа административной реформы к 2005 году были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

Проведены инвентаризация, анализ и классификация функций федеральных органов исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868 функций. Приняты и готовятся нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 утвержден типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, принято постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», закрепляющие принципы административной реформы в организации деятель-

ности и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Готовятся проекты федеральных законов об административных регламентах в органах исполнительной власти и о стандартах государственных услуг, ведется разработка перечней и стандартов государственных услуг, оказываемых на федеральном уровне.

Разработан и одобрен Правительством Российской Федерации проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающий открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Начато реформирование системы закупок для государственных и муниципальных нужд, принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В то же время стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду приоритетных направлений административной реформы работы не начаты. Прежде всего это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти для их работы в новых условиях. Не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Нуждается в совершенствовании система государственного контроля и надзора. Необходимо разработать действенные механизмы противодействия коррупции. Требуется оптимизация взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — органы исполнительной власти) между собой, а также с гражданским обществом. Необходимо внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий госу-



дарственных органов и должностных лиц. Отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов. Уровень использования современных информационных технологий остается в целом недостаточным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти.

Реформа в основном затронула федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне административная реформа реализуется лишь в форме экспериментов.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится среди стран, которые намного уступают ей по уровню экономического развития и человеческому потенциалу. Согласно ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы.

В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация опустилась с 81-го до 89-го места по показателю «качество государственных институтов».

По индексу GRICS, который готовится один раз в два года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия находится в нижней части рейтинга по основным показателям, таким как эффективность правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль коррупции.

По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией Transparency International, в 2004 году Россия занимала 90-е место из 146 стран.

Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия занимает 40-е место из 48 крупнейших стран. При данном уровне непрозрачности до-

полнительная премия, выплачиваемая инвесторами, по оценкам экспертов, составляет 5,64% годовых. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности на один пункт в среднем коррелирует с увеличением среднегодового ВВП на душу населения на 986 долларов США, увеличением процента прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1%, сокращением инфляции на 0,46%.

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 году в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71% опрошенных), при этом более 76% опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 году чиновничество описывается как «замкнутая и подчас просто надменная каста, понимающая государственную службу как разновидность бизнеса». В этой связи основными задачами определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности.

Необходимо преодолеть разрыв между состоянием государственного управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны путем кардинального повышения эффективности и результативности работы органов исполнительной власти. Для этой цели разработаны настоящая Концепция

административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах (далее — Концепция) и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах (далее — План мероприятий).

## *II. Цели и задачи административной реформы Сроки и этапы ее реализации*

Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Показатели (индикаторы) достижения целей административной реформы приведены в приложении к настоящей Концепции.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- оптимизация функций органов исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

— формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Основные мероприятия административной реформы должны быть реализованы в 2006—2008 годах.

В 2005 году в рамках текущей деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны быть заложены основы реализации мероприятий административной реформы в 2006—2008 годах: подготовлены планы действий на 2006-й и последующие годы, приняты первоочередные нормативные правовые акты, начата разработка методической базы. Должна быть организована координация действий Правительственной комиссии по проведению административной реформы, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации <...>

### *III. Система мероприятий по проведению административной реформы*

Административная реформа предусматривает реализацию мероприятий по шести основным направлениям.

#### **1. Управление по результатам**

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает, что для достижения целей государственной политики недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать планы действий. Необходимо организовать эффективное исполнение этих планов, их постоянный контроль и, при необходимости, корректировку.

Практика составления докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти в 2004—2005 годах выявила ряд серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления, ориентиро-

ванного на результат. Отсутствуют методики расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти. Не сформирована эффективная система сбора и обработки информации, необходимая для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, система мониторинга их достижения. У государственных служащих нет необходимых знаний и навыков такой работы, а также мотивации к ее проведению.

Целью реализации данного направления является внедрение методов и механизмов управления по результатам и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организациях.

Внедрение механизмов управления по результатам позволит:

- обеспечить высокий уровень достижения планируемых общественно значимых результатов как на уровне Правительства Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- более эффективно осуществлять контроль исполнения решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- повысить эффективность использования ресурсов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По данному направлению необходимо обеспечить:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля достижения результатов их деятельности;

- разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной

власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;

- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей результатов, адекватно оценивающих уровень достижения целей и усилия исполнителей по их достижению;

- разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по реализуемым задачам, а также обеспечивать контроль за достижением запланированных результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за реализацию запланированных задач, обеспеченных соответствующими ресурсами;

- разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценить эффективность деятельности структурных подразделений и ответственных за реализацию запланированных задач должностных лиц, также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей на основе результатов;

- внедрение результативных принципов и механизмов управления подведомственными организациями, обеспечивающих достижение целей соответствующих органов исполнительной власти.

В ходе создания механизмов ведомственного и межведомственного планирования необходимо решить задачи по их методическому обеспечению, пилотному внедрению, обеспечить экспертное сопровождение внедрения указанных механизмов.

В целях внедрения механизмов управления по результатам и проектного управления в субъектах Российской Федерации должна быть создана соответствующая типовая нормативно-правовая и методическая база для субъектов Российской Федерации с последующей экспериментальной апробацией указанной методологии и повсеместным внедрением.

Внедрение системы планирования и проектного управления в равной мере важно и для успеха самой административной ре-

формы, и для решения других задач, связанных с реализацией полномочий органов исполнительной власти. Разработка такой системы должна осуществляться в тесной увязке с внедрением новых комплексных механизмов целеполагания и бюджетирования, ориентированного на результат.

Реализация мероприятий по внедрению системы управления по результатам также предполагает тесную координацию с мероприятиями, реализуемыми в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах и федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002—2010 годы)», включая:

- формирование системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ, включающей показатели непосредственного и конечного результата и использованных ресурсов;

- совершенствование методологии, методики и порядка разработки среднесрочных программ Правительства Российской Федерации;

- разработку и внедрение методики расчета ресурсного обеспечения поставленных целей и задач;

- создание механизмов конкурентного распределения ресурсов в ведомствах, то есть механизмов распределения средств соответствующего бюджета на обеспечение деятельности органов исполнительной власти, предусматривающих процедуры выбора между двумя и более вариантами расходования конкретной суммы бюджетных средств на осуществление государственных функций и предоставление государственных услуг;

- внедрение элементов управленческого учета, позволяющих получить достоверную информацию о затратах на обеспечение деятельности органов исполнительной власти;

- внедрение системы внутреннего аудита эффективности расходов бюджета;

- создание единой государственной информационной системы планирования и мониторинга эффективности деятельности органов власти по достижению ключевых показателей соци-

ально-экономического развития, в том числе на основе развития, интеграции и обеспечения доступности баз государственных статистических данных и внедрения в федеральных и региональных органах исполнительной власти современных информационных систем поддержки управления проектами и формирования ведомственной управленческой отчетности;

— формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на использовании показателей результативности, должностных регламентах, а также срочных служебных контрактах с ключевыми сотрудниками.

Все эти задачи должны быть реализованы, во-первых, в отношении самих органов исполнительной власти, во-вторых, в отношении подведомственных им организаций.

## **2. Стандартизация и регламентация**

Отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, то есть обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации перед физическими или юридическими лицами, а также внедрить объективные процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. В настоящее время не существует необходимой нормативно-правовой базы стандартизации услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, включая услуги общего экономического характера, не сформированы перечни государственных услуг. Не эффективна существующая система обратной связи с пользователями государственных услуг.

Административные процессы в федеральных органах исполнительной власти, также как и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, недостаточно организованы и часто неэффективны. Качество административных процессов может быть существенно улучшено на основе их модернизации,



опирающейся на разработку и внедрение административных регламентов с использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий.

Целью мероприятий данного направления является разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов, а также совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Достижение данной цели позволит:

- повысить качество государственных услуг, их доступность для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей;
- повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти.

Необходимо также решить задачи по подготовке нормативно-правовой и методической базы для внедрения стандартов государственных услуг; по созданию и ведению реестров (перечней) государственных услуг; по разработке стандартов государственных услуг и по их внедрению; по внедрению механизмов дистанционного предоставления государственных услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий; по созданию системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования данной информации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти. Должен быть введен порядок доказательства необходимости дополнения реестров (перечней) государственных услуг новыми услугами, который позволит не допустить навязывания обществу избыточных государственных услуг.

В первую очередь должны быть разработаны и внедрены стандарты массовых общественно значимых государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан. Это, в частности, услуги, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сле-

лок с ним (включая земельные участки), выдачей паспорта гражданина Российской Федерации, регистрацией и трудоустройством безработных граждан и другие государственные услуги. Перечень таких государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в отношении которых требуется первоочередная разработка и внедрение стандартов и административных регламентов, должны быть утверждены Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

Мероприятия этого направления требуют тесной координации с работами, проводимыми в области внедрения информационно-коммуникационных технологий, прежде всего в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)», где необходимо решить задачи:

- внедрения в деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг технологий электронного взаимодействия с населением и организациями, создания единой системы информационно-справочной поддержки населения и организаций по вопросам получения государственных услуг, создания информационной системы ведения реестра предоставляемых государственных услуг;

- стандартизации электронного взаимодействия между органами исполнительной власти и населением по получению государственных услуг;

- включения в перечень государственных услуг доступного описания процедур получения услуг и создания на его основе единой информационно-справочной системы.

Другой составляющей данного направления является разработка и внедрение административных регламентов в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в настоящей Концепции понимается нормативный правовой акт фе-

дерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий по осуществлению функций федерального органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающий осуществление государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу их структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан.

При разработке административных регламентов для каждого органа исполнительной власти в соответствии с едиными принципами должна быть сформирована функционально-процессная модель организации его деятельности с учетом возможностей современных информационно-коммуникационных технологий. Данная модель является основой для формирования ведомственной программы информатизации на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Разработка технологической базы электронных административных регламентов (административных регламентов, реализуемых посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения соответствующих действий) ведется в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)». Электронные административные регламенты позволяют обеспечить взаимодействие различных ведомственных информационных систем между собой в рамках реализации общих административных процессов.

В рамках административной реформы должна быть подготовлена нормативно-правовая и методическая база разработки и внедрения административных регламентов, проведены ведомственные и региональные эксперименты и пилотные проекты, обеспечена экспертная, консультационная и образовательная поддержка разработки и внедрения административных регламентов, а также сопровождение практики их применения.

Внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов предполагает совершенствование суще-

ствующих и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования гражданами и организациями нарушающих их права и законные интересы решений и действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц, включая досудебное рассмотрение разногласий между регулируемыми организациями и потребителями, органами регулирования субъектов Российской Федерации и регулируемыми организациями. В законодательстве Российской Федерации должны быть предусмотрены порядок досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц в связи с нарушениями стандартов государственных услуг и административных регламентов, а также условия и порядок возмещения нанесенного в результате этого ущерба гражданам и организациям.

### **3. Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции**

Наличие у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций и неэффективные механизмы их реализации являются серьезным препятствием интенсивному развитию предпринимательства, подрывают доверие бизнеса к государственной власти.

Решение этой проблемы предполагает ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования за счет оптимизации функций органов исполнительной власти и формирование эффективных механизмов противодействия коррупции.

Целями реализации административной реформы по данному направлению являются оптимизация функций органов исполнительной власти, включая функции контроля и надзора, и внедрение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности органов исполнительной власти.

Основная деятельность по данному направлению должна быть сосредоточена на исключении избыточных и дублирующих

функций органов исполнительной власти, организационном разделении правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Необходимо также продолжить работу по выведению функций, которые могут эффективно осуществляться субъектами предпринимательства, из полномочий органов исполнительной власти и их подведомственных организаций с передачей их в частный сектор.

Должно быть завершено определение необходимых и устранение избыточных функций федеральных органов исполнительной власти. Необходимо проведение аналогичной работы на уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечение поддержания оптимального состава функций органов исполнительной власти.

Должны быть разработаны и приняты соответствующие нормативные правовые акты, ликвидирующие функции, признанные избыточными решениями Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

В первоочередном порядке должно быть законодательно закреплено упразднение функций, не имеющих под собой достаточных правовых оснований и препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав либо возлагающих дополнительные обязанности на предпринимателей. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику и общественную жизнь, уменьшить издержки бизнеса на преодоление административных барьеров, обеспечить реализацию гражданами конституционных прав, а также сосредоточить работу государственных органов на решении необходимых обществу и государству задач.

Для сложных и масштабных функций, при исполнении которых задействовано значительное число государственных служащих, одного их исключения из нормативных правовых актов недостаточно. Ликвидация таких функций должна проходить поэтапно. Понадобятся организационные мероприятия, связан-

ные с сокращением численности государственных служащих, их переобучением, высвобождением имущества, решением финансовых вопросов.

Наряду с упразднением избыточных функций должен идти процесс введения новых функций, способных эффективно решать общественные задачи, а также процесс модернизации и совершенствования выполнения необходимых государственных функций. Этот процесс также будет требовать внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведения организационных мероприятий.

В то же время для предотвращения появления новых избыточных функций необходимо разработать и законодательно закрепить процедуру публичного доказательства органами исполнительной власти необходимости введения дополнительных функций.

В результате реализации мероприятий административной реформы должны быть сформированы сильные и эффективные институты саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государством.

Должна быть проведена разработка проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на оптимизацию функций региональных органов власти. В субъектах Российской Федерации следует реализовать весь комплекс мероприятий, аналогичных проведенным на федеральном уровне: провести анализ функций органов исполнительной власти на предмет избыточности и дублирования, внести изменения в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, ликвидирующие избыточные и дублирующие функции, внедрить механизмы, препятствующие введению новых избыточных функций.

Важной составляющей оптимизации функций органов исполнительной власти является совершенствование действующей системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности.

Действующие методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, не прозрачна и противоречива: контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности). Сферы контроля и надзора определены неоптимально.

Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации контрольных и надзорных функций со стороны государства, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций контроля и надзора на уровень субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создаваемым саморегулируемым организациям.

Для объектов и предметов контроля и надзора, подпадающих под действие Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», необходимость, периодичность, виды и формы проведения контроля должны определяться соответствующими техническими регламентами. До их принятия надзорные органы вправе проводить проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования должны быть опубликованы в информационных системах общего пользования, и их получение должно быть бесплатным.

Количество лицензируемых видов деятельности должно быть сокращено до минимума, обеспечивающего безопасность товаров, работ и услуг, должен быть налажен мониторинг эффективности мер государственного надзора, включая лицензионный.

Необходимо разграничить функции контроля и надзора, унифицировав терминологию законодательных и нормативных актов. Это позволит сосредоточить надзор в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстоит выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих.

В рамках административной реформы необходимо четко разграничить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Необходимо предусмотреть запрет на проведение государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственного контроля и надзора разных уровней власти с целью недопущения осуществления аналогичных по содержанию мер.

Требуется пересмотр действующего законодательства о проверках предпринимательской деятельности для уменьшения числа изъятий из сферы его действия.

Предстоит закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами, эффективные механизмы досудебного обжалования их действий и решений.

Другой составляющей оптимизации функций органов исполнительной власти является разработка и обеспечение широкого применения системы аутсорсинга административно-управленческих процессов.

Повышению эффективности административно-управленческих процессов, таких как обеспечение внедрения новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями



государственных органов, организация подбора кадров, услуги связи, финансовый учет, препятствует отсутствие практики аутсорсинга — механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

Мировой опыт свидетельствует, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приводит к существенной экономии бюджетных средств.

В отношении ряда функций органы исполнительной власти должны будут провести полный учет всех расходов на их выполнение самими органами исполнительной власти, провести сравнение с затратами в случае аутсорсинга этих функций, определить целесообразность продолжения их выполнения самими органами исполнительной власти.

В рамках реализации данного направления будут решены задачи по разработке критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, созданию перечня функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу, разработке и внедрению комплексной и прозрачной системы учета стоимости расходов на внутреннее обеспечение исполнения функций структурными подразделениями, разработке типовых процедур и технологий проведения аутсорсинга, разработке процедур и механизмов контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов, разработке и реализации механизмов, стимулирующих государственные органы проводить аутсорсинг.

В рамках оптимизации функций органов исполнительной власти необходимо осуществить комплекс мер, направленных на

повышение эффективности системы закупок для государственных нужд.

Действующая система закупок для государственных нужд остается недостаточно эффективной. Практика использования конкурсных механизмов допускает высокий уровень манипуляций, блокируя эффективную конкуренцию.

Для формирования конкурентной, транспарентной и эффективной системы закупок для государственных нужд необходимо решить задачи по формированию системы обоснования расходов на закупку товаров (работ, услуг) для государственных нужд в целях прогнозирования и перспективного планирования соответствующих расходов федерального бюджета; формированию системы эффективного контроля за соблюдением законодательства о закупках для государственных нужд, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых протоколов конкурсов на предмет обоснованности произведенных расходов; созданию системы оценки качества закупок заказчиками и аутсорсинговыми агентствами; внедрению механизмов мониторинга рыночных или закупочных цен на серийную продукцию и услуги с целью оценки обоснованности цен закупочных контрактов.

В рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)» обеспечивается формирование общей информационно-технологической инфраструктуры межведомственного информационного взаимодействия в рамках системы закупок для государственных и муниципальных нужд.

Необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти является ликвидация коррупции в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе за счет создания антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции.

Проблема коррупции стала важнейшей проблемой, препятствующей повышению эффективности государственного управ-

ления. Международные рейтинги показывают, что уровень коррупции в России недопустимо высок, коррупционность государственных структур и должностных лиц препятствует развитию государственного управления, влечет за собой огромные дополнительные затраты со стороны бизнеса и населения. Разработка и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти являются необходимыми элементами реализации административной реформы в России.

В то же время в ряде органов исполнительной власти возникают дополнительные условия для коррупции, что приводит к резкому падению качества их работы. В группу органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском входят те, для которых характерно:

- наличие полномочий по распределению значительных финансовых средств;
- высокая степень дискреционных полномочий (свободы действий), вызванная спецификой их работы;
- высокая интенсивность контактов с гражданами (организациями).

В связи с этим необходимо:

- создать специальные антикоррупционные механизмы в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции;
- внедрить механизмы экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;
- создать методические основы оценки коррупциогенности государственных функций;
- разработать пакет антикоррупционных нормативных правовых актов;
- сформировать ведомственные и региональные антикоррупционные программы.

Международный опыт свидетельствует о целесообразности применения дополнительных механизмов, ограничивающих воз-

возможности коррупции. Наиболее распространенными среди них являются:

- максимально возможная деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, в частности, через механизмы «одного окна» и через системы электронного обмена информацией;
- детальная регламентация процедур взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг);
- разбиение административных процедур на отдельные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля;
- применение ротации должностных лиц.

В рамках мероприятий по внедрению механизмов экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность будут разработаны методики первичной и специализированной (предметной) экспертизы коррупциогенности действующих нормативных правовых актов и вносимых проектов, проведена их экспертиза и разработаны изменения и дополнения к нормативным правовым актам и их проектам по результатам экспертизы.

Пакет антикоррупционных нормативных правовых актов должен включать в себя также изменения в уголовное законодательство, а также ратификацию международных антикоррупционных конвенций.

#### **4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества**

Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в России является информационная закрытость органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

Россия — одна из немногих стран, в которой пока нет законодательно установленных процедур раскрытия и закрытия ин-

формации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе не доступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в этой связи чрезвычайно затруднена.

В практической деятельности государственных органов недостаточно развиты механизмы публичного обсуждения общественно значимых решений, консультации с представителями гражданского общества до принятия решений носят фрагментарный характер и полностью зависят от усмотрения ведомств.

Целями мероприятий данного направления являются повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости и прозрачности государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества — граждан, организаций, делового сообщества на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Должны быть разработаны и внедрены организационные механизмы:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

- включения представителей гражданского общества в рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов, иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов;
- создания и деятельности общественных советов с участием представителей гражданского общества при органах исполнительной власти;
- построения рейтингов органов исполнительной власти и местного самоуправления по открытости и прозрачности.

Необходимо также обеспечить приведение ведомственных интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет.

## **5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти**

Препятствием на пути реализации административной реформы являются недостатки существующей системы статистического учета, не позволяющей в полной мере оценивать эффективность работы органов исполнительной власти и качество предоставляемых государственных услуг. Ведомственные системы сбора данных не позволяют осуществлять качественную оценку результативности деятельности органов исполнительной власти, отсутствуют систематические данные о состоянии государственного управления в субъектах Российской Федерации.

Не менее важной задачей должно стать создание эффективной системы мониторинга показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, развитие нормативно-правовой и методической базы системы информационно-статистического обеспечения органов исполнительной власти и, соответственно, принятие федерального закона об официальном статистическом учете и системе государственной статистики.

Целью мероприятий данного направления является модернизация системы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти на основе внедрения международных стандартов и создания систем мониторинга по основным направлениям реализации административной реформы.

В рамках данного направления планируется разработка методических основ и систем мониторинга процессов управления по результатам качества предоставления государственных услуг, результативности ведомственных и региональных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия решений государственными органами с последующим осуществлением пилотных мониторингов.

В рамках мероприятий административной реформы это должно быть обеспечено за счет:

- развития системы статистического учета и отчетности, включая внедрение практики проведения социологических обследований потребителей государственных услуг (граждан и организаций) и государственных служащих;
- перехода на применение в статистической практике новых национальных классификаторов, гармонизированных с международными аналогами и позволяющих повысить прозрачность представляемой статистической информации и открытость органов государственной власти.

Кроме того, существующий уровень информационного обеспечения органов исполнительной власти не соответствует требованиям управления по результатам. Поэтому создание эффективной системы мониторинга потребует дальнейшего совершенствования системы государственного статистического наблюдения и сбора административных данных. Для этого необходимо осуществить:

- формирование системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ;

- организацию текущего мониторинга показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающего целенаправленный сбор информации, необходимой для получения достоверного представления о ходе достижения поставленных целей, задач, выполнения планов;
- организацию оперативного анализа поступающей информации в целях своевременного обнаружения отклонений от плана по реализации проектов (программ);
- формирование единой государственной информационной системы, обеспечивающей возможность автоматизированного сбора, обработки, анализа и представления соответствующих сведений по всей системе государственного управления.

Создание системы мониторинга качества и доступности государственных услуг, включая услуги общего экономического значения, является неотъемлемым элементом внедрения стандартов государственных услуг и должно обеспечить системную независимую оценку их применения с участием пользователей услуг, своевременную коррекцию стандартов государственных услуг.

Для целей сбора и анализа необходимой информации, в частности, для проведения социологических исследований, требуется расширить практику привлечения научных и консалтинговых организаций.

Предстоит разработать и внедрить систему мониторинга реализации антикоррупционных программ, которая позволит определять приоритетные направления антикоррупционных мероприятий, оценивать их эффективность и своевременно корректировать антикоррупционные программы. Направления данного мониторинга включают в себя:

- измерение уровня коррупции;
- измерение структуры коррупции (по уровням и органам власти, отраслям экономики и т.п.);
- мониторинг эффективности антикоррупционных мероприятий.



Самостоятельными являются также задачи создания и внедрения отдельных систем мониторинга закупок для государственных нужд, информационной открытости органов государственной власти и местного самоуправления, развития гражданского общества и участия его представителей в подготовке и принятии решений государственными органами.

Создание самостоятельных систем мониторинга по каждому из этих направлений является необходимым условием реализации административной реформы в целом.

## **6. Обеспечение административной реформы**

Успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, с другой. Также необходимым фактором успешного проведения реформы является заинтересованность в ней государственных служащих, призванных обеспечить ее реализацию.

Неподготовленность участников административной реформы к ее проведению может привести к замедлению процесса преобразований и обуславливают необходимость эффективной координации мероприятий по проведению административной реформы на федеральном и региональном уровнях.

Целью данного направления является формирование необходимого организационного, информационного, кадрового и ресурсного обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

В рамках реализации мероприятий данного направления предполагается:

- создание типовых программ административной реформы для федеральных органов исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства);

- создание типовой программы административной реформы в субъекте Российской Федерации;
- разработка методических рекомендаций по проведению административной реформы в муниципальном образовании;
- разработка программ обучения новым процедурам государственного управления для их последующей реализации в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;
- мониторинг результативности мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях;
- совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления;
- взаимодействие с общественностью по вопросам реализации административной реформы;
- формирование эффективного механизма управления мероприятиями по проведению административной реформы.

В ходе создания учебно-методических материалов, новых форм обучения и организации учебного процесса будут созданы типовые программы подготовки по основным вопросам административной реформы. Их целью является создание широко-масштабной, единой по своим принципам системы передачи знаний, умений и навыков, необходимых для достижения целей административной реформы. Эта система позволит в первоочередном порядке подготовить организаторов, экспертов и иных участников административной реформы.

Подготовку должны пройти руководители и специалисты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, обеспечивающие организацию исполнения задач административной реформы, а также привлекаемые к реализации мероприятий административной реформы эксперты и представители гражданского общества.

В рамках этого направления должен быть создан механизм мониторинга и оценки хода самой административной реформы,

достижения поставленных ею целей, запланированных показателей результативности.

Мониторинг результативности мероприятий административной реформы должен обеспечить своевременную и достоверную оценку выполнения плана мероприятий административной реформы и восприятия обществом административной реформы, ее результатов и проблем.

Для решения данных задач необходимо:

- обеспечить информационную и экспертно-методологическую поддержку реализации административной реформы путем проведения публичных обсуждений основных ее целей и результатов;
- сбор и анализ данных в ходе проведения государственных статистических наблюдений в сфере государственного управления, характеризующих ход административной реформы, достижение показателей ее результативности в целом, по отдельным органам исполнительной власти и субъектам Российской Федерации;
- разработку и внедрение объединенной базы данных мероприятий административной реформы;
- разработку методики оценки эффективности проведения административной реформы на уровне отдельных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации.

Административная реформа будет развиваться недостаточными темпами и несогласованно, если не будет сформирована база данных успешного опыта и лучших примеров государственного управления, не обеспечен широкомасштабный обмен мнениями при разработке решений и распространение успешного опыта реализации мероприятий административной реформы среди ее участников.

В этих целях необходимо:

- внедрить систему рейтингов качества государственного управления, позволяющую проводить сравнения достигнутого уровня целей административной реформы в различных

- органах исполнительной власти, определять причины неудач и поощрять успехи;
- проводить систематическую работу по поиску лучших примеров государственного управления в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
  - создать единую библиотеку лучших примеров государственного управления;
  - организовать систематический обмен опытом с обсуждением и выработкой совместных решений по новым методам и механизмам управления, организационным решениям, структурным преобразованиям, оптимизации административно-управленческих процессов, применению стандартов государственных услуг;
  - сформировать систему поощрения органов исполнительной власти, получающих высшие рейтинги качества государственного управления, а также тех, чей опыт проведения административной реформы по ее конкретным направлениям признается лучшим;
  - организовать полноценное информирование общественности о целях, задачах и ходе реализации административной реформы;
  - сформировать заинтересованность в реализации мероприятий административной реформы, в ее поддержке у различных слоев российского общества.

#### *IV. Механизм реализации административной реформы в Российской Федерации*

Система управления реализацией мероприятий административной реформы в 2006—2008 годах должна гарантировать достижение поставленных целей, эффективность проведения каждого из мероприятий, а также долгосрочную устойчивость полученных результатов. В этих целях механизм управления должен быть организован на основе принципов результативного, проектного подхода. Этот подход предполагает реализацию мероп-

приятий на основе согласованных и утвержденных планов, количественных индикаторов достижения целей, централизованного контроля качества управления мероприятиями административной реформы.

Ответственными за реализацию административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах являются: Правительственная комиссия по проведению административной реформы, комиссии по проведению административной реформы, создаваемые в субъектах Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы в целях реализации настоящей Концепции:

- обеспечивает согласование действий федеральных органов исполнительной власти, взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также с заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы;
- заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти о выполнении возложенных на них задач по проведению административной реформы в соответствии с Планом мероприятий;
- запрашивает в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций необходимые материалы по вопросам административной реформы.

Нормативно-правовую и методическую поддержку мероприятий по проведению административной реформы осуществляет уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Для осуществления эффективного управления и контроля выполнения Плана мероприятий на федеральном уровне в каждом федеральном органе исполнительной власти должны быть опре-

делены должностные лица и соответствующие подразделения, ответственные за проведение административной реформы.

Федеральные органы исполнительной власти на основании данной Концепции и Плана мероприятий утверждают собственные планы по проведению административной реформы.

На региональном уровне управление, координация и контроль за ходом реализации мероприятий по проведению административной реформы осуществляются комиссиями по проведению административной реформы в субъектах Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

В целях согласования планов и реализуемых мероприятий и исключения возможного дублирования с такими федеральными программами, как федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)», федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», создаются постоянно действующие координационные органы (советы). Координационные органы (советы) проводят согласование и увязку мероприятий данных программ с мероприятиями по проведению административной реформы.

Финансирование мероприятий административной реформы, проводимых федеральными органами исполнительной власти, осуществляется в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на содержание соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Финансирование мероприятий административной реформы, проводимых в субъектах Российской Федерации, осуществляется в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Также Правительством Российской Федерации должен быть определен порядок стимулирования внедрения стандартов государственных услуг, административных регламентов, проведения других мероприятий административной реформы федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| От автора .....                                                                                          | 3   |
| Введение .....                                                                                           | 4   |
| Глава 1. Универсальность управления как социального явления .....                                        | 8   |
| Глава 2. Теория менеджмента и теория государственного управления .....                                   | 22  |
| Глава 3. Государственный менеджмент .....                                                                | 47  |
| Глава 4. Оценка эффективности государственного менеджмента .....                                         | 68  |
| Глава 5. Власть и принятие решений — ключевые темы теории государственного управления .....              | 84  |
| Глава 6. Особенности государственного управления на современном этапе его развития .....                 | 122 |
| Глава 7. Факторы и этапы развития стратегий государственного управления в России .....                   | 142 |
| Глава 8. Особенности становления государственности в России как основы ее стратегического развития ..... | 169 |
| Глава 9. Системный характер реформ государственного управления Петра I .....                             | 191 |
| Глава 10. Стратегии планирования и осуществления административных реформ .....                           | 212 |
| Список использованной литературы .....                                                                   | 249 |
| Приложения. Документальные источники .....                                                               | 257 |

*Практическое издание*

**Локтионов Михаил Вячеславович**

**СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

**История и современность**

*Монография*

|                |                  |
|----------------|------------------|
| Редактор       | П.В. Кудрин      |
| Корректор      | Т.Ю. Барышникова |
| Дизайн обложки | А.В. Гущина      |
| Оригинал-макет | С.В. Иванова     |

Издательство "Генезис"  
129366, Москва, ул. Б. Галушкина, д. 10, корп. 1

Оптовая закупка книг издательства  
(495) 682-54-42, [info@genesis.ru](mailto:info@genesis.ru)

Розничная продажа  
(495) 682-54-42, (495) 682-60-51  
Москва, ул. Б. Галушкина, д. 10, корп. 1

Книга-почтой  
125464 г. Москва а/я 32  
[sale@genesis.ru](mailto:sale@genesis.ru)

Интернет-магазин  
[www.genesisbook.ru](http://www.genesisbook.ru)

Подписано в печать 17.01.2012. Формат 60х84/16  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 26,04  
Тираж 3000 экз. Заказ №

Отпечатано в полном соответствии  
с качеством представленных материалов  
в ОАО «Первая Образцовая типография»,  
филиал «Дом печати — Вятка».  
610033, г. Киров, ул. Московская, 122  
Факс: (8332) 53-53-80, 62-10-36  
<http://www.gipp.kirov.ru>  
e-mail: [pto@gipp.kirov.ru](mailto:pto@gipp.kirov.ru)