

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
Институт философии РАН

Локтионов М.В.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ И РЕФОРМИРОВАНИЯ

Москва
2010

УДК 65.01:316.6

ББК 65

Λ 733

*Российская академия наук
Институт философии РАН*

Локтионов М.В.

Λ 733 Государственное управление: проблемы методологии и реформирования. Монография. — М.: Генезис, 2010. — 168 с.

ISBN 978-5-98563-224-8

В книге рассматриваются актуальные вопросы развития государственного управления в настоящий период в соотнесении их с поворотными моментами развития Российской государственности, а также вопросы методологии планирования и осуществления административных реформ.

ISBN 978-5-98563-224-8

**УДК 65.01:316.6
ББК 65**

© Локтионов М.В., 2010

© Институт философии РАН, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Философско-методологические принципы теории государственного управления	8
Глава II. Государственное управление как развивающийся процесс	74
Глава III. Методология планирования и осуществления административных реформ	115
Литература	162

ВВЕДЕНИЕ

В условиях демократического государства и рыночной экономики возрастают сложность и разнообразие задач государственного управления, выдвигаются более требовательные условия к компетенции, управленческим навыкам отдельных лиц для занятия должностей в административном аппарате. Все это позволяет говорить о росте требований к качеству государственного управления, переносу акцентов и задач с прямого администрирования общественных процессов на создание условий для развития потенциала тех или иных сфер общественной практики, поддержку приоритетных и наиболее общественно значимых направлений социально-экономического и духовного развития.

В отличие от традиций командно-административной системы в современных условиях граждане, фирмы, некоммерческие организации, политические объединения находятся в качестве не пассивных и бесправных «объектов управления», а в роли партнеров государства. Их неотъемлемое право — отвергать воздействия, не вытекающие из полномочий, прямо предусмотренных законодательством. Это отражает отличие демократического государства, функционирующего в условиях рыночной экономики, от авторитарного государства в условиях планового хозяйства (а также феодальной системы), когда администрирование структурировалось прежде всего по группам объектов, поскольку масштабы и характер воздействий могли выбираться во многом произвольно.

Влияние государства на его партнеров двойственно. С одной стороны, сюда относится удовлетворение нерыночного спроса граждан и организаций на те блага (услуги), которые по разным причинам недостаточно эффективно поставляются рынком. Таковы, например, услуги образования, здравоохранения и т.п. Рациональными формами участия государства в подобных случаях нередко выступают финансирование и регулирование, тогда как непосредственное обслуживание может осуществляться и вне государственного сектора. Для того, чтобы повысить эффективность государственного управления в этой области, необходимо поощрять конкуренцию выполняющих эти функции государственных организаций как между собой, так и с негосударственными организациями (например, конкуренцию в сфере медицинского обслуживания), что предполагает отсутствие непосредственного участия органов госуправления в удовлетворении этих потребностей и создании в определенном смысле «конкурентной среды», обеспечивающей соревновательность претендентов на государственные заказы, повышение качества и эффективности их работы.

С другой — действия со стороны государства, связанные с непосредственной реализацией власти, а значит определенным принуждением. Таковы функции, связанные с изданием нормативных актов и обеспечением их исполнения, судопроизводством, сбором налогов, правоохранительной деятельностью и др. Они должны составлять безусловную монополию государства. В полноте и результативности исполнения этих функций в первую очередь проявляется эффективность власти, но, как отмечается, «добиться полного устранения пересечений на практике не удастся, что порождает необходимость в согласованиях. Однако сведение масштабов и сложности согласований к минимуму — один из ключевых критериев рациональности и экономичности структуры аппарата» [23]. Одним из путей движения в этом направлении является последовательное освобождение от функций, непосред-

ственно не отражающих властные прерогативы государства и не требующих для своего осуществления специфической организации трудовой деятельности в виде государственной службы.

Можно привести и другие примеры, свидетельствующие о множественности задач и направлений совершенствования процедур и методов государственного управления, но лишь отметим, что изменения структуры и функций органов государственного управления приобретают все более непрерывный характер, все меньше остается надежд, что в один прекрасный момент удастся создать структуру и распределить функции близким к идеалу образом, так, чтобы с этого момента считать задачу реформирования системы государственного управления завершенной. В этой связи проблемы методологии и исследования оснований и принципов административной реформы становятся ключевыми, так как именно они заостряют внимание на вопросах, что делается, для кого и как.

Проблемы философско-методологического анализа административных реформ носят многоплановый характер. В основе как обсуждения, так и реализации административных реформ лежит их идеологическое обоснование, выражающее идеологему о самоопределении места государственной власти в функционировании либерально-рыночного общества, разделяемую инициаторами реформ — в обществе формируются общепризнанные или навязанные «сверху» представления о целях государства, о том, как с ними соотносятся полномочия высших органов власти и о том, как «промежуточные» результаты отдельных подразделений исполнительной власти соотносятся с «конечными» результатами деятельности государства. Однако при этом необходимо иметь в виду, что любая административная реформа, целенаправленно изменяя меру, качество и силу исполнительной власти, одновременно изменяет суть государства, поскольку *мера власти* есть степень присутствия государства в жизни общества, *качество вла-*

сти — способность государства рационально и только в интересах общества использовать законодательно закрепленные за ним огромные общественные ресурсы (административные, бюджетно-налоговые, собственности и др.) и *сила власти* — возможность государства обеспечивать правопорядок и проводить в разрушающем режиме адаптационные и реформационные преобразования общественных отношений. Поэтому проведение любой административной реформы неизбежно становится способом придания нового облика государству, а в условиях России к тому же и способом легитимного встраивания всех прочих реформационных преобразований в административные механизмы государственного управления [см.: 18].

Понимание проблем и задач, вызывающих необходимость реформирования системы администрирования, выстраивание реалистичных планов и развитие механизмов контроля за продвижением реформы будут более успешными, если определить общее и особенное, присущее государственному управлению в контексте общих управленческих задач, однако здесь необходимо обратиться к историческому фону, на котором формируются и решаются проблемы реформирования администрирования, чтобы вычленив общие, универсальные черты процесса. Именно поэтому в данной работе большое значение отводится историческим аспектам проблем реформирования системы государственного управления.

Глава I

ФИЛОСОФСКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- ▲ *Универсальность управления как социального явления*
- ▲ *Организация, менеджмент и теория государственного управления*
- ▲ *Государственное управление и общая теория менеджмента*
- ▲ *Особенности государственного управления*

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, стремящихся установить правила, нормы, исследовательские традиции, призванные объяснить процесс управления, выработать критерии лучшего или совершенного управления и на этой основе оценить управленческую реальность.

Большое значение в процессе осмысления онтологических, эпистемологических, социально-этических, религиозных и прочих философско-методологических аспектов государственного управления отводится изучению истории идей и практики государственного управления. История государственного управления, по характеристике В.И. Маршева, изучает управленческую мысль в ее историческом развитии (в широком смысле), реконструируя прошлое, восстанавливая возникновение и смену мыслей и рассужде-

ний, различные воззрения, взгляды, управленческие теории, переходы в них и логику каждого из этих переходов, раскрывая их необходимый характер [20; с. 36]. Причем предметом историко-научной реконструкции является все, что происходило в истории управленческой мысли, т.е. 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 столько хронологическое изложение позитивных результатов ее развития, но и выявление причин, ведущих, подталкивающих такое развитие, на основе этого 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.

Универсальность управления как социального явления

Управление как феномен общественной жизни и, более того, условие социального бытия, имеет многогранный характер, состоит из разнообразных элементов и взаимосвязей, но в то же время является и универсальным явлением.

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 (существование в группе), закрепленную в генах, в то же время способность 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.

Можно выделить различные аспекты управления, например, как это делает Г.В. Атамчук — философские, социологические, экономические, психологические, политико-правовые, этические и исторические [см.: 3; с. 21].

В системе философских знаний интерес к государственному управлению зародился в античности. Уже Платон и Аристотель представили развитые модели государственного управления, с тщательно разработанными философско-методологическими основаниями. Продолжая традиции, заложенные в античности, современные философы (в частности Б. Рассел, К. Поппер, К. Ясперс и др.) 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 др.), которая

доказала глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общих дел и классовая функция); и концепция «идеальной» управленческой бюрократии — общей теории административного управления; и отождествление управления с автоматизированным регулированием в машинно-технологических системах, что привело к технократическим подходам к управлению и их модифицированию в представлениях об информационном или технотронном обществах; и идеи о становлении класса менеджеров, и многое другое, что в общем-то отражает реальные перемены, происходившие в управлении в течение последних двух веков.

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 др.).

Для осознания сущности управления и его практического использования имеют большое значение экономические исследования. Именно усилиями прежде всего экономистов был заложен менеджмент — теория управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами. Синтез экономических и технологических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и другими известными специалистами, стал фактически тем «первозданным» толчком, который постепенно привел к становлению той системы знаний, которую в наши дни мы называем «теорией управления». Опыт XX века доказал, что управление есть обязательная интегрирующая функция любой коллективной экономической деятельности, обуслов-

ленная специализацией и кооперацией труда, производства и обслуживания. Логично, что при анализе экономических аспектов управления особое внимание уделяется вопросам функционирования и развития производственных сил, в частности, с точки зрения роста производительности труда, взаимосвязям и взаимодействиям производительных сил и производственных отношений, проявлениям управления в свободной рыночной экономике, государственному программированию экономической жизни. К этому примыкают анализы сущности и особенностей управления на различных уровнях экономической деятельности: территориальный экономический регион, национальная и транснациональная корпорация, холдинг, фирма, производственное объединение, предприятие и т.д.

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

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

сов и жизненных ориентаций (компромисс, консенсус, конфликтология и т.д.), сформировались различные по исходным посылкам концепции (доктрины) «человеческих отношений». Началась разработка психологической теории решений (Ю. Козелецкий). Стало все более проясняться понимание того, что только знание и учет многообразия и «таинства» человеческого сознания создают условия для действительно рационального и эффективного управления.

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

Очень плодотворные рассуждения по проблемам управления преподносят художественная литература, театр, кино, даже живопись и архитектура, раскрывающие возможности управления в формировании характеров людей, выработке определенных стереотипов поведения, утверждении и проявлении ценностных ориентиров в жизни. Достаточно здесь назвать произведения таких авторов, как Л.Н. Толстой, Ф.М. Достоевский, А.П. Чехов, М.А. Шолохов, А.И. Солженицын и других наших соотечественников, в которых зависимости между состоянием управления и событиями глобального или частного уровня описаны сильно и убедительно. Эстетическое отражает в принципе гармоничность, совершенство, пропорциональность, оптимальное соотношение явлений, их сторон, граней, экономичность. Тем самым оно служит

определенным идеалом для управления, к чему последнее и должно постоянно стремиться. Управление, реализуемое посредством управляющих воздействий, содержит в себе значительный педагогический потенциал: оно обучает и воспитывает людей, формирует их характеры и мировоззрение, обогащает их знаниями и опытом.

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

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) превращает часто 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 посылки, которые необходимо учитывать при исследовании и научном описании различных его элементов, сторон, их взаимосвязей и проявлений. Во-первых, каждый подход (взгляд, ракурс) к управлению — философский, политический, исторический, идеологический, юридический, экономический, социально-психологический, информационный, педагогический и т.д., и т.п. — несет в себе познавательный смысл, «схватывает» и высвечивает какую-то отдельную грань, сторону этого сложного общественного явления. Во-вторых, каждый аспект исследования выполняет свою познавательную функцию и их не следует противопоставлять друг другу, выпячивать один и принижать другой, считать один справедливым, а другой ошибочным. Только равноправие и глубина различных аспектов исследования способны приблизить нас к истине. И, в-третьих, единство сущности управления предполагает все же, что различные аспекты исследования управления, выявленные ими различные его элементы, стороны, грани и т.д. должны быть между собой логически согласованы, соотноситься с сущностью управления, отражать и характеризовать именно управление, а не что-то иное, близкое к нему или похожее на него. Это особенно актуально для практики управления, в которой управление проявляет себя как сложная целостность во всем богатстве своих элементов и их свойств. Здесь уже ничего мысленно не выделишь, «не разложишь по полочкам», а надо обо всем знать, все учитывать и использовать [3; с. 54—55].

Организация, менеджмент 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.

Организация и менеджмент присущи всем уровням, областям и видам деятельности — от личных дел до международной деятельности. Поэтому есть все основания для выделения общих принципов, присущих управлению во всех его сферах. Основания для такого выделения могут быть разные. Некоторые авторы берут за основу системный характер управления, без которого не может быть и речи об эффективном управлении (т.е. достигающем поставленные цели), 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 их возможности 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 работой Эмерсона была книга «Двенадцать принципов эффективности», написанная в 1913 г. Эти принци-

пы, 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 доступных 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. Это означает чрезмерные накладные расходы и разрушительно воздействует на функционирование организации. **Метод оптимизированной производственной технологии (ОПТ)** предполагает четкость формулирования целей и организационной структуры и опирается на здравый смысл в решении производственных проблем. Согласно этой технологии деятельность производственного предприятия планируется таким образом, чтобы устранить узкие места и все то, что ограничивает выпуск продукции. Узкие места — это устаревшие или медленно работающие машины, неквалифицирован-

ные 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, формулирующая необходимость их использования. Американский исследователь философии управления Дж. Дункан 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 [12; с. 136].

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 юри-

стов, ревизоров, консультантов или инженеров. Однако возрастающая сложность управленческой деятельности, рост масштаба задач, стоящих перед государством и бизнесом, требуют 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 следует пользоваться услугами компетентного совета, и менеджер должен быть восприимчив к его рекомендациям.

Четвертый принцип Эмерсона — это **дисциплина**. Работа ради достижения общих идеалов находит свое выражение в кооперации. По этому вопросу Эмерсон привел еще 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 бесполезными, рабочие пчелы их просто уничтожают. Ульи, как и другие подобные примеры, 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 сле-

дует 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: чувством справедливости (в первую очередь), сочувствием, воображением. Наиболее сложной проблемой в обеспечении 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 та, которую мы получаем непосредственно через органы чувств. Учетные до-

кументы 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. Тогда и только тогда менеджер сможет контролировать подлинную результативность и определять степень эффективности в сравнении с заданными нормативами.

Седьмой принцип — это **диспетчеризация**. Эмерсон пользовался этим термином для обозначения такого 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 полагаются 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 до-

стижения позитивных итогов. Высокая степень эффективности, по Эмерсону, предполагает всего лишь надлежащий интеллект, моральный дух и соответствующую организацию.

Согласно *одинадцатому 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 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 эта организация к частному или государственному сектору. Вознаграждение за эффективность выплачивается за особо высокую индивидуальную результативность в той сфере, за которую человек несет ответственность. В качестве оптимального норматива эффективности берется не максимальное мускульное усилие в течение краткого периода времени, а комбинация интеллектуальных и физических усилий, в результате которых рабочий сохраняет высокую продуктивность и в будущем.

В случаях, когда все названные *12 принципов* действуют одновременно, потери могут быть устранены. Крайняя неэффективность может иметь место в силу одной из двух причин. Во-первых, вполне вероятно, что на данном предприятии или в учреждении эти принципы просто неизвестны. Во-вторых, они могут быть известны, но не практикуются. В любом случае эффектив-

ность 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 принципов, позволяющих достичь и сохранить 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 в начале XX в. [см. 6].

Александр Александрович Богданов (настоящая фамилия Малиновский, (1873—1928) — философ, экономист, политический деятель, ученый-естествоиспытатель, литератор. Окончил медицинский факультет Харьковского университета. Принимал активное участие в социал-демократическом движении. После революции 1917 г. читал лекции по экономике в Московском университете. С 1921 г. целиком обратился к естественнонаучным 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, так сложились обстоятельства, 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 какова бы ни была задача — практическая, познавательная, эстетическая, — она 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, т.е. они выражают определенное усовершенствованное соотношение, которое с точки зрения субъекта «более организационное», чем то, какое имелось раньше [6; 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 и всякие методы как организационные. Это может быть большим шагом вперед, но при одном условии: чтобы организационные методы поддавались научному обобщению.

Имеется известное 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 бесконечном разнообразии форм 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 стать 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 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 вырабатывать 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 характерны 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, а также и наоборот.) Сочетания 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 [22; 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, и закон относительных сопротивлений может являться выражением либо господства природы над людьми, либо власти людей над природой. Постройка рухнет, если неумелый архитектор не соразмерил прочности балок с наибольшим давлением на них; плотина, защищающая поля и жилища от наводнения, со временем неизбежно подвергается губельному 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, т.е. того, что обычно называют «низкой культурой».

Государственное управление и общая теория менеджмента

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. Однако, в условиях усложнения взаимозависимостей между государственными, коммерческими и неправительственными организациями, формирования сетей их взаимовлияния такого понимания формирования и осуществления государственной политики стало недостаточно. Все чаще для обозначения современных задач государственного управления используется термин «*public management*» (государственный менеджмент) для акцентирования необходимости использования современных технологий управления и возросшей роли рыночных отношений в государственном секторе.

Государственный менеджмент как новая трактовка государственного управления возник в 1970-е годы вместе с развитием школы государственной политики [17]. Он начался с акцента на важность 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 управления 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).

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.

Особенности менеджмента в области государственного управления могут быть поняты лишь с учетом специфики системы государственного управления. Эта система содержит ряд компонентов. Н.И. Глазунова в качестве важнейших из них выделяет следующие [9; с. 66—67]:

- 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 расписа-

нии государственных и муниципальных учреждений власти, создаваемых на основе законов, указов Президента, постановлений Правительства РФ и администрации соответствующих уровней управления. Она включает в себя административный аппарат, гражданскую службу, обеспечивающую функции институтов государственной и муниципальной властей. 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 чер-

той является преобладание неравновесных, субъектно-объектных, субординационных отношений в системе связей и взаимодействия государственных учреждений, «должностных лиц», хотя, конечно, наряду с официальными отношениями субъектов управления, урегулированных положениями, уставами, регламентами, должностными инструкциями, существуют и неофициальные (деловые и неформальные) отношения по горизонтали как равновесные, диспозитивные. Сложная коммуникация в государственном учреждении обеспечивает результаты, 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 обязует 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 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 использовать нормативно-правовые установки, достижения социальных, естественных и точных наук в практической функционально-управленческой деятельности.

Не состоится 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.

Целевая установка менеджериализма состоит в переходе от бюрократического к предпринимательскому поведению в государственных организациях, что включает прежде всего изменение мотивации руководителей и сотрудников государственных организаций, а также выборных должностных лиц. Согласно менеджериализму государственный аппарат управления разрастается и ста-

новится таким неповоротливым не потому, что те, кто там работает, этого хотят, но потому, что основные мотивы, действующие 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 имеет 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.

Самым важным концептуальным вызовом последнего времени для бюрократической парадигмы является мнение о том, что государственные организации должны быть ориентированы на клиента и на оказываемые услуги. При условии, что рассуждения о клиентах и услугах снабжены анализом использования этих понятий в других обстоятельствах, они (рассуждения) помогают управляющим вырабатывать альтернативные решения для конкретных проблем, которые они считают 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 [см.: 17].

Ориентация на клиента, включая расширение зоны ответственности госучреждений за счет новых сфер потребностей граждан, не входивших ранее в зону ответственности государства. Государственные организации переделывают свои основные операции, чтобы удовлетворять нужды клиентов. И они используют динамику рынка, то есть конкуренцию и выбор клиента, чтобы создать стимул для сотрудников думать прежде всего о клиенте.

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, такие как низшие уровни государственного управления. Персональная ответственность за качество работы устанавливается через оценку результатов деятельности путем сопоставления с затратами или другими критериями.

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.

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.

Расширение спектра методов, которые могут применяться для эффективного управления. Благодаря этой концепции в практике государственного управления появился такой инструмент менеджмента как стратегическое планирование. В 70—80-е годы прошлого века в государственном управлении стали использоваться такие методы, как политический анализ, программы решения приоритетных задач, контроль за исполнением отчетности, финансовое управление и электронная обработка данных, т.е. методы частного сектора, направленные на сокращение издержек и контроль за расходами.

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.

Власть и принятие решений — ключевые темы общего и 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 как философии (где эти темы традиционно привлекают широкое внимание), так и практике управления, когда существенно возросло влияние «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 в. Дж. Пфелфера. 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 этих понятий в повседневной практике. Напротив, они часто употребля-

ются для объяснения событий в окружающем нас мире. Например, поведение Р. Никсона в период его президентства объясняют жаждой власти. Распределение бюджета между различными федеральными программами считается результатом политики. Важность некоторых деловых функций организаций 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 не потому также, 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 импликаций и коннотаций.

Поэтому следует начать с определения того, как все эти 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. Пфедфер пытается опереться на концепцию власти, которая просматривается уже в ранних работах Р. Даля. Даль 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» [52; р. 33]. Другой авторитетный исследователь власти Дж. Марч считает, что поскольку концепция власти так многократно использовалась для объяснения почти всего, то она превратилась фактически в тавтологию, не способную объяснить действия и их последствия [48; р. 56].

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 (*A*) может заставить другого (*B*) делать то, что последний иначе не стал бы делать. Власть определяется здесь как сила, достаточная для изменения вероятности поведения субъекта (*B*). Очень похожее определение у Р. Эмерсона: «Власть *A* над *B* есть количество сопротивления *B*, которое *A* может преодолеть». Власть может быть сложной для определения, но совсем несложно заметить способность того, кто обладает властью, добиться желаемых для него результатов [39; р. 33].

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, тре-

бующих 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 решения, 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 самого Дж. Пфелфера — структурный подход к проблеме, хотя временами отмечаются и некоторые индивидуальные характеристики, обуславливающие то или иное проявление структурно детерминированной власти.

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.

В дальнейшем будут затронуты детали диагностики власти. Здесь же следует еще раз подчеркнуть, что определения и оценки власти являются дискуссионными.

Концепция авторитета. Важно понимать разницу между властью и авторитетом. В любых социальных системах 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 перс-

пективы. 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. М. Вебер подчеркивал критическую роль легитимации исполнительной 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 применять 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 предпочтительней 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.

Трансформация власти в авторитет ярко проявляется в отношениях между управляющим и подчиненными в трудовых 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, так как они 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 права уволить работников, контролировать 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 (использовать или останавливать 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 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.

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.

Для целей данного исследования Дж. Пфедфер предлагает следующее определение организационной политики: «Организационная политика включает такую организационную деятельность, которая нацелена на приобретение, развитие и использо-

вание власти для получения предпочтительного результата в ситуациях, характеризующихся неопределенностью и диссенсусом по поводу выбора» [52; р. 32].

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 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. Пфелффер 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 наличной практики и идеологии менеджмента, чем норма рациональности. Рациональность и модели рационального выбора фокусируют внимание на развитии технологии для более эффективного достижения целей, таких как прибыль или эффективность. Предприятие ориентируется в направлении развития альтернатив, развитие тонких технологий

оценки альтернатив, их возможных последствий и обобщение 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 эти 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 ав-

торитета в иерархической структуре является более важным в социализации менеджеров. Социальным ценностям придаются 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 определений 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 эффективно-

сти 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 проблеме социального выбора. Она предполагает, что событие есть «целенаправленный выбор последовательно сменяющих друг друга участников действия». 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.

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 различ-

ных 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. Однако 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 решениями понимаются такие, 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 выбо-

ра 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 недостаточное 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.

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 не много 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 проце-

дуры. 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 струк-

туре 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 организаций. В бюрократических моделях предполагается, что благодаря действию контрольных ме-

ханизмов (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. Политические 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, 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 табл. 1. 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, в настоящее время признано, что государственные решения представляют собой разновидность публично-политической деятельности. Однако такое понимание является лишь рефлексией сложившихся в этой области положения дел, но не носит нормативного

Таблица 1

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 законов и ожиданий
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

характера, и должно скорее расцениваться как узость практики применения решений в государственном управлении [33; с. 11].

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 закрепленными 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, неважно, 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 и то, что 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, неважно, материальных или нематериальных. Столь же принципиальной характеристикой является и масштабность данного типа решений, демонстрирующая, что данный 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 значением обладает 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 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 за деятельностью 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 наиндивидуальные 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.

Куниверсальным 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 вышеобозначенным 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 неспособен 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 его 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 разряду 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 и 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 типу решений [33; с. 17]. В то же время препятствиями для отождествления государственных с политическими решениями следует 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 один из субъектов публичной сферы власти, вынужденный соперничать со своими оппонентами, повышать легитимность решений и испытывать те же проблемы при осуществлении своих функций, что и другие политические субъекты, вынужденные 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 поле управления;
- присущий государству публичный характер принимаемых решений следует расценивать как повторяющееся следствие деятельности госучреждений, нежели непереносимое правило их деятельности, а публичность нередко выступает средством манипулирования верхами общественности, за счет чего изменяются баланс сил, характер взаимодействия бюрократических и политических структур.

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

Особенности государственного управления

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным основаниям. В зависимости от сфер общественной жизнедеятельности выделяют: управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление; от структуры общественных отношений: управление экономическим и соответственно политическим, социальным и духовным развитием общества; от объектов управления: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью; от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений: управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д. [см.: 3]

Что характерно, все основания для выделения различных видов управления носят социальный характер, т.е. 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, т.е. 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).

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.

И, 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. Последнее важно именно для России, которая лишь последние 10 лет живет в условиях разделения властей — и то достаточно несбалансированно. Но 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 др.

Поэтому вопрос о видах управления и их, разумеется, соотношении с государственным управлением имеет принципиальное значение, ибо только их обоснованное выделение позволяет выстраивать работающую и эффективную иерархию и систему управ-

ляющих взаимодействий с объектами управления. В противном случае все зависит от точки отсчета того, кто берется классифицировать. А чтобы не было «произвола», надо точно определить-ся 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 [3; с. 56—57].

1. Государственное управление, о котором можно сказать, что все его свойства обусловлены тем, что его субъектом является государство, т.е. триада: территория, население, власть. В основе управления здесь находятся целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие всего российского социума в историческом масштабе времени.
2. Местное самоуправление как низовой и особо демократический подвид государственного управления, субъектом которого выступают жители поселений и административных территорий, а смыслом служат проблемы комплексного обустройства местожительства людей.
3. Менеджмент, который представляет собой управление собственностью со стороны собственника (хозяина, владельца). 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 собствен-

ника могут менеджеры — наемные управленцы (даже высокооплачиваемые), как и от того, что сама собственность может быть частной, долевой, общей, акционерной, кооперативной, коллективной, народной, муниципальной, государственной и пр. Целеполагание в управлении собственностью объективно состоит в приросте собственности, т.е. в получении дохода, прибыли, ренты, иначе она сужается как «шагреновая кожа» и теряет свои свойства.

4. Общественное управление, субъектом которого являются институализированные (юридически оформленные — через законы, уставы) общественные объединения. Таких субъектов в свободном, плюралистическом гражданском обществе много и они управляют как внутри своих собственных структур, так и вне их.
5. Групповая (коллективная) саморегуляция, субъектом которой выступают группы людей, которые на каждом шагу общественной жизни свободно (по собственному усмотрению) и в то же время с учетом интересов других 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. Жаль, что при частом разговоре о человеке его реальное поведение обычно забывают. Вместе с тем нужно помнить, что все виды управления:
 - подлежат конституционному и иному правовому регулированию, которое устанавливает тесную взаимосвязь государственного управления с другими видами управления;

- взаимосвязаны между собой, дополняют, заменяют, усиливают или ослабляют друг друга;
- в каждый исторический момент обладают своим уровнем развития, в котором выражается их способность управлять соответствующими объектами управления.

Нельзя поэтому к какому-либо виду управления подходить абстрактно, исходя из каких-либо предпочтений, как это делается сегодня применительно к менеджменту. Всегда надо видеть реальную управляемость тех процессов, явлений и отношений, которыми надлежит управлять со стороны конкретных субъектов управления.

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

Прежде всего определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект — государство. При всех различиях в трактовке государства и многообразии его проявлений (чему посвящена следующая лекция) почти все и единодушно выделяют заложенную в нем мощную властную силу. К примеру, М. Вебер писал: «Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство» [12; с. 646].

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», аккумулировавшей лучшее в мировой мысли, государство понимается как «структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершаю-

щихся благодаря представительству, и которая, в конечном счете, упорядочивает общественные действия в той или иной области» [15; с. 57].

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

Поэтому в государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею. Это не просто пожелания, намерения, призывы, добрые мысли и чувства (или, наоборот, — злые), а силовое давление (разумеется, при необходимости, но в потенции оно всегда есть), которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные импульсы и установленные им регулирующие нормы должны быть непременно достигнуты, осуществлены, исполнены. Отсюда все проблемы, по существу исторического значения, состоящие в том, какво государство, что и как оно делает, какие ставит цели и каким образом их претворяет в жизнь. 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. Маннгейма [см.: 19]. 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 тематизировать 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 Маннгеймом подход создает интересный ракурс в анализе особенностей управленческой деятельности, ее принципиальных возможностей, реального социального потенциала.

Суть позиции Маннгейма в данном вопросе сводится к следующему. Согласно Маннгейму, 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» [46, р. 13]. В рамках рациональной структуры действия человека следует, по Маннгейму, рассматривать как репродуцирующие. Именно в этих рамках осуществляется управление. Там, где еще нет рационализации, где мы вынуждены принимать решения в ситуации, не ре-

гулируемой предписаниями, начинаются, по выражению Маннгейма, деятельность и политика.

Как ни рациональна жизнь, она все-таки ограничена, и наиболее важные области нашей общественной жизни еще по сей день покоятся на иррациональной основе. Сфера экономики, классовая структура общества составляют, по Маннгейму, два иррациональных центра общественной структуры, которые формируют ту среду, где на первое место выступает неорганизованная, нерационализованный 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 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. Маннгейма кажется 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. Но 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 маннгеймовой методологии они означают не что иное, как стремление закрепить в определенном рационализированном

порядке, поддерживаемом и воспроизводимом управлением, сложившийся комплекс (баланс) между борющимися в данном социальном пространстве силами, обеспечить институализированное 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 оказалось неспособным 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 этих свобод, самостоятельности и самоуправления определяются наряду с общественными институтами, и государством. Именно государство посредством законодательства устанавливает основные, общие, типовые правила (нормы) поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение своей властной силой.

В данном контексте хотелось бы обратить внимание на одно обстоятельство, которое чуть ли не всегда изображают в каком-то «кривом» зеркале. Имеется в виду соотношение свободы человека и свободы общества, с одной стороны, и государства — с другой. Почему-то считается, особенно в российской интеллектуальной традиции, что государство обязательно противостоит

свободе и соответственно управление со стороны него несет в себе только ограничения, запреты, санкции и наказания и в нем имеется (если вообще имеется) мало конструктивного, созидательного содержания. И чем меньше, мол, государство будет управлять общественными процессами, чем свободнее от государства будет общество, тем лучше для людей и тем быстрее решаются общественные проблемы.

Между тем давно и на основе огромного исторического опыта сделан вывод, что справедливость должна быть осуществлена законом, на основе некоего идеального закона, естественного права. Однако этот идеальный закон воплощается лишь в качестве исторического закона общества, которое создает для себя законы и повинуетя 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, 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 [3, с. 61]. 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 лозунгами и абстрактными истинами; оно конкретно, практично и призвано находиться в коррелятивной связи с тем процессом, явлением, отношением, на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

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

Для государственного управления свойство системности приобрело принципиальное значение. Только его наличие придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию,

определенную целеустремленность, рациональность и эффективность. Поэтому данному свойству посвящена самостоятельная тема.

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

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

Глава II

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК РАЗВИВАЮЩИЙСЯ ПРОЦЕСС

- ▲ *Факторы и этапы развития стратегий государственного управления в России*
- ▲ *Особенности становления и развития государственности в России как база стратегического развития*
- ▲ *Системный характер реформ государственного управления Петра I*

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 развитом государстве и корпоративным управлением в крупной транснациональной компании, чем в сравнении с неразвитым африканским государством. Различие столь значительное, 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 др. обстоятельств, влияющих на принятие политических решений на уровне государственного управления и затрагивающих самое 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 воспринимаются современниками далеких событий, но неизбежно им сопутствуют, приносят определенную логику в зачастую хаотический процесс общественного развития и государственного строительства. Стратегии развития государственного управления носят общий или локальный характер, охватывают широкую или узкую сферу деятельности по государственному управлению, различны их временные масштабы — одним словом, существует множество оснований для классификации.

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, т.е. путем реконструкции логики исторических событий, при этом важной задачей философско-методологического исследования оснований и принципов концепций государственного управления является выявление и анализ факторов и этапов развития представлений о государственном управлении, выяснение механизмов их действия, порождаемых сменой 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 пр.). Такое развитие представлений свойственно 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 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 в себе определенные социально-культурные условия, в которых она зародилась, развивалась и исчезала [14; 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 обществен-

ной мысли, в том числе в том числе, 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 [34; с. 122—123].

Важную роль в процессе формирования общественной потребности и в теории государственного управления играет уровень развития производительных сил, технологические революции в производственной сфере, смена социально-экономических укладов, условий материальной жизни общества, 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 марксовской 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, этнических 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, это обстоятельство необходимо учитывать при оценке вклада того или иного автора управленческой идеи в общее развитие [20].

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 ее история — ориентация на самые насущные вопросы человечества, такие 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.

Говоря о факторах, детерминировавших развитие истории управленческой мысли, можно, как и для любой другой дисциплины, выделить внутренние и внешние факторы 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 конструкторы имеющийся эмпирический материал.

Вторые определяются внешними воздействиями на дисциплину, происхождение которых предельно широко — это и уровень развития и состояния 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. Как отмечает В.И. Маршев, при таком 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 [20; с.39].

Таким образом, вырисовывается следующая схема гносеологического процесса в исследовании истории управленческой мысли: для исследования определенного управленческого учения изучают существенные факторы развития управленческой мысли, такие как конкретно-историческую обстановку данного региона или страны, социально-культурные условия, в которых родилась и развивалась исследуемая управленческая мысль (концепция, учение, теория, научная школа), социально-экономическое положение страны, всю 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 деятельностью (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 ли 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 (т.е. для того времени, когда она возникла и развивалась), для настоящего и будущего.

Нельзя не учитывать и творческий характер деятельности мыслителей в области управления и самих идей 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 система 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 [30; с. 15].

Естественно, что темпы такого прогресса были чрезвычайно низки. Истории необходимо было дождаться, 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» [13; 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 те или иные наследуемые признаки, и те признаки, которые в данных условиях оказываются полезными, закрепляются в ходе длительного естественного отбора.

Отдельную проблему при исследовании закономерностей становления и развития теорий и концепций государственного уп-

равления составляет источниковедение. Разумеется, для исследователей наибольший интерес представляют причины и обстоятельства становления, зарождения теорий государственного управления, так как они позволяют пролить свет на ситуацию, сложившуюся в глубокой древности, которая всякий раз 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, т.е. только тексты. Прежде чем принять решение о достоверности источника и правдоподобию наблюдаемого факта, относящегося уже к предмету истории государственного управления, требуется кропотливая, тщательная работа с большим объемом текстов (мемуарного, документального, научного, эпистолярного, архивного и другого рода).

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 за их выполнением, 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 ран-

ние письменные документы в виде иероглифических надписей, отражающие хозяйственную деятельность в государствах древних царств, относятся к эпохе меди и бронзы, т.е. к 5—4-му тыс. до н.э. [20; с.40 и далее].

К сожалению, документы второй группы стали появляться только в XVII—XVIII вв., 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 — как специальные труды ученых прошлого, изданные до середины XIX в., которые были бы целиком посвящены осознанию и осмыслению управления как особой сферы деятельности. В качестве наиболее значимого труда в этой области можно сослаться на семитомное произведение Лоренца фон Штейна «Учение об управлении», изданное в 60-е годы XIX в. [34].

Разумеется, сам факт существования многочисленных концепций управления обществом, государством, организацией, производством, а также 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 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 съез-

дов, 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 заводов-управлений; архивные материалы и документы; письма, мемуары и дневники; программы политических кружков и обществ; социально-экономическая статистика; художественная литература; учебные программы, планы, программы, курсы и т.п. [см.: 10.]

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, т.е. обнаружить знание об управлении в прошлом и оценить развитие этого знания. Поэтому и следует пребывать то в одном, то в другом ис-

следовательском 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 [20; 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 ИУМ, точнее, обнаружил 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 как определением предмета, так и методов, целей собственно науки управления, политэкономии, права, психологии, социологии, статистики и т.д.

Однако в связи с тем, что до начала XX в. 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 про-

блем, 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, политология, государственное управление, политэкономика, 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 самой эклектичной из всех видов профессиональной деятельности, а менеджеры в своей работе пользуются достижениями всех других наук, порождая свой 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 в. их стали называть камералистами) имеются в трактатах 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 [14; с. 34].

Особенности становления и развития государственности в России как база стратегического развития

Государственное управление в России в своем полном, законченном виде возникает далеко не сразу. Для его появления и утверждения 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 вв. в форме раннефеодальной монархии и местных княжений. Но лишь с появлением в XV в. 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.

Еще одну особенность истории государственного управления России выделяют Р.С. Цейтлин и С.А. Сергеев — это его дискретный, прерывистый его характер. Это связано со спецификацией российской государственности. Было по меньшей мере два

исторических момента — в 1610—1612 гг. и в 1917 г., — когда историческая преемственность резко прерывалась, так как фактически распалось само государство. Затем исторические традиции российской государственности восстанавливались, но уже с большими или меньшими изменениями. Еще один подобный разрыв пришелся на 1991—1993 гг., хотя полный распад государственности тогда, к счастью, удалось предотвратить [37].

Определенная трудность реконструкции истории государственного управления в России связана с тем, что с IX по XVII вв. трудно найти примеры реального или «чистого» управления как профессиональной деятельности, которая существует сегодня. Эта трудность обуславливается не только синкретическим (не расчлененным на институционализированные направления 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, могут составлять предмет исследования¹.

Как и в государствах Древнего Востока, летописание в России было делом узкого круга специально подготовленных лиц.

¹ 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 в.), императора Константина Багрянородного и Льва Диакона (X в.), сказания скандинавских саг, целого ряда арабских писателей того же периода, знавших хазар, русь и другие народы, обитавших 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» [см.: 20; с. 37].

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 г., сразу за Начальной летописью общерусских событий 1110 г., идут данные о событиях в Суздальской Руси, т.е. начинается местная летопись.

В Ипатьевском списке (конец XIV в.) вслед за первоначальной летописью идут подробные записи о делах в Киеве, а затем в Галиче и Волынской земле. Как отмечает В.И. Маршев, для характеристики управленческой мысли важным источником являются также местные летописи, описывающие период развития удельного порядка на Руси в XIII—XIV вв. В удельный период князя, 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 управ-

лял 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 [20; с. 66]. 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, в Франкском государстве, Англосаксонском королевстве или в 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 завоева-

тельных 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 [47].

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. Глав-

ную 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 гг. появляется новая форма государственного управления — съезды князей («снema»). На этих феодальных форумах, собиравшихся по инициативе киевских князей, решались вопросы войны и мира, разделения земель, вассалитета, улаживались межкняжеские противоречия и конфликты.

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, т.е. 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 [47; 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 в., 14 были приглашены вечем. 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 народо-властия. 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 возглав-

ялось выборным старостой. Исследователи полагают, что древнерусская община X—XII вв. 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 XVI в. Иваном IV. Реформы середины XVI в. 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 него выносились важные вопросы государственного управления — внешней и внутренней политики, законодательства, финансов, государственного строительства.

Единство государства обеспечивалось также Приказами. Как отмечает В.И. Куликов, к середине XVI в. начинает активно работать система Приказов (или приказных учреждений). Во второй половине XVI в. приказными становятся почти все отрасли государственного управления. Важнейшую роль в государственной системе играли общегосударственные приказы: Казенный (известен с 1512 г., хранил царскую казну и печать); Разрядный (впервые упомянут в 1531 г., ведал служилыми людьми, назначал воевод в полки, руководил военными действиями); Посольский (существовал с 1549 г., вел дипломатическую переписку, организовывал прием послов, занимался выкупом и обменом пленных); Поместный (выделился из Разрядного приказа после 1555 г., 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 приказ, административно-полицейские функции, но только по Москве и Московскому уезду), Ямской и некоторые другие приказы. Особое место занимал Челобитный приказ, учрежденный в 1550 г. и занимавшийся приемом и разбором челобитных грамот, поступавших на имя царя. Этот приказ являлся своеобразным контрольным органом государства.

С 1560-х гг. XVI в. 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 гг. XVI в. 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, Сокольничий, 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 гг. XVI в. была проведена также реформа местного управления, приведшая к ликвидации кормлений. Власть

наместников и волостей упразднилась 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, избираемыми 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 за деятельностью 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 сбалансированно были представлены основные политические силы того времени и интересы различных слоев общества. Однако такое развитие было прервано событиями Смутного времени, по происшествии которого достаточно быстро в исторических масштабах времени устанавливается абсолютизм, поставивший на повестку дня новые задачи перед государственным управлением и образование соответствующих абсолютизму институтов государственного управления.

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 имеют 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 Маршев в этой связи пишет: «А программ было так много, что в начале XVIII в. 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 государ-

ственного 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 мануфактур и заводов «во всем государстве во всех губерниях», что приведет к тому, что «великое число денег будет соблюдаться в российском государстве» [20; с. 311].

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 неравноценны. Те из них, которые кардинально меняли важные сферы жизни, определяли перспективы развития, относятся к стратегическим.

Наиболее крупные управленческие реформы стратегического характера 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 Ордина-Нащокина, 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: 20; с. 312].

Петр I, взойдя на престол, поставил задачу «всего российско-го купечества рассыпанную храмину паки собрать», т.е. вернуть купечеству утерянные в предшествующие столетия величие и народно-хозяйственную 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 г. затевает городскую реформу, по которой посадские люди (регулярные горожане) разделяются на две категории, они поименованы гильдиями, а третья категория вы-

несена за пределы гильдейской сетки. В первогильдейские 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 разорялись 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 возжеленного прироста, как докладывали агенты царю, «премногие 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, она 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: 20; с. 314].

Сочинение великого соотечественника, судя по всему, не пробилось через чиновничьи заслоны к Петру I. Оно было отправлено 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. Ее начало положил указ от 1708 г. Об учреждении губерний, которые 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, фиксировались 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 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 за деятельностью всех судебных органов государства. Юстиц-коллегия также являлась апелляционной инстанцией для нижестоящих судов. Ею были выработаны общие правила деятельности для судов, проведена 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 губернато-

ров и воевод. В 1722 г. 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. Наконец, в-четвертых, существовала вотчинная юстиция помещиков в отношении крепостных крестьян [см.: 47].

С целью упорядочения работы государственного аппарата была издана «Табель о рангах». Она была 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 в. 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.

Серьезное внимание 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, т.е. приобрели излишнее политическое влияние [см.: 32].

Воинская реформа Петра состояла в следующем. Солдат рекрутировали из «низшего» сословия. Срок службы рекрутов составлял 25 лет, рекруты определялись по жребию или по решению крестьянской 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 папаха), 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 г., 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 ожесточилась система наказаний.

Петр I ограничил самостоятельность православной церкви, подчинил ее своему влиянию: он запретил выборы нового патриарха, 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» говорится следующее: «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» [26].

Реформа проводилась под сильным влиянием зарубежных «консультантов». Так, Духовный регламент, регулирующий деятельность 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 экономики 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 [5; 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 г. 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 [47; с. 122].

Существенным элементом стратегии петровских реформ была реформа экономических отношений и хозяйственной деятельности. 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 [5; с. 124]. Он был обуреваем 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 квалифицированных 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. [20].

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 Рос-

сии? Ответ на этот вопрос однозначен: нет. Развития отечественного промышленного предпринимательства (т.е. рыночного, капиталистического способа производства) в условиях феодально-крепостнического уклада Петровской России не было и не могло быть. Ни одна категория современного определения предпринимательства — экономическая свобода, собственность, готовность к рыночной конкурентной борьбе, риск, инновация и др. — не была характерна для петровских реформ. «Поразительно, но факт: купцы, чьи капиталы были мобилизованы на нужды промышленности и кто был вовлечен в «кумпанства», не являлись собственниками управляемых ими предприятий, их собственником являлось государство» [17; 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 в., 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, поддерживавшие 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 и увеличились их права в эксплуатации крестьян.

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 ради интересов 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» [26; с. 137] .

Реформы Петра I имели 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 позволяет понять, каким образом системный характер преобразований позволяет добиваться радикальной смены парадигмы стратегического развития, и, 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.

Глава III

МЕТОДОЛОГИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ

- ▲ *Причины и выбор области проведения административных реформ*
- ▲ *Разработка плана реформы*
- ▲ *Принятие и поддержка реформы*
- ▲ *Осуществление реформы*
- ▲ *Оценка реформы*

Как показала практика успехов и неудач последних двух десятилетий проведения радикальных реформ в России, планирование и реализацию реформ в той или иной сфере государственного и муниципального управления следует начинать только в том случае, когда очевидно, что отсутствие перемен ухудшит проблемную ситуацию. Особое место в реформировании российской социально-политической системы занимает административная реформа, которая может быть определена как осуществление всеобщих фундаментальных преобразований административных отношений и институтов исполнительной власти.

Основной вопрос любой административной реформы — изменение власти как важнейшего института государства, наиболее последовательно воплощающего саму идею государственности. Как справедливо отмечают В.Н. Лексин, И.В. Лексин, Н.Н. Чучелина, 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 закрепленные за ним общественные ресурсы (административные, бюджетно-налоговые, собственности и др.), но возможность государства обеспечивать правопорядок и реформационные преобразования общественных отношений [18; с. 5]. 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.

Внезапные и радикальные перемены (шоковая терапия) действительно быстро проходят «точку невозврата», и уже на ранних этапах проведения 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 невозможно или слишком дорого. Но этими качествами обладает большинство административных реформ — очень редко реформу следует проводить в чисто символических целях или ради связей с общественностью.

В общем случае выстраивается следующая схема административного реформирования, отражающая вышеуказанную идеологию о самоопределении места государственной власти в функционировании либерально-рыночного общества:

- в обществе формируются общепризнанные (или навязанные «сверху») представления о целях («конечных» резуль-

татах деятельности) государства, о том, как с ними соотносятся полномочия высших органов власти и о том, как «промежуточные» результаты отдельных подразделений исполнительной власти соотносятся с «конечными» результатами деятельности государства;

- высшие органы исполнительной власти государства переуступают часть своих полномочий («промежуточных» целей, результатов) автономизированным агентствам;
- агентства получают бюджетные средства в зависимости от результативности исполнения переданных полномочий (от достижения «промежуточных» результатов), переводимых ими в конкретные услуги гражданам и бизнесу;
- результативность деятельности каждого органа исполнительной власти определяется на основе установленных стандартов каждой услуги при условии четкого соотнесения качества предоставляемых услуг и конечных целей правительства;
- все государственные служащие в составе указанных агентств становятся подобием работников отдельных фирм, продукцией которых являются стандартизированные государственные услуги; благополучие госслужащего связывается с результативностью деятельности «фирм-агентств» на контрактной основе.

Предпринимать реформы следует не просто в случае, когда они действительно нужны, но и в нужный момент. Однако в современных условиях, когда все так быстро изменяется в работе правительства и социальных ценностях, касающихся его деятельности, наблюдается широко распространенная тенденция среди общественных административных органов запаздывать с проведением необходимых изменений. Чтобы избежать этой 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 переменная 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 предвыборное, когда многое возможно. В обществе возникает тяга к переменам, 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 нестабильности, если только реформа не была воспринята как необходимая для борьбы с кризисом.

В качестве важных условий для определения времени реформ и необходимыми предпосылками для их проведения 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 разрушительными и требуют такого сочетания условий, кото-

рое на практике не так часто складываются. Попытки реформ при неподходящих условиях могут в случае провала без необходимости подорвать доверие к руководству и зря растратить ресурсы и энергию. 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 реформ.

Большинство исследователей, изучающих историю и методологию реформ государственного управления считает, что переустройство систем и структур государственного управления должно быть длительным процессом. Более того, часто подчеркивается, что под хорошим управлением следует понимать постоянное внимание к реформам и их коррекцию. Однако существуют случаи, когда необходима более решительная реформа, с меньшим резервом времени на ее проведение [см., в частности: 25, 43, 41]. 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. Шафрица и У. Рассела, точно передает понятие, что перемены посредством постепенного переустройства — нужно дополнять время от времени более основательным пересмотром отдельных аспектов процесса управления [56].

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.

Причины и выбор области проведения административных реформ

Одна из наиболее очевидных причин реформ — повышение эффективности действий государственной власти. Известно, что во многих странах правительства встречают 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. Исследователи отмечают, что отвлеченное понятие «повышения эффективности» недостаточно точно, чтобы служить отправным пунктом для большинства значительных административных реформ. При их определении требуется большая конкретность [25]. Закономерен вывод, что традиционное понятие «эффективности» должно быть значительно расширено и 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. Опять же, цель нужно очень внимательно формулировать.

Начало полномасштабной административной реформы в России обосновывалось доводами о низкой эффективности действующей исполнительной власти. Идеология проведения реформы в 2003—2004 гг. стала своеобразной реакцией на послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2003 год, в котором недостаточная эффективность государственного аппарата и несоответствие количества его полномочий качеству власти назывались «основным препятствием на пути экономических реформ». В связи с этим приоритетными задачами развития государственного управления были объявлены значительное сокращение функций органов исполнительной власти, изменение их системы и структуры, совершенствование административных процедур и судебных механизмов разрешения споров между властью и обществом.

Главной целью первого этапа административной реформы стало прежде всего преодоление вышеуказанных недостатков. Достижение этой цели, естественно, предполагалось в ранее рассмотренной идеологической схеме либерально-рыночных отношений и вполне закономерно в уже упомянутом Указе Президента

РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» назывались следующие пять главных задач административной реформы:

- 1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- 2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- 3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- 4) организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- 5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти.

Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451.

Особая ситуация касается перестройки общественной администрации в форме демократических институтов. В таких случаях «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, т.е. 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).

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 размер реформы должны быть тщательно выбраны. Можно искать область, имеющую самый большой потенциал результативности, можно искать область, в которой легче всего добиться ус-

пеха. Можно искать возможности достижения такого эффекта, когда одна переменная делает возможными и другие.

В рамках выбранной области проведения реформ государственного администрирования нужно рассчитать, какое количество изменений может быть адаптировано за определенный временной интервал. 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 [1; с. 54]. На эту способность усваивать запланированные результаты изменений влияет также то, в какой степени проводящие реформу служащие понимают и поддерживают ее. При определенных условиях необходимо ввести радикальные административные реформы, которые увеличивают обычный 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 (например из других структур правительства, профес-сионалов).

Разработка плана реформы

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 сравнивается с обучением плаванию с помощью

получения представления о том, что такое плавание и как надо плавать, прыгать в воду, чтобы поплыть, а может быть утонуть [см.: 53].

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 безопасный, но он требует большего количества ресурсов, более тщательного планирования, дороже стоит и, кроме того, может похолодать — и возможность будет упущена, прежде чем дело дойдет до плавания. Хотя можно выделить много разных стратегий проведения административной реформы, 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 распространённым 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 возникнуть, 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, могут потребовать безотлагательного, срочного внедрения изменений. В этом случае время для планирования сократится до критических размеров. В лучшем случае

удастся «сверстать» план реформы лишь в самых общих чертах, оставив за бортом рассмотрения 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, сбор информации относительно внутренних и внешних процессов, относительно системы администрирования, выдвижения альтернативных планов действий и их оценка 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 означает оправдания затягивания этапов реформ. Затягивание планирования сверх безусловно необходимого времени также 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, большее расхождение будет между моделью ситуации, заложенной в пла-

не 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 высокоэффективно. 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 необходимо 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 или препятствующие реформам, 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.

Не менее важна разработка стандартов и регламентов реформы. Так, правительственная «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах» предусматривала в 2006 г. разработку стандартов массовых общественно значимых государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, их внедрение на федеральном и региональном уровнях, в 2007 г. — внедрение приоритетных стандартов государственных услуг, административных регламентов и электронных административных регламентов, и в 2008 г. — разработку и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнитель-

ной власти в ходе реализации ведомственных и региональных программ проведения административной реформы.

Эти намерения Правительства РФ объясняются в «Концепции» тем, что «отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. Однако в настоящее время не существует необходимой нормативно-правовой базы для стандартизации услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, включая услуги общего экономического характера, не сформированы перечни государственных услуг». Отсюда вытекает задача «разработки и внедрения стандартов государственных услуг, административных регламентов, а также совершенствования имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц» [18; с. 23].

В «Концепции» указывается также на необходимость решения следующих задач:

- 1) по подготовке нормативно-правовой и методической базы для внедрения стандартов государственных услуг;
- 2) по созданию и ведению реестров (перечней) государственных услуг, (в) по разработке стандартов государственных услуг;
- 3) по их внедрению;
- 4) по отработке механизмов дистанционного предоставления государственных услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий;
- 5) по созданию системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования полученной ин-

формации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти.

Кроме того, предполагается введение порядка доказательства необходимости дополнения реестров (перечней) государственных услуг новыми услугами, для того чтобы не допускать навязывания обществу избыточных государственных услуг [27].

Эти действия являются оправданными и логичными, но в то же время исключительно сложными в реализации, особенно если иметь в виду заявленную в «Концепции» конечную цель регламентации и стандартизации, а именно «повышение качества государственных услуг, обеспечение их доступности для граждан и организаций, организация деятельности органов исполнительной власти на интересы пользователей, повышение качества и эффективности административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти». Здесь обнаруживаются две трудности, заложенные в самой концептуальной основе второго этапа административной реформы: понятийно-смысловая нечеткость и потенциальные возможности формального отношения к разработке регламентов и стандартов.

Параллельно должны вестись разработки и внедрение административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ. Под такими регламентами в Концепции понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта РФ, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающий исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

При этом указывается, что должна быть сформирована «единая функционально-процессная модель организации деятельности органов исполнительной власти с учетом возможностей современных информационно-коммуникационных технологий, что станет основой для формирования ведомственной программы информатизации на среднесрочную и долгосрочную перспективу» [18; с. 22].

Эти действия являются оправданными и логичными, но в то же время исключительно сложными в реализации, особенно если иметь в виду заявленную в «Концепции» конечную цель регламентации и стандартизации, а именно «повышение качества государственных услуг, обеспечение их доступности для граждан и организаций, организация деятельности органов исполнительной власти на интересы пользователей, повышение качества и эффективности административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти» [18; с. 27]. Здесь обнаруживаются две трудности, заложенные в самой концептуальной основе второго этапа административной реформы: понятийно-смысловая нечеткость и потенциальные возможности формального отношения к разработке регламентов и стандартов.

Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг должны жестко зафиксировать сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия по этому поводу между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями. Такие регламенты должны разрабатывать сами органы исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции или предоставление соответствующей государственной услуги, не допуская никаких отклонений от соответствующих федеральных за-

конов, актов Президента РФ и Правительства РФ. Разработанные регламенты должны утверждаться только федеральными министрами или руководителями тех федеральных служб и агентств, руководство которыми непосредственно осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

В субъектах РФ разработка рассматриваемых регламентов должна осуществляться по кругу собственных полномочий (а следовательно — собственных функций и услуг) аналогично тому, что предписано делать на федеральном уровне. В основу же разработки регламентов по переданным (на основе соглашений) субъектам РФ федеральным полномочиям должны быть положены типовые регламенты, утвержденные руководителями федеральных министерств, агентств или служб.

В общем случае и на федеральном, и на субфедеральном уровне в административном регламенте исполнения государственной функции должны присутствовать два раздела: «Общие положения» и «Административные процедуры», а в административном регламенте предоставления государственной услуги — разделы «Общие положения», «Требования к порядку предоставления государственной услуги» и «Административные процедуры» [18; с. 31].

Планирование административной реформы обычно включает в себя ряд политических и управленческих факторов. В этой связи американские исследователи Д. Розенблюм и Р. Кравчук отмечают, что мнения о том, какое их сочетание может быть оптимальным, порождают разногласия. 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 [см.: 58].

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. Особенно в условиях ускоренных политических и общественных перемен новаторская роль политиков очень важна, 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 неправильном проведении, или и в том, и в другом. Конечно, служащий может указать на возможность неожиданных неблагоприятных последствий реформы на аппарат.

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 личности, не из числа политиков и государственных служащих, также могут внести существенный вклад в административную перемену в качестве инициаторов и участников. Качество исследовательской работы, предпринятой вне органов управления, очень помогает при проведении реформы. Эта работа включает в себя и роль ученых — специалистов по управлению в помощи проведения реформы. 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 [44, 49]. Проект реформы должен быть чуток к условиям, которые вызвали существующие затруднения, ведущие к необходимым переменам. Только с помощью анализа причины этих проблем можно надеяться роль 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 [43].

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 образованнее и более информированными благодаря СМИ.

Гражданам может показаться непрактичным и неинтересным быть вовлеченными в какие-то чисто административные перемены, но даже в этом случае консультация с теми, кого затронет перемена, может быть очень важна. Часто наблюдается сильное и вполне понятное нежелание обсуждать предложенную реформу с теми, кто, как ожидается, будет против нее, так как такие 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 также исключить возможность обвинения в том, что план был разработан в секрете, с подтекстом неблагоприятных намерений по отношению к кому-то или к чему-то.

Трудно не признать ценность консультаций с социальными группами, объединенными 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 го-

сударственный институт, осуществляющий координацию деятельности органов государственного аппарата — министерств и ведомств, пересмотр главных целей и установление порядка очередности проведения реформ.

Такие органы становятся более и более нужными для обеспечения поддержки, необходимой для 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., в частности: 49].

Другие авторы видят такие формальные и постоянные структуры как нечто ненужное и нежелательное. Их беспокоит прежде всего то, что такой орган легко становится чем-то изолированным от 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 [см.: 43, 51]. Некоторые авторы, поддерживающие создание центрального органа, ответственного за реформы, описывают трудности, с которыми столкнется такой комитет, которые играют важную роль, если он не расположен в бюджетной организации [49, 56]. 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 вообще невозможно. 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 [51; 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 нескольких 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 и политического и профессионального опыта. 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 описывались как быстрое, подвижное средство для продвижения вперед, несмотря на инерцию аппарата.

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 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 ограничен [55].

Дискуссия относительно возможности использования опыта бизнеса при осуществлении административных реформ и ограничениях 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, сколь велики необходимые их модификации при применении 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 реформаторов такие структурные 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 [см.: 7, 20, 36]. Частично это объяснялось 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 противоречий. 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 является не следствием отсутствия глубины мышления, но опасением, что быстро усиливающееся по мере развития реформы сопротивление аппарата сведет на нет замыслы реформы. Представляется лучшим радикальное решение, чем разработка и реализация мер по снижению уровня сопротивления изменениям. И это действительно так, но затраты на проведение реформ существенно усилятся. Эту трудность можно преодолеть, если удастся обеспечить реформу достаточным для подобных мер бюджетом (разумеется, далеким от оптимального). Именно поэтому радикальные решения, связанные со сменой руководства организации, довольно редко встре-

чаются 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.

Принятие и поддержка реформы

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 в этой связи подчеркивают, что работа во время фазы планирования может помочь до-

биться 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» [41; p. 67].

Так же широко распространено мнение, что угрозы реформ могут проистекать от ощутимого 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 перемены» [55; p. 122]. Одно несомненно: во многих об-

стоятельствах, связанных с какими-либо переменами, основной потребностью и основой успеха перемен является связь с прессой, общественностью и, в некоторых случаях, с группами интересов или стейкхолдерами перемен, которые провоцируют, курируют, финансируют и влияют на процесс осуществления реформ.

Пресса, СМИ являются важным инструментом подготовки общественного мнения к переменам. Она позволяет инициаторам перемен высказать свои аргументы в пользу реформ, привести контрдоводы в ответ на критику, подготовить общество к переменам, но 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 перемена, а не на более общем вопросе о том, нужна ли она вообще или нет. Шансы принятия мер по проведению реформы, которые не слишком отличаются от тех, которые предлагались, могут быть значительно повышены этой подготовительной работой.

Серьезные усилия по привлечению общественности в стан реформаторов, как правило, дают ожидаемые результаты, но пик поддержки довольно быстро проходит и в дальнейшем для усиле-

ния интереса общественности до пикового уровня потребуются 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.² Американский социолог Д. Кетти в этой связи отмечает, что успешные 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 сосредоточенна и активна и сможет предпринять регулярные и хорошо организованные атаки. Следовательно, нужно бороться за принятие реформы до того, как интерес общественности пропадает [44; р. 52].

В поисках моделей, механизмов, провоцирующих позитивное отношение к реформам со стороны общественности, многие исследователи обращают внимание на важность тщательного объяснения выгод, которые несут населению или его отдельным группам предложенные перемены [см., в частности: 25, 43, XX55]. 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 правительственной перестройки, такой как смена политического режима;
- административная реформа в сферах, непосредственно затрагивающих сферу общественных интересов — 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).

Особенно в этом последнем случае аспект связей с общественностью приобретает большой вес: 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 как заинтересованных групп, так и широких слоев населения, так и снижая уверенность сил сопротивления в перспективности действий, направленных на противодействие реформе. По справедливому замечанию Г. Воллмана, административная реформа требует рационального порядка проведения и стиля, энергии и политической проницательности, и это особенно очевидно на ступени принятия, где роль политики очень важна [43; р. 28]. Тем не менее принятие реформы обществом зависит от плана перемены, который должен быть и рациональным, и политически приемлемым.

Осуществление реформы

Не вызывает сомнения тот факт, что очевидная важность проведения реформы никоим образом не гарантирует, что к ней отнесутся соответственно на всех уровнях государственного управ-

ления. Более того, можно привести множество примеров провалов реформ из-за ошибок в управлении процессом внедрения задуманных мер и из-за сопротивления государственного аппарата. В этом случае значительные ресурсы не только не используются должным образом, но и подрывается в целом реформистская идеология: в обществе на многие годы и даже десятилетия складывается и сохраняется иммунитет к любым реформаторским идеям. Поэтому тщательной проработке планов и технологий осуществления реформы следует уделять первостепенное значение. При всем многообразии субъектов, целей и задач реформы и множестве альтернативных вариантов достижения целей существуют некоторые общие принципы, на которые следует обратить особое внимание при осуществлении реформ. К этим общим принципам относятся: определение оптимального темпа проведения реформы, учет особенностей использования человеческого фактора и определение уровней и субъектов ответственности за внедрение.

Темп проведения. Обсуждение этой проблемы ведется прежде всего в аспекте трудностей, которые встречаются при реализации планов коренной реформы [см.: 25, 55, 41]. После изматывающих и вызывающих споры усилий по разработке и принятию радикальной реформы руководство, что вполне понятно, стремится провести реформу как можно быстрее. Возникает необычное нетерпение. Иногда политическое руководство начинает понимать, что социальная обстановка начинает меняться в менее благоприятную сторону или что общественный интерес и поддержка реформы снижаются. Руководители общественных организаций часто стараются свести к минимуму тяжелый период, когда внимание служащих отвлечено от их обычной деятельности.

Реформаторы часто сталкиваются с дилеммой: с одной стороны действительно необходимо поддержать движущие силы, возникшие во время обсуждения необходимости изменений и поиск

ка путей реформирования. С другой стороны, общественный интерес к реформе может начать быстро снижаться, а у движения сопротивления есть достаточно времени для развития. Таким образом, не существует универсального правила, относительно темпов проведения реформ: и высокие темпы проведения реформ, и низкие имеют свои существенные минусы, опасности и угрозы.

Критики могут начать атаку на реформу как на провалившуюся прежде чем она будет полностью завершена или прежде чем положительные последствия реформы смогут проявиться. На такую опасность указывает ряд авторов [см.: 43, 55]. С другой стороны, слишком быстрое внедрение инноваций может оказаться губительным. Более радикальные и далеко идущие перемены нуждаются в более внимательном проведении. Для их успешного проведения требуются время и усилия для переобучения персонала, дополнительных тренингов, разъяснений, терпения и такта, также они часто вызывают значительные перемены в отношениях между людьми.

Время также понадобится на то, чтобы создать действенную систему текущего контроля хода осуществления реформы, разработки критериев оценки продвижения реформы по этапам ее осуществления, механизма внесения корректирующих поправок. Все это также можно рассматривать как перемены, которые могут оказывать влияние на темп проведения реформы. Однако снижение темпа проведения реформы менее вероятно, если подготовительные мероприятия учтут все эти обстоятельства на заключительном этапе планирования реформы, еще до введения ее в действие. Скорее здесь препятствием может оказаться желание добиться непременно одинаковых темпов проведения реформы во всей системе государственного управления, без учета региональных особенностей, степени готовности регионов к реформированию и различий в уровне поддержки (сопротивления) аппарата управления разных регионов.

Препятствием, снижающим темп проведения реформы, может быть также желание перестраховаться со стороны центральных органов. Как справедливо отмечает в этой связи Г. Уолманн, «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 продолжение работы в условиях устаревших форм управления, сравнив ее с предполагаемой ценой ошибок» [43; р. 54].

Реформа должна проводиться в определенном ритме. Это означает, что темп реформирования не обязательно будет монотонным — он может меняться, причем желательно такие изменения предусмотреть заранее, выделив более трудоемкие и менее трудозатратные ее этапы. Хотя компоненты сложной системы нужно связать и скоординировать, часто им нужны разные графики работы. Например, при введении новой системы оплаты труда ответственность за систему может быть изменена сразу же по принятии реформы. Использование совершенно нового подхода к оплате, на котором система будет основана после завершения реформирования, возможно, потребует еще два или три года развития и совершенствования.

Человеческий фактор. Исследование опыта проведения реформ выводит на первый план значение человеческого фактора во внедрении изменений и заставляет критически осмысливать так используемый здесь механический подход. Одна из сторон этой проблемы касается достижения признания во время фаз планирования и принятия реформы. При внедрении реформы со стороны государственных служащих может наблюдаться тенденция минимизировать свои личные усилия для усвоения новых правил работы, обретения новых навыков. Все это может быть элементом пассивного сопротивления, возникающего из-за недостаточ-

ной 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.

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. Необходимость перемен и выгоды от их проведения надо детально разъяснять: чем больше каждый отдельный служащий будет чувствовать, что он играет важную роль в переменных, тем выше вероятность, что он примет реформу и будет искренне стараться провести ее в жизнь.

Управленческие знания и опыт служащих могут быть успешно задействованы для ускорения внедрения реформ, если для них созданы соответствующие возможности задавать вопросы и вносить предложения в течение фазы внедрения. В некоторых странах профсоюзы играют важную роль в процессе внедрения и должны участвовать в дискуссиях с начала до конца. Во многих странах растет внимание к нуждам женщины и меньшинств. Наряду с этим также высказывается мнение, что ясная демонстрация определенности и желания улучшения управления необходимы для успеха и помогают добиться поддержки и сотрудничества [см.: 44]. Проблема также состоит в том, что слишком часто 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 (будь то постепенное переустройство, или радикальное изменение), должны участвовать в осуществлении реформы от начала до конца. Партнерство политического руководства и администрации, столь необходимое для успешного проведения ре-

формы, возникает во время разработки плана и должно поддерживаться в жизнеспособной форме во время осуществления реформы.

Ответственность за внедрение реформы. По многим причинам, обычно во время фазы осуществления реформы, возникают серьезные проблемы. Поэтому некоторые авторы подчеркивают необходимость систематического и тщательного контроля, чтобы избежать снижения внимания к движущим силам, которое так часто случается после принятия реформы в случае, когда необходимость устранения опасностей поспешного внедрения реформы приводит к затягиванию ее осуществления [55; pp. 124—126]. Внедрение реформы целесообразно поручить определенному органу, отвечающему за проведение и узаконивание перемен. Если в стране есть постоянная организация по проведению реформ, она может взять на себя эту роль. В противном случае особая ответственность возлагается на отдельного человека или часть служащих, которые могут повлиять на управленческий аппарат и также имеют доступ к политическому руководству.

Оценка реформы

Было бы серьезной ошибкой считать процедуры оценки реформы не самой существенной частью процесса реформирования или относиться к ним формально. Оценка требует привлечения существенного методологического и методического внимания как со стороны «заказчика», так и со стороны разработчика реформы. Такая оценка необходима прежде всего потому, что позволяет извлечь пользу из предыдущих реформ при проведении новых. Однако сложно использовать этот опыт, если не было вдумчивого анализа успеха и провалов предпринятых ранее попыток реформирования той ли иной социальной сферы.

Внутреннее и внешнее оценивание. Возникает вопрос, кто должен проводить оценивание и должно ли оно быть внешним или внутренним. Внутреннее оценивание — это оценивание, проводимое непосредственно государственными органами, являющимися инициаторами реформ, то есть самим правительством. Внешнее оценивание проводится сторонними наблюдателями, например парламентом, специально созданными комиссиями или же научными сообществами. В идеале необходимо сочетать оба вида оценивания для достижения наилучшего результата и получения наиболее объективного итога [61; р. 250].

Проблема оценивания современных российских реформ состоит в том, что на данном этапе развития политической системы проводится преимущественно «внешнее» оценивание, что в целом снижает эффективность процедуры оценивания.

Институционализация процедуры внутреннего оценивания, или «самооценивания» реформы может предполагать создание в рамках государственного аппарата «института специального омбудсмена с полномочиями по сбору информации о нарушениях прав граждан и хозяйствующих субъектов со стороны государственных органов» [см.: 28].

Внутренний контроль направлен на предотвращение неэффективных решений и возможных нарушений бюджетных обязательств. Внутренний контроль крайне важен при децентрализации и деконцентрации системы государственного управления. Как отмечается в докладе ВШЭ «Реформа органов исполнительной власти в России: взгляд ВШЭ», внутренний контроль может быть дополнен системой внутреннего арбитража, нацеленного на разрешение споров внутри организации и сглаживание конфликтов. Обеспечение прозрачности бюджетов и деятельности государственных организаций, что является одной из целей реформы, потребует от государственных органов внедрения новой системы учета и отчетности, обязательств по раскрытию информации [31].

Говоря о «внешнем» оценивании, необходимо отметить, что помимо мониторингов, проводимых научными сообществами, важно создание системы публичной отчетности и гражданского контроля над действиями государственных органов. Государственные служащие должны быть подконтрольны не только своим непосредственным начальникам, но и политическому руководству и обществу. Внешний контроль «должен концентрироваться на качестве выполнения государственными органами их функций, проверять целевое использование средств, отслеживать эффективность бюджетных расходов, осуществлять ревизию контрактов» [24]. Необходимо обеспечить его реальную объективность и независимость. Существуют и предложения по смешанному оцениванию, которое будет проводиться структурами, созданными из представителей российского бизнеса и государственных органов, для «осуществления консультаций, совместной реализации программ и проектов» [35].

Уровни о объект оценивания. Можно выделить несколько уровней проведения оценки реформы: на национальном уровне, на уровне программы в целом, а также на уровне компонентов этой программы. В случае таких масштабных реформ, как российские, необходимо сочетание нескольких видов оценивания, прежде всего оценивание программ и проектов, в совокупности своей составляющих содержание реформы.

Оценивание предполагает выявление целей на каждом из уровней проведения реформы, формулирование в явном виде иерархии целей реформы (главных и второстепенных), определение критериев, по которым будет происходить оценивание на каждом из уровней и в целом по программе. При этом также надо учитывать, в каких целях будут использоваться результаты оценивания. Если заказчик оценки предполагает использовать результаты для принятия конкретных политических решений, то целью оценивания должно быть выявление основных недостатков проводимой рефор-

мы; отслеживание того, выполняется ли отход государственного аппарата от избыточных функций, внедряются ли общественно эффективные механизмы в деятельность государственных органов, происходит ли отказ от отраслевого построения и т.п.

Такой мониторинг может использоваться для разработки отчета, отражающего ход реформы и который являлся бы основой для выработки корректирующих действий. Если приоритетом для заказчика является просто поиск и обобщение информации, то будут использованы другие методы работы. Если в перспективе будет сделан заказ на проведение такого рода исследования административной реформы для обучающих целей, то есть для того, чтобы на ее основе проследить проведение реформ вообще, работа будет иметь иной характер. Таким образом, можно сделать вывод о том, что «цель оценивания эффективности политики зависит от того, как будут использованы заказчиком результаты проведенного исследования» [см.:40].

Расставляя приоритеты при оценивании, необходимо помнить тот факт, что затраты на проведение исследования играют чаще всего основную роль для государственных органов. Исходя из этого, лучше «сфокусировать внимание и ресурсы на ограниченном количестве важных вопросов и аспектов реформы, чем пытаться оценить эффективность всего» [59; р. 24].

Эффективность оценивания также определяется правильным выбором объекта. При выборе объекта важными являются следующие его характеристики: объект оценивания должен быть ясным, исчерпывающим и отражающим цель всего исследования. В оценивании эффективности административной реформы объектами могут быть, например, агенты государственных органов, отдельные министерства или же государственный аппарат в целом, но в этом случае следует учитывать то, что аппарат представляет собой совокупность составляющих, эффективность работы которых должна быть рассмотрена.

Опыт европейских стран позволяет выделить следующие формы контроля над проведением административной реформы [29]:

- политический контроль Парламента за выполнением основных пунктов реформы правительством;
- контроль финансовых расходов в ходе реформы, включая расходы на зарплаты чиновникам, реорганизацию министерств и т.д. Счетной Палатой РФ;
- контроль Верховного суда за исполнением федеральных законов в целях соблюдения прав и свобод граждан, обеспечения открытости управления, создания равных условий для участников хозяйственной деятельности, унификации процедур принятия управленческих решений, предотвращение коррупции и усиление контроля ответственности;
- внутриведомственный контроль, основанный на принципах иерархии.

Оценка ex ante, on-going, ex-post. Оценка может и должна проводиться на разных этапах планирования, осуществления и завершения реформы. Оценка *ex ante* проводится на этапе планирования реформы. Она базируется на «подготовке основных решений власти по выработке оптимальных решений по реформе» [45; р. 67]. На современном этапе проведения реформы в Российской Федерации этот метод оценивания может быть применен в весьма ограниченных масштабах, так как реформа уже находится в стадии реализации, а оценка *ex ante* нацелена на рассмотрение стартовых условий до того, как реформа вступит в силу. Однако если допустить то, что решения по оцениванию еще рассматриваются и принимаются во внимание, можно использовать этот вид для корректировки неудач на начальном этапе проведения реформы, как это было сделано в Германии при проведении реформ государственного сектора. Исправить можно также те аспекты, которые еще не были приведены в действие. С другой стороны, «некоторые части оценивания могут проводиться и

посторонними экспертами на примерах ролевых игр, где эксперты будут выступать и в роли представителей органов, и представителей общества, прогнозируя дальнейшее развитие событий применительно, оценивая тем самым в теории эффективность будущих реформ» [61; p. 120].

Оценивание в ходе реализации реформы (on-going) также важно, так как оно позволяет отслеживать проведение реформы и вносить необходимые коррективы. На начальных этапах проведения реформы, например, если предложенная система деления федеральных органов исполнительной власти на министерства, федеральные службы, государственные надзоры, федеральные комиссии и российские агентства не оправдывает себя и уже по ходу реформы демонстрирует свою нецелесообразность, возможна корректировка такого развития реформы. Если, к примеру, бизнес не перестает заявлять о неэффективности антикоррупционных механизмов, то есть если хотя бы один из акторов системы, на которую направлены изменения, реагирует негативно, необходим пересмотр положений по данному вопросу. Следует, правда, учитывать возможность субъективного отношения того или иного актора к данному вопросу, и только внимательно изучив это отношение, приступить к изменению аспектов реформы. Главным является своевременность реакции системы на проводимые изменения, иначе, когда решения «вступят в свою полную силу и начнут активно воспроизводиться, время для корректировки будет упущено. Релевантные данные об исследовании могут быть также получены благодаря мониторингу, особенно если «ввести систему полезных индикаторов» [60; p. 921].

Оценивание *ex-post* может проводиться после того, как определенный объем пунктов реформы уже выполнен. Такое оценивание может быть применено как после завершения всей административной реформы для сравнения полученных результатов с поставленными задачами, так и после определенного пери-

ода проведения реформы, даже если она еще не завершена. Такой вид оценки принято называть суммирующим [60; р. 924]. Очевидно, что одновременно не удастся проанализировать все аспекты проводимой или проведенной реформы. Оценивание административной реформы в России находится пока еще на стадии развития, поэтому целесообразно выделить следующие вопросы для рассмотрения:

- *результаты реформы*: какие результаты были получены после проведения реформы? являются ли эти результаты лучше или хуже ожидаемых? В этом пункте необходимо заметить, что для выявления результативности «упорядочения государственных функций и определения оптимальной для исполнения этих функций структуры исполнительной власти» [11] представляется необходимым выработать критерии эффективности органов государственной власти;
- *затраты*: какие ресурсы были затрачены на проведение реформы? правильно ли эти ресурсы распределялись? Здесь нужно применить анализ бюджетных расходов. Экономический анализ политики направлен на сравнение соотношения затрат с полученными результатами, то есть главной целью является достижение максимальной выгоды, располагая определенными ресурсами, либо достижение определенных условий при использовании минимальных затрат, а также получение информации о правильности их распределения. Необходимо отслеживать денежные потоки и в ходе реформы, и при подведении ее итогов;
- *сервис*: были ли достигнуты необходимые функции государственных органов? как выполнение этих функций сказалось на диалоге с обществом? В результате мониторингов общественного мнения, проведения опросов, интервью, фокус-групп и наблюдений проанализировать данные, полученные от людей, которые сталкиваются с работой органов

власти, тем самым сделать выводы об эффективности выполнения пункта реформы, направленного на открытость и прозрачность деятельности государственных органов.

Возможно, большинство попыток административных реформ в конечном счете вызывают вопросы о том, работает ли реформа, достигнуты ли цели и оправдали ли результаты затраты. Часто на эти вопросы либо не дается ответа, либо ответы носят очень формальный характер. Политическому руководству, которое поддерживало реформу, может быть неприятно, что появляются сообщения о том, что реформа не очень хорошо развивается. Оно может быть обеспокоено тем, что не может проверить такого рода сигналы и получить достоверную информацию. Общественность также может быть разочарована тем, что шумная кампания, предшествующая реформе, не приносит результатов, которых она ожидала. Но широкие слои населения не могут судить, возникла ли проблема из-за неправильных идей и ошибок в планировании реформы, отхода от первоначальных планов во время процесса реализации реформы или из-за непродуманного ее осуществления. Возможно, общество просто неправильно понимает, каков ожидаемый результат. По этим причинам многие страны находятся сейчас на разных этапах поиска более надежных путей оценки результатов административной реформы; налицо потребность в разработке средств количественной и качественной оценки как процесса осуществления реформы, так и оценки ее итогов [см.: 41, 57, 54]. Слишком преждевременная оценка может быть несправедлива, так как нередко требуется время, чтобы привыкнуть к нововведениям и чтобы они заработали как ожидалось. Но слишком долгая задержка может привести к тому, что возникшие проблемы будут усложняться, прежде чем они будут обнаружены, а реформируемый институт попадет под критику до того, как попытается что-то исправить. А Монвариан описывает следующий подход к такой дилемме: начать замеры эффективности рефор-

мы, как только изменение начнет действовать, даже если полностью оценить успехи можно будет только намного позже. Таким образом, самые серьезные недостатки нового реформированного состояния государственного института могут быть замечены на ранних этапах и можно предпринять срочные корректирующие действия, а также можно избежать резкой критики со стороны, когда недостатки разрастаются, и публичная вера в реформу подорвана [50; р. 584]. В этой связи А. Халачми утверждает, что оценка хотя необходима, но опасна. Он указывает, что независимые критики часто создают себе репутацию на критике результатов реформы, подчеркивая, что они не принесли желаемых результатов. Такие оценки ангажированы и, как правило, игнорируют показатели, не вписывающиеся в их критическую картину результатов реформы. В качестве противодействия таким попыткам может быть использование независимых аудиторов и консультантов из частного сектора, хотя надо признать, что последние могут сглаживать основания для обоснованной критики, чтобы снискать расположение пересматриваемого института [42].

Оценка государственного и муниципального управления. В теории оценок эффективности и результативности считается аксиомой, что наиболее сложным их объектом является управление сложными многофункциональными системами, и в первую очередь государственное управление, оценки которого должны объективно характеризовать эффективность и результативность одновременного решения множества глобальных и локальных, стратегических и тактических, внешнеполитических и внутригосударственных, общенациональных и отраслевых, общегосударственных и региональных задач, причем, как будет показано далее, результаты их решения (или нерешения) далеко не всегда напрямую связаны с качеством государственного управления [18; с. 37].

В сложно устроенных федеративных государствах с официально принятой системой территориальной децентрализации вла-

сти, где федеральные, региональные и местные органы при всей их формальной самостоятельности в большинстве случаев разделяют ответственность за конечные результаты состояния и развития общества, проблема получения объективных, параметрически и количественно выраженных оценок деятельности каждого уровня управления в отдельности, часто представляется вообще неразрешимой. Тем не менее потребности в объективной оценке деятельности органов исполнительной власти и отдельных мер по ее реформированию настолько велики, что даже учитывая вышеприведенные соображения о трудностях методологического и информационного характера, различные предложения и рекомендации по этому поводу появляются и публикуются весьма часто. Дополнительный стимул появления таких предложений и рекомендаций возник в период «укрепления вертикали власти» и начала административных реформ, когда потребовалось убедительно (желательно «с цифрами в руках») показать, во-первых, недостатки подлежащей реформированию системы государственной и местной власти, во-вторых, ожидаемые позитивные результаты предлагаемых административных преобразований и, в-третьих, выполнение руководителями федеральных и региональных органов власти порученных им действий по реализации административной реформы [18; с. 38].

Результаты оценки деятельности государственных и муниципальных органов определяются Приложением к «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах» и Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 «Об утверждении положения о разработке сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы». Оба этих документа исходят из предположения о том, что показатели, характеризующие деятельность органов исполнительной власти и эффективность (результативность) государственного уп-

равления, существуют (присутствуют в каких-то официальных материалах) или могут быть корректно исчислены. В Постановлении Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 говорится о том, что одной из целей разработки Сводного доклада о результатах деятельности Правительства РФ является «повышение эффективности среднесрочного планирования деятельности Правительства РФ», а сам Сводный доклад должен содержать «показатели деятельности Правительства РФ», «результаты деятельности Правительства РФ», «значения показателей целей деятельности Правительства РФ», «основные количественные и качественные характеристики планируемых реформ и проектов развития, а также их ожидаемые результаты, финансово-экономические последствия и оценку степени их влияния на результат деятельности Правительства РФ в плановом периоде и на перспективу», а также указание по каждой (!) «планируемой реформе и проекту развития промежуточных и конечных результатов, включая количественно измеримые показатели и их планируемые значения».

Проблема, однако, заключается в том, что до сих пор оценка деятельности Правительства РФ, отдельных федеральных органов исполнительной власти, региональных правительств и муниципальных администраций неизбежно отождествляется с оценкой развития социально-экономической ситуации на территории страны (с этих позиций оценивается деятельность Правительства РФ), региона и муниципального образования (это повод для оценки, соответственно, деятельности региональных и местных органов исполнительной власти). Однако, как отмечают В.Н. Лексин, И.В. Лексин и Н.Н. Чучелина, подобные отождествления представляются не совсем логичными. Во-первых, в таком подходе явно прослеживаются неприемлемые в настоящее время традиции советского прошлого, когда административно-плановый принцип управления как «ответственности

за всё», предлагал наличие объекта управления полностью зависимого от субъекта управления, в руках которого были рычаги по распоряжению всей собственностью, всеми ресурсами и всеми работниками. В современной России основным действующим лицом на поле экономики и даже социальной сферы (занятость, заработки, отчисления в социальные фонды, формирование доходов бюджетов всех уровней) выступают частные лица и компании, которые по подавляющему большинству своих действий связаны не с органами власти, а с законами рыночной экономики. Во-вторых, этот подход недостаточно системный. В структурно сложных институтах гражданского общества, экономики, социальной сферы, финансов все связано сильнейшими причинно-следственными связями. Можно, к примеру, изменить распределение налогов между уровнями территориального устройства страны, например, оставить муниципальным образованиям весь подоходный налог, все налоги на недвижимость и все налоги на малый бизнес (то есть воспроизвести не худшую зарубежную практику), и в половине населенных пунктов России тотчас выправится ситуация без какого-либо улучшения деятельности местных органов власти. И, наоборот, рост тарифов на электроэнергию, предпринятый естественной монополией, может перечеркнуть все действия муниципального руководства по стабилизации социальной ситуации в малых населенных пунктах. В-третьих, и это самое главное, административно-управленческая деятельность есть особый вид деятельности, где качество управления измеряется параметрами, которые, несомненно, связаны с конечными результатами экономического, социального, финансового состояния страны, регионов и муниципальных образований, но связаны лишь косвенно, участвуя в их формировании, но не формируя их конечные параметры. Пресловутый, за все отвечающий «стрелочник» должен отвечать только за правильность перевода стрелок, за правиль-

ность направления движения поезда, но не за количество и качество перевозимого груза [18; с. 37].

Таким образом, возникает методологически сложная и политически уязвимая задача вычленения результатов деятельности органов исполнительной власти, во-первых, из совокупного результата действий всего общества и, во-вторых, из совокупного результата деятельности двух других ветвей власти — законодательной (никогда не отвечающей за качество принятых законов) и судебной (крайне редко отвечающей за свои решения) [38; р. 46]. Последнее исключительно важно, поскольку поведение и мотивации независимых от исполнительной власти сил (бизнес, граждане и др.), а также принятые законы и судебная практика исключительно сильно формируют направление и конечные результаты развития социально-экономической ситуации в стране в целом, в каждой отдельной сфере реализации общественных отношений, в каждом регионе и в муниципальном образовании.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Агафонов В., Агафонов В.* Анализ стратегий и разработка комплексных программ. М.: Наука, 1999.
2. *Атамчук Г.В.* Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. М.: Политиздат, 2000.
3. *Атамчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2006.
4. *Атамчук Г.В.* Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М.: Проспект, 2003.
5. *Байнова М.С.* История государственного управления в России. М., 2006.
6. *Богданов А.А.* Всеобщая организационная наука (Тектология). Ч. 1. Л., М., 1925.
7. *Быкова А.* Организационные структуры управления. М., 2003.
8. *Вебер М.* Избранные произведения. М.: Наука, 1990.
9. *Глазунова Н.И.* Государственное (административное) управление. М., 2006.
10. *Глазунова Н.И.* Государственное управление как система. М.: Из-во ГУУ, 2001.
11. Доклад ГУ-ВШЭ «Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм» www.hse.ru/pressa2002/default.php?Show=572&selected=68
12. *Дункан Дж.* Основополагающие идеи в менеджменте. М.: Дело, 1996.
13. *Дьяконов И.М.* Пути судьбы // Знание-сила. 1988. № 9.
14. История управленческой мысли. Учебник / Под ред. В.И. Маршова. М., 2005.

15. Краткая философская энциклопедия. М., 2002.
16. *Куликов В.И.* История государственного управления в России. М.: Академия, 2003.
17. *Купряшин Г.Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Управление. Эл. журнал. 2003. №1 // www.spa.msu.ru/e-journal/1/21_1.php
18. *Лексин В.Н., Лексин, И.В. Чучелина Н.Н.* Административная реформа в Российской Федерации. Нормативная база, проблемы реализации, рекомендации // www.federalism.ru/docs/rt_09.06_lek.doc
19. *Манхейм К.* Человек и общество в эпоху преобразования. М., 1992.
20. *Маршев В.И.* История управленческой мысли. М., 2005.
21. *Милицберг Г.* Структура в кулаке. Создание эффективной организации СПб., 2001.
22. *Моисеев Н.Н.* Тектология Богданова — современные перспективы // Вопросы философии. 1995. № 8.
23. Насущные задачи реформы исполнительной власти. Тезисы доклада ГУ-ВШЭ от 14 января 2004 г. [www.hse.ru/prensa2002/default.php?category=supcat_id_6&subcategory=subcat_id_8&s \[XX47\]](http://www.hse.ru/prensa2002/default.php?category=supcat_id_6&subcategory=subcat_id_8&s [XX47])
24. Насущные задачи реформы государственного управления. Пояснительная записка к докладу. www.hse.ru/prensa2001/default.php?Category=supcat_id_4&sub category = subcat_id_12&s
25. Органы исполнительной власти: функции, типы, экономический механизм. <http://www.hse.ru/temp /2002 /pres-konf1009.htm>
26. Очерки истории Санкт-Петербургской епархии. СПб., 1994.
27. Правительство Российской Федерации. Распоряжение от 25 октября 2005 г. № 1789-р // www.admhmao.ru/adm_reform/1789.htm

28. Правовая основа административной реформы. www.rspp.com.ru/articles?fid=55&aid=72&PHPSESSID=aa416f657706710900a68c061595414
29. *Прохоров А.П.* Новая европейская бизнес-модель. М.: Вершина, 2007.
30. *Прохоров А.П.* Русская модель управления. М.: ЭКСМО, 2006.
31. Реформа органов исполнительной власти в России: взгляд ГУ-ВШЭ <http://www.hse.ru/temp/2002/preskonf1009.htm>
32. Реформы Петра I. Сборник документов / Сост. В. И. Лебедев. М., 1937.
33. *Соловьев А.И.* Теория принятия государственных решений. М., 2004.
34. *Тарасов И.Т.* Основные положения Л. Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев, 1864.
35. Тезисы доклада А. Шохина по административной реформе на заседании бюро правления РСПП 14 мая 2003 г. www.rspp.com.ru/articles?aid=87&printversion&PHPSESSID=2b7b90ca538e7804c9a16e092
36. *Холл Р.* Организации. Структуры, процессы, результаты. СПб., 2001.
37. *Цейтлин Р.С., Сергеев С.А.* История государственного управления и муниципального самоуправления в России. М.: Омега-Л, 2006.
38. *Beaumont E.* Democracy and public administration reform linked // The public manager: the new bureaucrat, Spring 1999. Vol. 28, № 1. P. 44–47.
39. *Emerson R.M.* Power-dependence relations // American sociological review / 1962. Vol. 27. P. 31–41.
40. Evaluation cookbook / Learning technology dissemination initiative <http://www.icbl.hw.ac.uk/ltidi/cookbook/contents.html>
41. *Frederickson G., Smith K.* Public administration theory primer. Boulder (Colorado), 2003.

42. *Halachmi A.* Performance measurement and government productivity // *Work study*. 2002. Vol. 51. № 2. P. 63—73.
43. *Keen M.* Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customers Administration. N.Y., 2003.
44. *Ketti D.* The transformation of governance: public administration for twenty-first century America. Baltimore, 2002.
45. *Levy R.* Ex Ante evaluation: a practical guide for preparing proposals for expenditure programmes // *International journal of public sector management*. 2004. Vol. 17. № 2. P. 166—177.
46. *Mannheim K.* Contemporary sociology knowledge. L., 1989.
47. *Mannheim K.* Freedom, power and democratic planning. L., 1950.
48. *March J.* The power of power // *Varieties of political theory* / Ed. by D. Easton. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976.
49. *Mises L.* Human action. A treatise on economics. 3d revised edition. N.Y., 1999.
50. *Monavvarian A.* Analysis of the perceived degree of success of reform efforts: reform agents' perceptions // *Journal of management development*. 2004. Vol. 23. № 6. P. 579—595.
51. *Peteri G.* Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe. Berlin, 2003.
52. *Pfeffer J.* Power in organization. Marshfield (Mass.): Pitman publ., 1981.
53. *Robert C. Shirley, Michael H. Peters, Adel I. El-Ansary,* Strategy and policy formulation: A Multifunctional organization. 2nd edition. New York, 2001.
54. *Rondeaux G.* Modernizing public administration: the impact on organizational identities // *International journal of public sector management*. 2006. Vol. 19. № 6. P. 569—584.
55. *Rosenbloom D., Kravchuk R.* Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector. N.Y., 2004.

56. *Shafritz J., Russell W.* Introducing public administration. N.Y., 2004.
57. *Skelün P.* New public management reform and the construction of organizational identities // International journal of public sector management. 2004. Vol. 17. № 3. P. 2513263.
58. *Stillman R.* Public Administration: Concepts and Cases. N.Y., 2004.
59. The Program Evaluation Standarts. The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation <http://www.wmich.edu/evalctr/jc>
60. *Wollmann H.* Evaluation and public-sector reform in Germany: leaps and lags / H. Wollmann (ed.). Berlin, 2003.
61. *Wollmann H.* Local government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves / Public Administration. 2000 Vol. 78. № 4. P. 915—936.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

Локтионов Михаил Вячеславович

**Государственное управление:
проблемы методологии и реформирования**
Монография

Директор издательства	Е.А. Мухаматулина
Главный редактор	О.В. Сафуанова
Корректор	Т.Ю. Барышникова
Оригинал-макет	С.В. Иванова
Дизайн обложки	А.В. Гущина

Издательство «Генезис»
129366, Москва, ул. Б. Галушкина, д. 10, корп. 1

Оптовая закупка книг издательства
(495) 682-54-42, 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

Интернет-магазин
www.genesisbook.ru

Подписано в печать 26.04.2010. Формат 60x84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. - печ. л. 9,77
Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в полном соответствии
с качеством диапозитивов в типографии
«Дом печати — ВЯТКА»
610033, г. Киров, ул. Московская, 122