



**Г.В. АТАМАНЧУК**

**ПРОБЛЕМЫ  
УПРАВЛЕНИЯ  
И УПРАВЛЯЕМОСТИ  
В ОБЩЕСТВЕ**

**ИЗБРАННОЕ**







СОДЕРЖАНИЕ

УДК 316.1  
ББК 67  
А 91

НАЦИОНАЛЬНО-УНИВЕРСИТЕТСКИЕ  
ДЕПАРТАМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ

РОССИЙСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
БИБЛИОТЕКА

Г.В. Атаманчук

# ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЯЕМОСТИ В ОБЩЕСТВЕ

Избранное



Москва Издательство РАГС

2011

УДК 351.71  
ББК 67  
А 92

РОССИЙСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
БИБЛИОТЕКА

7808-13

**Атаманчук, Г.В.**  
**А 92** Проблемы управления и управляемости в обществе: Избранное / Г.В. Атаманчук. — М. : Изд-во РАГС, 2011. — 384 с.

ISBN 978-5-7729-0596-8

Эти небольшие отрывки из публикаций разных лет сведены вместе для того, чтобы еще раз, в сжатой форме, показать суть авторской концепции объективно обусловленного, субъективно обоснованного и социально эффективного государственного управления и с грустью отметить, что за традиционное игнорирование управленческой идеологии, знания и опыта народу приходится платить непосильную цену.

Для тех, кто верит в Россию, искренне ей предан, хочет ее укрепления и роста авторитета.

ISBN 978-5-7729-0596-8

УДК 351.71  
ББК 67

© Издательство РАГС, 2011  
© Атаманчук Г.В., 2011



2011158700

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Вместо предисловия</i> .....	5
---------------------------------	---

### Раздел I

#### АНАЛИЗ АВТОРИТАРНО-БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ДЕФОРМАЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ

К вопросу о взаимосвязи субъектов и объектов социального управления .....	19
Управляемые объекты: структура и закономерности в системе государственного управления .....	33
Социальный механизм формирования и реализации советского государственного управления .....	46
Некоторые вопросы оптимизации управляемых объектов .....	57
Эффективность управления – условие интенсификации общественного развития .....	61
Обратные связи в управлении .....	65
Гуманитарное знание и производственные стереотипы общественной жизни. Доклад на VI Конгрессе Всемирной ассоциации социальной философии в Эдинбурге (Великобритания) в 1989 г. ....	70
Что мешает «перестройке» .....	76
К вопросу об истории и содержании понятия государственного управления .....	86
Законы общественной жизнедеятельности и государственное управление .....	105
Бюрократизм как наследие и стереотип .....	124

### Раздел II

#### ОБОСНОВАНИЕ ТЕОРИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО И ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

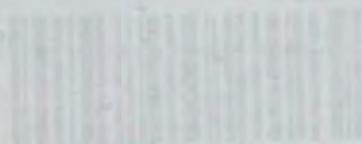
История делается только раз .....	141
Будущее опирается на прошлое .....	168
Об идеологии российской государственности .....	190
Политический процесс и государственная политика .....	198

Фрагменты концепции демократического и эффективного государственного управления .....	209
Многообразие — условие устойчивости и динамизма системы государственного управления .....	212
Структура правового регулирования.....	218
Смысл объективации управления .....	221
Комплексный характер результатов государственного управления ...	225
Виды эффектов управления.....	229
Измерение эффективности государственного управления.....	235
Предназначение власти .....	246
«Опережающее состояние» управления.....	249
Кризис интеллекта и слабость управляющих .....	259

### Раздел III

## СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПЕРСОНАЛ УПРАВЛЕНИЯ

Доклад о государственной службе 1992 года.....	265
Методологические предпосылки концепции государственной службы Российской Федерации.....	281
О сущности и миссии государственной службы.....	307
О подготовке кадров местного самоуправления.....	313
Управленец — профессионал особых качеств .....	316
Развитие персонала управления.....	346
<i>Заключение</i> .....	379
Книги автора .....	382



201158700

## *Вместо предисловия*

Каждому, наверное, понятно, что из более чем 670 опубликованных печатных листов мыслей, которые в течение десятилетий представлялись обществу, выбрать около 25-ти тех, которые были бы не только содержательны, но и актуальны сегодня, мне было довольно *трудно*. Ведь тот, кто занимается *теорией управления*, отражающей *практику управления*, вынужден в своих анализах и оценках, размышлениях и констатациях идти в ногу со временем, видеть реалии жизни, на них опираться и предлагать какие-то свои подходы к разрешению возникающих противоречий, неувязок и проблем. Логично, что во многих суждениях на злобу дня неизбежны конъюнктурные примеси, без которых не вышли бы в свет сами публикации. Как в прошлые времена, так и в сегодняшние, надо *уметь читать*, выделять личные суждения авторов из вынужденного обрамления. Увы, такова действительность.

Поэтому полагаю целесообразным дать вступительные пояснения к тому, с чем вы, читатели, будете еще раз — а кто-то и впервые — знакомиться. Наше время отличается множеством пишущих, говорящих и изображающих. Информационные средства плюс постмодернизм этому весьма способствуют. И в безбрежном потоке информации все чаще уже не наблюдается *лицо автора*. Он отождествляется либо сливается с другими, тем более что ему приходится пользоваться одним и тем же языком, скажем, русским, и употреблять действующие в нем понятия, термины и слова. Отсюда и идет кричащий контраст: среди пишущих, говорящих и изображающих — короче, «интеллектуалов», представителей элитной (бомондной) интеллигенции — вроде бы обилие талантов, многознающих, высокомыслящих и прочее (модных, «звезд» во всех отраслях), а вот дела в стране по самым важным сферам человеческой жизни вершатся не лучшим образом. И чем больше эйфории в пустословии, тем почему-то более неблагоустроенной становится наша объективная реальность. Ресурсов и

усилий тратится много, а осязаемых результатов получается намного меньше. Причем все это «картинка» не только сегодняшнего или вчерашнего дня, но и ближней либо дальней истории.

Основным импульсом и движущей силой общественных явлений, отношений и процессов является, конечно, *личностное сознание*, определяющее и формирующее *общественное сознание* — творящие все в нашей жизни. Я не могу отвечать за всех, поскольку каждый должен брать на себя и нести *личную ответственность*. Начинать разбираться во всем надо хотя бы с индивидуального, но откровенно и честно. Интеллектуальный продукт, от которого и идут дела жизни, создается сознанием людей, а само сознание с учетом его природного, генетического потенциала формируется той конкретной жизнью, которая выпадает соответствующему человеку. Скорее всего, всем известно, что *мышление, чувства и воля* людей (их мировоззрение, мироощущение и миродействие) отражают то, что им удалось увидеть, узнать, пережить, как бы «преломить» сквозь свой разум, душу и тело.

Считается, что именно в дошкольные и школьные годы в человека «загружается» основной состав и объем его идеалов, ценностей, целей, мотивов и установок, руководствуясь которыми он потом отслеживает, анализирует и оценивает все происходящее в жизни. Моя судьба щедро преподнесла мне уроки, которые надо было выдерживать и осваивать. На восьмом году моей жизни началась Великая Отечественная, и мне с матерью и двумя младшими сестрами пришлось под бомбежкой эвакуироваться из г. Риги и девять суток в *теплушке* добираться до ст. Сергач Горьковской области. А там дальше — до глухой деревни Березня, где я пошел в первый класс начальной школы, в которой в одной комнате училось по два класса. Успели получить от отца одно письмо, в котором он просил меня хорошо учиться. Вторым, 6 ноября 1941 г., было извещение о том, что он погиб 18 сентября под Ленинградом. Мы у деда Тукая на небольшой кровати, где спали четверо человек поперек ее, в том, в чем бежали от фашистов, *должны были начать выживать*. В 1944 г. маму с нами мобилизовали на восстановительные работы в Сталинград. А оттуда в поисках куска хлеба и школы по разрушенной территории пришлось (с разными остановками) проехать до Западной Украины. 10 классов я окончил за 9 лет, пройдя через 8 сельских и районных школ, русских и украинских. После того как я окончил военное авиационное

училище, судьба посчитала необходимым забросить меня на Камчатку — видимо, для того, чтобы я познал быт, сохранившийся от военных лет, да к тому же чтобы несколько раз проехал по стране и пролетел над ней. И когда в 25 лет поступил в университет и приступил к систематическому образованию, я уже успел достаточно глубоко, разносторонне и масштабно *познать суть* (или: соль) жизни миллионов тружеников и воинов по многим местам нашей огромной страны.

Вспоминаю об этом (исходном) для того, чтобы сказать, что я давно знаю нашу объективную реальность, иными словами, *правду подлинной, народной жизни*, которая и предопределила мое мышление и поведение в служебной и научно-педагогической деятельности. Исходя из этого меня никогда особо не восхищали, не смущали и не ставили в тупик суждения и постулаты самых уважаемых и великих мыслителей и «начальников». Все, что они провозглашали и утверждали, я соотносил с объективной реальностью жизни трудящихся и пытался понять (даже применительно к себе лично), отчего такая разница — а порой и пропасть — между «верхами» и «низами». Однако тщательное штудирование мировых и национальных классиков истории, философии, социологии, экономики, политики, государство- и правоведения, психологии и других наук, без знания которых невозможно заниматься теорией и практикой управления, не приносило мне удовлетворительного ответа. Приходилось думать, изучать, осмысливать самому.

Оказалось, что управление как общественное (социальное) явление *не вычленено* среди массы естественных и искусственных регулятивных механизмов. Его либо отождествляли с последними (генетика, кибернетика, механические (теперь информационные) системы и т. д.), либо сводили к проявлениям силы власти, причем в одном аспекте — *команды*. Исходя из этого обычным было исследование статусов и элементов деятельности субъектов власти (государственной, собственности, политических и общественных структур), их носителей и представителей. *Феномену власти*, его величия и таинственности посвящено начиная с времен египетских фараонов и восточных деспотий огромное количество творений человеческого разума и рук. И сегодня никак не успокаиваются в увековечении памяти императоров, королей, шахов, вождей, президентов и иных властителей.

А вот о том, что же происходило под разными «руководителями», как жили, трудились, воевали, страдали и что выдерживали трудовые массы, в научной мысли предпочитали помалкивать. За «парадами» подлинных или мнимых успехов и побед старались *не замечать их цены*. Трудящимся традиционно отводилась роль исполнителей, подчиненных, подданных, «винтиков», наемных работников. Главное было сведено к *второстепенному*: правда народной жизни редко кого привлекала. Тем самым мне ничего другого не оставалось, как ввести в теорию управления понятие «управляемые объекты» в особой интерпретации и уже в соответствии с ним совсем по-новому описывать смысл управления и взаимозависимости в любой управленческой системе, т. е. связывать субъекты власти с объективной реальностью бытия миллионов людей и обосновывать ее влияние на них (по принципам прямой и обратной связи). Было четко и доказательно сформулировано, что управляемые объекты (в любой управленческой системе) представляют собой деятельность людей по производству, а в какой-то мере и потреблению (в коллективных формах) *материальных и духовных продуктов и социальных условий индивидуальной и общественной жизни*.

Значит, для управления управляемые объекты *первичны, приоритетны*, поскольку в них создаются орудия производства и потребительские ресурсы (ценности): продовольствие, одежда, жилье, средства коммуникации, обороны, безопасности, знания, художественные произведения и т. д. И еще: если управляемые объекты образуются посредством деятельности людей (а не функционированием механизмов, машин, комплексов, роботов и еще чего-то), то, следовательно, в них проявляют себя *сознание, потребности, интересы, цели, мотивы* и многое другое, что присуще только человеку. Тем самым управляемые объекты обладают определенными *свойствами, закономерностями, организацией, уровнем развития*, что необходимо знать и учитывать субъектам власти. Собственно говоря, сами субъекты власти становятся таковыми лишь потому, что управляемые объекты производят для них *ресурсы*, которыми они *владеют, пользуются и распоряжаются*. Своим существованием они *обязаны* управляемым объектам, что, естественно, не умаляет их интеллектуального, организующего и регулирующего потенциала.

Разумеется, что названный подход к управлению (разных видов) не нашел понимания и поддержки в научных кругах, тем более среди руководящего звена субъектов власти. Ведь он противостоял пониманию управления как деятельности субъектов власти и ориентировал его в аспекте *целеполагающего, организующе-регулирующего (управляющего)* воздействия на управляемые объекты, что и должно активизировать, рационализировать, модернизировать и т. д. *воспроизводственную деятельность людей* и их организованных структур, повышать ее продуктивность и эффективность. В провозглашенном подходе устоявшиеся парадигмы (модели), отражающие управленческие явления, отношения и процессы, требовали коренного пересмотра, отказа от многих из них, возвращения субъектов власти, особенно высших уровней, в ситуации реальной, объективной жизни трудящейся массы людей. Создавались условия и предпосылки для *гармоничного, целостного и устойчивого развития* общества. Вводился в действие *кругооборот* отношений между субъектами и объектами управления в рамках управленческих систем (от государства до малых фирм), при котором субъекты власти наполняли бы свои решения и действия запросами управляемых объектов (процесс *объективизации*), а управляемые объекты стремились сполна и качественно исполнять управленческие решения и действия (процесс *объективации* — превращения субъектного в объектное).

Использование предложенной обществу и, конечно, субъектам власти теоретической модели управления как субъектно-объектного взаимодействия людей, ориентированной на *социальную эффективность*, открывало простор для успешного решения множества социально-экономических, политических, идеологических и духовно-культурных проблем, позволяло суживать социальное расслоение, оптимизировать расходы создаваемых ресурсов, развивать человеческий потенциал, оздоравливать морально-психологический климат в обществе и т. д. и т. п. Все вроде бы просто и очевидно!

Но модель *объективно-обусловленного, субъективно-обоснованного и социально-эффективного управления* не только не была востребована обществом, она даже не привлекла внимание тех, для кого она написана адресно, кто призван был ею заинтересоваться, как говорится, по долгу службы, в силу своего правового и общественного статуса субъектов власти. Причем и в советский период,

когда народное хозяйство начало стагнировать, а партноменклатура все более отрывалась от трудовой массы и меняла свои ориентации, «прозревала», и в уже современный либерально-рыночный и демократический. После краха социализма, наоборот, дистанция между десятью процентами богатых и остальными (в том числе представителями среднего класса) стала такой, какой нет ни в одной стране «старого» капитализма. Сегодня наше общество в тисках финансово-экономического кризиса весьма «стонет», но, к сожалению, никак не хочет разобраться в основах, причинах и факторах происходящего, многие из которых налицо.

Неслучайно тем самым первый раздел «Избранного» обозначен как «Анализ авторитарно-бюрократических деформаций управления». У нас почему-то существует мнение, что авторитаризм относится лишь к прошлому и сегодня его будто бы нет, а бюрократизм усматривается в основном в «проделках» каких-то «чиновников». Мол, они неприветливы с посетителями, затягивают решения, требуют «мзды», не очень компетентны и т. д. Все это правда и должно пресекаться, но то, что делают чиновники по сравнению с субъектами власти (руководителями федеральных и субъектных государственных органов, крупными собственниками, политическими лидерами, хозяевами СМИ и т. д.), — сущая мелочь. Все подчиненные — зависимые люди и, в общем-то, делают лишь то, что им позволено, тем более что весьма обознаны с тем, что, как и почему вершат их *руководители*.

На самом деле определяющие для общества (его состояния и судьбы) авторитарно-бюрократические деформации управления коренятся в другом — в извращенных, неэквивалентных и покрытых тайною взаимоотношениях между субъектами власти и управляемыми объектами в разного рода управленческих системах, особенно крупных, иерархически организованных. По законам властных отношений основная доля ресурсов (любых видов, вплоть до интеллектуальных) сосредоточивается *в руках субъектов власти*, главным образом их первого руководящего лица. Практически все управляемые объекты не знают даже стоимости (цены) создаваемых их трудом ресурсов. Им ведома, по сути, лишь их зарплата (ее минимум), ибо все, что может им перепасть сверх нее, зависит уже от воли властных над ними лиц. Что же касается владения, пользования и распоряжения *созданными ресурсами*, то тут

все находится в ведении первых лиц субъектов власти. Здесь они довольно *свободны*: сами определяют объемы изъятия ресурсов на личное потребление, либо куда их «перебросить» или инвестировать и т. д. В общем, делают с ресурсами то, что считают *«нужным»*. Отсюда и возникали маловразумительные «стройки коммунизма», вкладывания огромных ресурсов в «тупиковые» и научные исследования или в излишнюю гонку вооружения и тому подобное. И ныне, когда человеческий потенциал страны (ее основа основ) находится на довольно низком социально-экономическом уровне жизни, у нас миллиардные суммы направляются в известные (и неизвестные) «престижные» объекты и проекты, в покупку за рубежом производств и недвижимости, в проведение бесчисленных форумов, выставок, презентаций и т. д. Думаю, что каждый прочитавший эти строки, дополнит их собственной информацией. Говоря обобщенно, неведомые обществу, *но масштабные богатства, добываемые на нашей территории трудом нашего населения*, уходят по прихоти наших субъектов власти в какую-то дыру.

В такой стереотипной и массовой (бизнес-структур сейчас много) ситуации расходования ресурсов на неактуальные прихоти трудно ставить и обсуждать вопросы модернизации страны на базе инновационных технологий. Ведь все *новое*, производительное и эффективное реально (в деле) должны осваивать и рационально использовать *управляемые объекты*. Но для этого их необходимо заинтересовывать, стимулировать, развивать, создавать для них условия инициативы, поиска, творчества и т. д. Пока же все складывается таким образом, что при росте безработицы и снижении покупательской способности зарплат на другом полюсе увеличиваются состояния, распределяются объемные бонусы, идет отток капиталов за рубеж, демонстрируется роскошь и т. д. Противоречия – острые и распространяются по еще большому числу управленческих систем. Между тем общество, его политические силы, СМИ, общественное мнение делают вид, что такой проблемы будто бы *не существует*, а если она и есть, то постепенно сама по сути разрешится. Однако мировая история *не знает* такого опыта, когда бы распределительные проблемы решались стихийно, спонтанно, при утолении жажды накопительства. Везде и всегда требовались *разум, нравственность и воля*. Кого конкрет-

но, наверно, понятно, а скорее всего — всех, ибо все хотят жить благополучно.

Очень бы хотелось, чтобы первый раздел был внимательно прочитан и *обдуман*. Особенно обдуман, даже если вы с его суждениями не согласны. Главное состоит в том, чтобы после него вы пристальнее всматривались во все происходящее в стране и рядом с вами, в вашей управленческой системе.

Второй раздел «Обоснование теории демократического и эффективного государственного управления» самим своим названием говорит за себя. В нем помещено несколько фрагментов из массы публикаций, посвященных данному общественному явлению. Центральная и сквозная *идея* (идеология, концепция), приводимая мною через собственное творчество, состоит в том, что государство — это вовсе не государственный аппарат и не только власть (машина, орудие, аппарат и прочие насилия, подавления, репрессии и т. д. — в марксистско-ленинской трактовке), а более сложное и многогранное образование, которое органически включает в себя *территорию* (ресурс жизнедеятельности), *население* (совокупность граждан, многонациональный народ) и формируемую ими *власть*. От последней и воспроизводится *государственный аппарат* (система государственных и муниципальных органов), *государственное управление*, осуществляемое в основном государственным аппаратом, и *государственная служба* — процессуальный порядок осуществления государственной власти и государственного управления.

Такое (причем исторически и теоретически *давнее*) понимание государства опровергает левые и правые (либеральные) до сих пор бытующие представления о государстве как аппарате и тем самым (по логике взаимосвязей) заставляет по-новому рассматривать его *соотношение* с обществом, его компонентами и их структурами. Специально подчеркиваю несколько вытекающих из сказанного мыслей. Прошу обратить на них свой взгляд, поскольку они резко отличаются от того, что у нас говорится, утверждается и делается.

1. Государство есть *форма общества*, которое образовано на его территории и его населением. Значит, то, что делает свободный гражданин, в том числе в бизнесе, использовании собственности, сохранении своего здоровья, семьи, в образовании, искусстве, политике и т. д. и т. п.), в той либо иной мере *касается всех*,

т. е. государства. Другое дело: государственный аппарат со своими авторитарно-бюрократическими реформациями.

2. Государственное управление есть *функциональное проявление сущности государства* (т. е. потребностей, интересов и целей всего многонационального народа), практическая реализация заложенного в нем потенциала *всеобщего* целеполагания, организации и регулирования. Мало иметь много взглядов, подходов, программ и концепций (свобода!), знать о множестве потребностей, интересов и целей жизнедеятельности людей и прочее (информация!), чем часто и ограничивается политическая и управленческая мысль, надо все это еще интегрировать, привести к общему вектору развития и, главное, уметь соединить усилия и ресурсы общества на практическом осуществлении необходимого и задуманного.

3. Государственное управление *связано* с другими видами управления (местным самоуправлением, менеджментом, общественным управлением, групповой саморегуляцией, целесообразным поведением каждого человека), но не противостоит им и не конкурирует с ними, а наоборот, оно *задает* им условия и факторы рациональности, законности и эффективности осуществления. Целое всегда, ради самого себя, способствует сохранению и укреплению своих составных частей (особенное) и отдельных компонентов (идеальное).

Логично, что в виду имеется именно государство как целостность и государственное управление, которое обеспечивает эту целостность<sup>1</sup>. Но у нас специально (ибо это кое-кому очень выгодно) государство отождествляют всего лишь с одной подсистемой его элементов – государственным аппаратом – и вместо того чтобы его совершенствовать, уже 150 лет всю воюют с государством, которое только в XX веке дважды разрушали. Причем характерно, что, разрушая государство, теряют части территории и населения, но почему-то сохраняют авторитарную бюрократию. И никто вроде бы не видит порочных следствий *подмены явлений*. Сегодня (видимо, мало недалекого прошлого) по-прежнему рефреном звучит: «личность выше государства» (как будто государство не состоит из личностей), «государство мешает» (а как оно может мешать, когда больше половины его населения занято в управляемых объектах, «государство должно уйти», его должно

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления. Ростов н/Д., 2001.

быть мало и прочее, прочее. И не понимают, что если «уйдет» наше государство, то на его место придут другие, в которых люди поумнее. При бытующем мышлении нет и *идеологии государственного управления*, которая бы исходила из целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и развития *всего* российского общества. Трудно найти и гражданина, сопричастного и ответственного за состояние страны. Реально руководящее звено государственных и муниципальных органов, за небольшим исключением, которое не делает погоды, сочленилось с нуворишами (компрадорами по отношению к стране) и в основном обслуживает их интересы, выделяя из огромных национальных ресурсов страны кое-что и трудящейся части населения. Бесспорно, за последние 10 лет благополучие людей улучшилось (в сравнении с 90-ми годами), рынок насыщен потребительными товарами. Однако достаточно ресурсы, потребляемые трудящейся массой, *соотнести* с общим (совокупным) объемом создаваемых ресурсов, как картина станет другой.

На указанную тему можно рассуждать много и долго. Она — большая для каждого человека. Читайте подобранные тексты, дополняйте их своими знаниями и сами ищите *истину*. Не берите ничего из просто слов, а выверяйте каждое слово объективной реальностью, состоянием и практикой поведения и деятельности «верхов», «низов» и тех, кто уже на пенсии.

В третьем разделе «Раскрытие сущности и предназначения государственной службы» приводится ряд текстов, характеризующих 20-летнее участие автора (вначале — служебное, а затем теоретическое) в процессах формирования и реформирования государственной службы. Особо хотел бы привлечь внимание к сюжетам «Становление государственной службы Российской Федерации», в котором на документах показано, *кто, что и как* делал с конца 1991 г. до 1994 г. по формированию данного государственно-правового института, а также «Доклад о государственной службе 1992 г.», в котором были изложены мои представления о государственной службе. Доклад широко публиковался в разных изданиях, однако его принципиальные положения не были восприняты в законах о государственной службе Российской Федерации как 1995 г., так и 2003—2004 гг. И здесь дело не во мне, а в *самом подходе* к государственной службе. Вопрос стоит весьма просто: что мы хотим иметь? Действительно государственную службу как

практическое и профессиональное участие *граждан* в осуществлении целей и функций *государства* посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в *государственных органах*. Причем государства как целостности, что совсем по-иному высвечивает сущность государственной службы, ее место, роль, самооценку и ответственность в жизни общества, либо всего лишь субъективистски подобранный слой старательных, лояльных, дисциплинированных («верноподанных») подчиненных, призванных обеспечивать исполнение полномочий федеральных и субъектных государственных органов и, главное, *лиц*, замещающих должности непосредственного исполнения полномочий государственных органов (ст. 1 ФЗ № 58 от 27 мая 2003 г.). Пока принят второй вариант, который, между прочим, после принятия ФЗ № 79 от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ» весьма поспособствовал буквально всплеску коррупционности. Ведь *определяющими* в нем были признаны руководитель государственного органа и его «команда». Они-то реально и управляют и, логично, в собственных интересах и по своему усмотрению. Странное состоит в том, что те, кто создал такую государственную службу, еще удивляются тому, что она породила массовую безответственность государственных и муниципальных служащих. Не служат они государству, Конституции, законам и т. д., а исключительно *своим начальникам*. В этом отношении, несомненно, интересна статья «О сущности и миссии государственной службы» 2009 г., которая, как и все предыдущие публикации, не вызвала никакого отклика среди тех, кто уже начал новую Программу реформирования и развития той же самой модели Государственной службы РФ на 2009–2013 гг. стоимостью 691 млн руб.

Во второй части раздела помещено несколько сюжетов о формировании и развитии *персонала управления*. Это — мое выступление перед руководителями государственных органов РФ в присутствии Президента РФ 17 февраля 1995 г., а также размышления о некоторых особенностях профессиональных качеств управленцев и способах их развития в процессе карьеры. У нас немало говорится о кадровой политике, кадровой работе, профессиональной подготовке и переподготовке кадров и иных делах, в обозначение которых вкладывается слово «кадры». На самом деле системы подбора, воспитания и расстановки кадров в рамках всего го-

сударственного аппарата *не существует*. Превалирует локальная практика, при которой каждый руководитель после замещения своей должности сам подбирает нужных и удобных ему лиц. Эта проблема давняя, уходящая в глубь веков и требует, конечно, совсем другого подхода во время постиндустриализма, *выдвигающего* на первый план *интеллект и нравственность*. Но «начальство» полагает, что интеллект только у него и немного у его команды, остальные могут только слушаться и подчиняться. К тому же еще и восхищаться «начальством». Все сказанное я лично прошел за 60 лет службы Отечеству.

В общем, «Избранное» построено *структурно* так, что подобранные тексты хронологически и логически между собой связаны и образуют достаточно четкую картину моих исследований объективной реальности управления и управляемости (как его следствия) в обществе. Они могут быть и пособием для тех, кто изучает данную проблематику или хочет повысить свой теоретический уровень. Главное: не будьте безразличны к высказанным мыслям, которые всегда возникали от беспокойства за Родину и боли от страданий ее населения. И если я в чем-то ошибался, то это были честные и добросовестные ошибки — не ради себя (человеку не так уж много и надо), а ради страны.

И последнее: обращайтесь внимание на время публикаций; вспоминайте ситуации тех лет; *свяжите* игнорирование их с последующими объективными событиями и, что может быть интересным, возврат общества к таким же через десятилетия. Научность имеет место тогда, когда сказанное подтверждается жизнью, ее объективными фактами и тенденциями.

Г.В. Атаманчук

## Раздел I

### К ВОПРОСУ О ВЗАИМОВЯЗНИ СУБЪЕКТОВ И ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## АНАЛИЗ АВТОРИТАРНО-БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ДЕФОРМАЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ

Управление в обществе (или административном) имеет двойную природу: оно определяется как взаимодействие одной (бюрократической) системы на другую (социальную) в целях организации или улучшения ее функционирования, в соответствии с поставленной программой или задачей управления. В последние годы в литературе появилось много работ, посвященных разработке социологических исследований социального управления<sup>1</sup>. В этой литературе, что в социальном смысле, выделяется область взаимодействия между субъектами и объектами управления: семья, школа, промышленная организация, администрация и другие системы.

Это определение, как и все остальные, тем, что в социальном управлении основным элементом взаимодействия и управленческой системы выступают социальные институты, люди, общности, и сущность управления состоит в возможности влияния одного (или нескольких) институтов, органов управления на сознание и поведение других людей (индивидов, объектов). И субъекты, объект и управление

<sup>1</sup> См. например: Вайсберг, 1967, с. 14; Рау, 1962, с. 17.

<sup>2</sup> См. например: Б.Д. Зинин, С.В. Писовин, в сборнике научных исследований М. 1971, т. 40; Миллер, 1962; Диндраман, 1962 и другие работы, опубликованные в М., 1962, с. 10-17.

<sup>3</sup> См. например: работы в Г. Адельсон, П.М. Гинзбург, Г.П. Попов и др.



## К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ СУБЪЕКТОВ И ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Методология науки социального управления представляет собой сложный комплекс самых разнообразных вопросов. Из их числа рассмотрим лишь некоторые, на наш взгляд, еще недостаточно исследованные, а вместе с тем имеющие существенное значение для повышения эффективности управления. Речь пойдет, в частности, о специфике взаимосвязи субъектов и объектов управления и соответственно об отражении этой взаимосвязи в основных принципах социалистического управления.

\* \* \*

Управление в общем (или кибернетическом) виде большей частью определяется как воздействие одной (управляющей) системы на другую (управляемую) с целью поддержания или улучшения ее функционирования в соответствии с намеченной программой или задачей управления<sup>2</sup>. В последние годы вышла значительная литература, посвященная разработке специфических особенностей социального управления<sup>3</sup>. В ней отмечается, что в социальных системах взаимосвязь между субъектами и объектами управления более сложна, принципиально отлична от взаимосвязей в других системах.

Это определяется, во-первых, тем, что в социальном управлении основным элементом управляющей и управляемой систем выступают социальные институты, люди, общности, и сущность управления состоит в воздействии одних людей (или социальных институтов, органов управления) на сознание и поведение других людей (или целых общностей). И субъекты и объекты управления

<sup>1</sup> Печатается по: Вопросы философии. 1974. № 7. С. 29–37.

<sup>2</sup> См.: Утеуш В.Э., Утеуш З.В. Введение в кибернетическое моделирование. М., 1971. С. 40; Моисеев В.Д. Центральные идеи и философские основы кибернетики. М., 1965. С. 52–57.

<sup>3</sup> См., например, работы В.Г. Афанасьева, Д.М. Гвишиани, Г.В. Попова и др.

здесь в известном смысле однокачественны. Во-вторых, объекты управления, на которые направлено действие управляющих социальных систем, имеют собственные закономерности функционирования и развития, с которыми необходимо считаться при осуществлении управления. И, в-третьих, в социальном управлении возникают особые взаимосвязи между субъектами и объектами управления, которые не ограничиваются только воздействием управляющих систем на управляемые или даже только учетом в деятельности первых обратной связи, ибо объекты управления также обладают социальной активностью, самодеятельностью.

Способность объектов социального управления к саморегулированию своего развития, их социальная активность и определяют специфический характер их воздействия на субъекты управления, которое значительно шире воздействия по принципу обратной связи. Объект управления не только реагирует на управляющие воздействия субъекта, не только сигнализирует об их последствиях и результатах, а часто независимо от желания субъекта прямо *понуждает* его к определенной перестройке управляющих воздействий, к изменению их характера и содержания. Поэтому социальное управление представляет собой не одностороннее воздействие управляющей социальной системы на управляемую, а диалектическое взаимодействие между его субъектом и объектом, состоящее из многообразных прямых и обратных связей между ними<sup>1</sup>.

Тезис о том, что социальное управление есть взаимодействие между субъектами и объектами управления, имеет важное методологическое значение и влечет за собой существенные выводы; в частности, он способствует выявлению и реализации в этом взаимодействии субъективных факторов и объективных условий. Взаимодействие между субъектами и объектами управления характеризует взаимосвязь между субъективной управленческой деятельностью и объективными условиями, которая конкретизируется в содержании управления, в его функциональных показателях. В процессе этого взаимодействия осуществляется обмен информацией между субъектами и объектами, происходит согласование их структур, направлений и темпов их развития.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Керимова Т.В. Методологические предпосылки исследования социального управления // Вопросы философии. 1972. № 1. С. 50–51.

В результате взаимодействия устанавливается довольно тесная зависимость между структурами субъектов и объектов управления. Изменения в структуре объектов управления рано или поздно с необходимостью приводят к соответствующим изменениям, преобразованиям в структуре субъектов управления.

Тесная взаимосвязь и постоянное взаимодействие между субъектами и объектами социального управления предполагают выработку и соблюдение четких методологических позиций при исследовании различных управленческих проблем.

Исходя из сказанного, следует признать, что, во-первых, явно недостаточным является изучение субъектов управления в отрыве от анализа управляемых объектов и всей совокупности их внешних связей. Недостатки такого подхода обнаруживаются особенно явно, когда предметом подобных исследований служат отдельные уровни (звенья) сложных управляющих систем, в частности, те, которые не оказывают непосредственного воздействия на объекты управления. Отсутствие объективных показателей оценки их структуры и функционирования приводит к тому, что в подобных исследованиях преобладают формальные, субъективистские суждения. Представляется, что изучение субъектов управления (во всей их сложности) должно обязательно вестись с учетом факта их взаимодействия с соответствующими объектами управления.

Во-вторых, совершенствование управления нельзя сводить только к совершенствованию субъекта управления, проведению различных мероприятий по преобразованию его структуры и т. п. Оно, по-видимому, предполагает одновременное и взаимосвязанное совершенствование как его субъектов, так и объектов, а также способов их взаимодействия.

В-третьих, целесообразность содержания и результативность деятельности любого субъекта управления проявляются во взаимодействии с объектами управления и оцениваются по реальному воздействию на их жизнедеятельность. Но совокупный субъект управления — это сложная система различных подсистем, звеньев и органов управления, среди которых далеко не все прямо взаимодействуют с объектом управления. Объективность исследования поэтому может быть достигнута лишь при условии, что по всей вертикальной иерархии органов управления будет определена степень участия *каждого* органа в общем взаимодействии всей управляющей системы с управляемым объектом. Иными словами,

для любого органа управления необходимы как структурные (отражающие его положение в системе органов управления), так и функциональные характеристики, то есть такие, которые показывают его роль во взаимодействии с объектами управления.

В-четвертых, для понимания процессов управления, особенно для создания оптимальной по функциям и структуре системы управления, важно изучать закономерности, перспективы и направления развития управляемых объектов, своевременно учитывать их изменения, их «самодвижение» в корректировании соответствующих управляющих воздействий.

Для раскрытия условий и факторов, определяющих функции, структуру и элементный состав субъектов управления, особо необходимо, следовательно, глубокое знание тех аспектов и проявлений управляемых объектов, которые непосредственно связаны с субъектами управления и участвуют в этом взаимодействии.

\* \* \*

На субъект управления влияют самые различные стороны управляемого объекта. Здесь и общественное сознание, и исторические традиции, и общественная психология, и уровень образования, и многие другие социальные моменты. Понятно, что мера участия этих социальных феноменов в управлении существенно различна и их влияние является в значительной степени опосредствованным. Но имеются и такие феномены объективной социальной реальности, которые непосредственно связаны с субъектами управления. Через них, собственно, и осуществляется процесс управления общественным развитием.

В современном обществе социальная жизнь, материальное и духовное производство интегрированы и существуют в определенных взаимосвязанных организационных формах. Это означает, что объект управления имеет *системный* характер, соответствующую внутреннюю структуру, а субъект управления взаимодействует не вообще с объектом (общественными отношениями и связями, поведением и деятельностью людей), но главным образом с его организационными проявлениями, с объектом, имеющим определенную форму. В этом смысле управление представляет собой взаимодействие *организационных* структур объектов и субъектов управления.

Такой подход позволяет отделить организационно оформленные проявления социальной действительности, существенно важные для управления, от других, которые влияют на него опосредствованно или случайно. Это создает также предпосылки для изучения, а впоследствии и формирования оптимальных систем социального управления. Ведь если для технологического управления важное значение имеет создание форм оптимальной организации производства, то в социальном управлении не меньшая роль принадлежит организационным формам общественного бытия, оптимальным с точки зрения регулирования поведения личности и ее развития.

Характер организации общественной жизни людей, в том числе ее фундамента — *производственной деятельности*, имеет принципиальное значение для раскрытия специфики процессов управления в различных социально-экономических формациях. Техника, технология и т. п. могут обладать в них значительным сходством, но отношения между людьми в процессе взаимодействия с природой и техникой, которые и выступают подлинным объектом социального управления, различаются коренным образом. При более или менее одинаковой технологии производства и однотипных (по технической организации) автоматизированных системах управления на социалистических предприятиях существуют социальные отношения, в корне отличные от социальных отношений на соответствующих капиталистических предприятиях. При социализме формы совместной деятельности и общежития людей обладают собственными характерными чертами, своей качественной спецификой. В этом смысле непреходящее значение имеет указание В.И. Ленина на то, что «социализм требует сознательного и массового движения вперед к высшей производительности труда по сравнению с капитализмом и на базе достигнутого капитализмом. Социализм должен *по-своему*, своими приемами — скажем конкретнее, *советскими* приемами — осуществить это движение вперед»<sup>1</sup>.

Для определения сущности социалистического управления необходимы, следовательно, глубокий анализ и познание закономерностей социалистического общественного бытия, способов их проявления в организационных формах, раскрытие специфики

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 178.

взаимосвязей объективных условий и субъективных факторов. В самом общем плане можно отметить, что социалистическое управление (по смыслу) характеризуется следующими чертами: во-первых, глубоким демократизмом, который органически присущ социализму как обществу, где все подчинено цели обеспечения полного благосостояния всех членов общества и свободного всестороннего развития личности каждого; во-вторых, плановым становлением и совершенствованием всех организационных форм общественной жизни; в-третьих, органическим сочетанием организационных, экономических, социально-политических и духовных моментов, комплексностью их воздействия на содержание и механизм управления и, в-четвертых, специфическими внутренними закономерностями развития объектов управления и особой взаимосвязью с субъектами управления, когда развитие организационных форм всей общественной жизни выступает как *тенденция*, реализация которой во многом зависит от деятельности субъектов управления.

В социальном управлении взаимодействуют не просто люди, а люди, организованные в определенные коллективы, различные организационные ячейки общества, которые представляют собой большие или малые системы со своими элементами, внутренней структурой и внешними формами (семья, производственный коллектив, политические и профессиональные формирования и т. п.). Каждая ячейка создана для выполнения определенных социальных функций и выражает специфику той или иной сферы социальной действительности. Это дает возможность конкретизировать особенности социалистического управления применительно к экономической, социально-политической и духовной областям деятельности, поскольку в каждой из них основы управления обладают своими свойствами и особыми закономерностями развития. Изучение качественной специфики социалистического управления позволяет создать в различных сферах человеческой деятельности оптимальные формы ее организации, обеспечить надлежащее совершенствование управляющих систем и повысить их социальную эффективность.

В этом смысле большой интерес представляют процессы, происходящие в настоящее время в социалистической экономике, под воздействием которых осуществляются различные преобразования в экономических основах социалистического управления.

Здесь вследствие научно-технической революции и увеличения объемов производства отчетливо наблюдается тенденция к созданию крупных первичных организационных образований как в области промышленного и сельскохозяйственного производства, так и в сфере потребления. Новые моменты в организацию экономической деятельности вносит тот факт, что наука становится главным звеном в системе «производство—наука—техника—знание—управление»<sup>1</sup>. Значительное влияние на организационные формы производства и потребления оказывает рост участия трудящихся в решении производственных проблем.

В результате всего этого в нашей экономике все большее распространение получают крупные экономические комплексы, в которых организационно объединяются производственная, исследовательская и проектно-конструкторская деятельность; такие же комплексы создаются и в области потребления и обслуживания. Соответственно изменяется и структура систем управления экономикой, в которой преимущественное развитие получают крупные узлы управления, сосредоточивающие в себе реализацию целого комплекса функций. Данная тенденция нашла отчетливое закрепление в известном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1973 г. «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью»<sup>2</sup>.

Объективные законы развития экономики обуславливают, следовательно, значительные преобразования в объеме и содержании внутренних взаимосвязей и организационных форм ее функционирования, то есть в экономических основах социалистического управления, что должно приниматься во внимание при изучении как деятельности, так и структур различных систем управления. Определяющее влияние на организацию систем управления, содержание и методы их деятельности оказывает социально-политическая структура общества.

Среди различных организационно оформленных видов социально-политической деятельности масс, которая в нашем обществе является исключительно интенсивной, в первую очередь выделяются такие крупные организационные образования, как партийные, государственные и общественные организации и органы.

---

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Научно-техническая революция, управление, образование. М., 1972. С. 128.

<sup>2</sup> Собрание постановлений Правительства СССР. 1973. № 7. Статья 31.3.

Специфика этих образований состоит в том, что они, во-первых, выступают как формы социально-политической жизни общества, как первичные организационные ячейки, через которые осуществляется социально-политическая деятельность людей, во-вторых, что они имеют сложную внутреннюю структуру, в которой выделяются органы управления, оказывающие соответствующее воздействие как внутри данных формирований, так и вне их; в-третьих, что они определенным образом взаимодействуют друг с другом, и в этом процессе проявляется их неодинаковая роль в социальном развитии. Коммунистическая партия в социалистическом обществе занимает доминирующее положение в системе всех социально-политических формирований и оказывает руководящее воздействие на их функционирование и развитие. Сюда же относятся и другие формы организации общественной самодеятельности, выполняющие в обществе определенные социально-политические функции.

В современных условиях совершенствование социалистического управления происходит под влиянием постоянного сближения и слияния социальных интересов и целей всех наций и народностей, классов и слоев населения нашей страны, возрастания социальной активности советских граждан, повышения политической роли трудовых коллективов, углубления социалистической демократии, совершенствования организационных форм общественной деятельности, укрепления и улучшения социальных условий, обеспечивающих и стимулирующих участие трудовых масс в общественно-политической жизни страны и управлении. В результате растет политическая значимость и развивается структура различных социально-политических формирований, повышается их роль в решении производственных, научных и иных общественных проблем. Одновременно все более актуальной становится и задача *упорядочения* системы социально-политических образований, упрощения ее элементного состава и структуры взаимоотношений, точного определения социального назначения и сфер деятельности каждого из подобных образований. Проведение такой работы, вполне очевидно, будет способствовать дальнейшему совершенствованию социалистического управления и повышению в соответствии с этим его эффективности.

В наше время духовное производство, как и другие виды деятельности людей, осуществляется в определенных организацион-

ных формах. Здесь следует указать на сложившиеся формы организации образования, научной и культурной деятельности, идеологического воспитания трудящихся. Школы и вузы, академические и научно-исследовательские учреждения, системы политического просвещения, экономического образования, лекционной пропаганды и иные формы духовной деятельности являются теми *первичными* организационными формированиями, в которых осуществляются обмен, накопление и продуцирование новых идей, мыслей, знаний. Они отличаются большим динамизмом развития, постоянным изменением внутренней структуры и масштабов, тенденций к укрупнению первичных образований и усилению взаимосвязи между ними. Их анализ позволяет, с одной стороны, совершенствовать систему управления духовным производством, а с другой — более правильно увязывать управленческую деятельность в этой сфере с деятельностью в иных сферах социального бытия.

\* \* \*

Во многих научных работах *принципы управления* определяются как основные руководящие начала, правила деятельности людей, в соответствии с которыми строится и формируется управление общественными процессами<sup>1</sup>. Эти правила отражают уровень развития общественного сознания и меру освоения человеком объективной сущности управленческих процессов. По своей природе принципы управления тем самым зависят от понимания смысла управления, от глубины проникновения в сущность управленческих явлений, от развития научных методов исследования процессов управления.

Значительный субъективный момент, привносимый в понимание принципов управления, привел к тому, что в литературе формулируется очень много различных принципов управления и до сих пор нет общепринятой их классификации. В частности, исследования, проведенные О.А. Дейнеко по вопросу систематизации принципов управления в сфере производства, показали, например, что в течение 1931—1967 гг. в работах различных авто-

---

<sup>1</sup> См.: Годунов А.А. Введение в теорию управления. М., 1967. С. 184; Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 67, и другие работы.

ров было названо 30 таких принципов<sup>1</sup>. К ним *в равной мере* относят целевые установки (режим экономии, использование данных науки, техники и передового опыта), стиль работы служащих аппарата управления (конкретность руководства и деловитость, личная ответственность и компетентность кадров, проверка исполнения), социальные аспекты управления (согласованность интересов работников, предприятий и всего народного хозяйства) и другие многочисленные проявления сложного по содержанию и организационной структуре современного социалистического управления.

Проблема принципов управления, стало быть, еще недостаточно изучена и разработана. Ее исследование — большая самостоятельная задача, и здесь будут высказаны лишь самые общие суждения по некоторым ее аспектам.

Следует прежде всего отметить, что в управленческой деятельности применяется много различных правил, начал, идей, которые в той или иной мере отражают ее функциональные и структурные стороны. Видимо, не все из них можно относить к принципам управления. Если же исходить из научного содержания понятия «принцип управления», то к принципам должны быть отнесены лишь такие правила, начала, идеи, которые, во-первых, отражают наиболее существенные, главные, объективно необходимые стороны и проявления управления, во-вторых, характеризуют устойчивые, закономерно существующие отношения и связи в процессах управления и, в-третьих, проявляются во всем управлении, воплощая в своем содержании его конкретные черты и особенности бытия.

Понимаемые в таком смысле принципы управления можно, на наш взгляд, подразделить на три группы. Это принципы:

а) сформулированные в результате познания общих закономерностей развития управления;

б) отражающие организационную структуру субъектов управления и служащие отправными моментами при ее формировании;

в) выведенные на основе анализа содержания взаимодействия субъектов и объектов управления и показывающие их функциональные проявления.

---

<sup>1</sup> См.: Дейнеко О.А. Методологические проблемы науки управления производством. М., 1971. С. 125–129.

*Общие* принципы управления (такие как партийность, научность, объективность, демократический централизм, территориально-отраслевой и другие) выполняют важнейшие методологические и практические функции при решении вопросов, касающихся структуры и деятельности как субъектов, так и объектов управления, и в силу этого имеют применение во всех процессах управления.

К общим принципам управления в социалистическом обществе иногда относят также руководство КПСС, участие масс в управлении, равноправие национальностей, планирование, социалистическую законность<sup>1</sup>. Представляется, однако, что характеристика данных явлений лишь в качестве принципов управления умаляет их социальное значение и не отражает их сущности. Это коренные свойства социалистической общественной структуры, основные и неотъемлемые элементы содержания деятельности всех ее организационных формирований<sup>2</sup>. В соответствии с ними и на их основе осуществляется не только управление, но вся социальная жизнь при социализме, в том числе производство и потребление материальных и духовных благ.

Общие принципы социального управления постоянно развиваются. Новые условия и закономерности общественного бытия неизбежно отражаются на их содержании. Научные исследования и социальный опыт позволяют глубже понять смысл принципов управления и условия их рационального применения. В разные периоды исторического развития и в разных сферах управления те же самые принципы управления могут отражать различные социальные взаимосвязи. Поэтому эффективность действия принципов управления зависит от их возможно более полного соответствия реальным процессам управления.

Особого внимания к себе в этом плане требуют принцип демократического централизма и территориально-отраслевой принцип, в частности их влияние на управление в сфере экономики. Характер современного производства объективно порождает тен-

---

<sup>1</sup> См.: Административное право. М., 1967. С. 50–67; Административное право. М., 1968. С. 22–39.

<sup>2</sup> Это уже отмечалось в нашей литературе. См.: Основы советского государственного управления. М.: Изд-во ВПШ и АОН при ЦК КПСС, 1970. С. 5–34; *Махненко А.Х.* Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1970. С. 207–224.

денцию к усилению централизации в управлении экономикой. С другой стороны, гармоничность развития экономики может быть достигнута лишь при надлежащем учете роли социально-политических, идеологических и организационных структур в формировании целей производства, стандартов потребления и осуществлении контроля за их реализацией. Во многом аналогично действует в настоящее время и территориально-отраслевой принцип. Законы производства также обуславливают преобладание отраслевого подхода при создании различных производств и систем управления ими. Одновременно не столько технологические, сколько главным образом социальные аспекты производства определяют необходимость большего согласования в развитии отдельных производств, укрепления взаимосвязи между их различными видами, комплексного подхода к их размещению и совершенствованию.

В самих этих принципах управления существуют, таким образом, определенные *противоречия*, которые должны так разрешаться в каждой сфере и на каждом уровне управления, чтобы обеспечивать оптимальную позитивную составляющую их совокупного действия. Применительно к организационной структуре социалистического управления это означает, что усиление централизации и отраслевого подхода в управлении экономикой должно дополняться расширением демократического контроля за работой всех уровней управления экономикой, более тесным согласованием социальных проявлений экономической деятельности в пределах определенных территорий. Речь идет, в частности, о дальнейшем развитии координирующих и контрольных функций местных Советов и их аппаратов.

Вторая группа функций управления имеет более узкое применение и касается в основном *организационной структуры* социалистического управления. Здесь возможно выделить такие принципы, как совмещение (тождество) организационных структур различных систем управления, организационное объединение в единую систему органов управления в сфере экономического, социально-политического и культурного строительства, двойное подчинение (частное проявление более широкого принципа демократического централизма), линейно-функциональный принцип, сочетание профессиональных и общественно-представительных начал и т. д.

Особенностью указанных принципов управления является то, что каждый из них сам по себе показывает лишь какую-то одну сторону, одно проявление организационной структуры управления. И только во *взаимосвязи* друг с другом и с общими принципами управления они могут дать представление о началах, положенных в основу построения и организации внутренних взаимосвязей различных систем социалистического управления.

Так, для того чтобы понять обоснованность структуры какого-либо органа управления и наметить пути и средства ее совершенствования, нам необходимо осмыслить его положение и структурные взаимосвязи в определенной системе управления, соотносить их с соответствующими органами других систем управления, проанализировать горизонтальные и вертикальные структурные отношения, выявить, как сочетаются в его внутренней организации профессиональные и общественно-представительные подразделения. В противном случае при изучении лишь отдельных проявлений определенной организационной структуры управления едва ли удастся объективно оценить ее эффективность и выработать реальные средства (предложения) по ее улучшению. Практика многократно свидетельствовала о том, что попытки усовершенствовать структуру системы, звена или органа управления лишь с позиций какого-либо одного принципа не принесли позитивных результатов. Это в свое время проявилось и в создании общественных подразделений в аппарате управления без учета его специфики, и в переоценке возможностей органов общественных организаций, и в других вопросах, о которых много писалось в нашей печати. Поэтому кажется само собой разумеющимся, что принципы управления могут наиболее полно и глубоко проявлять свою сущность лишь в совокупности, при комплексном применении.

Большую сложность представляет выделение принципов, характеризующих *взаимодействие* между субъектами и объектами управления. Эти принципы призваны отразить функциональные проявления управления и в значительной степени сущность внутренней организации управляющих воздействий субъектов управления. Для их понимания необходимо глубокое знание содержания и специфики воздействия на объекты управления различных систем социального управления, наличие объективных критериев, достоверно отражающих эффективность каждого конкретного

воздействия. К сожалению, эти проблемы, как мы указывали выше, еще слабо изучены, и о принципах управления в сфере взаимодействия можно говорить весьма приближенно.

К таким принципам управления, которые отражают взаимодействие между субъектами и объектами управления и служат началами для его упорядочения и повышения эффективности, можно, на наш взгляд, отнести следующие:

а) принцип *совместимости*, взаимной согласованности, требующий, чтобы общий набор функций управления отвечал реальным связям субъекта и объекта управления, а внутри подобного набора не было как несовместимых, взаимоисключающих по содержанию функций управления, так и неоправданно дублирующих друг друга;

б) принцип *концентрации*, предполагающий, что взаимодействие между субъектами и объектами управления должно быть максимально насыщенным, обеспечивать достаточно сильное управляющее воздействие на развитие объекта управления; данный принцип обуславливает необходимость выбора наиболее эффективных и важных функций управления и сосредоточения внимания и усилий на их реализации;

в) принцип *комбинирования*, дополняющий предыдущие и позволяющий так их группировать внутри определенного комплекса взаимодействий, чтобы не допускать дублирования и параллелизма; это в известной мере принцип экономии взаимодействий, обеспечения их оптимального варианта;

г) принцип *достаточного разнообразия*, требующий, чтобы между субъектом и объектом управления было наибольшее количество разнообразных взаимодействий, вскрывающих всю глубину их взаимосвязи и обеспечивающих высокую эффективность общего комплекса взаимодействий;

д) принцип *соответствия* управляющих воздействий характеру взаимодействия, потребностям и запросам управляемых объектов.

Эти принципы также должны применяться в совокупности, в виде комплекса принципов управления. Здесь возникает интересная научная проблема — разработки *системы принципов управления*, характеризующих как управление в целом, так и отдельные его проявления. Но это уже новая и самостоятельная задача.

Краткие размышления по поводу поставленных в статье вопросов, конечно, еще во многом общи и не бесспорны. Но и сказанное, на наш взгляд, дает представление о сложности проблемы и ее практической значимости для решения задач совершенствования управления, выдвинутых XXIV съездом КПСС. Очевидно, указанные вопросы заслуживают внимания и дальнейшей разработки.

### УПРАВЛЯЕМЫЕ ОБЪЕКТЫ: СТРУКТУРА И ЗАКОНОМЕРНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Важное место в системе государственного управления принадлежит управляемым объектам. В научных работах, особенно философских, экономических, довольно часто подчеркивается, что сущность управления неразрывно связана с управляемой подсистемой и во многом определяется ею<sup>2</sup>. Актуальность исследования управляемых объектов отмечается также и в юридической литературе<sup>3</sup>.

Общественная система, характеризующаяся сложной иерархической структурой, на всех своих уровнях — от целостности до отдельного индивида, как известно, в различных отношениях и взаимосвязях по-разному проявляет свои качества, возможности и закономерности. В ней одни взаимосвязи олицетворяют деятельность людей по производству материальных и духовных продуктов жизни, другие — по обмену и потреблению этих продуктов, третьи — деятельность по управлению производством, обменом, распределением и потреблением. Необходимо поэтому *дифференцированное* исследование системы социалистической жизнедеятельности и выделение в ней как управленческих отношений и свя-

---

<sup>1</sup> Печатается по: Сущность советского государственного управления. М.: Юрид. лит., 1980. С. 48–60.

<sup>2</sup> См.: *Гвишиани Д.М.* Организация и управление. М.: Наука, 1972. С. 22, и др.; Управление социалистическим производством. Вопросы теории и практики. М.: Экономика, 1975. С. 71, и др.

<sup>3</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. С. 195–209; *Бачило И.А.* Функции органов управления. М., 1976. С. 11–23.

зей, так и тех отношений и связей, той деятельности людей, которые являются управляемыми со стороны Советского государства. Причем нужно знание не вообще управляемой подсистемы, управляемых объектов, а их конкретной структуры, закономерностей, места и роли в системе государственного управления, их влияния на эту систему, в частности на субъект управления. Такой подход позволяет объективно *разграничивать* различные виды общественно необходимой деятельности, правильно их соотносить друг с другом, обоснованно оценивать их социальную целесообразность и эффективность. Анализ управляемых объектов способствует также четкому определению специфики субъекта государственного управления и более глубокой характеристике механизма их взаимосвязи.

Как убедительно показано теорией марксизма-ленинизма, базисом всей человеческой деятельности и всех человеческих отношений является сам *человек*, выступающий носителем комплекса общественных отношений<sup>1</sup>. Его сущность выражается через сознание, поведение и главным образом деятельность, посредством которых реализуется человеческая активность, направленная на материальные объекты или других людей. Поэтому управляющие воздействия Советского государства, несмотря на цепь посредствующих звеньев, своим объектом имеют сознание, поведение и деятельность человека. В интересах всего общества, всех людей государство развивает сознательность граждан, направляет и поощряет социально-полезное поведение, организует, координирует и стимулирует их трудовую и общественно-политическую деятельность. При этом важно подчеркнуть, что, управляя человеком, государство воздействует не столько на его деятельность в сфере управления (которая в общем объеме человеческой деятельности занимает сравнительно немного места), сколько на организацию и регулирование человеческой активности в сфере производства материальных и духовных условий жизни общества.

Следовательно, в качестве *первичного, базового компонента государственно-управляемой подсистемы (единичное выражение общественных отношений)* представляется возможным рассматривать коллективно осуществляемый общественно полезный труд человека, его общественно значимое поведение, те проявления

---

<sup>1</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 2. С. 102.

сознания, которые связаны с регулированием его социальной активности.

Общность целей и содержания продуктивной деятельности различных людей, совпадение их социальных потребностей и интересов, другие общественные и исторические факторы обуславливают объединение людей в *социальные общности* (классы, нации, социальные слои, группы), общественные формирования (партии, общественные организации, органы общественной самостоятельности), трудовые коллективы и иные общественные ячейки. Многие из таких объединений по своей организации и положению в общественной системе представляют собой первичные, непосредственные формы общения и совместной деятельности людей. Именно в них происходит общение людей друг с другом, реализуется их трудовая и социальная активность, проявляются способности и формируется сам человек. Советское государство поэтому, направляя свои управляющие воздействия на отдельных граждан, осуществляет их все же посредством организации и регулирования деятельности *различных объединений*. Среди них особо выделяются те, которые организационно оформлены, выступают в обществе как большие или малые подсистемы со своими элементами, внутренней структурой и внешними формами (производственный коллектив, политические, социальные и профессиональные формирования, объединения по интересам и т. п.).

Коллективные образования широко и многогранно отражают систему социалистических общественных отношений. В зависимости от цели и содержания деятельности они являются носителями их соответствующих видов (или сочетают несколько видов) и в определенном смысле представляют собой *компоненты второго уровня* управляемой подсистемы.

Наконец, государство воздействует на всю систему социалистических отношений и связей, в которой государственно-управленческие отношения находятся внутри этой системы как выражение ее самоуправляемых свойств.

Таким образом, в управляемой общественной подсистеме в *компонентно-структурном отношении* можно вычлениить три основных уровня, которые характеризуют *меру (степень)* организации общественной жизнедеятельности людей. Это: человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности — в своей целостной социально-продуктивной актив-

ности; объединения, коллективы, выступающие первичной организационной формой общения и совместной деятельности людей; общество в целом, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие социальной активности людей и их объединений. Компоненты, образующие управляемую подсистему, находятся в постоянном взаимодействии, в зависимости друг от друга.

Исследование структуры управляемой подсистемы позволяет определить *диапазон* государственно-управляющих воздействий. Очевидно, что управляющие воздействия, направленные на обеспечение функционирования и развития общества в целом, на совершенствование системы или видов общественных отношений, отличаются по масштабу, охватываемому кругу регулируемых явлений от воздействий на коллективы (объединения), не говоря уже о воздействиях на отдельных граждан.

Высшие органы государственной власти и управления оказывают воздействия, как правило, на различные виды деятельности и поведения людей в масштабах страны и на их целостность; центральные и средние звенья системы органов советского государственного управления более связаны с властной плановой регуляцией деятельности подведомственных им трудовых коллективов; низовые органы государственного управления взаимодействуют в большинстве случаев с отдельными лицами. Таким образом, диапазон государственно-управляющих воздействий тесно связан с иерархической структурой системы государственных органов и компетенцией ее соответствующих звеньев. Эта взаимосвязь показывает, например, что характер, содержание и другие параметры управляющего воздействия определенного государственного органа должны исходить из особенностей управляемых объектов и учитывать диапазон управляющих воздействий этого органа. Имеется в виду, в частности, постоянная, все более четкая конкретизация управляющих воздействий по мере их движения сверху вниз, «по вертикали» системы органов государственного управления.

Жизнедеятельность людей, управляемая со стороны Советского государства, имеет различную направленность, содержание, характер и результаты. Поэтому наряду с компонентно-структурным анализом, проявления управляемой подсистемы можно рассматривать и в *содержательном* «срезе» и соответствующим образом их классифицировать. Критериями такой классификации

могут выступать, во-первых, цели и направления функционирования (деятельности) управляемых объектов, что составляет основу их структуры; во-вторых, содержание их основной (главенствующей) по характеру деятельности; в-третьих, преобладающие закономерности их функционирования и организационного выражения. В соответствии с основными сферами социальной действительности и указанными критериями управляемые объекты подразделяются на следующие *видовые группы*: экономические, социальные, политические и духовно-идеологические.

Содержательный анализ управляемой общественной подсистемы позволяет выделять *виды* управляющих воздействий. Исходя из особенностей различных видов управляемых объектов управляющие воздействия приобретают и соответствующие качества, обусловленные целью, характером и содержанием деятельности последних. Так, планирование в сфере экономики по многим показателям отличается от планирования в сфере духовно-идеологической и т. д. Содержательное различие управляемых объектов во многом служит *базой* образования групп специфических функций государственного управления.

Следует также обратить внимание на те свойства и закономерности управляемых объектов (притом всех уровней и во всем многообразии), которые предопределяются тем, что единичным их компонентом непременно выступает *человек* с особенностями его сознания, поведения и деятельности. Это придает всем управляемым объектам общие для них и весьма важные *качества*, играющие большую роль при восприятии или формировании государственно-управляющих воздействий.

Во-первых, все компоненты управляемой подсистемы функционируют в соответствии с принципом *активного самодвижения*. Советские люди являются инициативными участниками социалистических общественных процессов, в которых они реализуют свои цели и воплощают в жизнь идеалы. Социальная энергия выступает источником и движущей силой трудовых коллективов, других объединений и в целом общества. Основной закон социализма, состоящий во все более полном удовлетворении материальных и культурных потребностей людей, в их всестороннем развитии, постоянно повышает трудовую и общественно-политическую активность граждан, способствует широкому использованию в общественной жизнедеятельности внутренних социаль-

ных резервов трудовых коллективов и объединений, развертыванию в них самоуправляемых механизмов.

Во-вторых, управляемые объекты отличаются *целенаправленностью* своей социальной активности, ибо люди действуют сознательно и преднамеренно, в соответствии с определенными целями. Свойство целеполагания управляемых объектов предполагает их классификацию в зависимости от преследуемых целей, выявление особенностей таких целей, возможностей их реализации и соответственно обоснованное формулирование целей, функций и методов государственного управления.

В-третьих, управляемые объекты способны к определенному *саморегулированию* своей жизнедеятельности и значительной самостоятельности собственного развития. Как справедливо отмечается в литературе, саморегулирование «является естественным продуктом всякого общественного организма, любой, даже самой совершенной, системы. Оно представляет собой область практической самостоятельности масс»<sup>1</sup>. Саморегуляция деятельности людей и их объединений (социальных общностей) осуществляется в основном вследствие осознания объективной действительности, при определенном социально-психологическом приспособлении к ней; она есть непосредственная и ответная реакция на насущные объективные потребности, вытекающие из социальной ситуации; действует как статистически средняя сила, складывающаяся в процессе взаимодействия интересов, воли людей, общностей и являющаяся результатом этого взаимодействия; ее функционирование, внутренняя организация официально не институционализированы<sup>2</sup>.

В-четвертых, управляемые объекты *адаптируются*, приспособляются к окружающей среде, к изменяющимся условиям социального бытия. Это обеспечивает их жизнестойкость, способность существовать и развиваться в сложных социальных обстоятельствах.

В-пятых, сущность, конкретное проявление и развитие управляемых объектов *детерминированы* объективными условиями их существования, закономерностями функционирования соответствующих общественно-экономических формаций. В социалисти-

<sup>1</sup> Керимова Т.В. Методологические предпосылки исследования социального управления // Вопросы философии. 1972. № 1. С. 53.

<sup>2</sup> См.: Социалистическое общество. М.: Политиздат, 1975. С. 153–166.

ческом обществе аналогичные по форме, по внешнему виду проявления управляемых объектов (например, деятельность промышленных предприятий) имеют иную, чем при капитализме, социальную природу, иной характер и законы функционирования, что требует со стороны социалистического руководства и управления (в том числе государственного) применения по отношению к ним особых форм и методов управляющего воздействия.

Комплекс свойств управляемых объектов, особенно таких как активное самодвижение, целенаправленность, способность к саморегулированию, приспособляемость, обуславливает *меру* управляющих воздействий, связь и соотношение последних с отмеченными внутренними саморегулятивными механизмами. Объективная необходимость государственного управления для существования и развития социалистического общества поэтому не означает, что его управляющим воздействиям подлежат все проявления общественной жизнедеятельности. Управление со стороны Советского государства *соотносится и сочетается* с широким развитием творческой инициативы и самостоятельности трудящихся, с полнотой прав и свобод советских граждан, оно исходит из них и учитывает их при своем формировании и реализации. Углубление демократизма советского государственного управления состоит не только в демократизации функционирования и организации его субъекта, государственного механизма формирования и реализации управления, но и в постоянном, всестороннем развитии и стимулировании внутренней саморегуляции поведения и деятельности людей и их коллективов.

Следует отметить, что компоненты и взаимосвязи управляемой подсистемы, выступая в качестве объектов советского государственного управления, подлежат правовому регулированию и приобретают в результате этого определенный *правовой статус*. Например, четко урегулированными правом являются основные проявления трудовой и общественно-политической деятельности, положение различных объединений и формирований трудящихся (производственных предприятий и объединений, колхозов и совхозов, добровольных союзов и т. п.). В нашей стране постоянно улучшается правовое регулирование практически всех общественных отношений (только в последние годы изданы Основы законодательства о труде, здравоохранении, охране природы, недрах и другие).

Правовой статус определяет цель, направления, содержание и формы деятельности, место и роль соответствующих компонентов в управляемой подсистеме, пределы их саморегулятивности, характер и структуру взаимосвязей с компонентами субъекта государственного управления. Совершенствование правового регулирования управляемых объектов служит одной из предпосылок и важным фактором повышения эффективности советского государственного управления. Имеется в виду их правовое регулирование в неразрывной связи, в соотношении с правовым регулированием определенных компонентов субъекта государственного управления, то есть *единое, согласованное, целостное* правовое регулирование всей системы государственного управления.

Наконец, многогранность свойств человека и проявлений его сознания, поведения и деятельности, множественность функциональных проявлений коллективов и формирований определяют сложную *зависимость между содержанием и формой управляемых объектов*, при которой одна и та же организационная форма может обеспечивать реализацию многих и различных по содержанию социальных функций и взаимосвязей. Так, предприятия, совхозы, учреждения, хозяйственные организации и другие подобные им объединения граждан выступают одновременно организационными формами совместной трудовой деятельности, первичными ячейками производственного процесса, определенными социально-политическими образованиями, формами духовной жизни и т. д.

Рассматривая производственную организацию как систему с многочисленными компонентами и их структурой, Н.И. Лапин правильно выделяет в ней несколько подсистем, связанных между собой и отражающих данную организацию в различных общественных взаимосвязях. Он указывает, в частности, на экономическую, социальную, информационно-коммуникативную, управляющую и техническую подсистемы. Управляющая подсистема в свою очередь подразделяется на два основных вида органов управления: административно-производственные и общественно-политические<sup>1</sup>. В подобных организациях, очевидно, можно выделить и духовно-идеологическую подсистему, посредством которой осуществляются идейные и культурные взаимосвязи между членами организации.

<sup>1</sup> См.: Лапин Н.И. Проблемы социологического анализа организационных систем // Вопросы философии. 1974. № 7. С. 41–43.

Вместе с тем, несмотря на сложность внутренней организации и многочисленность функциональных проявлений управляемых объектов, их деятельность имеет, как правило, в чем-то преимущественный характер, *преобладает* в каком-то одном направлении над другими.

Именно преимущественное, преобладающее содержание той или иной деятельности характеризует роль объекта в общественной системе, определяет его важнейшие качества и позволяет разграничивать управляемые объекты между собой, а также отличать их от субъектов управления. Например, как бы ни была велика роль производственного трудового коллектива в политической системе социализма, все же главная его задача заключается в производстве промышленной или сельскохозяйственной продукции.

То же относится и к строительным организациям, научно-исследовательским учреждениям и другим трудовым коллективам.

Человек, коллективы и объединения людей сосредоточивают, конечно, в себе качества компонентов и субъекта, и объектов государственного управления. Но также очевидно, что в один и тот же момент они *не могут сразу* выполнять различные функциональные роли: в производственном процессе их главная задача состоит в производстве материальных и духовных благ; при осуществлении управления — в подготовке и реализации государственно-управляющих воздействий. Преобладающее направление деятельности различных компонентов социалистической общественной системы и главным образом продукт (результат) деятельности *конституирует* их, придает им отличительные качества и организацию, определяет их место, роль и социальные функции в этой системе.

Следовательно, ту или иную организационную форму деятельности, тот или иной коллектив людей можно рассматривать в различных аспектах в зависимости от характера и содержания проявлений их социальной активности. Это, однако, не дает оснований для отождествления объектов и субъектов управления или выдвижения суждений о возможностях их перемещения<sup>1</sup>. Г.И. Петров пишет, например, что райком комсомола по отношению к первичной комсомольской организации является управляющей систе-

---

<sup>1</sup> Такие мнения выдвинуты, в частности, в работах: Ю.А. Тихомиров. Социальные управляющие системы // Сов. государство и право. 1970. № 5 и Петров Г.И. Советское административное право. Изд-во ЛГУ. 1960. С. 109.

мой, а по отношению к вышестоящим комсомольским органам — управляемой системой<sup>1</sup>. Но суть взаимосвязей между компонентами субъекта и объектов управления (во всех видах научного управления социалистическим обществом) определяется не просто положением того или иного объединения (коллектива) людей или отдельного человека в иерархии общественной системы, а их *социальной ролью, общественным назначением, содержанием деятельности*. Коллектив людей (человек), основной задачей, общественным долгом которого является осуществление управления (подготовка и реализация соответствующих управляющих воздействий), всегда выступает компонентом субъекта управления. Бесспорно, он управляется, *но управляется как субъект*, а не как объект управления. Управление им сводится к совершенствованию форм и методов его *управленческой деятельности*, к повышению эффективности управляющих воздействий, в то время как управление объектом состоит в активизации, улучшении, развитии деятельности по производству материальных и духовных условий жизни людей.

Разграничение субъекта и объектов управления и их четкая структурно-функциональная характеристика имеют принципиальный *методологический смысл*. Во-первых, это позволяет дифференцированно рассматривать различные виды деятельности людей, их внутренние закономерности и организационные формы и, таким образом, конкретизировать содержание государственно-управляющих воздействий. Во-вторых, данное разграничение способствует выявлению и анализу соотношения между компонентами субъекта и объектов управления, между управленческой, производственной и иными видами деятельности как в масштабах общества, так и в пределах отдельных объединений, формирований и коллективов людей. При таком подходе создаются предпосылки для определения целесообразности объема тех или иных видов деятельности и их объективной общественной оценки; в-третьих, подобное разграничение дает возможность определить специфику направлений, содержания и форм различных усовершенствований в области управления, выявлять их внутренние и внешние цели.

---

<sup>1</sup> См.: *Петров Г.И.* Указ. соч. С. 109.

Вместе с тем на некоторых уровнях общественной системы, особенно на уровне первичных форм совместной производственной деятельности людей, осуществляется организационное *совмещение* компонентов субъекта и объектов государственного (или иных видов) управления, что позволяет в масштабах такой организации рассматривать входящие в нее компоненты субъекта управления в качестве ее «управляющего параметра». Здесь как бы происходит переход субъекта в объект, а объект наиболее резко проявляет свои свойства саморегуляции. Но это совмещение происходит только в определенных пределах. Причем в сфере государственного управления «управляющий параметр» производственной и других организаций устанавливается и регулируется государством, является юридически оформленным, а это способствует его обособлению в данной организации (например, администрация предприятий) и выявлению роли в ее функционировании. При анализе же большинства организационных проявлений современного общества имеются все основания довольно четко определять их положение, назначение, содержание деятельности и относить их соответственно к компонентам объектов и субъекта советского государственного управления.

Управляемые объекты представляют собой, следовательно, многогранные проявления социальной активности отдельных людей, их коллективов, формирований, общества в целом, связанные в основном с производством материальных и духовных условий жизни; они сложны в организационно-структурном аспекте, имеют собственные объективные закономерности функционирования и развития, являются отражением практической деятельности по удовлетворению различных общественных потребностей. Между ними и субъектом советского государственного управления существует, естественно, тесная взаимосвязь и строгая взаимозависимость, которая во многом влияет на сущность управления.

В научной литературе такую взаимосвязь называют коррелятивной. Однако смысл этой взаимосвязи, роль компонентов, ее детерминирующих, не всегда раскрывается достаточно глубоко. Иногда она рассматривается лишь как конкретное проявление соотношения «объективного» и «субъективного» в управлении или как управленческая интерпретация кибернетического закона

необходимого разнообразия и т. п.<sup>1</sup>. При исследовании управленческих проблем внимание поэтому сосредоточивается на раскрытии и совершенствовании главным образом проявлений субъекта управления. Тем самым ограничивается предмет исследования и вне его остаются многие важные вопросы. Высказанные учеными-юристами правильные суждения о неразрывной, диалектической взаимосвязи субъекта и объектов управления, о большой роли последних в детерминации первых, о необходимости учета этой роли и т. п.<sup>2</sup> не стали пока узаконенным организационно-техническим принципом при определении функций и структуры управляющей системы<sup>3</sup>.

Как показывает анализ системы советского государственного управления, вопрос о характере взаимосвязи субъекта и объектов весьма принципиальный, поскольку именно он раскрывает источники и каналы «наполнения» управления объективным и субъективным, необходимым и случайным, обоснованным и формальным. В определенном смысле взаимосвязь между субъектом и объектами государственного управления является способом, средством восприятия субъектом объективных потребностей и закономерностей социалистического общества. Неправильное понимание характера такой взаимосвязи ведет порой на практике к тому, что разного рода нужные организационные преобразования производятся иногда лишь для «удобств» компонентов субъекта управления<sup>4</sup>.

Характер и содержание коррелятивной взаимозависимости между компонентами субъекта и объектов государственного управления в целом определяются не только свойствами и интересами субъекта, но главным образом потребностями, запросами и закономерностями управляемых объектов. Это означает, что содержание функционирования компонентов субъекта управления должно

---

<sup>1</sup> См., например: Проблемы эффективности работы управленческих органов. М.: Наука, 1973. С. 11–13, 359–360; *Годунов А.А.* Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством. М.: Экономика, 1975. С. 53.

<sup>2</sup> См.: Научные основы государственного управления в СССР. С. 136–137.

<sup>3</sup> См.: *Бачило И.Л.* Указ. соч. С. 17.

<sup>4</sup> О таких фактах довольно часто пишется в нашей периодической печати. См., например: Курс — на создание объединений // Коммунист. 1975. № 8; Ресурсы — в одни руки // Правда. 1976. 1 авг.; Под новой вывеской // Правда. 1978. 26 марта.

*учитывать* закономерности функционирования объектов управления. Возможности объектов во многом определяют условия реализации целей компонентов субъекта управления, а также пределы их воздействий. Организация (форма) управляемых объектов должна соответствовать закономерностям их деятельности, создавать для нее оптимальные условия. В свою очередь организация управляющих компонентов призвана соответствовать организации управляемых объектов и максимально способствовать их функционированию, развитию, проявлению в них саморегулятивных механизмов. Существует определенная временная взаимосвязь в развитии компонентов субъекта и объектов управления. При соотношении интересов компонентов субъекта и объектов управления в конечном счете *примат* получают интересы производителей материальных и духовных благ.

Таким образом, для анализа сущности управления и особенно для создания оптимальной по функциям и структуре управляющей подсистемы необходимо, во-первых, познание закономерностей, перспектив и направлений развития управляемых объектов, своевременный учет их изменений, их «самодвижения» в процессе восприятия управляющих воздействий. Во-вторых, знание содержания функционирования управляемых объектов требуется в интересах стимулирования их развития, так как собственные закономерности их деятельности и преобразования организационных форм выступают в основном в виде тенденции, реализация которой во многом зависит от деятельности субъекта управления. В-третьих, совершенствование управления предполагает одновременное и взаимосвязанное совершенствование компонентов как субъекта, так и объектов государственного управления, а также способов их взаимодействия. В-четвертых, целесообразность содержания и результативность деятельности любого компонента субъекта управления могут проявляться лишь во взаимодействии с объектами управления и оцениваться по реальному воздействию на их жизнедеятельность.

## СОЦИАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

В характеристике государственного управления большое значение имеет также исследование социального механизма его формирования и реализации, ибо в этом механизме во многом заключены и выражаются закономерности социалистического общества, условия и факторы его функционирования и развития. Анализ указанного механизма позволяет выявить социальную обусловленность, обоснованность и эффективность многообразных компонентов, сторон и свойств субъекта государственного управления, определить социальные моменты в его детерминирующих и реализующихся взаимосвязях. Механизм социального управления Ю.А. Тихомиров рассматривает как способ организации и функционирования управления, выражающийся в выдвигании обоснованных целей, в создании и развитии управляющей системы, призванной осуществлять в ходе управленческого процесса достижение целей<sup>2</sup>, то есть как совокупность действий, связанных с функциональным и организационным обеспечением согласованного воздействия субъекта управления на социальную действительность. Нам же представляется более правильным подразумевать *под социальным механизмом* формирования и реализации советского государственного управления не правовые, функциональные, организационные и тому подобные жизнепроявления государственного управления, а *механизм отражения в управленческих элементах социальных явлений, процессов и закономерностей, механизм их взаимосвязи и взаимообусловленности*, или, иными словами, механизм социального «насыщения» государственного управления, посредством которого выражается его социальная обусловленность, обоснованность и эффективность. Имеется в виду такой аспект системы государственного управления, который раскрывает социальный *генезис* управленческих элементов, их социальную целесообразность, показывает социальные результаты управленческих решений и действий.

<sup>1</sup> Печатается по: Сущность советского государственного управления. М.: Юрид. лит., 1980. С. 61–72.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. С. 45.

Социальный механизм в таком смысле не только привлекает внимание к правовым, функциональным и организационным закономерностям и процедурам формирования и реализации государственного управления, но и обуславливает необходимость определения наряду, на основе и совместно с ними для каждого управленческого явления его социальной функции, социальной ценности и роли в общественном движении. Без учета этого механизма исследование государственно-управленческих феноменов может подчас приобретать формальный характер. Ведь еще нередко то или иное управленческое решение или действие характеризуется лишь по его соответствию правовым, функциональным, организационным параметрам (что, разумеется, весьма важно в условиях сложной, иерархической структуры данных проявлений государственного управления). Жизнь же требует более широкой комплексной оценки управленческих явлений и процессов, особенно с точки зрения их действительного влияния на общественную деятельность, на сознание, поведение и труд людей, то есть с точки зрения их *социального эффекта*.

Государственное управление, как известно, социально детерминировано. Оно необходимо, поскольку именно государство обладает такими интегративными, организационными и регулятивными свойствами, которые обеспечивают единство, целостность и целесообразную активность всей общественной системы. Разносторонняя включенность советского государственного управления в социалистическую жизнедеятельность приводит к тому, что оно, с одной стороны, воспринимает ее важнейшие закономерности, явления и отношения и выражает себя как одно из самоуправляемых свойств демократически организованного общества, а с другой — выступает необходимым и активным средством общественной жизнедеятельности, способствует ее рациональному, планомерному осуществлению и преобразованию. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления охватывает поэтому как *объективные*, так и *субъективные* общественные проявления, как управляющую, так и управляемую подсистемы, как внешние факторы, их определяющие, так и их многогранные внутренние взаимосвязи.

Существование и развитие, содержание и формы, направления и смысл совершенствования советского государственного управления, все другие его стороны и проявления определяются

прежде всего и главным образом *объективными потребностями* социалистического общества в организованно-властном согласовании поступков и действий людей, обеспечении взаимосвязи и упорядоченности множества активно функционирующих социальных коллективов. Необходимость и глубокая заинтересованность каждого человека, коллектива, объединения (общности) людей в установлении, поддержании и развитии постоянных и рациональных взаимосвязей с другими людьми, коллективами, общностями, их стремление к *организованному ведению* общественно значимых дел, к научно обоснованному течению производственных, научно-технических, культурных и других процессов порождает синтезированную, можно сказать, *всеобщую потребность* в управлении, в том числе в управлении со стороны Советского государства. Выделяя значительные энергию, средства и время на управление, общество, коллективы, отдельные люди делают это для удовлетворения своих определенных потребностей, ибо «никто не может сделать что-нибудь, не делая этого вместе с тем ради какой-либо из своих потребностей и ради органа этой потребности»<sup>1</sup>.

Социальные корни и источники советского государственного управления представляют собой поэтому в своей первооснове объективные, закономерные потребности социалистического общества, обусловленные его целями, обстоятельствами и факторами жизнедеятельности. В настоящее время потребности в управлении особо актуализируются и расширяются вследствие дальнейшего обобществления общественного производства, усиления в нем процессов концентрации, специализации, кооперации и других, вызванных научно-технической революцией.

Следует подчеркнуть, что общественные потребности в управлении определяют как управление в целом, так и его отдельные компоненты и элементы, практически каждое управленческое решение и действие. Эти потребности диктуют глубину и объем государственного управления, обуславливают его содержание и меру активности, влияют на другие его проявления.

Выявление, систематизация и анализ общественных потребностей, необходимость предпринимать усилия по их удовлетворению вызывают определенные действия со стороны субъекта государственного управления. Но, как обоснованно отмечается, «между

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 3. С. 245.

потребностями и действиями находится длинный ряд посредствующих социально-психологических звеньев, объективных и субъективных факторов и условий, которые в своей совокупности и определяют конкретное направление, характер и специфику той или иной человеческой деятельности»<sup>1</sup>.

Общественные потребности в управлении проявляют себя прежде всего как *управленческие интересы* людей, классов, общества. Последние возникают в результате осознания необходимости и актуальности этих потребностей, то есть выражают их в определенной *субъективной форме*. Интересы побуждают человека, коллективы людей к осмыслению сущности управления, его формы, к практическому участию в его формировании и реализации или в крайнем случае — к использованию управления для обеспечения своих потребностей. Субъект управления, воспринимая личные и социальные интересы отдельных людей, их групп, коллективов, организаций, классов, проводит их анализ, обобщение, структурализацию, сравнивает их между собой и с имеющимися материальными и другими возможностями, определяет их иерархию и приоритет, намечает средства и пути их реализации. «...Мы можем управлять только тогда, — писал В.И. Ленин, — когда правильно выражаем то, что народ сознает»<sup>2</sup>. Сознает и выражает как свои интересы.

Объективные управленческие потребности, выраженные через управленческие интересы, порождают и обуславливают *управленческие цели*. «Диалектичность рассматриваемых явлений состоит в том, что осознанная потребность обретает характер интереса и «сдвигается на цель», которая реализуется лишь благодаря волевой деятельности»<sup>3</sup>. В управленческих целях совмещаются субъективные представления об интересах и потребностях с объективной основой последних, намечаются направления деятельности по их реализации. Цели управления закрепляются в *управленческих решениях*, в которых происходит органичное их слияние с волей участников управления, которая обуславливает и вызывает активные действия компонентов как субъекта, так и объектов управления.

---

<sup>1</sup> Керимов Д.А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972. С. 119.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 112.

<sup>3</sup> Керимов Д.А. Указ. соч. С. 130.

В государственном управлении и государственных решениях эта воля приобретает характер *государственной воли*, специфические особенности которой состоят в том, что «она, во-первых, является волей государственно организованного класса или народа в целом и официально провозглашается от имени государства (или его органов); во-вторых, всегда имеет строго установленные государством формы выражения, определяющие степень юридической силы правовых актов, изданных различными государственными органами; в-третьих, ее осуществление обеспечивается рядом государственных мероприятий, а также в случае необходимости принудительной силой государственного механизма»<sup>1</sup>.

Решения являются *социальными актами*, в которых в логической форме выражены воздействия управляющих звеньев на общественную систему, необходимые для достижения поставленных целей и обеспечения соответствующих интересов. В силу своей природы они выступают идеологическими носителями объективно обусловленных действий управляющих компонентов, обладают потенциальными возможностями активного и целенаправленного преобразования общественной жизни.

Следует подчеркнуть, что сами решения, за небольшим исключением (решения по кадровым, финансовым и ряду других вопросов), не порождают еще различных воздействий и не являются таковыми. Они несут в себе «заряд» запланированных, предполагаемых, желаемых воздействий, но чтобы последние реально осуществлялись, нужны конкретные *действия* государственных органов, должностных лиц и граждан по практической реализации соответствующих решений. Только *в результате действий* (деятельности) указанных в решениях исполнителей возникают намеченные взаимосвязи между компонентами субъекта и объектов государственного управления, происходит изменение направлений, содержания и активности их функционирования. Реализация управляющих воздействий, выраженных в решениях, приводит к определенным *результатам управления*, которые состоят в обеспечении сохранения, упрочения и прогрессивного развития общественной системы, в повышении уровня трудовой и социальной активности советских людей.

Анализ и объективная оценка результатов управления, сопоставление их с потребностями, интересами и целями позволяют

---

<sup>1</sup> Керимов Д.А. Указ. соч. С. 141–142.

выявлять меру удовлетворения этих потребностей и интересов, целесообразность, обоснованность и эффективность управления, смысл вновь возникающих потребностей, интересов и целей, актуальность разрабатываемых решений и рациональность предполагаемых действий.

Следовательно, социальный механизм формирования и реализации государственного управления может быть выражен через следующую, опосредствованную государством единую цепь взаимосвязанных общественных явлений: *«потребности—интересы—цели—решения—действия—результаты»*.

Эта цепь общественных явлений раскрывает объективную основу управления, переход объективного в субъективное, субъективное выражение управления, его реализацию и оценку.

Известно, что потребности, отражающие объективные закономерности и процессы функционирования и развития общества, сохраняя свою объективную природу, пройдя через сознание людей, получают соответствующее субъективное проявление в интересах и целях. Диалектичность этих явлений приводит к тому, что интересы и цели, воплощающие в себе объективное содержание, совместно с потребностями и на их основе выступают *объективными детерминантами* государственного управления. Таким образом, цепь *«потребности—интересы—цели»* характеризует объективную основу управления и звенья ее перехода в субъективное. Взаимосвязанные здесь явления обобщают и воплощают в себе запрос общества в государственном управлении и оказывают постоянное влияние на его содержание, формы и другие свойства. Они непрерывно сигнализируют о себе и побуждают компоненты субъекта управления к принятию определенных решений и осуществлению необходимых действий.

*Субъективный* момент управления наиболее явственно предстает в следующих звеньях цепи *«цели—решения—действия»*, где цели предстают уже как осознанные, «подготовленные» к формулированию в решениях. Здесь в полной мере начинает действовать субъективный фактор со своими волевыми, теоретическими, организационными, регулятивными, стимулирующими и другими способностями. Его решения и действия направлены на обеспечение достижения общественных целей, интересов и потребностей.

В рассматриваемой цепи *«интересы—цели»* в их двуедином качестве объективного и субъективного служат звеньями перехода

через определенные социально-психологические факторы (мотивы, установки, воля) объективного в субъективное, а звенья «*действия—результаты*», материализующие активность субъективного фактора, являются «обратным» переходом субъективного в объективное. Звено «*результаты*» характеризует целесообразность и эффективность управления, степень реального удовлетворения управленческих общественных потребностей и интересов и достижения поставленных целей управления.

Цепь указанных общественных явлений раскрывает также в определенном *социальном аспекте* звенья, посредством которых осуществляется участие управляющей и управляемой подсистем в формировании и реализации государственного управления. *Управляемая* подсистема влияет на государственное управление посредством выдвижения своих потребностей, интересов и целей, которые и выступают важнейшим, определяющим условием и фактором содержания управления, а часто и способом его реализации. Она же принимает на себя управляющие воздействия компонентов субъекта управления и оценивает их результативность. Управляющая подсистема наиболее конкретно выражает себя в «*решениях—действиях*», в которых, собственно, и заключается смысл управления.

Таким образом, исследуемая цепь общественных явлений через свои звенья «*интересы—цели—решения*» связывает воедино управляющую и управляемую подсистемы.

Цепь «*потребности—интересы—цели—решения—действия—результаты*» показывает, наконец, комплекс *внешних и внутренних условий и факторов*, обуславливающих характер, содержание и формы активности управляющей подсистемы. Естественно, что ее внутренняя организация (взаимосвязи внутри подсистемы) подчинена задачам создания предпосылок для выработки наиболее обоснованных решений, осуществления эффективных действий и достижения высоких результатов. Внешняя же организация управляющей подсистемы (комплекс взаимосвязей с управляемой подсистемой и другими руководящими и управляющими подсистемами общества) призвана обеспечивать постоянное и оперативное восприятие ею общественных потребностей, интересов и целей, своевременное и объективное реагирование на результаты управления — преобразование управляющих воздействий в новые формы,

методы, уровень различных видов продуктивной человеческой деятельности.

Следует отметить, что выделенные здесь особенности и проявления социального механизма формирования и реализации государственного управления имеют место только в социалистическом обществе. Именно в нем в силу всего комплекса его условий и факторов обеспечено действительное социальное единство (совпадение) потребностей, интересов и целей компонентов управляющей и управляемой подсистем, преодолено извечное противоречие между «управляющими» и «управляемыми», все члены общества объединены и движимы одной целью — строительством коммунизма. Социальный механизм формирования и реализации советского государственного управления действует не только на уровне его как целостного социального явления, но и практически во всех даже единичных проявлениях организационной, правовой и другой деятельности государственных органов и должностных лиц.

При принятии любого решения, совершении любого управленческого действия приходится одновременно исходить и из указаний вышестоящих звеньев, действующего законодательства, и из конкретных потребностей, интересов, целей людей, коллективов и организаций, охватываемых данным решением или действием.

Логика этого механизма, состоящая во взаимосвязи и взаимобусловленности его звеньев, имеет особое значение *для анализа деятельности* государственных органов и должностных лиц по исполнению решений вышестоящих инстанций. Ведь еще имеются случаи, когда решения вышестоящих государственных органов переписываются почти дословно нижестоящими. То же бывает и с организационными действиями, повторяющими по определенной схеме характер мероприятий вышестоящих органов. Между тем и решения, и действия, направленные на исполнение государственных актов вышестоящих органов, должны быть конкретизированы на основе всестороннего согласования задач и целей, выдвинутых в данных актах, с наличными и возможными материальными, людскими и другими необходимыми ресурсами, учитывать потребности, интересы и цели нижестоящих исполнительных звеньев (как в субъекте, так и в объектах управления).

Специфика социального механизма формирования и реализации советского государственного управления — *основа* для иссле-

дования ряда важных теоретических управленческих вопросов, в частности раскрывающих особенности социалистического способа формирования управляющей воли, управленческих целеполаганий и т. д.

Во многих научных трудах утверждается, что в управленческих отношениях выражена только воля субъекта управления, которая является «господствующей волей», она подчиняет себе волю объектов управления. Причем «господствующей» управляющей волей выступает воля определенного государственного органа или должностного лица<sup>1</sup>. В государственно-управляющем воздействии действительно заключено властно-волевое требование компонентов субъекта управления, исполнение которого обязательно для управляемых компонентов, и оно обеспечивается соответствующими государственными средствами.

Вместе с тем нельзя не видеть, что воля каждого отдельного управляющего компонента (подсистемы органов, органа, должностного лица) является одновременно и производной, и частицей общей и единой воли социалистического государства. Воля управляющего компонента обладает государственно-властным характером потому, что ему государством предоставлены соответствующие правомочия. И она имеет «господствующие» свойства по отношению к управляемому компоненту (как субъекта, так и объекта управления) только на основе и в соответствии с его *компетенцией*. Поэтому в государственно-управляющих воздействиях отдельных государственных органов и должностных лиц сочетаются как их собственная управляющая воля, так и воля компонентов вышестоящих уровней управления, а также воля социалистического государства в целом.

Все это говорит о сложном процессе волеобразования и волеутверждения в управленческой деятельности государственных органов. Возможны случаи, когда воля отдельных управляющих компонентов может не соответствовать, а иногда и противоречить воле компонентов вышестоящих уровней управления и воле государства, выраженной в его законах. Это имеет место при нарушении управляющими компонентами социалистической законности, злоупотреблении властью, некомпетентном решении тех или иных вопросов и по иным субъективистским причинам, с кото-

---

<sup>1</sup> См., например: *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976. С. 18, 29, и др.

рыми партия и государство ведут постоянную борьбу. Многогранный государственный и общественный контроль, прокурорский надзор, институт заявлений и писем и другие факторы создают условия, при которых в нашей стране прочно обеспечивается законность управленческой деятельности.

Кроме того, в воле социалистического государства наряду с выражением воли всех компонентов его как субъекта управления выражается воля компонентов и управляемых объектов, то есть воля всего советского народа. При социализме нет социально-классовых антагонизмов: рабочий класс, колхозное крестьянство, народную интеллигенцию объединяет общность коренных потребностей, интересов и целей. Следовательно, когда субъект управления в управленческих отношениях выражает свою волю, то одновременно и тем самым он в определенной мере выражает и волю управляемых объектов. Исполнение законов и других нормативных актов в Советском государстве происходит поэтому не только добровольно, но и при самом активном участии в данном процессе абсолютного большинства сознательных граждан. Причем совпадение воли осуществляется как на уровне государства в целом, так и на всех уровнях иерархической структуры его органов, конечно, при правильном управлении, когда полностью и глубоко выявляются и действительно учитываются потребности, интересы и цели компонентов конкретных управляемых объектов.

Отсюда логично следует, что воля, которая выражается определенным управляющим компонентом и приобретает по отношению к управляемому компоненту властный характер, может реально осуществляться только как конкретное отражение воли народа, объединенного в Советское государство, по вопросам и в пределах его компетенции. Данное положение важно и теоретически, и практически, ибо оно показывает, почему должны выполняться те или иные требования управляющих компонентов, чем обеспечивается реализация этих требований, как объясняются единичные, но возможные произвольные управленческие действия и почему они так строго пресекаются.

Сложную структуру имеет и *механизм формирования управленческих целей*. Поиск их иногда усматривается в том, чтобы в результате познания окружающей действительности и посредством управления «лучшим образом перейти из одного состояния в другое, которое предпочтительнее для субъекта, осуществляющего

поиск». Высказывается также мнение, что «цели... определяются природой и характером управляющей системы и субъектов управления, степенью познания и отражения управляемых процессов»<sup>1</sup>.

Выявление, структурализация и актуализация управленческих целей, вне сомнения, важнейшая задача и функция субъекта управления в целом и всех его компонентов в отдельности. Однако управленческие цели — это не только и не просто цели, которые определяются потребностями и интересами управляющих компонентов. И они, конечно, не сводятся к тому, чтобы создавать ситуации «предпочтительные» лишь для субъекта управления, хотя подобные случаи иногда и встречаются.

Цели государственного управления состоят главным образом в том, чтобы постоянно совершенствовать организацию социалистической жизнедеятельности, обеспечивать ее прогрессивное развитие по пути к коммунизму. В формировании управленческих целей, выражаемых субъектом управления, *участвуют поэтому и управляемые объекты*. Такие социальные явления, рожденные творчеством масс, как трудовые почины, личные планы, социалистические обязательства, соревнование смежников, встречное планирование и другие, ставят государственные органы перед необходимостью откликаться на них и вырабатывать для их претворения в жизнь наиболее целесообразные управляющие воздействия. Управляемые объекты в определенном смысле также являются источником управленческих целей, которые в конечном счете выступают как сознательно выраженное *диалектическое сочетание* целей, преследуемых в общественном движении компонентами как субъекта, так и объектов управления. Разнообразие и множество управленческих целей, выдвигаемых различными управляющими и управляемыми компонентами, приводит в итоге к образованию сложной, иерархической системы управленческих целей, исходя из которой и можно раскрывать характер, особенности, источник и способ формирования управленческой цели, преследуемой конкретным управляющим компонентом.

Социальный механизм формирования и реализации советского государственного управления действует внутри политической системы социализма, компоненты (институты) которой как непосредственно (через субъект государственного управления), так

<sup>1</sup> Например: Тихомиров Ю.А. Социальное управление в развитом социалистическом обществе // Вопросы философии. 1977. № 1. С. 33.

и опосредствованно (через управляемые объекты, а также другие субъекты социального руководства и управления) влияют на содержание и структуру государственного управления, формы и методы его осуществления, определяют их целесообразность и эффективность. Этот механизм обусловлен экономической, социальной и культурно-идеологической системами социалистического общества, уровень и закономерности развития которых детерминируют содержание и организацию управления, сам механизм. Последний органично включен в систему социалистической демократии, выступает ее составной частью и важнейшим проявлением в государственно-управленческой сфере.

### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЯЕМЫХ ОБЪЕКТОВ<sup>1</sup>

Управляемые объекты, несмотря на объективные основания их организации, формируются сознательно и, как правило, субъектами социалистического управления. Различные их формы получают определенное конституирование и закрепляются в соответствующих правовых актах. В таких актах, характеризующих правовой статус форм деятельности, обычно выражаются цели, направления, содержание и результаты деятельности, место и роль данных форм в целостной управляемой системе, способы и пределы их самоуправления, характер и структура взаимосвязей с субъектами управления и другими управляемыми объектами...

Вместе с тем анализ содержания правовых актов, регулирующих организацию и деятельность управляемых объектов, а также практики их применения показывает, что еще многие стороны деятельности в сфере производства материальных и духовных продуктов, условий жизни, обслуживания и воспитания *требуют своей регламентации*. В частности, необходимо установление более взаимобязанных отношений между торговлей, промышленностью и сельским хозяйством, между потребителями и торговлей и в целом сферой обслуживания, между пассажирами и транспортными организациями, особенно воздушным транспортом, и т.д. Поэтому дальнейшее совершенствование правовой регламентации управ-

<sup>1</sup> Печатается по: Особенности процессов управления в развитом социализме. М.: Мысль, 1985. С. 106–110.

ляемых объектов можно рассматривать в качестве важного средства их оптимизации.

Каждое проявление деятельности дает высокие результаты при условии ее *специализации*, неоднократной повторяемости, соответствия данным науки и опыта. Этим объясняется то обстоятельство, что в основе разграничения и выделения управляемых объектов находится специфика труда, главным образом его технология, обуславливающая характер связи человека с техникой и содержание трудовых функций. Структура любого трудового коллектива строится по принципу специализации труда различных его подразделений и отдельных работников. Специализация труда и связанная с ней специализация производства составляют сегодня краеугольный камень отраслевой организации социалистической экономической деятельности.

Однако чем глубже специализация отдельного рабочего места, структурного подразделения, в целом предприятия, объединения, организации и т. п., тем актуальнее взаимосвязи между разного рода специализированной деятельностью, тем большие резервы сосредоточиваются в таких взаимосвязях. Особенно возрастает роль подобных взаимосвязей при необходимости экономии материальных ресурсов, лучшем использовании производственных фондов, комплексном усваивании минерального сырья. В складывающихся условиях, думается, следует более внимательно относиться к *принципу диверсификации* в организации управляемых объектов. Заложенные в этом принципе предпосылки оперативного обмена научно-техническим опытом, широкого маневра финансами и материальными ресурсами для перестройки производства, технологически последовательного использования сырья и отходов по цепи производства, менее ощутимых издержек при переходе от производства одного вида продукции к другому и иные могут существенно способствовать интенсификации общественного производства.

Большое воздействие на управляемые объекты оказывает *научно-технический прогресс*. Изменяются содержание, средства, формы и конечные результаты различных видов, подвидов и отдельных проявлений деятельности людей. Последняя становится более научно обоснованной, технически вооруженной и производительной. В то же время (и это хотелось бы подчеркнуть) научно-технический прогресс оказывает *неодинаковое*, можно даже сказать

специфическое, воздействие на различную деятельность. В одном случае он ведет к качественным преобразованиям в деятельности, в другом — оснащает ее техническими средствами, в третьем — лишь незначительно касается ее. Воплощая в себе научно-технический прогресс, современное производство и обслуживание предполагают *многообразие* форм организации и функционирования управляемых объектов.

Между тем в практике ощущается стремление выработать какие-то универсальные формы определенных управляемых объектов, как бы унифицировать их. Не всегда продуманно, с учетом реальных условий и факторов труда проводилось, например, укрупнение колхозов и совхозов; столь же прямолинейно ведется подчас специализация работы объектов торговли, бытового и иного обслуживания, при которой территориальные моменты почти не принимаются во внимание; порой производственные объединения созданы из предприятий, которые между собой технологически почти не связаны, и т. п. Можно назвать и другие примеры, которые свидетельствуют о том, что организация управляемых объектов должна исходить из *конкретных* условий, факторов, вещественных элементов и человеческих возможностей соответствующей деятельности. Тем самым одно из средств оптимизации управляемых объектов видится в *дифференциации (разнообразии)* их организации и функционирования, в преодолении здесь какого-либо искусственного шаблона или доминирующей формы. Многообразие содержания деятельности людей предполагает и многообразие форм ее организации.

Объективные основы социалистического управления выступают в многообразных формах. По своей природе они могут быть материальными и идеальными, а по градации — от экономических до психологических явлений. В своей совокупности и во взаимодействии объективные основы непосредственно детерминируют субъективный фактор, и в его составе субъекты социалистического управления являются важнейшими, определяющими источниками жизнедеятельности и развития последних. Именно характер и содержание объективных закономерностей, тенденций и направления их изменения оказывают самое сильное влияние на субъективный фактор, создают для него и пределы, и возможности социальной активности. Только опираясь на объективные закономерности и умело используя их в своей деятельности, люди могут

успешно достигать поставленной цели и обеспечивать эффективное течение общественных процессов.

Особое методологическое, теоретическое и практическое значение имеет в данной связи исследование и полное использование закономерностей и движущих «пружин» управляемых объектов, которые в какой-то мере являются «средним звеном» в объективной детерминации субъектов управления, ибо объективные закономерности воспринимаются субъектами управления как непосредственно, так и опосредованно — через управляемые объекты:

— содержание и формы, функции и структура объектов управления непосредственно (генетически) обуславливаются объективными естественно-природными и социально-историческими закономерностями;

— специфика (параметры) каждого объекта управления и его место в общественной жизнедеятельности определяются целью, содержанием, технологией и другими проявлениями осуществляемого им или в нем труда;

— коллективистский и кооперированный характер современного труда придает сложное строение объектам управления, которые в общественных отношениях выступают в определенных (и развивающихся) организационных формах (предприятия, учреждения, совхозы, колхозы, организации и т. д.);

— объекты управления в силу их человеческой природы способны к целеполаганию своей активности, к ее стихийной саморегуляции или сознательному самоуправлению;

— в системе социального управления объекты выполняют главную функцию воспроизводства общественной жизни и по этой причине являются *определяющими* (объективными детерминантами) по отношению к субъектам управления.

Глубокое знание объективных условий и факторов, в которых функционирует социалистическое общество, своевременное и правильное определение общего и особенного (через различные управляемые объекты) в их действиях, широкое вовлечение объективного в субъективное (в сознание и деятельность людей) являются поэтому основной предпосылкой и надежной гарантией *рационального* управления. Степень использования таких предпосылок и гарантий во многом зависит от развитости сознания и организации субъективного фактора.

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ – УСЛОВИЕ ИНТЕНСИФИКАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ<sup>1</sup>

Проблемы интенсификации общественного развития поставлены на повестку дня объективными и субъективными условиями и факторами развитого социализма. «Широко используя достижения научно-технической революции, приведя формы социалистического хозяйствования в соответствие с современными условиями и потребностями, — отмечалось на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС, — мы должны добиться существенного ускорения социально-экономического прогресса. Другого пути просто нет»<sup>2</sup>.

Имеется много взаимосвязанных факторов и направлений интенсификации общественного развития. К ним относятся: научно-техническая революция; экономия сырья, энергии и времени во всех видах деятельности и при производстве любой продукции; повышение качества работы и изделий; рациональное использование трудовых ресурсов и другие<sup>3</sup>. Решающая роль в данном процессе принадлежит управлению. На XXVI съезде КПСС подчеркивалось, что «на эффективность должны работать и методы хозяйствования, политика в области управления»<sup>4</sup>.

*Взаимозависимость* между уровнем управления и эффективностью общественной жизнедеятельности весьма тесная и многообразная.

Во-первых, управление является единственным общественным явлением, которое интегрирует (согласовывает, субординирует, объединяет) производственные, социальные, научные, демографические и иные процессы в *целостность*, в гармонически развивающуюся общественную систему. В условиях специализации деятельности, особенно проявляющейся в производстве, именно в рациональной кооперации, интеграции деятельности, содержатся обширные источники повышения эффективности общественного развития.

<sup>1</sup> Печатается по: Особенности процессов управления в развитом социализме. М.: Мысль, 1985. С. 168–172.

<sup>2</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 года. С. 8.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Афанасьев В.Г.* Об интенсификации развития социалистического общества. М., 1969.

<sup>4</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. С. 40.

Во-вторых, управление исходя из познанных объективных закономерностей определяет цели и направления общественного развития, устанавливает объемы и структуры различных видов деятельности, регулирует взаимосвязи и соотношения между ними, поддерживает расширение одних видов деятельности и ограничивает другие.

В-третьих, управление, представляя общесоциальные и специфические интересы и воздействуя на общественную систему, имеет реальную возможность на всех участках общественной жизнедеятельности своевременно вскрывать новые источники и факторы интенсификации общественного развития и с помощью своих организационно-регулятивных механизмов обеспечивать их распространение и использование в масштабах всей страны.

В-четвертых, управление в целом обладает способностью всем многочисленным общественным, техническим, естественным и другим явлениям, вовлеченным в жизнедеятельность общества, давать *общественную оценку*, то есть оценку с точки зрения интересов и пользы всего общества, всех людей. А именно такая оценка является основанием и «определителем» места, роли и значения каждого продукта и каждого объема человеческой деятельности в общей структуре жизни.

В-пятых, управление создает организационные формы управляемых объектов, вырабатывает нормы, нормативы и стимулы их функционирования, обеспечивает своими управляющими воздействиями их развитие.

В-шестых, управление представляет собой одно из важнейших средств *формирования личности* и особенно развития ее взаимосвязей с обществом. В современных условиях как раз человек, его знания, опыт, интуиция, творчество выступают главной движущей силой социального и научно-технического прогресса. Осуществить все эти задачи и функции субъекты управления могут при условии такой организации и деятельности, которые не только успевают за развитием производства и всего общества, но и опережаются гораздо энергичнее, активнее, преобразовываются *опережающими темпами*. А это достигается лишь в случае своевременной и качественной подготовленности к новым условиям, факторам и задачам жизни. Ведь в самом субъективном факторе субъекты управления концентрируют его организующее, регулирующее и ориентирующее начало, не говоря уже об исполь-

зовании объективных условий, где такая зависимость еще более усилена...

Одновременно анализ социальной практики показывает, что пока не достигнуто необходимого *соответствия* реального уровня управления и требованиями, предъявляемыми к нему современной жизнью. В этой связи представляет интерес исследование конкретных проявлений управления, которые в настоящее время либо не соответствуют уже происшедшим изменениям в производстве, социальной и духовной сферах, либо своим состоянием не способствуют необходимому темпам таких изменений, либо содержат в себе определенные неиспользованные резервы. Объективный анализ подобных проявлений и дифференцированный подход к их оценке могут быть полезными для вскрытия *причин и обстоятельств*, тормозящих повышение эффективности социалистического управления.

Разумеется, что здесь называются лишь некоторые из аспектов данной сложной проблемы, комплексная разработка которой — задача всей научной мысли. Представляется, что среди причин недостаточной эффективности управления на первое место можно поставить медленное воплощение в структуре и функционировании субъектов управления все более проявляющейся *комплексности управления*, а в связи с этим и усиления роли территориального фактора как основы интеграционных процессов<sup>1</sup>. Особенно это заметно в управлении производством, где имеется тенденция кооперировать очень многие процессы в масштабах страны. В результате растянуты технологические звенья по производству конечного продукта, увеличились объемы перевозок, удлинилось время производства и поставок изделий (товаров), усложнились взаимосвязи между производством и потреблением, что сказывается и на структуре обменно-распределительных отношений, снизилась оперативность управления. Нельзя не видеть, что данная система существенно затрудняет *территориальную интеграцию* жизнедеятельности, которую проводят партийные организации и Советы народных депутатов союзных и автономных республик, административно-территориальных единиц.

<sup>1</sup> См. об этом: *Кистанов В.В.* Территориальная организация производства. М., 1981; *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества (Актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). М., 1981; Межотраслевое управление производством. Опыт, проблемы, совершенствование. М., 1983.

Организационная структура, формы и методы деятельности субъектов управления также медленно реагируют на весьма активные и принципиальные изменения *в социальных факторах* как производства, так и управления. Именно на: возрастающую компетентность трудящихся, расширение их инициативы, повышение ответственности, усиление роли социально-психологических механизмов, необычайное разнообразие социальных источников роста производства. Усложненный, порой излишне централизованный порядок решения многих вопросов сковывает самостоятельность, мешает социалистической предприимчивости, затрудняет своевременный ввод в действие многих, порою явных резервов, увеличивает неоправданные издержки на управление, снижает ответственность нижестоящих звеньев.

На некоторых уровнях субъекты управления недостаточно глубоко воспринимают и осознают *комплексный и всепронизывающий характер* влияния научно-технической революции на общественную жизнедеятельность, их собственную организацию и функционирование. Это проявляется в различных отношениях: в недостаточном использовании достижений научно-технического прогресса в качестве источника и средства преобразования производства и управления; в настойчивых попытках приспособлять старые организационные структуры и параметры производства, науки, связи науки с производством к изменившимся закономерностям научно-технической и производственной деятельности; в нерациональном применении новых научных и технических возможностей в управлении и т. д.<sup>1</sup>

Слабое освоение со стороны ряда компонентов субъектов управления современных условий, факторов, закономерностей и ресурсов общественного развития приводит и к тому, что субъекты управления подчас не в состоянии своевременно давать *четкие ориентиры* для различных видов деятельности и подводить под них необходимые нормы, нормативы и стимулы. До сих пор многие виды и объемы деятельности ориентируются на какие-то промежуточные показатели, недостаточно связанные с конечным результатом. Нет четкости в понимании и «выразимости» сущности

---

<sup>1</sup> См., например: Научно-технический прогресс. Программный подход. М., 1981; Управление научно-техническим развитием в условиях социализма. М., 1982; Трапезников В.А. Управление и научно-технический прогресс. М., 1983, и др.

конечного народнохозяйственного результата, который нередко сводится лишь к экономическому эффекту на стадиях проектирования и производства. Между тем, как справедливо аргументируется, «рост эффективности прежде всего должен оцениваться не как получение разового эффекта (как бы велик он ни был), а как воспроизводимый результат, итог функционирования общественного воспроизводства»<sup>1</sup>. Интенсификация общественного развития предполагает оценку эффективности и на стадии *эксплуатации изделия* и, таким образом, ориентацию на получение максимального социального эффекта от всего его жизненного цикла. Такой эффект, видимо, и должен нормативно определяться и соответственно стимулироваться субъектами управления.

Думается, что на динамике повышения эффективности управления сказывается чрезмерная «жесткость» структур различных компонентов субъектов управления, нередко мелочная регламентация их деятельности, скрупулезное следование устаревшим формам и процедурам решения управленческих вопросов и т. п. Здесь уместно напомнить слова В.И. Ленина, который в 1923 г. в работе «Лучше меньше, да лучше» писал: «Во всей области общественных, экономических и политических отношений мы «ужасно» революционны. Но в области чиновничества, соблюдения форм и обрядов делопроизводства наша «революционность» сменяется сплошь да рядом самым затхлым рутинерством. Тут не раз можно наблюдать интереснейшее явление, как в общественной жизни величайший прыжок вперед соединяется с чудовищной робостью перед самыми маленькими изменениями». И далее: «У нас уживались рядом теоретическая смелость в общих построениях и поразительная робость по отношению к какой-нибудь самой незначительной канцелярской реформе»<sup>2</sup>.

### ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ В УПРАВЛЕНИИ<sup>3</sup>

Особого внимания с точки зрения повышения эффективности управления как *условия интенсификации общественного развития*

<sup>1</sup> Абалкин Л.И. Диалектика социалистической экономики. М., 1981. С. 213.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 400.

<sup>3</sup> Особенности процессов управления в развитом социализме. М.: Мысль, 1985. С. 172–176.

заслуживает вопрос об обратных связях в системе управления, от качества которых существенно зависит уровень организации и деятельности субъектов управления.

Роль обратных связей в организации и функционировании самоуправляемых систем впервые была проанализирована в кибернетике, в частности в работах Н. Винера, Г. Клауса, Л. Берталанфи и других авторов. Н. Винер охарактеризовал обратную связь как «свойство, позволяющее регулировать будущее поведение прошлым выполнением приказов»<sup>1</sup>. Большое внимание этому вопросу уделено и в советской научной литературе<sup>2</sup>. Н.Т. Абрамова представляет обратную связь в наиболее общей форме как «механизм учета разницы между целью действия и его результатом»<sup>3</sup>. Имеются исследования, в которых кибернетическая интерпретация обратных связей в самоуправляемых системах «вводится» в социальное управление<sup>4</sup>.

Современной наукой в целом убедительно раскрыты сущность, роль и механизмы обратных связей в кибернетических, биологических и механических системах. Очевидно значение таких связей и для системы социалистического управления, в которой обратные связи получают специфическое преломление и выполняют весьма важные функции по обеспечению устойчивости и эффективности данной системы. Анализ обратных связей в управлении логично привлекает внимание не только и не столько к общим результатам функционирования системы управления, сколько к самому механизму ее функционирования, к тем формам, методам и процедурам, применяемым субъектами управления, которые породили этот результат, к реальным, сложным и противоречивым процессам управления на различных уровнях и в самых многочисленных звеньях.

В системе социалистического управления можно обнаружить *два взаимосвязанных между собой типа обратных связей*, которые мы условно обозначим объектными и субъектными.

<sup>1</sup> Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958. С. 45.

<sup>2</sup> См., например: Петрушенко Л.А. Принцип обратной связи. М., 1967; Абрамова Н.Т. Целостность и управление. М., 1974; Никитинский В.И., Глазырин В.В. Общие законы управления и правовое регулирование // Советское государство и право. 1978. № 9. С. 40–47, и др.

<sup>3</sup> Абрамова Н.Т. Целостность и управление. С. 116–117.

<sup>4</sup> См.: Омаров А.М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. С. 84–90.

*Объектные* обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемыми объектами (воспроизводством материальных и духовных продуктов и социальных условий жизни) управляющих воздействий субъектов управления, действительную роль управления в их функционировании и развитии. В самом деле, субъекты управления должны знать, причем всю правду, о своем подлинном месте и роли в интенсификации общественного развития. При отсутствии объектных обратных связей практически невозможно определять эффективность организации и деятельности субъектов управления и вырабатывать меры по ее повышению.

*Субъектные* обратные связи характеризуют обоснованность и рациональность собственной, внутренней организации и деятельности как управляющей подсистемы в целом, так и отдельных субъектов управления. Сложность, иерархичность, многокомпонентность и многоэлементность управляющей подсистемы, каждого субъекта управления обуславливают актуальность и высокую управленческую значимость субъектных обратных связей.

Изучение объектных обратных связей дает нам картину плотности и надежности взаимодействий между субъектами и объектами управления, раскрывает содержание и объем их информационного обмена между собой, позволяет определять степень овладения субъектами управления объективными закономерностями, отношениями и процессами общественной жизнедеятельности, ориентирует на выявление общей социальной эффективности управления. Поэтому субъектные обратные связи как бы *встроены* в объектные обратные связи и в единстве с ними дают возможность определять целесообразность нормативного статуса организации и деятельности каждого управляющего компонента (органа, подсистемы органов).

Субъектные обратные связи во многом представляют собой взаимосвязи *контроля*. Они призваны сигнализировать о том, как по иерархии органов идет реализация управляющего воздействия, выраженного в решениях и действиях высшего и центрального звена организационной структуры управления. Контроль — это, конечно, проверка исполнения. Вместе с тем контроль в качестве обратной связи в управлении проявляет себя и в других аспектах. Он неразрывно связан с такими основными функциями управления, как организация, планирование, регулирование, осуществление кадровой политики, и является их обратной связью.

Поэтому задача контроля в системе социалистического управления состоит не только в том, чтобы выявлять недостатки, упущения, наказывать и взыскивать, но и в том, чтобы *обнаруживать причины и обстоятельства* отклонений от заданных планов, программ, параметров деятельности и требовать, опираясь на свои возможности и обратные связи, улучшения функций организации, планирования, регулирования, расстановки и подготовки кадров и т. д. Но для этого функция контроля на различных уровнях управления должна быть организационно связана с функциями организации, планирования, регулирования, осуществления кадровой политики.

Если с таких позиций оценивать организацию функции контроля, то в ней обнаруживается немало слабых мест, *не обеспечивающих* значение контроля как обратной связи. И главное не только в расчлененности контроля между многими органами, не только во множестве органов, осуществляющих самые разнообразные контрольные функции, на что правильно обращается внимание в научной литературе<sup>1</sup>, но и в недостаточной *взаимосвязи* функции контроля с другими функциями управления. По причине этого сотни, тысячи проверок ограничиваются фиксацией недостатков и отклонений, которые в своей массе заранее хорошо известны самим проверяемым. Такие недостатки и отклонения отмечаются из одной проверки в другую, подчас годами, а конкретных мер по ликвидации их источника, содержащегося в неотлаженности других функций управления, не осуществляется. Контроль нередко не в состоянии повлиять на организацию тех или иных компонентов субъектов и объектов управления, на планируемые показатели их деятельности, на установленные для них нормы, нормативы и стимулы, что, естественно, снижает его эффективность. Нельзя не сказать и о том, что многие выводы контрольных органов не доходят до тех звеньев управления, которые правомочны принимать решения по изменению соответствующей деятельности. «Проверять надо, контролировать необходимо – отмечалось на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС, – и каждая проверка должна приносить практическую пользу, служить интересам дела»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981.

<sup>2</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 года. С. 19.

Дальнейшее повышение значения контроля в системе социалистического управления в огромной степени зависит от того, как будут развиваться его организационные, информационные и нормативные взаимосвязи со структурами, реализующими другие функции управления, особенно со структурами комплексного управления.

Важный аспект субъектных обратных связей выражается в *анализе и оценке* организации и деятельности управленческих органов. Ведь взгляд в прошлое всегда является предпосылкой успешного будущего. Прежде чем двигаться вперед, надо осмыслить пройденный путь, проверить ресурсы и наличные силы, выявить лучшие из наработанных форм и методов, из приобретенного опыта, трезво оценить достигнутые рубежи и их источники. Кажется странным, что столь простые истины не стали в необходимой степени активным элементом практики управления.

Традиционно подведение итогов деятельности за определенный период почти во всех органах проводится при утверждении новых планов, когда внимание сосредоточивается уже на будущем. Система ЦСУ по различным уровням обобщает, естественно, лишь количественные данные по тем или иным видам деятельности. Тем самым анализ производственной или управленческой деятельности *с качественной стороны*, то есть с точки зрения приобретенных прогрессивных форм и методов, использованных и упущенных ресурсов, проявившихся недостатков и осложнений либо проводится в самом общем, приблизительном виде, либо не проводится вовсе. В результате ошибки, совершаемые на различных стадиях одного временного цикла (например, года) деятельности, в значительной степени воспроизводятся в последующих. В таких случаях даже лучшие, эффективные формы работы, способы решения тех или иных задач не получают закрепления и распространения. Ежегодно рождается несколько десятков интересных трудовых починов, но они во многих случаях так и не становятся всеобщей нормой деятельности.

Нередки и ситуации, когда решения «закрываются» формально или, более того, заменяются другими.

Для преодоления сложившейся практики имеет смысл установить более строгий и обязательный *порядок подведения итогов и оценки деятельности*, в том числе и особенно на ежегодных сессиях Советов народных депутатов, которые посвящаются бюджетам

и планам экономического и социального развития. Возможно, стоило бы предусмотреть политико-правовую оценку деятельности управленческих органов за соответствующий период, причем ориентиром здесь могут быть как установленные планы, так и объективные результаты деятельности: конкретная степень удовлетворения общественных потребностей, мера положительного общественного результата. Здесь тоже необходим выход субъектных обратных связей на объектные, с тем чтобы получать комплексные и отвечающие действительности анализы и оценки.

Следует подчеркнуть, что проблема анализа и оценки важна для системы управления не только в смысле выявления эффективности организации и деятельности субъектов управления<sup>1</sup>, но и для вскрытия объективных и субъективных условий и факторов, которые определяют общественную жизнедеятельность и могут быть использованы управлением в целях ее интенсификации. Сюда относятся и объем добываемого сырья, и энергетические мощности, и демографические процессы, и многое другое, что даже в управлении недостаточно четко анализируется и оценивается.

Обратные связи в управлении — по своей природе связи *информационные*. Для них такие качества информации, как ее достоверность, содержательность, оперативность, надежность, приобретают первостепенное значение. Опираясь только на такую информацию, обратные связи могут выполнять роль средства повышения эффективности управления.

## ГУМАНИТАРНОЕ ЗНАНИЕ И ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ СТЕРЕОТИПЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ<sup>2</sup>

*Доклад на VI Конгрессе Всемирной ассоциации  
социальной философии в Эдинбурге (Великобритания) в 1989 г.*

В мировом общественном сознании сейчас отчетливо звучит тревога о том, что распространенный ныне тип индустриального производства, рожденный промышленной революцией и первым

<sup>1</sup> Значимость данной деятельности партийных комитетов обстоятельно показана в книге «Анализ в партийной работе. Вопросы теории и практики» (М., 1981).

<sup>2</sup> Печатается по: *Атаманчук Г.В.* Гуманитарное знание и производственные стереотипы общественной жизни. М., 1989.

этапом научно-технической революции, ведет в тупик. Отдавая должное, надо признать, что данный тип производства создал современную цивилизацию, позволил передовым странам насытить материальные потребности людей. Но он одновременно оказался слишком агрессивным по отношению к среде обитания человека и к нему самому. Обостряются противоречия между логикой производства, стремящегося к расширению, и ограничениями, накладываемыми на него, с одной стороны, границами экологического риска, к которым оно в ряде случаев подошло, и, с другой, обеднением и истощением минеральных ресурсов. Все более вредному воздействию подвергается человек, что грозит деформации его генетического кода со всеми непредсказуемыми последствиями. Разрешить или ослабить эти противоречия пытаются в настоящее время путем перехода на новые технологии и создания, как все чаще утверждают, информационного общества.

Прогнозируемый на ближайшую перспективу путь и способ экономического развития может, вне сомнения, смягчить или даже устранить наиболее разрушительные элементы современной производственной системы. Однако в основе своей, в качестве *определяющей оси* он сохраняет, хотя и в измененном виде, старые производственные стереотипы. Возможно, что иного и не дано и таков исторический жребий, выпавший человечеству. И все же, наверное, мысль людей не должна мириться с трагической предопределенностью, а наоборот призвана искать выходы из создающихся положений и выводить тем самым нас из прагматической безысходности. Нужны альтернативы, для обоснования которых накапливается все больше научного знания.

В этой связи хотелось бы высказать следующее.

В политике в настоящее время упор сделан, причем вполне справедливо, *на права человека*. Под углом обеспечения прав человека создаются и практически реализуются концепции нового политического мышления, безъядерного мира, преодоления конфронтации, укрепления доверия, развития экономического, научно-технического, культурного и гуманитарного сотрудничества и другие. Очевидно, что подход, в центре которого находится человек, должен быть перенесен и в другие сферы общественной жизни.

Может быть, уже пора перестать рассматривать человека лишь в двух ипостасях: *как производителя и как потребителя*, применяя к нему между прочим везде исключительно *один — экономический* —

критерий оценки развития. Ведь все это уже привело к тому, что возникла упрощенная, почти двузначная система формирования личности: по линии образования и воспитания — создание хорошего работника (грамотного и дисциплинированного производителя), по линии жизненных ориентаций, ценностей и установок — ненасытного потребителя, все расширяющего рынок.

В итоге получилось как-то так, что идеи Возрождения и Просвещения, взрастившие нашу цивилизацию, идеи глубокого гуманистического характера, были отодвинуты в сторону, стали, образно говоря, антуражем обочины дороги, по которой, ломая головы, мчится мир. Только кое-кто и иногда взглянет на них, вспомнит или полюбуется ими, и то в большинстве в тот скоротечный миг, когда выступает в роли праздного пассажира. Подавляющая же масса несущихся, кроме бампера впереди идущей машины, ничего не видит. Скорость увеличивается и все меньше людей осматривается по сторонам.

Многие полагают, что надо менять такое положение, а для этого (или перед этим) задуматься над тем, что же *такое человек и каков смысл* его короткого жизненного пребывания на земле. Сейчас — ко времени — активизировалась разработка теории человека, чему способствует организация соответствующих центров и институтов, широко идет осмысление возможностей ноосферы, заметно продвижение в познании социально-психологических детерминант поведения человека, стало больше скепсиса в отношении расширения промышленного производства, получают права гражданства социальные критерии оценки экономической деятельности. Можно назвать и другие свидетельства понимания того, что в старых формах долго не проживешь, ростки *новых* взглядов и позиций.

Вместе с тем до коренного перелома далеко. И главным препятствием здесь, как представляется, служит сложившаяся *система просвещения* (в самом широком смысле), которая весьма утилитарна на вид. В ней по целям и содержанию, формам и методам, используемому инструментарию и оценкам преобладает производственный подход. Гуманитарный аспект, который, конечно, признается и даже поддерживается, остается все же на второстепенном, скорее *вспомогательном* месте. Есть, разумеется, гуманитарная специализация, но это уже другой вопрос. Речь-то идет о *всеобщем*, касающемся каждого человека образовании, воспита-

нии и развитии. В школе и вузах, средствах массовой информации и в обыденных взаимоотношениях людей робко и приглушенно дают о себе знать этика и эстетика, языкознание и история, литература и искусство, философия и правописание, то есть именно то, что придает материальной и духовной культуре человеческую окраску, способствует становлению в каждом индивиде *разумного и гуманного начала*. Не отсюда ли истоки нетерпимости, неприимости, жестокости и насилия, буквально сотрясающие нашу жизнь как на Западе, так и на Востоке.

Приходится с сожалением констатировать, что попытки реформировать систему народного образования, предпринимаемые в СССР, несмотря на их настойчивость и государственный уровень, пока не принесли обнадеживающих результатов. Они постоянно спотыкаются о препоны, создаваемые неблагоприятным экономическим и социальным положением общества, необходимостью ускоренного роста на базе износившихся технологий. Быть может, нам и не решить самостоятельно (автарктно) эту проблему, ибо гуманитаризация просвещения принадлежит к числу *глобальных проблем*, которые развязываются только объединенными усилиями. Подлинная гуманитаризация просвещения, единственно ведущая к всестороннему развитию личности, возможна, видимо, тогда, когда она станет *международным императивом*, равно обязательным для всех. Это — как раз тот случай, при котором в успехе заинтересованы все.

Важно, далее, как можно быстрее преодолеть укоренившееся представление о том, будто педагогический процесс формирования личности ограничен временем детства, школьного, специального и вузовского обучения. Мол, что и как мы здесь успеем сделать, то и получим. Спору нет, основное закладывается в эти годы. Но формирующему, и довольно сильному, воздействию человек поддается в течение *всей своей жизни*. В частности, велико в этом аспекте значение *трудовой деятельности*. Значит, говоря о гуманитаризации всей системы просвещения, надо ясно сознавать, что дело не может сводиться к изменению только содержания потока информации, обрушиваемого на человека, а предполагает преобразование самих условий его труда и быта.

Между тем под таким углом зрения слабо исследуются имеющиеся и нововводимые технологии, в том числе и с использованием средств информатики. Они больше оцениваются экономи-

чески, чем гуманистически. Не случайно и в мире, и в нашей стране множество людей считает труд суровой необходимостью, которой приходится отдавать часть жизни, но вовсе не самоценностью, не временем для собственного развития и самореализации. Отсюда и распространенное негативное отношение к труду, которое постоянно приходится преодолевать с помощью стимулов и санкций. Наверное, и этими факторами объясняются низкие темпы роста производительности труда и, соответственно, небережливое, расточительное потребление его результатов. По крайней мере есть над чем размышлять, если брать проблему не регионально, а в широком масштабе.

Вся цивилизация возникла и основывается на *таланте человека*, представляет собой выражение непрерывного творчества его ума и рук. Жаль только, что историческая память фиксирует наиболее выдающихся людей, тогда как на самом деле их значительно больше. Редко кто не обладает каким-либо потенциалом — просто общество его не раскрывает и не вводит в жизненный процесс. А часто мы знаем шедевр, но не имя его создателя. Будущее еще более обуславливает опору на *творческое начало* в человеке, превращая его в ведущий источник развития.

Следовательно, в настоящее время требуется серьезный анализ прежде всего *условий и места труда* с позиций того, насколько они соответствуют реальным возможностям работника и обеспечивают развитие и реализацию его таланта. В этих целях стоило бы активнее использовать гуманитарное знание, содержание и выводы которого идут от сущности человека и дают гуманистическую шкалу измерений производственных, технологических, экономических и других явлений. К примеру, данные по нашей стране фиксируют много видов труда монотонного, физически тяжелого, изнурительного, само наличие которых не позволяет говорить о развитии личности. Большой перепад, иногда просто несовместимость между представлениями о труде, полученными во время образования, и реальными его условиями приводит к тому, что молодежь оттягивает вступление в трудовой процесс, тяжело к нему адаптируется, постоянно недовольна его состоянием. Думается, что это *центральное обстоятельство*, воспроизводящее апатию, инертность, безразличие, одурманивание алкоголем и наркотиками, бездуховность — одним словом, явления, разрушающие сущностные основы человека.

Практически то же самое можно сказать о влиянии на человека неустроенности быта, а в широком смысле — неблагоприятного образа жизни. Причем в виду имеются не только вопросы материальной обеспеченности, которые в условиях мещанской конкуренции между людьми, семьями до конца не разрешимы (стремление сравняться с другими — безгранично!), но и социального комфорта, устойчивости, защищенности, овладения духовной культурой, нравственной чистоты и т. д. Урбанизация, миграция, распад родственных связей способствовали освобождению личности, но, с другой стороны, они индивидуализировали ее существование, усугубили отчуждение. Имеются и иные явления, показывающие, что труд и быт сплошь и рядом не продолжают развитие личности, начатое в детстве, школе и вузе, часто гасят засветившийся огонек, нивелируют неповторимость человека сообразно требованиям той или иной технологии, превращают его в конце концов в функциональный элемент экономической системы. Из субъекта свободного творческого действия человек все более трансформируется в объект производственных, политических и других манипуляций, где и сами манипуляторы выступают лишь функциями.

Сказанное представляет собой, разумеется, не более чем *фрагменты* глубинных процессов. Но и оно позволяет утверждать, что современная жизнь и тенденции ее развития выдвигают перед субъектами и механизмами управления неординарные задачи. Традиционно управление шло от потребностей и за потребностями, стремилось их как можно полнее и своевременнее воспринять, отразить и их удовлетворению подчинить функционирование управляемых систем, да и свое собственное.

Управление все время как бы *запаздывало и догоняло* события. В условиях сегодняшнего, тем более завтрашнего дня такой подход к управлению и такой стереотип управления являются недостаточными.

Во-первых, управлению следует уйти от стереотипа «спешащего следом» и сориентированного преимущественно на экономику. Уже имеется достаточно разнообразной информации, позволяющей усилить в управлении *комплексный подход и прогностический момент*. Главное здесь: выравнивание взаимоотношений «природа—общество—человек», чтобы ни одна сторона не могла развиваться за счет другой или во вред ей. Средство достижения этого — гуманитаризация общества и человека.

Во-вторых, в управлении должно получить широкое распространение *опережающее начало*, основанное на знании объективных закономерностей, и способное удерживать за собой субъективные факторы. Обеспечить это можно путем расширения удельного веса управленческого знания во всех отраслях социальной информации (чтобы знать не только что, но и как) и во всех видах человеческой деятельности (чтобы результат одного вида деятельности развивал другой). Определяющая идея: ограничить, сузить стихийность, произвол, растратность и укрепить разумность, бережливость в образе жизни людей.

В-третьих, глубокие преобразования в управлении возможны на базе его последовательной *демократизации*, ведущей к тому, что каждый на своем месте и в пределах своих сил будет вести делами государства и общества, активно участвовать в решении всех жизненных проблем. Демократизм управления предполагает развитие человеческого потенциала, сопричастность человека к жизни общества, сильное в нем социальное чувство.

Таким образом, будущее человечества видится в достойном виде настолько, насколько во всех процессах формирования личности и ее взаимодействиях с обществом и природой получит утверждение и развитие гуманитарное знание и будут локализованы производственные стереотипы.

## ЧТО МЕШАЕТ «ПЕРЕСТРОЙКЕ»<sup>1</sup>

Советских людей радует, что «перестройка» идет, углубляется. Но почти повсеместно звучат вопросы: почему каждый шаг ее столь труден, что ей препятствует?

Мешает, увы, многое. Думаю, и объективное, и особенно субъективное, приобретенное уже свойство исторической традиции. В этом субъективном можно выделить три явления, которые заслуживают пристального внимания и всестороннего анализа.

*Недосказанность.* Сегодня мы усиленно заняты историческим анализом, выявлением и изучением тех обстоятельств, которые отрицательно сказались на нашем послеоктябрьском развитии. Центральный вопрос здесь (вполне логично) о партии как руково-

<sup>1</sup> Печатается по: Глобус. 1988. № 47. Ноябрь. С. 20—29.

дящей и направляющей силе общества, о ее месте и роли во всем происшедшем (хорошем и плохом). Что же сразу бросается в глаза?

Мы никак не осмелимся признать, что КПСС в известном отношении *внутренне противоречива* при всем своем единстве, хотя самоочевидно, что она не система неких марионеток, голосующих всегда «за» (независимо от того, что за этим «за»), а организация коммунистов. Союз *личностей* со своими представлениями и мнениями, интересами и целями, мотивами и установками, нравственными и эстетическими ценностями, многим и многим другим, что отличает людей. Разумеется, КПСС — организация единомышленников, солидарных в главном, но можно ли упрощать такое суждение? Стереотипы единогласия и подчинения дисциплине — формальные свидетельства монолита — вовсе не означают, что налицо абсолютное согласие во всем и вся, действительное разделение и превращение директивной информации в убеждения, а последних — в действия. Все гораздо сложнее. И так было всегда.

Во времена культа в КПСС были те, кто чинил произвол, обрекал людей ни за что ни про что на тюрьмы, лагеря, ссылки и казни, но были и те, кто оказывался жертвой, и те, кто протестовал против беззаконий. При разгуле волюнтаризма далеко не все соглашались сеять кукурузу на берегах Вятки и распахивать целину. В период застоя разные коммунисты действовали по-разному; в тех же условиях сформировались идеологи «перестройки».

Всегда были *другие мнения и другие поступки*. Вот эта-то неоднозначность, противоречивость и помогла КПСС сохраниться, выжить, пройти через все испытания, не растерять авторитет и взвалить на себя бремя новых задач. Впрочем, и сейчас не надо воображать, будто все коммунисты ратуют за обновление всей душой. Не встречай оно непонимания и препон, дела давно бы резко сдвинулись к лучшему. Так что упрощенчество тут ни к чему.

Мы признали, что тормоз нашего развития, основная виновница наших бед — командно-административная, бюрократическая система управления. Но кадровый ее костяк составляли коммунисты. Если представить, что все единодушно за обновление, что же тогда не позволяет измениться этой системе в корне? В одной партии действуют, очевидно, разные силы.

Одни — всецело за «перестройку», и таких все больше. Другие (прежде всего те, кому недоброй памяти порядки прошлого помогли обустроиваться комфортно) ее не приемлют. Третьи — таких

большинство — стоят на промежуточных позициях огромнейшего разнообразия. И судьбы «перестройки» зависят во многом от борьбы между этими силами, подчас полярными. Но в главном определяются активностью и консолидацией сторонников «перестройки», умножением их рядов и мощи. Вот таких коммунистов и надо искать, растить, сплачивать.

Остро стоит вопрос о том, как соотносятся в партии, государстве, в различных организациях роль и статус *личности* и роль и статус *институтов* (структур, норм, процедур и т. п.). Многое здесь пока еще не раскрыто.

Во все периоды истории СССР созывались съезды партии, Пленумы ЦК, работали государственные и общественные учреждения, существовали Конституции, законы и прочие нормативные акты, правоохранительные органы и т. д. Почему же те или иные личности-руководители — могли оказаться как бы над этой надежной с виду системой контроля, могли попирать ее и использовать в личных целях? В чем ее слабость и вялость?

В познании нашего прошлого преобладает пока история личностей. А *история институтов*, при которых, или в рамках которых, творились подчас недобрые дела, по существу, отсутствует. Как же мы думаем обезопасить себя от рецидивов прошлого в будущем? Неужто опять надеяться на везение — авось попадетесь достойный руководитель? Или все же на серьезные гарантии? Ответ ясен, и неспроста у нас начата реформа политической системы. Нельзя, однако, не отметить, что еще не все тонкости в ее идеях осмыслены достаточно глубоко.

Вот мы много говорим и пишем о командно-административной системе управления. Но анализируем ее главным образом в одном русле: показываем субъективные (точнее субъективистские) факторы. На переднем плане — И.В. Сталин, Н.С. Хрущев, Л.И. Брежнев, их окружение, помощники, даже семьи и т. п. А где факторы *объективные*? Где партия, государство? Где народ — движущая сила истории?

Или, скажем, вертикальное построение экономических связей (министерско-комитетская структура), когда все они сходятся пирамидально лишь в самой верхней точке, неизбежно придавая ей доминирующий характер и абсолютные зависимости от нее сверху донизу. Может быть, такая схема (пирамида на краеугольных камнях экономического базиса) и есть основа диктатуры пер-

вого лица? А система пополнения и продвижения кадров? Она во всех своих проявлениях *такова*, что пропускает в себя и тем более наверх лишь тех, кто угоден закрепившимся в ней прочно. «Чужаку» не пробиться...

Тут есть над чем размышлять, и рано еще делать выводы, будто все уже ясно.

Никак не можем четко определиться с сущностью нашей экономики и с соотношением политики и экономики. Почти в один голос говорят об «огосударствлении» экономики, но никто почему-то не замечает, что от управления ею давно отдалены граждане (первичные и основные компоненты государства), представительные органы государственной власти — Советы народных депутатов, даже исполкомы местных Советов. Хозяйственной жизнью едва ли не единолично распоряжаются директора предприятий, министры, другие начальники, то есть фактически не государственные органы, а уполномоченные лица, назначаемые по строго вертикальной иерархии. Сейчас, правда, сделаны решительные шаги по пути демократизации. Но при всем том сохраняется «утверждение свыше». А разве это не порождает бюрократизм управления, ведомственность и лишь производственное выражение нашей экономики? И при чем тут «огосударствление» — понять трудно. Может быть, так удобнее «объяснять» несуразное? А как освещается и практически решается вопрос о *коллективности руководства и единоличной ответственности*? Если у нас действует принцип коллективного руководства (в партии, государстве, общественных организациях и т. д.), то очевидно, что отвечать за дела должен персонально каждый член коллективного руководства в соответствии со своим поведением. Если же все, как у нас принято, перекладывается на первое лицо, то зачем тогда поддерживать видимость коллективного руководства? В последнее время производятся громкие фразы об ответственности всех и каждого, но что-то не слышно, чтобы наряду с первым лицом отвечали другие члены коллективного руководства. Морально осуждены, например, Рашидов, Кунаев, Демирчян, Медунов и другие. А их ближайшее окружение, их соратники-соучастники? Или они ничего не видели и не знали? Справедливость должна восстанавливаться по принципу: *закон один для всех*.

Эти и другие подобные ситуации становятся ныне предметом самых широких дискуссий. Спорим много и зачастую остро, но

нередко поверхностно, половинчато. Отрицательные явления и тенденции у нас критикуются резко и ярко, но далеко не всегда глубоко, со стремлением докопаться до их истоков. Эмоциональная подача фактов, конечно, впечатляет и без их анализа, но предупредительно-профилактический эффект получается слабым. Шуму вдоволь, а толку мало.

Недодуманность и недосказанность сегодня нам ни к чему. Чтобы излечить тот или иной недуг, мало обнаружить его симптомы, признаки внешние, надо вникнуть в его причины и устранить условия для возникновения. А иначе он может дать рецидивы, совершенно неожиданные после выздоровления. Чтобы сорняки прошлого не взошли снова, нужно не косить их, а вырывать с корнем. Только так мы можем сделать необратимыми благотворные процессы, изменяющие наше общество к лучшему и сулящие нам принципиально иное качество жизни.

\* \* \*

*Непоследовательность.* Недосказанность в познании влечет за собой непоследовательность в действиях.

Объекты «перестройки» все еще не определены с достаточной четкостью. Можно услышать, что перестраиваться должны практически все и во всем. Честный и жулик, добросовестный работник и явный лодырь, выкладывающийся ученый и остепененный зарплатополучатель бездельник, толковый специалист-управленец и мешающий делу бюрократ, патриот и националист и т. д. и т. п. Многие всегда отдавали на алтарь Отечества все свои силы и энергично включались в процесс обновления. Чего же мы от них хотим? Надо, очевидно, разобраться хорошенько, кому и насколько надлежит перестраиваться. Иначе будем путаться в конкретных вопросах о целях и средствах, о путях поисков и решений.

Считается, например, что обеспечить население всеми видами нужных товаров не может производство, монополизированное министерствами, что необходима конкуренция кооперативов. Да, но пока они наиболее активны не в производстве, а в сфере распределения (общепит, торговля, снабжение и т. п.), где нередко лишь усугубляют и без них существующие перекосы, дефицит. Они ловко пользуются пятью шкалами цен (оптовых, заготовительных, розничных, рыночных, кооперативных) и наживаются

на дороговизне своей продукции (2,5 руб. за 100 г шашлыка при стоимости мяса в магазине 2 руб. за кг). Конечно, когда кооперативов будет много, ситуация изменится к лучшему. Но пока она вызывает часто справедливые нарекания потребителей и тревожные отклики печати. Между тем иные не без умиления говорят о преимуществах кооперативной собственности. Но если всмотреться пристально, то все дело в *хозяйственных механизмах*, связывающих воедино средства производства, труд и его результаты. А что мешает *такие же* механизмы внедрить и в государственном секторе экономики? Ведь государство-то — это мы, и каждый из нас — совладелец государственной собственности. И если кооператив, взяв в аренду цех завода, достигает, судя по прессе, потрясающих успехов, то разве не могли бы добиться их на *тех же* условиях хозяйствования рабочие того же цеха?

Могут, правда, возразить: кооперативная собственность ощущается иначе, чем государственная. Первая — как бы «своя», вторая — как бы «чужая». Отсюда, мол, и различия в эффективности производства, качестве.

Но нельзя забывать известные истины. В США, например, более 90% работающих трудятся по найму на *отчужденных* капиталистических предприятиях. И трудятся тем не менее старательно, высокопродуктивно. Конечно, такое усердие объясняется не только соответствующим вознаграждением, но и страхом быть выброшенным за ворота, очутиться среди «лишних людей». Угрозу увольнений увеличивают кризисы и банкротства, а в условиях бума и процветания — механизация, автоматизация, лучшая организация технологических процессов. Словом, «у них» тоже не просто. Но как бы там ни было, пружины усердия в труде и причины его высокой производительности не только и даже не столько в формах собственности (на Западе на государственных предприятиях работают не хуже, чем на частных), а прежде всего в *экономических* (да и социальных) *механизмах*, определяющих взаимоотношения каждого конкретного человека и собственности. К таким умозаключениям подводит элементарная логика, но, естественно, при должной осведомленности, для которой нужна полная информация.

Еще иллюстрация к тезису о нашей непоследовательности. Суть экономической реформы видится в налаживании и развитии горизонтальных (хозрасчетных по смыслу) связей между произво-

дителями и потребителями, причем не только обычных товаров, но и средств производства. Осуществить эти новации у нас пытаются при сохранении вертикальной (министерской) системы управления, хозяйствования. Как соединить несоединимое? Непонятно. Если мы хотим, чтобы производитель работал на потребителя, то и надо поставить их друг перед другом на позиции *взаимной ответственности*. Нельзя же с одной стороны быть скованным командами «сверху» и необходимостью отчитываться за их неукоснительное исполнение, а с другой — заботиться о не всегда совпадающих с ними запросах потребителя, исходящих «снизу», от населения.

Таких противоречий немало. Привлекать внимание к ним нужно не ради упражнения в критиканстве, а для скорейшего их преодоления. Этому способствует нынешняя гласность. Но разве и тут нет своих проблем?

Сегодня мы много пишем *о социальной справедливости* — больше, откровенней, смелей, чем вчера. Но кое-что робко не договариваем. У нас по-прежнему не принято публиковать некоторые важные для ее анализа цифры и факты. Скажем, точные сведения о самых высоких заработках в нашей стране, о материальной обеспеченности высокопоставленных и знаменитых людей. У нас порой перепечатаются частые на Западе сообщения о состояниях богачей, о доходах и расходах крупнейших государственных деятелей, менеджеров, писателей, художников и т. п. Но не менее интересно нам было бы прочитать о том, сколько получают, как распоряжаются своим семейным бюджетом и пользуются средствами из общественных фондов потребления наши руководители верхнего эшелона, именитые представители не только управленческой, но и творческой интеллигенции или, допустим, те же кооператоры. Это не праздное любопытство, а естественное стремление *к полноте информации* ради сравнений и выводов. Ее нехватка возмещается обилием домыслов, слухов, обывательских сплетен и анекдотов, которые на руку нашему идеологическому противнику. Фигуры умолчания там, где «секретничать» ни к чему, только мешают утверждению правды о советском образе жизни.

Конечно, расширение гласности налагает на всех нас особую ответственность за выступления перед массовой аудиторией. Между тем оно оборачивается подчас дурно понятой свободой самовыражения в духе небезобидной вседозволенности. В некото-

рых произведениях литературы, искусства авторы словно нарочито эпатажируют нас сценами насилия, как бы подсмотренными в замочную скважину подробностями интимной жизни, физиологией и патологией человеческого бытия вопреки всем законам эстетики и морали. Иные газеты и журналы стали рупорами отдельных группировок, атакующих друг друга с пером наперевес. Есть «левые» и «правые» последователи перестройки, вносящие сумятицу в умы своими препирательствами, порой крайне субъективистскими подходами, разноречием в критериях и оценках.

«Сейчас одного хлесткого журналистского словца не хватит, — отмечал М.С. Горбачев в своем выступлении на встрече в ЦК КПСС с руководителями средств массовой информации, идеологических учреждений и творческих союзов. — Побольше компетентности... Публикуйте все. Должен быть плюрализм мнений. Но с такой направленностью, чтобы линию «перестройки», дело социализма защищать и укреплять»<sup>1</sup>.

\* \* \*

*Неэкономичность.* Наши экономические дискуссии, предложения, преобразования затрагивают в основном *производственную* сферу. А сфера *потребления* — необычайно важная для всех нас, повернутая непосредственно к людям, общественно значимая по самому большому счету — почему-то обделена вниманием теоретиков и практиков. А ведь именно она, ее функционирование только и позволяют говорить об экономике как таковой.

Когда изделия, товары не доведены до потребителя, не стали реально удовлетворять те или иные личные, коллективные, общественные нужды, то рассуждать об экономических процессах мы просто не вправе. Были производственные, распределительные и пусть даже обменные процессы, но экономических в полном смысле слова не было, поскольку продукт труда не стал служить людям.

И здесь не стоит уповать на развитие рыночных отношений. Ведь они принадлежат к сфере обмена, но еще не потребления. Напомню: у нас лежит мертвым грузом и морально устаревает импортное оборудование на многие миллиарды рублей. Как оно будет использовано и какой эффект даст при эксплуатации, неиз-

<sup>1</sup> Правда. 1988. 25 сентября.

вестно. Закупки были, а экономический цикл не завершился, он *оборвался на стадии обмена*.

Или взять обеспеченность нашей страны мясом. Его во многих районах не хватает. А ведь цифры его заготовок в расчете на душу населения у нас сравнительно высокие. Как же они исчисляются? В живом весе. Но если из него вычесть потери по всей технологической цепи и довести анализ до нашего стола, картина будет иной. И нас мало интересует, сколько, где и чего производится. Если нет в потреблении, значит, нет вообще.

Более того, для нас актуально не только включение той или иной продукции в потребление, но и обнаружение ее «поведения» в процессе использования. Удовлетворяет ли нас ее качество? Во что обходится эксплуатация автомашин, тракторов, другой техники? Некоторые наши изделия, будь то лампочки накаливания, пылесосы или электровозы, расходуют на единицу мощности в полтора-два раза больше энергии, чем их западные аналоги. Это накладно для всего нашего народного хозяйства.

Мы увеличиваем производство всего и вся, стали первыми по многим его показателям. Но разве эта динамика — самоцель?

В США за последние 15 лет потребление нефти сократилось на 200 млн в год. И американская экономика от этого не проиграла, напротив, повысила свою эффективность. При более бережном отношении к своим энергосырьевым ресурсам, мы могли бы уменьшить или хотя бы не наращивать их добычу и расход.

Именно *«потребительское» понимание* экономики облегчает решение многих ее проблем. Нельзя судить о ее успехах, если не задумываться над вопросом: а что она дает человеку, обществу? Именно в этом смысле нужно говорить о ее конечных результатах.

*О стоимости того или иного продукта.* У нас господствует затратный метод ее определения, учитывающий интересы производителя. Но так вычисляется лишь *меновая* стоимость. А должна рассчитываться еще и *потребительская*, характеризующая потребительские свойства изделий, спрос на них и соответственно предложение. Только на этом пути открывается перспектива подлинно научного и справедливого ценообразования. Сегодня много говорится о ценах, но в основном о желательности и необходимости их повышения, поскольку-де надо создавать режим наибольшего благоприятствования для хозрасчета на предприятиях и т. д.

Но стремление многих трудовых коллективов любым способом оправдать вздорожание их продукции часто свидетельствует об их *бесхозяйственности*. Если же связать цены с потребительской стоимостью продукции, то может быть найдено иное, более разумное решение, дифференцированное в зависимости от качества и актуальности каждого изделия. В одном случае они могут подняться, в другом — снизиться. Всестороннее обоснование их уровня будет как бы тормозом неоправданного их роста. Изготовитель продукции будет более заинтересован в снижении ее себестоимости, сокращении производственных издержек, для чего станет активнее внедрять новейшие достижения НТП, совершенствовать технологию. Неэкономичность имеет множество различных проявлений. Все они, по сути, следствия одной причины: экономика как бы *разомкнута*, слабо ориентирована на потребление и его эффект, на свое замыкающее звено, *на потребителя*.

Чем скорее и полнее будут осознаны и изучены эти и подобные проблемы нашего общества, тем успешнее пойдет его перестройка. Процесс, конечно, уникальный. Никто, никогда, ничего подобного не делал. Но вместе с тем нельзя упускать из виду, что в минувшие времена и в нашем Отечестве, и в других странах проводились реформы, преобразования, обновления. Одни — радикальные, другие — поверхностные, одни — «сверху», другие — «снизу», одни — на словах, другие — на деле, одни достигали поставленных целей, другие умирали на полпути. Опыт множества таких деяний весьма поучителен. В главном он свидетельствует о том, что многие начинания спускались на тормозах из-за разрыва между словом и делом, смелостью первых и нерешительностью вторых, из-за охвата новациями лишь каких-то отдельных сторон, проявлений жизни, в то время как другие оставались консервативными, стереотипными, из-за того, что инициаторы реформ требовали иных подходов от других, а сами оставались в плену отжившего, а также из-за иных общественных и личностно-психологических причин. Поэтому каждый говорящий и пишущий о «перестройке», тем более призывающий к ней и ее проводящий, должен прежде всего себя «просветить» сквозь идеалы обновления, насколько он сам по поведению, чувствам и делам соответствует требованиям перестройки, служит в этом процессе примером, насколько сам честен перед собой и людьми, искренен и открыт в общественной и личной жизни.

## К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ И СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

*О «практичности» теории государственного управления.* Жизнь свидетельствует, что ничто не дается с таким трудом и одновременно так легко не игнорируется, как знание, закрепленное в науке, искусстве и опыте. Почти каждому из нас представляется, что он интуитивно поступает лучшим образом, а его суждения и предложения достоверны сами по себе. Это опасное заблуждение, за которое непременно приходится расплачиваться в личной жизни. Но оно во сто крат пагубнее, когда касается общества и особенно процессов государственного управления. В последнем случае заблуждается и ошибается не один — идти по ложному пути заставляют миллионы.

Недооценка знания создает также впечатление, будто «живое древо» практики развивается независимо от него, а долг теории (имеется в виду общественной) состоит в том, чтобы своевременно и полно отражать и обобщать практику, через нее определять свою адекватность и конструктивность. Разумеется, теория должна исходить из практики, но не из практики сегодняшнего дня, а из *исторической практики*, когда известны и ближайшие, и отдаленные социальные результаты и имеется возможность их общественной оценки. В общем можно констатировать, что как теория, так и практика могут быть в равной мере и истинными, и ложными, приводить и к позитивным, и к негативным последствиям.

Поэтому сегодня при анализе *исторических и содержательных аспектов теории* советского государственного управления, начиная с понятия государственного управления, вовсе не просто сказать, что в ней носит подлинно научный характер, что привнесено субъективистскими усмотрениями, навязано директивными предписаниями, а что запечатлелось как отражение практики государственного управления социалистическим строительством. Скорее всего, в ней есть *все*.

После революции Советское правительство — одно из интеллектуальных правительств нашего столетия — несмотря на заблуждения и ошибки, ясно видимые теперь, из 90-х годов, опиралось на научные знания, накопленные человечеством, и пыталось

<sup>1</sup> Печатается по: Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юрид. лит., 1990. С. 13–31.

на основе их создать систему государственного управления социалистическим созиданием. При всех потерях и издержках, вызванных отчаянной классовой борьбой, можно фиксировать по крайней мере три крупных достижения государственного управления тех лет: почти бескровный повсеместный переход государственной власти в руки Советов, а значит трудового народа; победа в Гражданской войне и изгнание иностранных интервентов; введение новой экономической политики, приведшей к качественному преобразованию практически всех сторон общественной жизни. Естественно, что диалектический подход к проблемам государственного управления, широкое использование мирового опыта, а также раскованность мышления, атмосфера дискуссий и свободных поисков сказывались на развитии теории государственного управления, которая уже тогда основывалась на принципах народовластия, самоуправления, гуманизма и экономической эффективности. Были заложены благоприятные предпосылки рациональности государственного управления.

Но смерть В.И. Ленина, последующая борьба за *единовластие*, завершившаяся «годом великого перелома», привели к значительному *отходу* от тех идей и принципов, форм и методов, положений и мыслей, которыми отличалось первое послеоктябрьское десятилетие. Изменению подверглись все слагаемые и, прежде всего, теоретические основы государственного управления. Дело в том, что «новации» шли сверху, во многом они были противостественны, вызывали неприятие и могли быть осуществлены только посредством государственного *принуждения*. Это, в свою очередь, требовало обоснований, найденных в «теории обострения классовой борьбы» и конкретизированных применительно к различным отраслям общественного, а часто — и естественного и технического знания.

Понятие государственного управления, а за ним и объем *предмета* соответствующей теории были *сужены и ограничены исполнительской и распорядительской деятельностью* государственных органов, иногда деятельностью только исполнительных и распорядительных органов. Государственное управление втиснули в узкие рамки административного права, из которых оно и сегодня никак не может «вылезти».

Между тем подобная трактовка имела далеко идущие *последствия*, весьма активно «поработала» по трансформации государ-

ственного управления и внесла свою долю в ту негативную практику государственного управления, которая имела место в годы культа личности, субъективизма и застоя. В числе видимых следствий можно выделить следующие.

Прежде всего, из государственного управления был изъят такой его важнейший элемент, как *целеполагание*. Сложилась ситуация, при которой разработка концепций, программ и планов общественного развития как в центре, так и на местах переместилась к партийным органам. В этом контексте задачи государственного управления низводились к тому, чтобы обеспечивать реализацию решений, принятых в большинстве помимо государственно-правовых структур. Не удивительно, что всякие сомнения, критические замечания, альтернативные поиски и другие творческие моменты в государственных органах *пресекались*. В государственном управлении начала господствовать однозначная исполнительность.

Из государственного управления удалили Советы, а вместе с ними и широкие трудовые массы. Получалось, что государственное управление — это прерогатива исполнительных и распорядительных органов, то есть специального профессионального аппарата, совокупности должностных лиц. Отсюда было рукой подать до *замкнутости и закрытости* исполнительной и распорядительной деятельности, посвящению в нее лишь избранных и формированию особого «чиновничьего» мира. Советы сохранились, но жили своей формальной жизнью и играли в государственном управлении чисто номинальную роль.

Сведение государственного управления к исполнительной и распорядительной деятельности привело также к тому, что и такие элементы управления, как *организация и регуляция*, стали выполняться только центральными органами. Остальные органы были по рукам и ногам повязаны жесткими структурами, инструкциями и циркулярами на каждый случай жизни.

В государственном управлении определяющее значение стали иметь *вертикальные связи*, а проблемы воспитания управленческих кадров свелись к утверждению среди них исполнительской дисциплины. Логично, что в государственном управлении разрослись контрольные структуры, которые приобрели гипертрофированные масштабы, парализуя почти повсеместно инициативу и какие-либо творческие начала.

Нельзя не сказать и о том, что исполнительно-распорядительная интерпретация государственного управления способствовала становлению своеобразных критериев и показателей его анализа и оценок. Это: уровень исполнительности, количество принятых решений и проведенных организационных мероприятий, жесткость контроля и строгость мер ответственности. Фактически само распорядительство виделось лишь в качестве необходимого правового средства обеспечения исполнительности. О каких-либо *социальных результатах управления вообще речи не велось*.

Наконец, в систему государственного управления не включались управляемые объекты, та общественная жизнедеятельность, которой, собственно говоря, управляли. Потребности и интересы людей, закономерности общественного развития, объективные формы того или иного вида деятельности мало принимались во внимание, хотя и пропагандировалось обратное. Система государственного управления охватывала только исполнительные и распорядительные органы, и ее смысл сводился к четкой субординации отношений «команда—исполнение».

Вместе с тем это была и пока еще есть теория, причем из разряда весьма «практичных». Теория потому, что опиралась на *некоторые* научные основания, была последовательна, внутренне согласованна, имела свой понятийный аппарат и многое другое. Практичность ее выражалась в том, что она отражала определенную практику, более того, ее комментировала, поддерживала и оправдывала, активно боролась за то, чтобы ее положения воплощались в жизнь. Сегодня известно, *по чьей воле* была отработана такая теория и какие интересы и цели она обслуживала. Менее известно, какие действительно научные предпосылки были ею использованы, а какие умышленно опущены, остались как бы незамеченными.

*Государство как субъект управления.* Центральным здесь представляется не только понимание сущности управления, в том числе государственного, но и понимание *сущности нового типа государства*.

В качестве исходной посылки хотелось бы привести мнение писателя С.П. Залыгина, с которым я согласен, что «социализм за время своего государственного существования так и не обрел соответствующих форм государственности, именно в этом направ-

лении он ищет и ищет»<sup>1</sup>. Стоит только уточнить, что не создано государственности, *адекватной* научному социализму, но есть государственность, которая в общем отвечает тому социализму, который мы построили, а сейчас перестраиваем. В этом кроется одна из важнейших зависимостей, часто забываемых, состоящая в том, что государство представляет собой форму общества, содержанием которой выступает само общество, что оно *официальное выражение гражданского общества*. А взаимодействие формы и содержания, хотя и очень многогранное и разнонаправленное, все же не может вести к тому, чтобы форма (государство) качественно отличалась от выраженного содержания (сущности общества и его развитости).

Следует признать, что как современное состояние нашей государственности, так и теоретическое объяснение ее самой и этого состояния весьма *отличаются* от тех прогнозов, предположений и оценок, которые в свое время (накануне революции) делались по поводу социалистической государственности. Советскими авторами показано, что в марксистской интерпретации государство всегда рассматривалось как *социальное явление*, которое имеет в генезисе многообразные источники, выдержало огромные исторические испытания и модернизации, полиморфно по своей структуре, выполняет в обществе обширный набор социальных ролей и функций, способно к адаптации, воспроизводству и т. д.<sup>2</sup> Почти в каждой работе, посвященной эксплуататорскому государству, приводятся слова К. Маркса о том, что такое государство одновременно «охватывает два момента: и выполнение общих дел, вытекающих из природы всякого общества, и специфические функции, вытекающие из противоположности между правительством и народными массами»<sup>3</sup>.

Но в нашей практике и отражающей ее теории почему-то произошла *абсолютизация* лишь определенных сторон, качеств и функций государства. Во-первых, акцент был сделан на том, что государство есть орудие классового господства и, следовательно, в нем на первом месте стоят принудительно-карательные стороны,

<sup>1</sup> Залыгин С. К вопросу о бессмертии // Новый мир. 1989. № 1. С. 15.

<sup>2</sup> См. напр.: Карл Маркс о государстве и праве. М., 1968; Ф. Энгельс о государстве и праве. М., 1970; *Мамут Л.С.* Карл Маркс как теоретик государства. М., 1979; *Бурлацкий Ф.М.* Ленин, государство, политика. М., 1970; и др. работы.

<sup>3</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 25. Ч. 1. С. 422.

без развития и укрепления которых оно дескать, не может существовать. Во-вторых, из многообразия характеристик государства были отобраны в качестве определяющих те, которые раскрывают его как орган публичной власти, аппарат профессионального управления, машину насилия.

Однако любое государство при любом господствующем классе и политическом режиме вынуждено заниматься *делами всех своих граждан*. Даже деспотическое государство при нормальном правителе заботится о подданных, ибо их плачевное положение ставит под угрозу статус самих господствующих сил. Из Октября 1917 года буржуазия сделала глубокие, далеко идущие и разумные *выводы*, усилила внимание к материальному благосостоянию всех классов и слоев общества и за семьдесят с лишним лет значительно подняла уровень жизни граждан своих государств. Наши же идеологи продолжали видеть в буржуазном государстве только аппарат насилия и ничто другое. Теперь вдруг открыли глаза — и обнаружили, что там, «за бугром», оказывается, существует правовое государство и плюс к тому государство всеобщего благоденствия, где развиты демократические институты и политическая культура, действует юридически защищенный комплекс прав и свобод личности, имеются другие конструктивные моменты, способствующие научно-техническому прогрессу, интенсификации экономики, высокому качеству труда и продукции, проведению природоохранных мероприятий и многому другому. И хотя все классовые характеристики и противоречия буржуазного общества и государства сохранились, они получили *новое измерение и новые способы разрешения*.

У нас же *центристско-аппаратная* трактовка государства была постепенно догматизирована и привела на практике к непомерному росту государственного аппарата, приобретшего самодовлеющий смысл. Став бюрократическим, он явил нам те качества и формы поведения, которые еще в 1843 г. разоблачал К. Маркс, когда, резюмируя свои рассуждения, писал, что «бюрократия составляет, следовательно, *особое, замкнутое* общество в государстве... Она превращает поэтому «формальный дух государства», или *действительное* бездушие государства, в категорический императив. Бюрократия считает самое себя конечной целью государства. Так как бюрократия делает свои «формальные» цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с «реальными»

целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное»<sup>1</sup>.

В настоящее время, в годы «перестройки», анализируя историческое прошлое и ища пути в будущее, многие исследователи вновь совершают ту же *методологическую ошибку*, что и ранее, только выдают аппаратное государство за государство вообще, и, пытаясь преодолеть бюрократизм, предлагают отбросить все, что носит эпитет «государственный».

Думаю, что нам давно пора перестать отрицать созидательность государства, видеть в нем лишь негативное и особенно его «отпевать», чем мы заняты уже многие годы<sup>2</sup>, а осознать, потом и применить на деле тот демократический, гуманистический и управленческий потенциал, который объективно содержится в социалистическом государстве. Взять все лучшее, конструктивное из собственной истории, как дореволюционной, так и после-революционной, у буржуазного государства и сформировать подлинное советское правовое государство.

Во-первых, государство есть *единственная*, суверенная политическая организация общества, объединяющая *все население*, проживающее на соответствующей территории. Тем самым именно оно связано со всеобщими (интегрированными) потребностями, интересами и целями, охраняет и гарантирует жизнедеятельность и свободу каждого гражданина, иностранца и лица без гражданства. В этом смысле государство интерсоциально и интернационально и должно в равной мере относиться ко всем классам и социальным слоям, нациям и народностям. И нам следует уходить от поисков в социалистическом государстве какой-то ведущей социальной силы, гегемона, ибо для государства все виды деятельности равно необходимы и важны. Во-вторых, только государство, объединяющее всех, может олицетворять и осуществлять *всеобщую волю*, то есть власть, принадлежащую гражданам. Государственная власть, как и ее носитель — народ, суверенна, и над ней *не может быть никакой руководящей и направляющей структуры*. Двое- или многовластие обычно ведет к деградации всех процессов властеотношений и в конечном счете — к безвластию, про-

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 271.

<sup>2</sup> Об отмирании государственности у нас написано, наверное, слов больше, чем о разумном использовании тех возможностей, которые заложены в государстве.

изволу, неуправляемости общества. Примеров этого в нашей советской истории предостаточно.

В-третьих, социалистическое государство для того, чтобы претворять в действительность всеобщие потребности, интересы и цели, гарантировать суверенность и действенность всеобщей воли, должно обладать *мощной материально-финансовой базой*, опираться в экономическом отношении на множество форм собственности. Это необходимо и потому, что государство призвано обеспечивать каждому сопричастность к материальному достоянию общества и способствовать его трудовому благосостоянию.

В-четвертых, в силу охвата всех жителей страны и определенной ответственности за их судьбы, государство обязано *вовлекать все население в ведение своих дел*. Социалистическое государство в адекватном его понимании не может не быть подлинно и всецело демократическим.

Таким образом, субъектом государственного управления выступает вовсе не аппарат, в том числе и центральный, не исполнительно-распорядительные органы, а государство как политико-правовая организация общества, совокупность всех граждан и других жителей страны. Другое дело — конкретные формы, методы и другие элементы механизма государственного управления. О них речь впереди.

*Гражданин в субъекте государственного управления.* Этот вопрос принадлежит к числу *менее всего* разработанных в нашей теории государственного управления и реализованных на практике<sup>1</sup>. Традиционно, когда речь заходила о взаимоотношениях государственного управления (его системы, органов, должностных лиц) и гражданина, последний рассматривался лишь в качестве истца, просителя, жалобщика<sup>2</sup>. При анализе же функциональных, структурных, правовых и иных аспектов государственного управления гражданину, как правило, отводилась роль исполнителя с предписанными обязанностями и ответственностью за их надлежащее выполнение. Личный интерес гражданина всегда находился на *последнем месте*, ибо на первом стоял государственный (на самом деле — ведомственный), а за ним — коллективный (фактически узкопроизводственный) интерес.

<sup>1</sup> Можно назвать только одну работу, в которой освещены некоторые его аспекты: *Оболонский А.В.* Человек в государственном управлении. М., 1987.

<sup>2</sup> См. напр.: *Гражданин и аппарат управления в СССР*. М., 1982.

Отчуждение гражданина от государственного управления сформировало в нем комплекс «маленького», незащитного человека, вся жизнь которого определяется начальством. Отсюда — инертность, безразличие, тупая исполнительность. Но поскольку все «даровалось» государством через тех или иных начальников, то основным «достоинством» человека стало умение *достать, организовать, угодить, добиться*. Не заработать своим трудом, а получить от начальника (должность, надбавку к зарплате, пенсию персональную, премию, путевку и прочее, прочее). Развились такие черты личности, как иждивенчество и делячество, «умение жить», обычными явлениями стали бесконечные жалобы, просьбы, выклянчивание всего и вся (в частности, льгот и привилегий). Особенно это сказалось на статусе и психологии самих управленческих кадров. Многие поняли, что нет большей жизненной удачи, чем попасть на какую-либо должность в аппарат. А для тех, кто попал, главное — служить «верой и правдой» своему начальнику и продвигаться, продвигаться. В результате почти вся система общественных отношений (поскольку государственное управление пронизывает ее и составляет, так сказать, ее центральный нерв) приобрела какой-то *извращенный, алогичный вид*.

Самое поразительное в данном вопросе то, что в классическом наследии марксизма-ленинизма никогда государство не рассматривалось обособленно от человека. Наоборот, именно человек был **исходным пунктом** всех анализов государственности и шкалой измерения ее сущности и уровня развитости. Напомню некоторые исходные высказывания К. Маркса: «...государственные функции и т. д. — не что иное, как способы существования и действия социальных качеств человека»<sup>1</sup>; действительная демократия «исходит из человека и превращает государство в объективированного человека»<sup>2</sup>; «государство есть посредник между человеком и свободой человека»<sup>3</sup>.

Конечно, в социалистическом обществе человек (гражданин — это его юридическая характеристика) должен быть хозяином государства и всех процессов управления. Эта истина в общем-то известна. Проблема состоит в том, *как ее* реализовать теоретически и практически и, самое важное, не формально, а по существу,

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 242.

<sup>2</sup> Там же. С. 252.

<sup>3</sup> Там же. С. 389.

с ориентацией на высокую социальную эффективность управления.

Прежде всего нужно установить, что же представляет собой положение гражданина *как хозяина* государственного управления. Думается, что это — очень сложное и многогранное понятие, нуждающееся в тщательной разработке. Наверное, его нельзя сводить только к участию, о чем у нас больше всего говорят. Участие означает присутствие при решении того или иного вопроса. А оно может быть и пассивным, и формальным, и периодическим, и разовым. Ближе к смыслу стоит термин «ведение», который часто употреблял В.И. Ленин. Ведение предполагает, что человек постоянно, заинтересованно, осмысленно, ответственно и непосредственно в личной либо в коллегиальной форме решает управленческие вопросы и на себе ощущает все последствия своей деятельности. Здесь *обратные связи* исключительно важны, ибо их отсутствие разрывает целостность управленческих процессов. У нас ведь как: одни принимают решения, но на себе не испытывают их результаты, другие — несут на себе все тяготы непродуманных или ошибочных решений, но лишены возможности их изменить. Сформировать механизмы *ведения* управленческих дел можно только тогда, когда гражданин будет включен во все элементы управленческого цикла и на всех уровнях иерархической структуры государственного управления.

В последнее время много пишется о воспитании *чувства хозяина* у тружеников всех сфер общественной жизни. Настораживает не цель — она, бесспорно, необходима, а способ движения к ней: ставится задача воспитать чувство хозяина в условиях, когда на самом деле гражданин не является хозяином (в данном случае процессов государственного управления, а через них — и всех других). Как же можно иметь чувство, не имея реального статуса хозяина? Известно, что одними словами дело не делается и хотеть еще не значит мочь. На пути к тому положению, когда все граждане страны будут жить и действовать как разумные хозяева и, конечно, активно и эффективно управлять всеми общественными процессами, предстоит преодолеть немало трудностей и решить ряд сложнейших проблем. Главное: поменьше иллюзий, побольше трезвого взгляда на действительность.

Прежде всего, надо считаться с тем, что в нашем обществе довольно низок уровень политической и управленческой культур,

влияющих на поведение и соответствующие институты. Очень многие люди, причем занятые в сферах не только производства, обслуживания, образования, культуры, но и управления, слабо знакомы с сущностью государственно-управленческих процессов, не понимают и не ощущают реальной связи между своей жизнью и государственным управлением, между своим участием в государственном управлении и его качеством, результатами. Если они и соприкасаются с государственным управлением через собрания, обсуждения, выборы и другие формы, то не редко относятся к этому как к какой-то ненужной обузе или формальному акту. В этом дает о себе знать *неразработанность* взаимосвязей между демократией и управлением, в частности государственно-правовых институтов, их обеспечивающих. За последние годы упало доверие к управленческим решениям, поскольку их принимается довольно много, в них провозглашается немало хороших целей, задач, планов, но выполняются они плохо. В результате у нас не сложились необходимые традиции, обычаи, опорные точки в политической и управленческой культуре, которые можно было бы использовать в качестве основы для быстрого превращения гражданина в хозяина государственного управления.

Вторым тормозящим моментом выступает ограниченность и малоавторитетность форм *прямой* (непосредственной) и *представительной* демократии в государственном управлении, что тоже вряд ли способствует формированию у гражданина статуса хозяина государственного управления. Почти все эти формы (и в том случае, когда они применяются в целях управления) носят, как правило, совещательный характер или представляют собой простой акт одобрения материалов, подготовленных аппаратом. Отрицательно на психологии людей сказывается и то обстоятельство, что после принятия решения формы прямой и представительной демократии редко проявляют свои возможности при их реализации.

Значит, и в этом направлении предстоит большая работа по демократизации управленческих процессов, которая призвана подвести к тому, чтобы каждый гражданин понял и воспринял важность форм прямой и представительной демократии в государственном управлении и необходимость своего заинтересованного и ответственного участия в них.

При рассмотрении данного вопроса следует также учитывать реальные *социально-психологические* и иные характеристики лю-

дей. Надо, видимо, избавиться от ходячих шаблонов типа «народ всегда прав», «народ знает, что хочет и что делает» и других, которыми часто прикрывается элементарная политическая безграмотность. *Народ* — категория историческая, охватывающая поколения жившие, живущие и будущие. В каждый данный момент народ состоит из *конкретных личностей*, которые по своему мировоззрению, интересам, мотивам, стремлениям, эмоциям и ориентациям исключительно многообразны. Это создает противоречия, антагонизмы между людьми, приводит к общественным напряжениям и конфликтам. Состояние и качество человеческого потенциала не стоит идеализировать, ибо любые отклонения от реальности (независимо от того, в какую сторону — эйфории или паники, самовосхваления или самобичевания) нарушают управленческие процессы. Следовательно, чтобы государственное управление было действительно управлением, в нем должны присутствовать не только свобода, демократия, гуманизм, но и требовательность, дисциплина, ответственность; одно связано с другим, иначе не может быть гармонического развития. Умными людьми это понималось давно. Кстати, вовсе не специалист в области теории управления, видный психолог В.М. Бехтерев еще в 1921 г. в книге «Коллективная рефлексология» писал: «личная свобода и общественная необходимость, индивидуализм и социализм — вот две стороны общественного процесса, идущего по пути социальной эволюции. При всем том личность и общество не являются противоположностями, ибо *наиболее совершенное общество может состоять только из наиболее совершенных личностей...* Таким образом, обществу надлежит содействовать всестороннему развитию личностей, ограничивая лишь себя от распада путем укрепления солидарности между его сочленами. В этом — и только в этом должна быть задача организованного общества, именуемого государством»<sup>1</sup>. Дальнейшее преобразование государственного управления возможно только на базе действительного развития каждого человека и широкого вовлечения его в ведение управленческих дел.

Но возникает естественный вопрос: почему после стольких лет социалистического строительства приходится писать о том, что объективная связка «государство и гражданин» не нашла еще

---

<sup>1</sup> Цитируется из статьи: *Варламов В. ... Имеющие общие интересы земного шара... // Знание — сила, 1989. № 2. С. 88.*

демократического, гуманистического и эффективного отражения в советском государственном управлении?

*Авторитарно-бюрократические деформации.* К настоящему времени сложилось мнение, нашедшее поддержку и на официальном уровне — в партийных и государственных документах, — что основной причиной серьезных отклонений от общепризнанных принципов социализма, повергших наше общество в глубокий кризис, является сформировавшаяся в 30-е гг. и постоянно воспроизводящаяся командно-административная (или в ином сочетании — административно-командная) система управления. Г.Х. Попов называет этот механизм управления административной системой<sup>1</sup>. Надо сказать, что с его легкой руки этот термин получил наибольшее распространение и поддержку.

Я не буду вдаваться в историю становления административно-командной системы управления, по поводу чего идет сейчас широкая дискуссия, не буду спорить о том, была ли она неизбежна и в чем ее социальный смысл, ибо эта тема только начала исследоваться и по ней будет сказано еще много самого разнообразного.

Более актуальной представляется задача проникнуть в смысл понятия «административно-командная (административная) система управления», посмотреть, насколько адекватно оно отражает суть того управления, которое было и во многом еще сохраняется, и как оно «работает» на перестройку, обновление государственного управления. Надо прямо сказать, что избранный термин является *не очень удачным*, ибо он весьма аморфно, либерально и расширительно характеризует те явления в управлении социалистическим обществом, которые принесли ему наибольший ущерб. Посмотрим, что означает понятие «административная»?

*Администрация*, в переводе с латинского, есть управление, руководство. Правда, мы придаем термину «администрировать» своеобразное содержание, подразумевая под этим, что управление осуществляется формально, бюрократически, посредством приказов и жестких велений. Но как бы мы ни расширяли и ни специализировали понятие, все равно получается тавтология: «административная» равно «управленческая». Мало что дает и добавление слова «командно», так как еще В. Даль смысл командования видел в начальствовании, управлении, заведовании. Вновь — выход

<sup>1</sup> Попов Г.Х. С точки зрения экономиста // Бек А. Новое назначение. М., 1987. С. 187–213.

на управление. Действительно, ни один вид управления, ни одна его форма не может обойтись без команды. Даже в самоуправляемых структурах общая воля может казаться кому-то командой по отношению к его индивидуальной воле. Юристы же не видят в административных методах ничего предосудительного, поскольку под ними понимают объективно необходимые в обществе обязательные правила поведения (деятельности), обеспечиваемые государственной системой регулирования, контроля и принуждения. Между прочим, государственное управление предполагает использование всего спектра морально-идеологических, социально-политических, экономических и административных методов.

Другое дело, когда речь заходит о партийном влиянии и использовании именно здесь административно-командных методов. Это является практически *разрушением* общественно политических и государственно-правовых структур. Любая партия не может и не должна командовать в обществе. Как общественно-политическая организация она призвана действовать посредством выдвижения идей, примера, интеллектуального и нравственного влияния. Тем более партия не может и не должна администрировать. Это — дело государства, именно и только в нем, как полагал В.И. Ленин, «администрирование» и администраторский подход обязательны<sup>1</sup>. К сожалению, в партийном влиянии широко использовались методы, присущие государственному управлению.

Думается поэтому, что правильнее и точнее было бы говорить о том, что в государственном управлении, конечно, под сильным влиянием командно-административного партийного руководства, произошли *глубокие авторитарно-бюрократические деформации*. Бюрократические потому, что бюрократизм есть форма осуществления власти, главным образом государственной, при которой происходит *подмена воли всех* волей отдельных лиц, которые властвуют якобы по поручению или от имени всех. Естественно, что с подменой воли наблюдается и подмена интересов и целей: групповые интересы и цели начинают выдаваться за общие. Разве не у нас во второй половине 20-х гг. сформировалась *правлящая группа*, приведшая довольно быстро к культу вождя? В последующее время персональный состав группы менялся, но сами стереотипы бюрократического властвования в том или ином объеме вос-

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 294.

производились и сохранились по ряду параметров до сегодняшнего дня. Они-то сильнее всего и противостоят «перестройке».

Говоря о нашей, советской бюрократии, нельзя не привести слова К. Маркса, который еще в начале своей научной деятельности в работе «К критике гегелевской философии права» дал бюрократии универсальную характеристику:

1) «Бюрократия есть *государственный формализм* гражданского общества»;

2) «бюрократия составляет, следовательно, *особое, замкнутое общество* в государстве»,

3) «бюрократия есть мнимое государство наряду с реальным государством, она есть *спиритуализм государства*»;

4) для государственной бюрократии государство «*есть ее частная собственность*»<sup>1</sup>.

Вместе с тем классический бюрократизм приобрел у нас дополнительную *авторитарную окраску*. Он был построен на диктатуре единоличной власти, абсолютном подчинении нижестоящих вышестоящим, жесткой дисциплине с карательными санкциями, единоначалии, единомыслии, единодействии. В результате в государственном управлении была создана подсистема должностей с вертикальными взаимоотношениями и полной зависимостью материального и социально-психологического положения человека от занимаемой должности.

Это ведет к тому, что находящийся «внизу» старается всеми силами и средствами продвинуться на «верх», занять следующую, а если удастся, и вышестоящую должность. А находящийся «вверху» заинтересован в отсутствии конкурента, в исправном служении и полном подчинении нижестоящих и не способствует их продвижению на «верх». Человек оценивается не по личным качествам, способностям, а по занимаемой должности. И пока он при ней, человека уважают, с ним считаются, его везде с почетом принимают, исполняют его указания, пожелания. Потеря должности означает почти полный жизненный крах, гражданскую смерть. Взаимоотношения людей в такой подсистеме имеют *формально-функциональный характер*. К человеку относятся в соответствии с его должностью. Абсолютным влиянием пользуется первый руководитель (исполкома местного Совета, министерства, управления,

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 270, 271, 272.

объединения, предприятия и т. п.). Его воля непрерываема для подчиненных, но сама всецело сориентирована на волю вышестоящего руководителя. Множественность руководящих и контролирующих инстанций усложняет ситуацию, заставляет руководителей вести «большую игру» и одновременно позволяет им уходить от серьезной персональной ответственности за свои деяния.

Характерно, что подсистема повернута глубинными интересами ее личного состава *внутри*, на собственное благообеспечение, а не на управление общественными процессами. Отсюда идет основной источник нерациональности и низкой эффективности государственного (да и других видов) управления. Все члены подсистемы настраиваются на волю, мысли, желания, стремления вышестоящего, в конце концов — первого руководителя страны. Возникла ужасающая зависимость судьбы Отечества от состояния здоровья, личных качеств и ценностных ориентаций первого руководителя. Логично, что все процессы управления приобрели неустойчивый, субъективистский характер.

Разумеется, что в подсистеме не все одинаковы и не всегда соглашаются с принятыми правилами службы и жизни. Одни встают против них и обычно долго не задерживаются в аппарате управления, другие уходят в частную жизнь и используют должностные возможности для поддержания высокого уровня благосостояния, третьим вообще все безразлично, и они действуют по формуле: сказал начальник — сделаем, не сказал — ничего не будем делать. Тем самым в подсистеме много «помех», она поглощена в значительной своей части решением внутренних проблем, вопросов карьеры, распределения привилегий и прочим, чем очень истощает свои силы. Ко всему этому примешивается еще и то обстоятельство, что в подсистеме рядом с формальными должностными отношениями существуют *неформальные, межличностные*, которые нарушают формальные и усугубляют негативные моменты в функционировании аппарата государственного управления.

Авторитарно-бюрократические деформации (можно сказать иными словами: авторитарно-бюрократические механизмы управления делами общества) не только привели к созданию своеобразной (впитавшей их) системы государственного управления, но и глубоко и всесторонне воздействовали на все общественные отношения. Последние стали такими, какие представлялись и были выгодны бюрократии и ее вождям. В свою очередь, такое положе-

ние не могло не привести к тому, что государственное управление оказалось *отчужденным* от общества, а иногда и прямо противостоящим ему по многим направлениям.

*Об огосударствлении.* Одним из следствий длительного авторитарно-бюрократического управления является, по мнению многих, огосударствление общественной жизни (хотя сам термин «огосударствление» *не всегда корректен* и вызывает из-за этого возражения). Нельзя не согласиться с тем, что, действительно, в обществе произошли процессы, которые привели к *превалированию и торжеству формы (государства) над содержанием (гражданским обществом)*. Было практически реализовано ярко выраженное стремление подвергнуть государственно-правовой регуляции все виды человеческой деятельности, диктовать сверху параметры общественного сознания и поведения человека. Государственная организация экономики, социальной и духовной жизни признавалась единственно целесообразной и правомерной. Все иные структуры ограничивались и укладывались в определенное прокрустово ложе. Для всего этого понадобился, естественно, огромный аппарат регуляции и контроля, давно перешагнувший все разумные пределы, призванный опираться на *санкционные рычаги* обеспечения соответствующих правил и норм, заданий и велений.

При анализе уровня огосударствления и его социальных результатов надо, однако, *более точно классифицировать* происшедшие процессы. О *каком* государстве идет речь, что мы под ним подразумеваем? Фактически имело место огосударствление посредством *аппаратного государства*, а не государства как политико-правовой организации всего общества. Возьмем ли мы экономику, социальную сферу или культуру, практически любой срез общественной жизни — везде организация и регуляция осуществлялись в основном по линии отраслевых, функциональных и межотраслевых государственных органов (министерств и государственных комитетов, ведомств при Советах министров, управлений и отделов исполкомов местных советов). Важную, но преимущественно координирующую роль в этом деле играли Советы министров, работавшие под прямым и всеохватывающим руководством соответствующих партийных комитетов. Верховные и местные Советы — представительные органы государственной власти (избранные все же народом даже по той ранее действовавшей и весьма формальной избирательной системе) — были *отда-*

лены от организации и регуляции общественной жизнедеятельности и сами находились по существу «в плену» у авторитарно-бюрократических механизмов управления. Не случайно, подойдя к «перестройке», мы обнаружили, что у нас правовой массив состоит в основном из ведомственных актов (приказов, инструкций, циркуляров), и в нем почти нет законов, а если и есть, то предельно устаревшие или написанные в форме абстрактных пожеланий и лозунгов.

Гражданин — основной и исходный компонент государства, его, так сказать, квинтэссенция, — отдален от процессов государственного управления. Он, как уже отмечалось, является по преимуществу объектом управляющих воздействий, а не их творцом и носителем. Поэтому, если попытаться правильно интерпретировать жизненные явления, то надо говорить не об огосударствлении, а об авторитарной бюрократизации общественных процессов, что и привело многие из них к деструктивности.

В связи с проблемой огосударствления хотелось бы несколько слов сказать о соотношении государственного и производственного управления. Дело в том, что широко распространено мнение, будто все сбои в нашем экономическом развитии идут от государственной собственности, в самой природе которой якобы содержатся источники и факторы ее низкой эффективности. Вопрос этот сложный, дискуссионный, и к его освещению и решению надо подходить осторожно. Многие зарубежные ученые при исследовании проблем государственного и частного предпринимательства, соотношения государственно-капиталистической и частно-капиталистической форм собственности, оценке эффективности различных структур производства и обслуживания видят суть проблем не столько в формах собственности, сколько в механизмах организации и функционирования, в методах управления в соответствующих предприятиях и учреждениях. На Западе нет однозначного решения данного вопроса, и соотношение между государственным и частным секторами является гибким, динамичным, учитывающим большую совокупность экономических, социальных, политических и культурных факторов<sup>1</sup>. Например, автор исследования довольно успешной по многим направлениям политики тэтчеризма приходит к выводу, что суть ее состоит в своего

<sup>1</sup> См. напр.: Poper B., Snowdown B. (eds). Markets, intervention and planning. London, New York, 1987.

рода синтезе «экономического либерализма» и «сильного государства»<sup>1</sup>.

Мне также представляется, что консерватизм, инертность, отсталость нашей экономики имеют своим источником не государственную форму собственности как таковую, а именно конкретные формы ее организации (использования) и механизмы (методы) функционирования, особенно государственного управления.

У нас постоянно смешиваются государственное и производственное управление, происходит их подмена.

Производственное управление — это управление технологическими процессами (в широком, разумеется, смысле). В мировой литературе его обозначают термином «менеджеризм» — «делание дела». В нем скрыто важное содержание, ибо каждый вид человеческой деятельности основан на определенной технологии. Нельзя, к примеру, образование вести теми же способами и средствами, что и производство металла или обеспечение работы транспорта. Реальная (а не надуманная) технология обуславливает суть и специфичность функций, структуры и других элементов производственного управления. Если последнее не будет построено на основе *объективных* закономерностей и форм соответствующей технологии, то у него конечные результаты вряд ли станут благоприятными. Наша бюрократия старалась и старается все унифицировать, подогнать под один выработанный ею шаблон.

Государственное же управление — это управление в масштабах общества, призванное создавать и закреплять законодательно (или посредством иных юридических актов), поддерживать, обеспечивать и гарантировать практическую реализацию определенных *условий* для высокоэффективного и социально актуального ведения любых видов человеческой деятельности. Принципиальное здесь: а) правильное определение *места и роли* той или иной деятельности в удовлетворении общественных, коллективных и личных потребностей (стимулирование ее или, наоборот, ограничение, пресечение); б) установление *равенства* условий для однозначных видов деятельности (в экономике, социальном обслуживании и т. д.); в) гарантирование *устойчивости*, надежности, практичности условий посредством четкой *правовой регламентации*

---

<sup>1</sup> См.: *Camble A. Free economy and the strong state. The politics of Thatcherism. London, 1988.*

(нормативная база) и жесткого *правового контроля* (прокуратура, суд, арбитраж и т. д.), ибо в противном случае действует произвол, ухищрения, злоупотребления, в том числе и в производственном управлении.

Таким образом, краткое освещение лишь некоторых вопросов понятия государственного управления показывает неподвинутому уму, что теоретическая интерпретация сущности государственного управления представляет собой не просто интеллектуальные упражнения, абстрактные размышления, а *политически и практически важное дело*. Государственное управление, как сложное социальное явление, многоэлементно и многомерно. И от того, на чем мы акцентируем внимание, какие выделяем цели, функции, структуры и прочее, прочее, зависит очень многое. Даже слишком многое, о чем свидетельствует трудная история социалистического строительства. И сегодня, когда идут дискуссии вокруг понятия государственного управления и определения его элементов, не следует относиться к ним как к досужим мудрствованиям. Речь идет о *выборе*, притом весьма ответственном. Все мы хотим перестройки, обновления, оптимизации развития советского общества. Поэтому очень важно не ошибиться в выборе, придать государственному управлению тот вид и потенциал, который бы позволил ему стать надежным инструментом успешного решения всех наших проблем сегодняшнего и завтрашнего дня.

## ЗАКОНЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ<sup>1</sup>

Многие трудности, упущения, напрасные жертвы в социалистическом строительстве (вина за которые падает и на государственное управление) вызваны в значительной степени тем, что в послеоктябрьском развитии довольно легкомысленно *игнорировались* объективные, я бы сказал — *естественные*, законы общественной жизнедеятельности. И это в тех условиях (что само по себе парадоксально), когда считалось, что важнейшим достижением марксистской мысли является рассмотрение развития человечества как естественноисторического процесса, когда во многих

---

<sup>1</sup> Печатается по: Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 32–49.

публикациях и не раз отмечалось, что существует сложная *диалектика соотношения и взаимодействия* объективного и субъективного и имеются объективные законы, определяющие границы субъективного. Вроде бы (на словах) и ясным был вопрос о том, что надо стоять на почве науки, следовать за ее прогрессом и на основе данных теории и практики корректировать свои идеи, представления, взгляды и позиции.

Между тем в партийном влиянии, а за ним и в государственном управлении быстро и довольно сильно стал проявляться *нигилизм* по отношению к объективным законам общественного развития. Причем этот нигилизм настолько окреп, что его носители перестали считаться не только с общественными, но даже и с естественно-природными законами. Убедительным свидетельством этого были отрицание генетики (и ее разгром), кибернетики, борьба с космополитизмом, навязчивое стремление переделать природу и другие действия, произвольные по своему замыслу и разрушительные по последствиям.

Слова Ф. Энгельса о том, что «насилие играет в истории... революционную роль, что оно, по словам Маркса, является повивальной бабкой всякого старого общества, когда оно беременно новым, что насилие является тем орудием, посредством которого общественное движение пролагает себе дорогу и ломает окаменевшие, омертвевшие политические формы»<sup>1</sup>, были истолкованы прямолинейно, грубо, однозначно: насилие было провозглашено *единственным способом решения* всех вопросов. То, что может быть временным, преходящим, связанным с решением конкретной задачи (например, с овладением и сохранением власти) стало постоянным. И чем больше росла сила власти, тем большим становился искус ее использовать.

Во взаимодействии силы государственного управления и объективных законов общественной жизнедеятельности содержится поэтому важнейший *источник* как разрушения негативных явлений прошлого, так и интенсификации и гармонизации общественных процессов. В любом случае проблема эта заслуживает внимательного исследования.

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 189.

## Объективное и субъективное в государственном управлении

Вне сомнения, государственное управление субъективно, оно плод мысли и действий *людей*. Ответственность за содержание и результативность государственного управления должны нести те, кто к нему причастен, и, особенно, лица, занимающие в нем руководящие должности. Будучи субъективным по своему характеру, государственное управление *объективно* детерминировано теми условиями, факторами, в рамках и с помощью которых оно функционирует. Подобная детерминация — вещь жесткая, и, как правило, попытки ее обойти, игнорировать караются, рано или поздно, самым беспощадным образом. Вспомним сегодняшние ситуации с Аралом, Волгой, степями Казахстана и другие печальные результаты управляемой деятельности человека, исправить которые порой невозможно.

Проблема *объективизации* государственного управления, то есть наполнения, «насыщения» его объективно необходимым содержанием (цели и функции) и придания ему объективно целесообразных форм (структура, процесс), принадлежит к числу очень сложных. Начиная с 1974 г. я затратил немало усилий на ее познание и обоснование возможностей использования результатов исследования на практике. Проблема имеет, условно говоря, несколько срезов, и каждый из них раскрывает важные общественные взаимосвязи государственного управления.

*Первый срез* можно обозначить как зависимость сущности и свойств государственного управления от сущности общественно-экономической формации, исторических, национальных, культурных и других особенностей страны. Совокупность, точнее органический сплав экономической основы общества (производительных сил и производственных отношений), его социально-классовой структуры, духовно-идеологических ценностей и ориентиров, внутренней и внешней ситуации создает (формирует) *общественно-политическую природу* государственного управления, которая предопределяет все его последующие элементы. Не поняв и не познав этой природы, не учитывая ее объективных закономерностей и запросов, нельзя анализировать различные элементы государственного управления, определять их значимость и социальную эффективность. Общественно-политическая природа государственного управления непосредственно, по экономическим

и социологическим закономерностям, обуславливает цели государственного управления, формирует интересы участников управленческих отношений, порождает многообразные идеологические и социально-психологические факторы, составляющие «живую ткань» управления, очеловечивающие формализованные управленческие элементы, придает социальный смысл зависимостям между всеми элементами государственного управления.

*Схематически*, по логике перехода от объективного к субъективному и причинно-следственным взаимосвязям, механизм общественной детерминации государственного управления его общественно-политической природой можно выразить следующим образом:

*Природа → цели → функции → структура → процесс →  
(принципы)*

Поэтому, когда сегодня мы стремимся коренным образом переделать государственное управление, широко использовать в этих целях мировой опыт, надо внимательно разобраться в тех изменениях, которые происходят в природе государственного управления, главным образом в ее экономической основе. Безусловно, нужно использовать все мировые достижения, всю мировую культуру, но в определенной трансформации и применительно к нашим условиям. Нельзя ведь вот так просто взять дерево из тропического леса и пересадить в почву российского нечерноземья. Любое культурное приобретение, в том числе экономическое, управленческое, возросло в определенных условиях на базе множества специфических объективных и субъективных факторов. Перенести его, привить и вырастить — задача не невозможная, но довольно сложная. В этом плане остается загадкой, чем руководствуются авторы многих журнальных публикаций, книг, предлагая перенести то или иное явление, процесс, форму и т. д. с Запада или Востока в нашу действительность.

*Второй срез* усматривается в *коррелятивной взаимосвязи* субъекта государственного управления и его компонентов (органов, должностных лиц, участников управленческих процессов) с управляемыми объектами — деятельностью людей по производству материальных и духовных продуктов и социальных условий жизни. В этой взаимосвязи, при всей значимости субъекта государствен-

ного управления, *первичными, ведущими* являются управляемые объекты. Именно они представляют собой продуктивную деятельность (производство потребительных ценностей), основанную на взаимодействии природных ресурсов, технических средств и человеческих интеллектуальных, эмоциональных, физических сил.

Важно подчеркнуть, что управляемые объекты обладают определенными объективными свойствами, структурой, видовой классификацией и организационными формами. Среди их свойств стоит выделить: самоактивность, собственную целенаправленность (заданность), адаптивность (приспособляемость) к условиям и факторам социального бытия, способность к сознательной саморегуляции (самоуправлению) своей жизнедеятельности, зависимость от объективных законов, условий и факторов природной, технической и социальной среды. В компонентно-структурном аспекте управляемые объекты характеризуются тремя основными уровнями: человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, в своей целостной социально-продуктивной активности; коллективы и объединения, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности людей; общество в целом, его социальные образования (национальные, профессиональные, территориальные и т. д.), отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие социальной активности людей и их объединений. Можно полагать, что в первом уровне реализуются *социальные роли*, во втором — *виды деятельности*, в третьем — *формы общественных отношений*. Исходя из специфики сфер общественной жизнедеятельности, управляемые объекты подразделяются на такие группы: экономические, социальные, духовно-идеологические, политические, что обуславливает виды управляющих воздействий. Управляемые объекты существуют во множестве разнообразных организационных форм, определяемых конкретными закономерностями различных видов и подвидов деятельности людей.

Однако под влиянием авторитарно-бюрократических деформаций в государственном управлении у нас сложилось положение, при котором свойства, структура, виды и организация управляемых объектов не очень-то принимаются во внимание. Многим руководителям кажется, что они могут все, даже реки заставить течь вспять, что главное в управлении — их *волевое начало* и сила экономического, политического, информационного, администра-

тивного и иного *принуждения*, достаточно лишь принять решение и добиться его исполнения. Длительное время так и делалось, да и делается еще.

*Третий срез связан с объективной детерминацией управленческих решений и действий потребностями и интересами общества, национально-государственных и территориальных образований, коллективов, отдельных граждан. Государственное управление для того и существует, чтобы познавать потребности и интересы, оценивать и структурировать их, сообразно им выдвигать цели, разрабатывать решения и совершать действия по их практическому удовлетворению. Социальный механизм формирования и реализации государственного управления может быть представлен через такую, опосредованную государством, как субъектом управления, единую цепь взаимосвязанных общественных явлений:*

*потребности → интересы → цели → решения (воля) → действия → результаты.*

Сообразно механизму, объективное начало – потребности – постепенно трансформируется в субъективное – управленческие решения и действия, а затем объективируется в результатах, отражающих уровень реального удовлетворения потребностей. К сожалению, у нас это *забывается на каждом шагу*. Многие управленческие решения принимаются субъективистски, как говорят профессиональные аппаратчики, «глядя в потолок», без глубокого изучения всей гаммы потребностей и интересов людей. С другой стороны, часто считается, что достаточно принять решение – и автоматически те или иные потребности и интересы будут удовлетворены. Система действий по реализации решений не прорабатывается и плохо осуществляется на практике, из-за чего часто даже конструктивные решения как центральных, так и местных государственных органов не приносят предполагаемых: запланированных объективных результатов – действительного удовлетворения потребностей и интересов. Поэтому принимаются новые решения, а результат остается прежним.

Можно назвать и другие источники, по которым идет (должна идти!) объективная детерминация государственного управления: научно-технические преобразования, научное знание, культурные традиции, социально-психологические типы людей и мно-

гие другие. Короче, субъективное в государственном управлении тесно связано со множеством объективных условий и факторов, обусловлено ими, обязано ориентироваться на них и разумно использовать их в целях общественного развития. Но этого не происходило и не происходит сейчас. Все еще слишком распространен волюнтаризм, субъективизм, личный произвол руководителей. Почему?

*Естественность общественной жизни и руководящая воля.* «Перестройка» уже высветила многое: и реальные масштабы наших свершений и их цену; и проблески творческой мысли и роковые заблуждения и ошибки; и силу мужества, самоотверженности, настойчивости, и бессмысленность героических сверхнапряжений; и железную волю, и стойкость характеров, и невероятную слабость в простой будничной работе и т. д. и т. п. Основной вывод состоит, видимо, в том, что диалектика жизни, взятая в значительном временном интервале, разнообразна, многозначна, переменчива и не вписывается ни в какие *одномерные*, догматические представления. Особенно наша история и «перестройка» демонстрируют давно сложившееся противоречие между естественностью общественной жизни и руководящей волей, выражаемой управлением.

Знаменитое положение: «свобода есть осознанная необходимость» — у нас вслед за Гегелем и Энгельсом любят произносить часто, с удовольствием и назидательностью. Но понимают его как-то *своеобразно*: в том смысле, что человек, находясь в тяжелейших условиях, может чувствовать себя свободным, если осознает эти условия как необходимость. Так оправдывались любые условия, в которые ставили человека, иногда по некомпетентному приказу, иногда по злему умыслу, часто — просто по безалаберности, непродуманности, халатности или небрежности. В то же время по линии идеологии ему пытались внушить чувство свободы, доказывали, несмотря на явное, кричащее несоответствие, что все делается в его интересах и во имя светлого будущего.

Наибольший *вред* нам принесло и приносит непонимание того, что общественная жизнь, причем каждого народа, сформировалась, протекает и развивается (прогрессирует) по определенным *естественно-историческим законам*, которые связаны с генетическим кодом, уникальностью пройденного пути развития, психологическими характеристиками, особенностями почвенно-клима-

тических условий, демографической структурой и многими другими обстоятельствами. То состояние, в котором находится определенный народ в рассматриваемый момент, является *плодом его длительного эволюционного развития* (прерываемого революциями или войнами), результатом драматического, подчас многовекового, взаимодействия с другими народами и, конечно, с природой. Исторический путь того или иного народа закреплён не только в языке, культуре, традициях и обычаях, то есть как бы во внешних условиях существования, но и, через них, *в сущности* каждого его представителя. Именно эволюция ведет к напластованию культурных слоев, обеспечивает преемственность, передачу опыта, выстраивает в единую цепь деяния поколений. Надо сказать (и это доказано этнографами), что состояние, достигнутое вследствие эволюционного пути, является *адаптационным*, устойчивым, надежным, сохраняющим и воспроизводящим человеческую жизнедеятельность. Оно более-менее равновесно и во взаимоотношениях со средой обитания, иначе многонациональная или мононациональная человеческая популяция долговременно не могла бы существовать. Я бы подчеркнул, что такое состояние представляет собой огромную *социальную ценность*, которую надо уважать, беречь и, главное, сполна учитывать в процессах государственного управления.

Гражданская война и иностранная интервенция были первой кровавой платой за ту относительную легкость, с какой в Октябре 1917 года большевикам досталась политическая власть, и за те ошибки, которые были совершены этой властью. Наверное, практически один В.И. Ленин сделал из этого должные выводы, понял всю сложность послеоктябрьской ситуации и попытался политической *НЭП* вернуть Россию *на эволюционный путь* развития, хотя и в новом качестве. Вся последующая история пошла, однако, по пути все более глубокого разрушения естественности общественной жизни и усиления руководящей воли. Укрепившаяся система «вождизма» в партии, Красной Армии, на железнодорожном транспорте, в тяжелой промышленности, в других сферах и отраслях хозяйства и культуры *ломала* устоявшиеся, привычные и целесообразные формы, методы, стереотипы человеческого труда, быта, общения, мировоззрения. С тех пор существование людей во многом утратило прочную основу, ясную перспективу, логику и последовательность. *Практически во всем возобладали усмотрение руководителей.* На уровне общества — усмотрение руководи-

теля партии и государства (правительства), поскольку эти должности преимущественно сочетались в одном лице; на уровне республики, области (края), города и района — усмотрение первых секретарей партийных комитетов; в рамках министерств и ведомств — усмотрение министров и председателей; в объединениях, предприятиях, совхозах — усмотрение директоров; в колхозах — усмотрение председателей и т. д.

В прошлом необходимые, в общем-то, начинания осуществлялись без особого учета объективных условий и готовности к ним людей, их интересов. Индустриализацию делали не считаясь с мнением и отношением к ней рабочего класса и всего народа, технических специалистов; коллективизацию провели вообще исказив сущность крестьянского хозяйствования, вопреки стремлениям самих крестьян; культурную революцию свершили при дискредитации и физическом уничтожении художественной и научной интеллигенции. Не успели созданные потом и кровью народа структуры как-то устояться, окрепнуть, начались новые реорганизации: ликвидировали машинно-тракторные станции, что подорвало материальную базу колхозов, которая только начала понемногу укрепляться; взамен министерств были созданы совнархозы; началось укрупнение колхозов, разделение партийных и государственных органов на промышленные и сельскохозяйственные; вновь воссоздание министерств; преобразование предприятий в объединения; ограничение приусадебных хозяйств, ликвидация неперспективных деревень, специализация сельскохозяйственного производства (строительство комплексов) и прочее, прочее.

Сложился и пока медленно ломается стереотип, при котором при проведении назревших и даже перспективных преобразований меньше всего учитывается мнение тех, кто в них непосредственно заинтересован и призван стать непосредственным участником, реализовывать намеченное. *Доминирует руководящая воля*, которая, как правило, всегда находит услужливых комментаторов, объяснителей, пропагандистов.

Примат руководящей воли над естественным ходом общественных процессов привел и к тому, что в *кадровой работе* партийных и государственных органов широкое распространение получил культ «сильной личности». Считалось и считается, что если нужно сделать какое-то важное дело, изменить ситуацию,

устранить провалы, то, прежде всего, надо найти для этого волевого, «железного» человека. Разумеется, я не оспариваю, а, скорее, поддерживаю актуальность личностных качеств человека, тем более руководителя, его профессионализм, общественно-политическую подготовку. Плохо то, что ставка делается на руководящую волю отдельной личности. Не используются накопленные коллективный опыт, научные знания, не берутся во внимание традиции, нравственно-психологические особенности тех или иных видов деятельности.

Между прочим, вследствие такого подхода в стране возникла своеобразная профессия — «руководитель». Лица, принадлежащие к ней, входят в особый, как он до последнего времени назывался, номенклатурный, круг. Тот, кто попал в него, всегда будет занимать какую-нибудь руководящую должность, как бы слабо он ни работал, сколько бы ни допускал провалов; будет перемещаться сверху вниз, снизу вверх, но непременно ходить в пределах «руководящего круга». Этот стереотип отчетливо виден и на срезе аппарата государственного управления. Тот, кто попал в число оперативно-исполнительских работников, может пройти путь от райисполкома до Совета Министров СССР, оставаясь в данном кругу. Проникнуть же в руководящий круг удастся только избранным. Но «проскользнувший» в него с комсомольского возраста так и останется в нем до перехода на пенсию. Нельзя не видеть, что в подобных механизмах скрыты очень тонкие и важные социальные взаимосвязи и зависимости, способствующие утверждению *сильного субъективизма* и в государственном управлении. Формируется прочная иерархическая пирамида руководящих волей, которая в состоянии проводить (навязывать) любую идею, замысел, концепцию и т. д. Тем самым общество находится в сильной зависимости от совокупной руководящей воли.

На что же опирается руководящая воля, в чем ее сила?

### **Экономическая основа субъективизма государственного управления**

Сейчас много и справедливо критикуют административно-командную систему партийно-государственного руководства (основным субстратом которой является, конечно, руководящая воля), но почему-то пока лишь с позиций индивидуально-психологических качеств наших лидеров и, в некоторой мере, под углом

анализа «дворцовых» интриг. Только подступают к исследованию политических факторов и уже совсем не обращают внимание на *экономические детерминанты*. Между тем надо выяснить глубинные причины возникновения у руководящей воли такой силы, которой *ничто не могло противостоять*. Власть в своем распоряжении имеет огромные экономические *ресурсы* и, опираясь на них, проводит в жизнь руководящую волю. Такие ресурсы были созданы в процессе индустриализации и коллективизации страны и в последующем экономическом развитии. Постепенно, шаг за шагом, весьма продуманно и последовательно авторитарно-бюрократической волей была сформирована не столько экономическая система, сколько *производственная пирамида*. Ведущим ее началом выступает *вертикальное построение* всех взаимосвязей — от материальных, финансовых, культурных до кадровых. Все, что должны делать элементы пирамиды, определяется строго по вертикали и сверху вниз. Высший уровень выдвигает цели и дает задания (планы), которые расписываются по отраслям, точнее по министерствам, а оттуда передаются вниз и доходят до конкретных рабочих мест. Задача всех передаточных звеньев состоит в том, чтобы получить указание и передать его нижестоящим звеньям иерархии. Снизу вверх идет поток отчетности о выполнении заданий. Под такую систему подведены все экономические процессы: план, конечные народнохозяйственные результаты, цены, оплата труда, себестоимость, рентабельность, нормативы и т. д.

Разница между производственной пирамидой и экономической системой видится в том, что *экономическая система — это плоскостная система*, исходной и завершающей точкой которой выступает *потребление*, то есть реальное удовлетворение общественных, коллективных и личностных потребностей. В экономической системе развиты *горизонтальные взаимозависимости*, позволяющие каждому участнику экономических процессов действовать в своих интересах и самостоятельно. В этом смысле экономическая система уже самой своей сущностью склонна к демократизации общественных отношений. В производственной же пирамиде преобладание вертикальных экономических связей, сходящихся лишь в самой верхней точке, привело к тому, что состояние и поведение этой «точки» стало определяющим для ее развития, а на этой основе и под ее влиянием — и для всего общества. Не так уж трудно обнаружить *зависимость* между становле-

нием производственной пирамиды (индустриализацией, коллективизацией, специализацией производства, перестройкой экономических связей из горизонтальных (НЭП) на вертикальные и т. д.) и формированием административно-командной, бюрократической системы управления, крайним проявлением которой и стал *культ личности*. Несмотря на то что власть имеет свои источники силы, думается, что в условиях плоскостной, горизонтальной экономической системы культ личности и последующие волюнтаристические методы управления вряд ли были бы возможны, по крайней мере их возможности были бы весьма ослаблены и ограничены. Становление и укрепление производственной пирамиды происходило сложно, противоречиво, под влиянием ряда объективных и субъективных обстоятельств. В этом процессе были не только негативные, но и положительные стороны.

Вместе с тем следует отметить, что с течением времени производственная пирамида приобрела значительную силу инерции, комплекс собственных интересов, крупные механизмы самовоспроизводства и самозащиты и усложнила взаимоотношения с руководящей волей. В частности можно полагать, что именно она в экономическом аспекте *привела* к дефициту и расточительству; в социальном — рассматривает и использует человека только как производительную силу и ввела «остаточный принцип» в решение социальных проблем; в научно-техническом — выступает не восприимчивой к науке, техническим и технологическим новациям; в духовно-нравственном — способствует раздвоению сознания и поведения, когда человек, находясь на работе, как бы «вписывается» в ее структуру, разделяет ее цели и задачи, но в сфере обращения он обнаруживает неудовлетворенность количеством и качеством предлагаемых товаров и услуг; в структурном — проявляет себя консервативной, не приспособленной к оперативному отклику на постоянно изменяющиеся потребности и интересы людей и общества в целом.

Поэтому в настоящее время производственная пирамида сопротивляется «перестройке», тормозит внедрение новых экономических механизмов, переход к рынку, стремится сохранить свою власть над обществом. В результате руководящая воля теряет монолитность; одна ее часть направлена на радикальную экономическую и политическую реформу, духовное обновление общества, другая — пытается сохранить привычные стереотипы или, по крайней мере, изменить только их форму, не меняя содер-

жание. «Перестройка» разнообразит источники и каналы экономической детерминации руководящей воли, создает здесь принципиально новую ситуацию, требующую новых подходов в развитии государственного управления.

*Экологические «границы» в государственном управлении.* Еще один вопрос соотношения объективного и субъективного в государственном управлении заслуживает особого внимания: о государственно-правовой и управленческой регуляции взаимоотношений человека и общества, с одной стороны, и природы, с другой. Субъективистский прессинг авторитарно-бюрократического управления привел к тому, что наряду с разрушением естественности общественной жизни еще большему, причем исключительно агрессивному, беспощадному разрушению подверглась природа. Деформированы, выбиты из равновесия, растрочены, поставлены на грань деградации почти все составные среды обитания. Содержание гумуса в полях упало на одну треть, а во многих местах и наполовину, они поражены ядохимикатами и отходами производственной пирамиды. Лесной покров постоянно сужается, как шагреновая кожа, при падении качества новой поросли. Десятки рек перегорожены плотинами, они потеряли свою способность поить и кормить людей. Обострилась проблема подтопления земель грунтовыми водами и их засоления. В одном Узбекистане площадь таких земель превышает 700 тыс. гектаров, а в целом по этому региону около 1,2 млн гектаров. В стране появился уже не один десяток городов, так называемых промышленных центров, где вода и воздух непригодны для нормальной жизни людей. Наблюдается резкое увеличение кислотности дождей, снега, туманов, происходящее в результате выброса в атмосферу огромного количества двуокиси серы и окислов азота, образующихся от сгорания топлива. Эти выбросы в 1987 г. составили у нас 91 кг на одного человека. Катастрофически сокращается биологическое разнообразие природы. В СССР один вид млекопитающих исчезает за 3–5 лет, в среднем же мы теряем в год, по-видимому, несколько видов животных и растений. А исчезнувший вид восстановить невозможно.

Бесхозяйственно и расточительно производственная пирамида расходует минеральное сырье — наши природные кладовые, которые будут нужны последующим поколениям советских людей. Ежегодно мы извлекаем из недр земли более 15 млрд тонн

различного минерального сырья — примерно треть (заметьте!) мировой добычи. Но на производство готовой продукции его расходуется меньше 7% огромной горной массы. На таком же уровне используются вскрытые породы, где около 10% — отходы обогащения. В карьерах черной металлургии ежегодно складывается в отвалы около 1 млрд тонн вскрытых пород и более 200 млн тонн отходов обогащения. Они занимают тысячи гектаров земли и отравляют окружающую среду. А другие отрасли? К примеру, одно объединение «Апатит» выбросило в отходы уже сотни миллионов тонн «хвостов». А ведь в этих рудах до 40% нефелина, из которого можно получать глинозем, содопродукты, цемент. Все это — острый дефицит, а соду и глинозем мы завозим из-за рубежа. Одним словом, на каждом шагу *гибнет основа нашей будущности*, но это почему-то не стало причиной беспокойства для системы государственного управления.

Ухудшение экологической обстановки, как и нарушение естественности общественной жизни, негативно сказывается на состоянии здоровья людей. По самой грубой прикидке из 285 млн населения у нас около 150 млн — ослабленные, в том числе примерно 50 млн — больные люди. По официальным данным органов народного образования, среди наших школьников ослабленных — 53%<sup>1</sup>.

Можно приводить много и других данных, примеров, фактов, подтверждающих одну мысль: государственное управление *до сих пор не было подлинно* государственным управлением, а всецело стояло на защите ведомственных, местнических и других корыстных интересов плутократов в экономике, политике, идеологии и иных сферах человеческой деятельности. Трудно осмыслить, но у нас земля — мать жизни — не имела цены (ничего не стоила). Она государственная, а значит ничья: ею распоряжаются все, кто и как хочет, варварски используют, затопляют, превращают в безжизненное пространство и т. д. Не оценены леса, недра, воды, воздух, растительный и животный мир. Нет более-менее согласованного природоохранного законодательства. Даже акты, которые есть, не выполняются. Как справедливо отмечал С. Залыгин, «за послед-

---

<sup>1</sup> См.: *Латифи Отакон*. Плотина // Правда. 1988. 25 апреля; *Яблоков А.* Сбережем ли мы среду обитания // Правда. 1989. 13 января; *Богатства недр не бесконечны* // Правда. 1988. 20 сентября; *Чтобы жить* // Знание — сила. 1989. № 2. С. 3.

нее десятилетие наши природоохранные службы — всякого рода лесные, водные, рыбные, горные, санитарные инспекции, а также заповедники — оказались в полном загоне, они лишены нормальных прав штатов и финансов»<sup>1</sup>.

В настоящее время и на все будущее, которое только можно себе представить, на первый план выдвинулось *принципиально новое объективное условие*, с которым в процессах государственного управления (и не только его) ранее мало считались, а часто и вообще игнорировали. Пределы человеческой деятельности, накладываемые природой, имеют *абсолютный характер*, за их границами все, что бы ни делалось, теряет всякий общественный смысл. Зачем нам заводы, электростанции, транспортные артерии, масса разнообразной техники, если в этой среде нормальная человеческая жизнь невозможна, если нет свежего воздуха, чистой воды, безопасных для жизни и здоровья продуктов питания, если укорачивается человеческая жизнь и само ее течение превращается в хождение по больницам, потребление лекарств? *Экология природы* (как и экология культуры) формирует сегодня *систему максимумов*, которые должны лечь в основу сознания, поведения и деятельности людей, пронизывать, соответственно, все управленческие элементы.

Во-первых, особое значение приобретает становление, развитие, распространение и повсеместное утверждение *экологического сознания*, то есть совершенно нового понимания всех форм и механизмов взаимодействия человека, общества и природы. Понимание катастрофичности агрессивного отношения к природе должно стать зарубкой в памяти каждого гражданина и определять его поступки и действия. Через формы образования и воспитания следует убедить всех, что во взаимосвязях «*производство—природа—человек—общество*» все сильнее начинает сказываться «закон лавин», при котором одно экологическое неравновесие неуклонно и быстро рождает цепную реакцию серьезных разрушений.

Во-вторых, выход производственной и иной человеческой деятельности на экологические границы требует создания в стране очень серьезной, авторитетной и ответственной системы *экологической экспертизы* любых проектов, планов, преобразований, нововведений. Если всерьез задуматься о будущем, то уже сегодня

---

<sup>1</sup> Залыгин С. Экология и общество // Правда. 1989. 6 марта.

нельзя ничего ни строить, ни расширять, ни прокладывать, ни добывать, ни реконструировать без всестороннего анализа и учета влияния всего этого на среду обитания и здоровье человека. Предстоит, несмотря на кажущиеся трудности, а может быть, и идеализм в самой постановке вопроса, добиться положения, при котором бы в системе «природа—общество—человек» ни одна из взаимодействующих сторон не развивалась бы за счет эксплуатации других, нанося им ущерб и невозполнимые потери. Проблема *равновесия*, которая неоднократно поднималась в истории, в том числе и российскими учеными, может и должна быть решена, надо только за нее по-настоящему взяться.

В-третьих, в условиях ухудшения природной среды, истощения запасов недр и удорожания их добычи, резкого увеличения расходов на восстановительные работы во весь рост встает задача *социальной оценки* всех компонентов среды обитания. Надо как можно скорее преодолеть десятилетиями складывавшееся положение, при котором почти все природное является бесплатным, принадлежит якобы всем и используется как кому захочется. Тем более что мы стремимся в основу нашей жизни положить подлинно экономические отношения, которые необходимо предполагают, что такие компоненты жизни, как *вода, земля, леса, недра, воздух* (для производственных целей естественно), *дары природы* получают *цену*, адекватную их значимости для жизни людей. Иначе не изменить варварское расточительное и разрушительное отношение к природе.

В-четвертых, весьма тревожное состояние среды обитания и, как следствие, здоровья людей настоятельно обуславливает актуальность выработки, принятия и, самое главное, практической реализации целого комплекса *природоохранительных мер*, включающих законодательное регулирование, организацию, финансирование, материально-техническое и научное обеспечение, подготовку кадров, измерение эффективности и т. д. Об этом говорится и пишется, в общем-то, давно и остро, но реального продвижения в решении данной проблемы не наблюдается. Имеющиеся нормативная база и организационные структуры не обеспечивают пока какого-либо ощутимого сдвига. Многочисленные выступления писателей, ученых остаются лишь на бумаге, ибо в механизмах хозяйствования, социальной жизни, образования, воспитания, духовной культуры пока не предусмотрена забота о состоянии

природы и здоровья людей, нет того *экологического «табу»*, которое уже так необходимо.

### Роль государственного управления в реализации законов общественной жизнедеятельности

Конечно, в нашей научной и художественной литературе и, в какой-то мере, в управленческой практике отдается дань тому, что в обществе имеются определенные законы его связи с природой, собственного функционирования, формирования и развития человека<sup>1</sup>. Однако до полного осознания сущности этих законов, адекватного их описания и рационального использования при решении жизненных проблем еще довольно далеко.

Прежде всего, отчетливо видно, что особенно трудно усваивается в управлении в целом, а в государственном в частности, *диалектичность* законов общественной жизнедеятельности. Все на уровне философского знания признают материалистическую диалектику, но когда доходит дело до переноса ее положений в общественную жизнь и выработки механизмов решения конкретных вопросов, то многие здесь теряются и начинают по принципу аналогии искать какой-то шаблон. А поскольку в жизни ничто в абсолютной форме не повторяется, такой подход обычно отдает консерватизмом и приносит незначительные результаты. Особо плохо фиксируются (а затем используются в политике и управлении) моменты перехода количества в новое качество, единства и борьбы противоположностей не только между явлениями, но и внутри самих явлений, отрицания, взаимодействия случайности и необходимости, соотношения содержания и формы, возможности и действительности, поливариантности развития и другие, что в конечном счете ведет к рутине, застою, догматизации мышления и действия.

Нельзя не отметить и такие явления, как непонимание *системного характера* законов общественной жизнедеятельности, их внутренней (собственной) взаимосвязи, согласованности, взаимообусловленности. Обычно решение принимается по дей-

---

<sup>1</sup> См. напр.: *Абалкин Л.И.* Диалектика социалистической экономики. М., 1981; *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986; *Барулин В.С.* Диалектика сфер общественной жизни. М., 1982 и др. работы.

ствию одной-двух связей, в лучшем случае — одного какого-либо закона, часто при самом поверхностном знании соответствующих механизмов, вследствие чего в решениях больше представлено должного, желаемого, чем сущего, реального. Это имело место в прошлом и продолжается в условиях «перестройки».

Довольно часто у нас не просчитывается, не прогнозируется и *не моделируется заранее* «поведение» предполагаемого нововведения в существующих условиях и формах общественной жизнедеятельности, возможности и последствия его внедрения в уже действующую систему взаимосвязей. Так случилось с индивидуальной трудовой деятельностью, кооперативами, переходом на новые методы хозяйствования, ростом заработной платы, гласностью, демократизацией, реформой политической системы, преобразованиями в формах собственности, в аграрном секторе, со свободой в духовной, культурной жизни. Безусловно прогрессивные, давно назревшие, нужные общественные изменения дали столь противоречивые результаты, породили столько «пены», грязи, шума, что поставили в сознании многих под сомнение целесообразность самих изменений.

При использовании законов общественной жизнедеятельности государственным управлением крайне незначительное внимание обращается на *социальные результаты и механизмы обратных связей*. Обычно в управленческих решениях постулируются те или иные цели, задачи, планы, рубежи, преобразования и т. д., а то, к чему они ведут, какие порождают последствия, как сказываются в реальной жизни, анализируется и оценивается запоздало, поверхностно и без должной реакции. В управленческих процессах слабо представлены обратные связи между реальной общественной жизнедеятельностью, законами (познанными, раскрытыми) этой жизнедеятельности и содержанием и формами государственного управления. Они существуют как бы *отдельно* друг от друга: жизнь идет своим путем; наука исследует и описывает законы общественной жизнедеятельности (основанные, между прочим, на естественно-природных законах) в собственных рамках (в пределах самого научного знания); государственное управление (как и другие виды управления в советском обществе) реализуется по своим, в большинстве своем искусственно придуманным в бюрократических кабинетах стереотипам, эталонам, представлениям и моделям. И хотя общий результат такого поло-

жения довольно неблагоприятный, каждая из сторон свои прорехи и недостатки «списывает» на счет других и обвиняет последние в их возникновении.

Законы общественной жизнедеятельности представляют собой сложное *единство объективных и субъективных условий и факторов*, в которое в качестве основного действующего лица включен человек. «История не делает ничего, она «не обладает никаким необъятным богатством», она «не сражается ни в каких битвах!» — писали К. Маркс и Ф. Энгельс. — Не «история», а именно человек, действительный, живой человек — вот кто делает все это, всем обладает и за все борется... История — *не что иное*, как деятельность преследующего свои цели человека»<sup>1</sup>. Поэтому само действие этих законов и его социальные результаты напрямую зависят от развитости и организованности субъективного фактора. Можно полагать, что последний есть *сознание в действии*, определенное слияние мыслительного и практического процессов. Именно воплощение сознания в деятельности, его «материализация», объективное восприятие и закрепление позволяют судить о содержании, возможностях и силе сознания. Отсюда, в общем-то, логически вытекают роль и потенциал государственного управления в развертывании субъективного фактора, соединении его с объективными условиями и использовании законов общественной жизнедеятельности.

Как сознательная, организованная, авторитетная и влиятельная часть субъективного фактора, государственное управление призвано:

а) прогнозировать и программировать на подлинно научной основе направления, конкретные пути, возможные средства и пределы исторического преобразования субъективного фактора;

б) обеспечивать разработку конкретных целей, норм и стимулов, исходящих из прогнозируемых тенденций развития субъективного фактора и обеспечивающих гармоничность, полноту и эффективность такого развития;

в) согласовывать и «выравнивать» развитие различных элементов субъективного фактора для того, чтобы преодолевать отжившие, отстающие, консервативные элементы, создавать интенсивные взаимосвязи между многообразными элементами для

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 2. С. 102.

обеспечения в них доминирующего влияния наиболее передовых, прогрессивных, определяющих;

г) способствовать формированию условий, факторов и стимулов для развертывания самоуправленческих механизмов в функционировании и развитии субъективного фактора;

д) объективно оценивать как уровень и возможности субъективного фактора, не забегая вперед и не отставая, так и меру эффективности его реализации в общественной практике.

Думаю, что не нуждается в особых доказательствах тезис о том, что развитие субъективного фактора, уровень и обоснованность его активности, общественные (и природные!) результаты последней во многом зависят от государственного управления. Само государственное управление определяется тем, как оно «впитывает» своей организацией и функционированием законы общественной жизнедеятельности и способствует наиболее эффективному их использованию в социальной практике. В этом смысле своевременность, адекватность и полнота таких взаимозависимостей создают тот главный, несущий стержень, опираясь на который государственное управление и может успешно реализовывать свои общественные функции, то, ради чего оно, собственно говоря, и существует.

## БЮРОКРАТИЗМ КАК НАСЛЕДИЕ И СТЕРЕОТИП<sup>1</sup>

Когда речь заходит о государственности дореволюционной (самодержавной) России, СССР или сегодняшней Российской Федерации, в сознании в качестве ее самой характерной черты, первоосновы, наиболее привычного проявления сразу же возникает *бюрократия*. Издавна и наши мыслящие люди, и иностранцы, посещавшие Россию, отмечали одно и то же: масштабность бюрократии, ее всеислие, неистребимость, изощренность и разнolikость.

Более 150 лет назад написаны «Ревизор» и «Мертвые души» Н.В. Гоголя, раскрывшие многие стороны бюрократии и ее влияния на жизнедеятельность общества. С тех пор произошла отмена крепостного права, бурно развивался капитализм, свершились

<sup>1</sup> Печатается по: Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996. С. 81–96.

революции, состоялось социалистическое строительство, было немало войн и социальных катаклизмов, идет переход к рыночной экономике и политической демократии, пришло в жизнь и ушло из нее несколько поколений, а эти художественные произведения по-прежнему воспринимаются так, как будто они говорят о сегодняшнем дне, о том, что сейчас творится вокруг нас.

В годы творчества Н.В. Гоголя Россию посетил французский путешественник и литератор маркиз де Кюстин, который, обобщая свои впечатления от увиденного и услышанного, писал: «Россией управляет класс чиновников, прямо со школьной скамьи занимающих административные должности, и управляет часто наперекор воле монарха... Из недр своих канцелярий эти невидимые деспоты, эти пигмеи-тираны безнаказанно угнетают страну. И, как ни парадоксально это звучит, самодержец всероссийский часто замечает, что он вовсе не так всесилен, как говорят, и с удивлением, в котором он боится сам себе признаться, видит, что власть его имеет предел. Этот предел положен ему бюрократией — силой, страшной повсюду, потому что злоупотребление ею именуется любовью к порядку, но особенно страшной в России. Когда видишь, как императорский абсолютизм подменяется бюрократической тиранией, содрогаешься за участь страны, где расцвела пышным цветом административная система...»<sup>1</sup> Многое из того, что было свойственно жизни России того времени, что заметил де Кюстин и что не воспринимали оппонирующие ему русские, кануло в Лету, осталось лишь историей, но только не бюрократия.

В книге, выпущенной в 1905 г., русский государствовед Л.А. Тихомиров называет пореформенный период (1861–1905 гг.) временем бюрократической узурпации власти и отмечает, что «интерес бюрократии состоит в том, чтобы неограниченно властвовать в административной сфере. ...Самая воля монарха, при видимом самовластии, становится от него (чиновничества) в зависимость. В результате сверху водворяется господство официальной лжи, а внизу царит полный произвол»<sup>2</sup>.

Стали почти банальными утверждения о том, что бюрократия всегда мешала, тормозила, сдерживала развитие России, приводила к удручающим явлениям в жизни, дискредитировала и дефор-

<sup>1</sup> *Маркиз Астольф де Кюстин. Николаевская Россия = La Russie en 1839. М., 1990. С. 268–269.*

<sup>2</sup> *Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 556.*

мировала любые реформы и преобразования, подавляла творческую мысль и иссушала душу людей. Против бюрократии была направлена Октябрьская революция 1917 г., она сломала, разрушила, уничтожила старую государственную машину. Но буквально через несколько лет В.И. Ленин вынужден был заявить, что бюрократизм проник во все поры партийных и советских учреждений, стал серьезной *опасностью* в социалистическом строительстве. В последующем бюрократизм, как известно, занял абсолютно господствующие позиции в обществе, породил тоталитаризм, авторитарный бюрократизм. Сегодня можно полагать, что, кроме иных причин, именно бюрократизм придал социализму тот вид, который постепенно был отторгнут народом, тем самым народом, который в свое время самозабвенно за него боролся, ему верил и строил его, не жалея сил.

Демократические движения в России с момента их появления направляли все свои критические стрелы в сторону партийно-советского бюрократизма, ставили своей задачей, как утверждали, преодолеть административную систему. Поддержанные массой людей, они получили в России всю полноту политической, государственной и информационной власти. Вроде покончено с руководством КПСС и ею самой, с советской организацией государственной власти, со строительством социализма, однако нет признаков, что как-то поколеблен бюрократизм, что его философия, методология и практика хотя бы в чем-то изменились, сузили свое влияние и стали меньше мешать свободе, творчеству, раскрытию человеческой энергии.

В чем дело? И что же такое бюрократия как неистребимое социальное явление, или она закономерна?

Хочу сразу отметить, что, хотя бюрократия (и бюрократизм как ее проявление, действие) представляет собой в общем-то *мировой феномен*, ее исследованию уделено очень мало внимания. На удивление мало!

Если окинуть взором нашу литературу, то нетрудно обнаружить в ней следующие «образы», через которые преподносится бюрократизм. Во-первых, довольно часто он характеризуется как своеобразное *психологическое явление*, определенная деформация сознания, наступающая под влиянием работы в государственном аппарате. Под этим углом зрения ему приписывают такие черты, как безразличие к деятельности, подмену государственных инте-

ресов ведомственными, корпоративными, личными; отношение к служебной иерархии как к самодовлеющей ценности, консерватизм и т. п.<sup>1</sup> Считается, что у бюрократов особое функциональное сознание, «корпоративная» этика и психология. Все подобное, конечно, есть. Но почему оно возникает, пока нет достаточно ясного ответа.

Во-вторых, бюрократизм, причем вовсе не случайно, низведен до *исполнительско-оперативного уровня*. Типичным бюрократом предстает обычно некий маленький чиновник, который, так сказать, смотрит раболопно на своего начальника и пытается ему всячески угодать, но высокомерно, бездушно — на всех нижестоящих, особенно издевательски относится к «простым» (без власти) людям. И опять правда, но неполная, поскольку не выяснены причины и такого «взгляда» на бюрократа, и такого его поведения. Ведь существует же определенный *стиль* власти, которому каждый входящий в аппарат обязан следовать, чтобы не оказаться в изгоях. Кто и как формирует этот стиль?

В-третьих, бюрократизм часто определяется как *господство канцелярии*, торжество формалистики, заседание и бумаготворчество, превалирование буквы инструкции, приказа над сущностью дела<sup>2</sup>. Здесь тоже подмечен распространенный «образ» бюрократизма, но умышленно смешано два совершенно разных явления: упорядоченность, организованность функционирования государственного аппарата (бюрократизм в понимании Макса Вебера как технически самый чистый тип легального господства) и фактическое извращение порядка, организованности и дисциплины, когда мнимое и ненужное выдается за действительное и важное. Наверное, псевдопорядок кому-то необходим, выгоден, если он поддерживается столь длительное время? Но кому?

Бюрократизм между тем, если смотреть на его длительную историю, вовсе не является только социально-психологическим феноменом, «сдвигом» индивидуально-ценностных ориентаций тех или иных лиц либо нарушением «технологий» властвования и управления. В таком случае все было бы слишком просто, и, наверное, бюрократизм можно было бы давно как-то ограничить.

<sup>1</sup> См.: *Оболонский А.В.* Человек и государственное управление. М., 1987. С. 228–229.

<sup>2</sup> См., напр.: *Никольский С.А.* Перестройка общественного сознания и преодоление административно-бюрократического стиля управления // Вопросы философии. 1987. № 12. С. 110–118.

Очевидно также, что когда говорится о бюрократизме, то под ним менее всего подразумевается организационное понятие, разработанное Максом Вебером для описания процесса распределения разных видов деятельности по отдельным бюро и отделам. Теория организации, начиная с праксеологии, эргономики и кончая синергетикой, знает много способов и форм распределения и координации человеческой деятельности, но вряд ли стоит их отождествлять с бюрократизмом, тем более российским, который скорее всего имеет свою природу, сущность и формы проявления.

Думается, бюрократия, как и демократия (ее антипод), представляет собой *общественный институт*, сформированный определенной системой общественных отношений, поддерживаемый и воспроизводимый ею независимо от побуждений и настроений конкретных людей. Бюрократия *связана всегда с властью*, будь то государственная (политическая) или экономическая. Она олицетворяет собой *форму реализации власти*, характеризующуюся своими специфическими чертами. Суть бюрократии везде и всюду одна и та же, и заключается она, очевидно, *в подмене власти*, принадлежащей всем членам соответствующей организации, общества в целом, властью группы лиц. Подмена общей воли ведет логично и к подмене интересов и целей, в результате чего групповые интересы и цели начинают выдаваться за общие и довлеть над ними.

Наиболее полно и точно сущность бюрократии, как мне кажется, была схвачена К. Марксом в работе «К критике гегелевской философии права», когда он напрямую связал бюрократию с извращением объективных начал государственности<sup>1</sup>.

Действительно, бюрократия как явление отличается скрытым (латентным), неправовым, часто *противозаконным присвоением и осуществлением власти*, главным образом, конечно, государственной. Внешне — «для людей», общества — бюрократия создает видимость, что действует от имени и по поручению общества, государства, всех, печется о всеобщем благе, заботится об упорядоченности жизненных процессов и общественном развитии. Но на *глубинном уровне*, на социально-психологическом все ее усилия прежде всего сводятся к *удержанию своей власти и сокрытию* этого факта от понимания обществом.

---

<sup>1</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. I. С. 270–272.

Для такого камуфляжа и применяются самые изощренные способы: и таинство власти, и ее особые обряды, и культ руководителя, особенно первого лица, и возвеличивание формы над сутью дела, и мессианское мышление каждого «начальника», и верноподданность окружения, и непостижимые механизмы подбора кадров, и чиновничество, и канцелярщина, и многое другое, что в общем-то выступает атрибутикой бюрократизма, его антуражем перед людьми. Сказанное подтверждает хотя бы то обстоятельство, что за последних два века весьма изменилось внешнее («сценическое») представление бюрократизма, но суть его осталась прежней. Замшелый корень в новых обрамлениях!

Надо признать, что партийно-советская бюрократия дала одно из уникальнейших своих порождений — *номенклатуру*. Предпринимаемые попытки сравнить ее с олигархией, аристократией, феодализмом и тому подобным либо обозначать ее в качестве какого-то особого класса не выдерживают научной критики. Столь специфического явления не было и, вероятнее всего, больше не будет в мировой истории. Это не только и не столько социальный (сословный) или профессиональный слой людей, сколько определенная *философия и психология* жизни.

Вход в номенклатурный образ жизни (святая святых бюрократии) начинался тогда, когда человек садился в служебную машину и сразу же невидимой, но довольно четкой и жесткой *границей* отделялся от всей иной массы людей. Он оказывался в особом, *замкнутом* мире. Этот мир отличался не только в материально-социальном аспекте (квартира, дача, транспорт, связь, отдых, медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение и т. д.), который как бы был виден и в последнее время подвергался анализу, но главным образом в *общественно-политическом*. Последний как раз и содержал в себе суть номенклатуры, поскольку материально-социальный аспект служил основной *платой* за соблюдение правил и норм, принятых в номенклатурном кругу.

Если кратко обобщить, то *общественно-политические правила* номенклатуры выражались в следующем: подбор по признаку доверия, что придавало особую роль знакомствам и связям, а также психологическим вкусам руководителей; продвижение осуществлялось по воле первого руководителя каждого уровня и лишь при условии абсолютного служения ему; в работе предполагалось безусловное и бездумное подчинение воле и требованиям руково-

дителя — вышестоящий всегда прав; нижестоящие и подчиненные рассматривались лишь как орудия («винтики») в реализации замыслов вышестоящих; необходимые качества работника усматривались в дисциплинированности и исполнительности по отношению к указаниям «сверху» и в беспощадной напористости в том, что связано с их исполнением; все признавались главным образом «функциями» по осуществлению воли и целей «верховного» руководителя; критериями оценки деятельности номенклатуры выступали в большинстве не объективные результаты общественного развития, а соответствие принятой в данный момент политической «линии» (допускались колебания лишь вместе «с линией»).

Логично, что утверждение номенклатуры в качестве *господствующей силы общества* привело к полной деградации институтов демократии, превращению государства в авторитарно-бюрократическую структуру, где о праве можно было говорить как о формальном явлении, а о правах и свободах граждан лишь как о пропагандистских лозунгах. Трагедия усугублялась тем, что нередко «вывески» народовластия, блага общества и другие сохранялись, воспроизводились в разных документах и люди часто верили, надеялись, что где-то существует справедливость, что есть же закон, только надо его найти, что у нас все делается во имя «светлого будущего» и надо потерпеть. Для публики проводились массовые мероприятия, провозглашались высокопарные обещания, принимались «демократические» решения, а на деле функционировало телефонное право, властвование узкой группой людей.

Дорого стране обошлось и обходится сегодня *правление номенклатуры*, при котором подмена общего своекорыстным, демократического узкогрупповым, провозглашаемого на словах и практически реализуемого приобрели по сути универсальные масштабы, стали содержанием и формой властвования и управления. Приватизация государственной собственности в большинстве представителями номенклатуры еще раз подтвердила ее двуличие: никто так быстро не стал сторонником капитализма, как самые ярые апологеты коммунизма.

После всех событий, связанных с новым выбором, создалось впечатление, будто с номенклатурой покончено, лишь на периферии остались кое-где отдельные «островки» из уцелевших партocrats. К сожалению, как и в прошлом, поддерживается наивное

мнение, формируемое той же бюрократией, что с помощью заклиний можно что-то похоронить, а с помощью обновления слов что-то изменить. Увы, в жизни все гораздо сложнее, и бюрократия весьма опытна в умении отвлекать общественное внимание от сути явлений, находить на стороне «козлов отпущения», представлять свою сущность в современных «одеждах». Если формально нет номенклатуры, это еще не означает, что не трансформировались ее стереотипы, а сама она не ушла в более глубокое подполье: уж очень привлекательна власть в условиях обширного государственствления. Поэтому нужна бдительность и еще раз бдительность со стороны всех.

Важной причиной, в одном аспекте выступающей как бы результатом, следствием, наследием бюрократии, а в другом — ее источником, основой и опорой, является *властолюбие и некомпетентность тех*, кто в государстве занимает руководящие посты. Причем властолюбие и некомпетентность взаимообусловлены, поскольку чем обширнее некомпетентность, тем большую она рождает жажду власти и сладострастное наслаждение ею. Именно через власть некомпетентность находит самый сильный способ своего самоутверждения. Если человеку без власти можно сказать, что он чего-то не знает и не умеет и на что-то не годится, то обладающий властью не терпит ни одного замечания. Власть сразу же возвышает его над всеми.

В России давно существует университетское образование (Московский университет был открыт в 1755 г.), но на вершине государственной власти так и не появились люди, которые бы по-настоящему прошли полную университетскую подготовку и в процессе ее проявили себя заметными студентами. Члены императорского двора вообще не считали нужным обучаться в университете. В.И. Ленин университетский курс сдал экстерном. М.С. Горбачев пришел в университет с орденом на груди (из сельской опоры номенклатуры) и окончил его посредством *комсомольской активности*, пребывая в почитаемых выборных структурах. Популярностью все время пользовалось иное образование. Даже крупнейший идеолог реформаторства в России, М.М. Сперанский, был выпускником Петербургской семинарии.

После Второй мировой войны в СССР упор был сделан на технократов: партийный комитет индустриальной области возглавлял непременно инженер, сельскохозяйственной — агроном или

специалист другой сельскохозяйственной профессии. Бросается в глаза и такой момент: начиная с В.И. Ленина и его окружения и практически до сегодняшнего дня абсолютное большинство так называемых первых лиц не проходили элементарной солдатской службы, по разным причинам «освобождались» от армии, от этой *большой и суровой школы жизни*. А из таких первых лиц выдвигались Верховные Главнокомандующие, руководители оборонных министерств, члены военных Советов и т. п., то есть люди, направляющие развитие армии, оборонной промышленности, формирующие генеральский и офицерский состав вооруженных сил, определяющие оборонную политику. И, видимо, не без причин в этой области за все годы социалистического строительства было так много «перегибов», ошибок, ничем не оправданных потерь. Пишет же, к примеру, маршал С.Ф. Ахромеев: «Справедливости ради должен сказать, что по мере приобретения опыта руководства государством и осложнения обстановки в стране (я имел возможность в течение шести лет наблюдать этот процесс) М.С. Горбачев все больше стал осознавать роль и место в государстве армии и флота и соответственно усилил к ним свое внимание»<sup>1</sup>. Подумать только: человек возглавляет страну, является Верховным Главнокомандующим, Председателем Совета Оборона и только к концу своей деятельности (к завершению разрушения государственного пространства 300 миллионов человек) начинает «осознавать роль и место в государстве армии и флота»! А разве вся наша история и особенно Великая Отечественная война не показали каждому из нас еще с младенческих безотцовских лет значение армии и флота для народа?

Вот уровень компетентности в оборонных, стратегических вопросах, как, очевидно, и в других, весьма, между прочим, способного человека. Подобное характерно не только для названного руководителя, но и многих других, в том числе и из «новой волны».

Разумеется, я не отрицаю природное дарование людей, подчас уникальную талантливость в овладении новой информацией и новыми видами деятельности. Но как показывает огромный опыт истории, даже для очень развитой личности нужна специальная и фундаментальная подготовка. Знание *чего-нибудь и как-нибудь* если и достаточно для обывателя, «жонглирующего эруди-

---

<sup>1</sup> Ахромеев С., Корниенко Г. Глазами маршала и дипломата. М., 1992. С. 299.

цией» в кругу друзей, то совсем не приличествует крупному государственному деятелю. Мало жаждать власти и упиваться в ней своим величием, надо *знать*, для чего существует власть, *уметь* ее использовать во *благо Отчества*, а значит, и людей, *мочь* опереться на ее возможности в решении общественных проблем, *понимать* ограниченность власти и ее подчиненность другим общественным ценностям.

Имеет значение и такой момент, напрямую связанный с предыдущим, как *физическое и психологическое здоровье* властей предержащих, особенно при российской традиции неограниченного срока пребывания на государственной должности. Часто именно состояние здоровья того или иного руководителя становилось *решающим фактором* содержания и действенности государственной политики, причиной тех ужасных тупиков, в которые загоняли наше общество и из которых оно выбиралось десятилетиями. Казалось бы, давно и всем вроде бы ясно, что от того, как *человек чувствует себя физически* (является телесно полноценным), каков его *эмоциональный настрой* (взгляд на мир — добрый или злой), каково его *умственное развитие* (способности удерживать, понимать и оценивать информацию), *напрямую* зависит качество, оперативность и уровень принимаемых им решений. Но только недавно здесь была «приоткрыта» завеса, и то над минувшим<sup>1</sup>. А ведь решения принимаются каждый день, и на каждое из них эти зависимости оказывают свое влияние. Когда-то от одного опытного человека я услышал такое суждение: человек гармонизируется по трем силам — физической, умственной и половой, когда одна из сил уходит, другие деформируются и резко изменяют ориентации человека. Есть над чем задуматься, благо примеров на данную тему сколько угодно.

В результате властолюбие, некомпетентность, а порой слабое здоровье и приводят в своем сочетании к тому, что вокруг наших государственных деятелей формируется обширная и устойчивая *система бюрократии*. Будучи осведомленными об истинных возможностях и жизненных ориентациях руководителей, об их слабых и сильных качествах, группы соответствующего *ближайшего окружения* и делают свою политику, в которой на первый план выдвигаются их собственные интересы. Они, как правило, озабоче-

<sup>1</sup> См.: Чазов Е.И. Здоровье и власть. М., 1992.

ны сохранением как можно дольше выгодной для них ситуации и поэтому всячески стараются придать авторитет своему руководителю, раздуть его способности, вознести дарования, скрыть пороки — главное, чтобы он подольше «усидел».

Одновременно в этих же (а фактически в *своих*) целях такая группа снабжает руководителей «удобной» информацией, предлагает соответствующие проекты решений, ориентирует в подборе кадров, подталкивает на определенные действия. Надо учитывать также, что руководитель *един* (в том или ином органе), а группа окружения состоит из многих, часто сплоченных людей, и даже при небольшом согласовании их действий руководитель оказывается в «дозированной» информации и под сильным волевым прессингом. Но параллельно, понимая, что ничто не вечно на земле, такие группы окружения активно работают над обеспечением своего будущего, как материального, так и общественно-политического. Отсюда и коррупция во всех ее ипостасях, и перебежки от одного руководителя к другому, и быстрая смена «окраски» при неожиданных событиях, и многое другое. Бюрократия обладает *феноменальными способностями адаптации*.

Нельзя не замечать и того обстоятельства, что часто именно бюрократия творит своих «кумиров». Опираясь на свои устойчивые связи, силу, соответствующие рычаги, она пропагандирует одни личности, приемлемые для нее, или дискредитирует другие, которые могут представлять угрозу ее интересам. Поэтому и сегодня, и в будущем не стоит *упрощать ситуацию* и надеяться, что посредством свободных выборов, гласности, «независимости» средств массовой информации и других новых механизмов к власти придут самые подготовленные и нравственные люди, а они продвинут в аппарат истинных профессионалов. Все гораздо сложнее, ибо и новые механизмы контролирует «старая» бюрократия. Разве не она навязывает мнение, что бывшие руководители КПСС (члены и кандидаты в члены ее Политбюро, члены ЦК) стали *вдруг* самыми убежденными сторонниками буржуазной демократии и рыночной экономики, а рядовые коммунисты или мелкие служащие госаппарата являются твердолобыми «совками»? Одни, мол, все поняли, осознали, изменились, а другие к переменам просто не приспособлены. Обществу, если у него на это хватит сил, предстоит *тяжелая, длительная, изнурительная работа*

по преодолению «деяний» бюрократии и созданию совершенно иной атмосферы политической и государственной жизни.

Первооснова столь длительного и масштабного существования бюрократии — *глубокое отчуждение власти* от того большинства людей, которое занято в сферах производства, обслуживания, образования, науки, художественной культуры. В российской истории государственная власть, ее аппарат всегда стояли где-то высоко над человеком, были ему непонятны, недоступны, враждебны, они обычно что-то от него хотели, требовали, что-то взыскивали, заставляли, запрещали, куда-то его мобилизовывали, вели и прочее, прочее. И редко кто мог вспомнить, что власть ему чем-то помогла, как-то успокоила, поддержала, открыла интересные горизонты жизнедеятельности. Когда-то, размышляя о сущности государства, И.А. Ильин пришел к знаменательным выводам: «Дух народа, национальная культура, родина, государственное устройство, государственная власть, законодательство, суд, правопорядок, гражданский мир и т. д. суть такие предметы (или, можно сказать, интересы, цели, блага), которые принадлежат всем сынам родины, всем гражданам *совместно и сообща*. Никто не может претендовать на них для одного себя; никто не может создать их или распорядиться ими в одиночку. Каждый пользуется этим общим достоянием; каждый живет излучениями этого общего духовного сокровища; каждый призван к участию в создании и охране этих благ. Мало того, *каждый из нас вообще является сыном своей родины, субъектом права и гражданином лишь до тех пор, пока это общее достояние существует*»<sup>1</sup>.

Увы, наша бюрократия все делала для того, чтобы общественные ценности, без которых человек уже не человек — не общественное существо, не гражданин, особенно такие из них, как собственность, государство, власть, ее учреждения (органы), общественные структуры и тому подобные не принадлежали человеку, не присваивались им, не были продолжением и практическим осуществлением его общественной сущности. Даже первый в истории страны референдум — 17 марта 1991 г. — проигнорирован властью, не посчитавшейся с волеизъявлением людей. Бюрократия умело хитрит: когда она заводит ситуацию в тупик и чувствует, что сама с ней не справится, то обращается за помощью

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993, С. 263.

к людям, призывает их вступить за Отечество. Особенно это проявляется в тяжелое время, когда под угрозой находится как общество, так и сама бюрократия. Произнес же «вождь всех народов», после всего содеянного им, 3 июля 1941 г. слова: «Братья и сестры... к вам обращаюсь я, друзья мои!» И когда «братья и сестры» обеспечили победу, вновь принялся издеваться над ними. Вспомним хотя бы события на Чернобыльской АЭС, когда вся страна рисковала, преодолевая последствия бездарных решений бюрократии, которые так и не преданы гласности. Чуть обстоятельства улучшились, как тут же *забыли* о жертвах и последствиях этого чудовищного происшествия.

До сих пор, несмотря на обещания и разговоры, призывы и «указания», человеку трудно попасть в государственный орган, особенно к его руководителю, быстро решить волнующий его вопрос, получить вразумительный ответ. Не имеет он и достаточной информации, чем занимается тот или иной государственный орган, какие и как решает проблемы, что у него получается, а что нет и почему, и о многом другом. Вот и не знает он, куда ему пойти со своей бедой, кто может дать компетентный совет, где искать ему поддержки в сложной ситуации. Неприветливость, высокомерие, безразличие встречают его в «твердых» бюрократии, куда бы он ни обратился.

В последнее время в связи с разломом вертикальной соподчиненности, которая хоть что-то контролировала, местные власти вообще стали мало разговаривать с людьми, трудовыми коллективами, разве что во время избирательной кампании. Пропать между человеком и властью, главным образом *в процессе ее функционирования*, не уменьшается, а кое-где даже расширяется. Идут опасные для общества процессы дистанцирования рядового, так сказать, гражданина от власти. В результате народ все больше начинает понимать, что во всех происшедших и происходящих преобразованиях что-то не то, ибо не видно и неощутимо, чтобы бюрократизм как-то потеснился, хотя бы он испугался, заробел. Наоборот, он становится более *напористым и агрессивным*. О серьезности такого понимания свидетельствует динамика статистических характеристик референдумов и выборов (как федеральных, так и локальных); все меньше людей участвует в них, все инертнее они относятся ко всяким «кампаниям».

Таким образом, можно утверждать, что бюрократизм, главный тормоз в замедлении развития России, *пока не сокрушен* — он лишь видоизменился, и то в основном по употребляемым словам, обогатил лексикон новой терминологией. И если согласиться с гоголевским образом России как мощной тройки лошадей, то нельзя не признать, что эта тройка тащит карету с *заторможенными колесами*. Кони вздыбились, напрягаются изо всех сил, ноздри раздуты, ямщик с поднятым кнутом — все в сверхнапряжении, а скорость движения весьма мала, и карету обгоняют порой совсем худосочные пары.

За столетия господства бюрократии ее стереотипы глубоко проникли во все поры нашего общества, овладели массовым и индивидуальным сознанием, стали чуть ли не неизбежным элементом образа жизни. У нас и *менталитет* народов по ряду проявлений отличается бюрократизмом. Представители разных народов не всегда уважают друг друга даже на бытовом уровне, существует отчуждение и противопоставление между микрогруппами людей в трудовых коллективах, по месту жительства. Стоит человеку чуть-чуть приподняться по иерархической лестнице, как он тут же «задирает нос». А с другой стороны, к нему сразу же изменяется отношение: если стал «начальником», значит, сразу помудрел, «обогатился» знаниями и пониманием жизни. Проявляется это и в культе физической силы, как будто человек, обладающий природной «мощью», уже этим заслужил почет, а слабый автоматически относится ко второму сорту, хотя по нравственным качествам он намного выше, чем первый. Много стереотипов бюрократизма в семейном и школьном воспитании, в системе образования и способах оценки подготовленности человека — здесь формальности хоть отбавляй. А столь знакомая всем нам «халтура», когда дело делается для видимости или, как выражаются, «для дяди»: вроде что-то сделано и внешне благопристойно, а прошло некоторое время — и приходится делать все сначала. Позволю себе обратить внимание и на бюрократический характер взаимоотношений церковных иерархов со своей паствой: чего стоят только одеяния и ритуалы! Священнослужители как будто нарочно подчеркивают свою *отдаленность от людей*, свое преимущество над ними, а хотят искренней исповеди перед ними.

Словом, куда ни взгляни, везде без особого труда обнаружишь *стереотипы бюрократизма*, их корни и поросли, их вкрапленность

в наш быт. Во многих аспектах жизни форма подменяется содержанием и ставится во главе события; поверхностное, неполное и случайное явление заменяет сущность, которую и не стремятся познавать; слово доминирует над реалиями; антисистемы (в трактовке Л.Н. Гумилева), мысленно создающие иллюзорный мир во имя абстрактных (постулируемых) целей, пользуются большей популярностью и признательностью, чем системы, дающие достоверное знание практики, и так далее.

Я погрешил бы против своей совести, если бы размышления о бюрократизме завершил легковесной сентенцией о том, что он может быть быстро ограничен, преодолен, изжит, уступив место демократии и свободе. Нет, подобное с социальными институтами никогда не свершалось так просто, поскольку в них выражен *интерес* определенного круга людей, а интерес всегда отстаивают. Это и дало повод К. Марксу в письме к Ф. Больте 23 ноября 1871 г. сказать, что «устаревшее стремится восстановиться и упрочиться в рамках вновь возникших форм»<sup>1</sup>.

Бюрократизм — тяжелое *наследие* российской истории и многогранный *стереотип* нашей общественной и частной жизни. Он может быть *выведен* из нашего сознания, поведения, из нашей теории и практики лишь путем целеустремленных, последовательных и реальных экономических, политических, социальных и духовных преобразований. Важно не просто желание преодолеть бюрократизм, а умение и способность делать это.

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Избр. соч. Т. II. М., 1949. С. 445.

## Раздел II

# ОБОСНОВАННЫЕ ТЕОРИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО И ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



## ИСТОРИЯ ДЕЛАЕТСЯ ТОЛЬКО РАЗ<sup>1</sup>

Еще от древних римлян идет поговорка, что привычка есть вторая натура. Действительно, человек привыкает к окружающему миру, воспринимает его как неотъемлемое условие самой жизни, считает по-своему близким и дорогим. А когда этот мир ломается, то он скорбит, с трудом расставаясь с ним, а порой и излишне его идеализируя. Нельзя сказать, что разрушение Союза было для советских людей театральным представлением, в котором переживали лишь во время спектакля, но успокоились по его окончании. У многих свершившееся оставило рубцы в сердце до конца их дней. И вовсе не потому, что СССР был раем земным. Не был он раем, но был *домом родным*, где было все: и радости, и горе, и победы, и поражения, и честь, и подлость, и благородство, и предательство. *Все*, чем всегда насыщена противоречивая жизнь. И точка зрения на СССР зависит, как в теории относительности, от того, где ты находишься и что наблюдаешь. Было и есть немало людей, которые считают его исчадием ада, империей зла (по любимому выражению Р. Рейгана), твердыней тоталитаризма, архипелагом ГУЛАГ (как у А.С. Солженицына). Но были и остались люди, которые видели в СССР символ свободы трудящихся, общество равноправных народов, борца против империалистических войн, гаранта мира и национального освобождения народов.

Чей взгляд достовернее — рассудит история, ибо что-то очень сложное и многогранное можно увидеть только на большом расстоянии, и то при развитом умении видеть. По свежим следам доступен анализ лишь ближайших событий и деяний, приведших к ним. Сегодня многие участники разрушения Союза ССР утверждают, что все произошло как-то неожиданно, внезапно, не по их воле, как бы наперекор их стараниям, чуть ли не под влиянием каких-то чудодейственных сил. Особенно в этом преуспевают те, от кого в решающей степени зависела судьба страны, кто в эти

<sup>1</sup> Печатается по: Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996. С. 9–37.

переломные годы находился в «капитанской рубке». С каким-то наивным простодушием М.С. Горбачев, Е.К. Лигачев, А.И. Лукьянов, Н.И. Рыжков и другие «члены» высшего политического руководства последних лет агонии СССР пишут в своих мемуарах о том, что они хотели лучшего, вынашивали прекрасные планы, стремились к добру, верили в «перестройку», демократию и свободу, жаждали осчастливить народы страны и мира. И не они виноваты, мол, в том, что случилось совсем иное: они открыли путь свободе и демократии, а там процесс «пошел» туда и так, как посчитал нужным<sup>1</sup>. А идеолог данного «процесса» даже придумал ему название — «обвал»<sup>2</sup>, отождествив его со стихийным бедствием — горным обвалом, который часто нельзя предвидеть, который происходит при достижении какой-то критической массы и именно тогда, когда его меньше всего ожидают. Образно!

Но ведь жителям горных мест давно известно, что на склонах (или возле них), где скопилась масса камней (породы) или снега, надо вести себя осмотрительно, ходить тихо и по избранным тропинкам, даже молчать, поскольку громкое слово тоже способно привести ее в движение. Известен и «закон лавин», при котором один роковой шаг вызывает постепенно такой силовой разгон, под которым погибают селенья, люди, материальные ценности. Кажется, человечество накопило информацию на каждый случай жизни. Неужели она была *не ведома* «творцам» отечественной истории?

Общество же — не природа со своими стихиями, неподвластными человеку. И хотя здесь действуют определенные тенденции, общественно-исторические закономерности, подчас аналогии, «спиральные» круги и т. д. — однако *все*, происходящее в обществе, является следствием, результатом, плодом *ума и рук* человеческих. Давно настала пора называть вещи *своими именами*, судить о людях, вызывающих своими поступками определенные события, ситуации и общественные сдвиги, не по словам, а *по делам*. Особенно о тех, кто обладает властью, берется руководить людьми, возглавляет государственные и общественные структуры. Здесь мало хотеть, иметь благие намерения, выдвигать возвышенные,

---

<sup>1</sup> Один из помощников М.С. Горбачева, автор книги «Социалистическая судьба человечества», с умилением назвал все случившееся «ценой свободы». См.: *Шахназаров Г.* Цена свободы. М., 1993.

<sup>2</sup> *Яковлев А.* Предисловие. Обвал. Послесловие. М., 1992.

зовущие цели. Это слишком легко: каждый, устроившись удобно на диване, может понасосочинять столько «проектов», что с ними за сотни лет не справится все человечество.

Когда кто-то считает, что достоин вести за собой людей, то он *обязан* знать, не только *куда* вести, но и *как* это делать, *какими ресурсами*, средствами и механизмами *обеспечить проход* к намеченной цели. В самой сложной ситуации всегда есть *выбор*. Всегда имеется *шанс*, опираясь на который можно преодолеть обстоятельства. В 1931 г. в очерке «На острие шпаги» Ш. де Голль бросил фразу: «Великое никогда не совершалось в болтовне». Сильная воля, организованное дело, глубокие знания, профессионализм обеспечивают общественный прогресс — почему у нас этого не было? Вот *вопрос*, требующий ответа. Попытаюсь дальше, в пределах своих сил, ответить и на него.

Но сначала о *другой* точке зрения на происшедшее, в какой-то мере перекликающейся с первой, выдающей неспособность «управляющих» за «мудрую» покорность общественной стихии. В соответствии с ней Союз обязательно должен был развалиться, поскольку он унаследовал межнациональные проблемы Российской империи, состоялся только благодаря насилию и деспотизму, ими поддерживался и совершенно несовместим с демократией. В проповеди таких взглядов и стимулировании общества на соответствующие действия особенно усердствовала так называемая радикально настроенная демократическая интеллигенция. Причем не столько в союзных республиках, ряде автономных образований, что в определенной мере было бы логично и свидетельствовало об ориентирах национального самосознания, сколько, прежде и больше всего, в РСФСР. Получалось, что Российская Федерация была наиболее угнетенной со стороны СССР и ей следовало как можно скорее от него освободиться. «Независимая газета» в день референдума 17 марта 1991 г. опубликовала коллаж, из которого следовало, что «*да*» Союзу означает тюрьму для РСФСР. Была перевернута и поставлена с ног на голову вся история. Как будто неведомо всему миру, что начиная с Ивана Калиты именно Москва, Великое Московское княжество, Царство Московское, Российская империя<sup>1</sup> выступали собирателями тех земель, которые составляли территорию СССР.

<sup>1</sup> См.: Гумилев Л.Н. От Руси к России. Очерки этнической истории. М., 1992.

Все это было не так просто. Система фактов и последовательность поведения многих людей не являются случайностью: если в них есть логика, то она всегда свидетельствует *об определенном интересе* — источнике такой логики. Трудно согласиться и с доводом, что подобное шло от «святой» веры в демократизм, от горячего желания предоставить всем народам СССР полную свободу самовыражения и самоопределения. Я был и остаюсь последовательным сторонником свободы, демократии и самореализации в межличностных и межнациональных отношениях. Но разве можно эти великие ценности утверждать искажая историю и предавая забвению реальность жизни? Ведь рано или поздно все равно *правда* даст о себе знать и будет восстановлена.

В этом же контексте тщательно обыгрывалась идея о том, что сохранение Союза ССР вообще является *анахронизмом*, кровавым отступлением от тех тенденций и процессов национального возрождения, которые были вызваны Первой мировой войной, февральской и октябрьской революциями 1917 г., другими событиями на европейском и азиатском континентах. Тогда, мол, прекратили существование Российская, Германская, Австро-Венгерская, Османская империи, началась эрозия Британской империи: многие народы освободились от метрополий и создали свои государства. Только якобы на территории бывшей Российской империи большевики повернули события вспять и штыком создали «империю зла».

И почему-то вновь, по своему обычаю, *забыли*, что СССР создавался не в ходе гражданской войны, а *после нее*, когда мир уже осознал последствия октябрьской революции и вступил в широкие отношения с новым режимом. Кстати, и создавался он во времена разворачивания новой экономической политики (НЭП), при которой была дана известная свобода *рыночным* отношениям, предпринимательству и частной собственности, оживились международные экономические связи. Скорее всего, и тогда ощущались *экономическая взаимозависимость* народов, актуальность соответствующего рыночного пространства, *историческая принадлежность* народов к тому общему хозяйству, которое сформировалось ими в течение веков (что вовсе не заставляет закрывать глаза на насилие, творившуюся несправедливость, на обиды и страда-

ния народов). *Понимание процессов* не требует оценок, оно глубже и серьезней, ибо предполагает *проникновение* в суть исторического развития.

Без тени сомнения, в одном — *черном* — цвете была представлена история СССР, в результате чего многокрасочная картина реальной жизни народов превращалась в сплошное пятно. И сталинские репрессии, и хрущевская «оттепель», и времена НЭПа, и времена брежневского застоя, и преступная депортация народов, и победа в Великой Отечественной войне, и искусственный голод 30-х гг., и первый полет человека в космос, и бесконечное, *разнообразное* многое другое — все изображалось как цепь заблуждений, ошибок, бедствий, разрушений. Адепт этой точки зрения так и пишет: «Социализм в России смог просуществовать, *практически ничего не создавая* (выделено мною. — Г. А.), в течение сорока с лишним лет после смерти диктатора исключительно за счет распродажи природных богатств»<sup>1</sup>. Вот и вердикт: 300 миллионов умных, сильных, грамотных людей 40 лет ничего не делали, продавали запасы своих недр и за вырученные средства «гнали» вооружение и «проталкивали» везде «революционные движения». «Убедительное» объяснение истории?!

Имеет также хождение *версия*, что разрушение СССР было только делом рук империалистических центров и зарубежных разведок, что это, мол, победоносное «свершение» НАТО и ЦРУ, которые все годы только и делали, что боролись против социализма (и СССР). Но в таком случае совсем несуразными выглядят рассказы о всевидящем, всеслышащем и всемогущем КГБ. Значит, не было оно таковым, оказалось на деле весьма слабым и беспомощным. И потом, что самое главное, у всех стран в мире всегда были, есть и будут свои *национальные интересы*. Государства могут входить в различные союзы, сообщества, пакты, альянсы, союзы, находиться в самой жесткой и сложной системе международных договоров, быть, как ныне, членами Организации Объединенных Наций и прочее, и прочее, но *они никогда не должны полагаться на то*, что их интересы и волю способен представлять кто-то другой.

Если тебе не дорога своя страна, свой народ, если ты не обеспокоен их судьбой, то, спрашивается, почему об этом будет думать

<sup>1</sup> *Ройз Макс*. Чужак в Кремле. Записки канадского журналиста. М., 1993. С. 156.

представитель иной страны или иного народа? У каждого свои интересы и обижаться здесь остается только *на себя*. Вина за последствия действий любых иностранных центров и враждебных по отношению к нам сил всегда лежит *на нас самих*: значит, не сумели, прозевали, доверились, не подумали, проявили наивность, а попросту говоря, прошляпили.

И все же почему великий, могучий Советский Союз *разрушили*? Я сознательно употребляю это слово, поскольку считаю, что Союз «не развалился», «не распался», «не рухнул» и т. д., а его *целенаправленно, последовательно и настойчиво* разрушали. Все было сделано именно на *субъективном* уровне, так как *объективные условия*, определявшие существование Союза, сохранились, проявляются повсеместно и сейчас, дают о себе знать везде и будут действовать дальше.

Для человека, занимающегося теорией, хронология и подробности (детали) тех или иных решений, поступков не представляют такого интереса, как для историка или романиста. Он оперирует понятиями, обобщающими определенные явления, события, действия. Поэтому на поставленные вопросы я берусь отвечать лишь в теоретическом плане, предполагая, что история разрушения Союза ССР будет во всех лицах, с нюансами описана соответствующими специалистами.

В самом общем виде можно сказать, что разрушению Союза содействовало *много* объективных условий и субъективных факторов, которые коренились как в историческом наследии, далеком и близком, так и в мыслях и деяниях современников. История — огромный поток, в который вливается и в котором перемешивается все, что когда-либо вершилось нашими предками. И каждое поколение «входит» в тот поток и в том месте, которые застает *в момент начала* своего сознательного творчества. Здесь получается, с одной стороны, полная предопределенность: ибо что нам досталось, тем мы и владеем, с другой стороны — каждое поколение имеет *свободу воли и созидания*, может и должно, опираясь и используя доставшееся наследство, дальше и по-своему развивать личную и общественную жизнедеятельность. Известный российский философ Н.Ф. Федоров в свое время писал, что «к истории нужно относиться «не объективно», то есть безучастно, и не «субъективно», то есть с внутренним лишь сочувствием, а «проективно», то есть превращая знания «в проект лучшего в мире». И далее:

«Без этого «знание принимается за конечную цель», дело «заменяется мирозерцанием» — и пред нами чистая «идеолатрия или культ идей»<sup>1</sup>. Каждому поколению обстоятельства жизни дают шанс, каждое стоит перед проблемой *выбора*, каждое может что-то *сделать*. Объективный результат зависит от того, как всеми этими предоставленными возможностями реально воспользовались.

Мне представляется, что Союз ССР как государственно-правовое образование разрушили *некомпетентность* или, мягко говоря, дилетантство, *властолюбие и безнравственность* тех, кто составлял так называемую номенклатуру и входивших в ее руководящее звено. Причем «срабатывали» именно *три названные составные*, которые в разных пропорциях и вариациях проявлялись почти у всех, кто боролся за удержание или овладение властью на союзном, республиканском и местном уровнях. Давали о себе знать, разумеется, и индивидуальные особенности, которые у каждого из действующих лиц были уникальны. Но, как в любом масштабном историческом процессе, результаты и следствия приносили только *типичное*, о чем и идет речь.

Наверное, фиксируемое начало мыслям и поступкам по разрушению Союза было положено где-то в середине 80-х гг. Весьма интересные следы на этот счет оставили сами активнейшие участники и организаторы данного «великого дела». Так, в своих мемуарах и, что знаменательно, именно *в прологе* к ним Р. Рейган вспоминает свою первую встречу с М.С. Горбачевым 19 ноября 1985 г. в Женеве и особенно беседу с ним в гостевом домике наедине. «Наша беседа у ярко пылающего очага продолжалась полтора часа. Когда же она закончилась, я не мог удержаться от мысли, что во взаимоотношениях между нашими двумя странами произошли *фундаментальные перемены* (выделено мною. — Г. А.). Нашей задачей на будущее стало закрепить и развить эти перемены»<sup>2</sup>. Все выглядело *идиллически просто!* Руководители стран, которые не только в XX столетии, но и ранее имели свои специфические национальные интересы, играют глобальную роль в мире, связаны с десятками других стран и несут за них ответственность, всего лишь за полтора часа находят полное взаимопонимание и формулы разрешения серьезных противоречий.

<sup>1</sup> Цит. по: *Зеньковский В.В.* История русской философии. Т. II. Ч. I. Л., 1991. С. 138.

<sup>2</sup> *Рейган Р.* Жизнь по-американски. М., 1992. С. 19.

Можно предполагать, что в развитие данной беседы ее участник в книге, обращенной к «народам напрямую», искренне констатировал, что «“перестройка” стимулирована в значительной мере нашей неудовлетворенностью тем, как шли дела в стране в последние годы. Но еще в большей степени она объясняется осознанием того, что потенциальные возможности социализма использовались недостаточно. Сейчас, в дни 70-летия нашей революции, мы особенно отчетливо осознаем это. Мы *располагаем прочным материальным фундаментом, большим опытом, духовным кругозором* (выделено мною. — Г. А.<sup>1</sup>), для того чтобы целеустремленно и непрерывно совершенствовать наше общество, добиваясь все более высокой отдачи — как количественной, так и качественной — от всей нашей деятельности»<sup>2</sup>. И далее с истинно русским размахом обрисовал, что такое «перестройка» как «революция сверху», к чему она должна привести и что в этих условиях должны «делать» социалистический и «третий» мир, Европа и современный мир, чего мы ждем от разоружения и советско-американских отношений.

Мне, как и абсолютному большинству людей, желающих нормальной человеческой жизни для себя, своих детей и внуков, близки, конечно, идеи взаимопонимания, сотрудничества и дружбы между всеми народами. Я разделял и разделяю нацеленность на перемены, рост благосостояния, гуманизацию общественных отношений, духовное обогащение человека, совершенствование государственных и общественных институтов и на другие конструктивные, созидательные преобразования. Но опыт истории и

---

<sup>1</sup> Между прочим в статье «Что мешает “перестройке”?», опубликованной в настоящем издании, в впервые — в вестнике АПН «Глобус» в 1988 г. (заметьте!), я обратил внимание на три уязвимых места данного процесса: недосказанность, непоследовательность, неэкономичность, анализу которых были посвящены соответствующие разделы статьи. В частности, там было сказано, что «мы никак не осмелимся признать, что наша партия в известном отношении внутренне противоречива при всем своем единстве», стереотипы единогласия и подчинения дисциплине — формальные свидетельства монолита — вовсе не означают, что налицо абсолютное согласие во всем и вся, действительное разделение и превращение директивной информации в убеждения, а последних — в действия. Все гораздо сложнее. И так было всегда.

Последующие события полностью подтвердили правоту этих слов. Жаль, что на них никто не обратил внимания.

<sup>2</sup> Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1987. С. 5.

императивы управления требуют, чтобы при постановке целей тщательно прорабатывались *методы, средства, ресурсы, время и технология* их достижения, а реальное движение к ним не ухудшало положение людей. Да и чтобы новое состояние не возникало за счет нанесения ущерба хотя бы одной из взаимодействующих сторон. *Цена цели* тоже имеет значение, в том числе и для оценки самой цели. Даже величайшая наша победа над фашизмом как-то тускнеет при воспоминании о 27 миллионах погибших соотечественников.

Надо сказать, что проблема методов, средств, ресурсов, времени, технологий и цены достижения тех или иных целей имеет особое, *краеугольное значение* для российской жизнедеятельности. Вспомним воззвание – первый документ II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов, написанный В.И. Лениным 25 октября 1917 г.: «Советская власть предложит немедленный демократический мир всем народам и немедленное перемирие на всех фронтах. Она обеспечит безвозмездную передачу помещичьих, удельных и монастырских земель в распоряжение крестьянских комитетов, отстоит права солдата, проведя полную демократизацию армии, установит рабочий контроль над производством, обеспечит своевременный созыв Учредительного собрания, озаботится доставкой хлеба в города и предметов первой необходимости в деревню, обеспечит всем нациям, населяющим Россию, подлинное право на самоопределение»<sup>1</sup>. И на этом же съезде: «Наше понятие о силе иное. По нашему представлению, государство сильно сознательностью масс. Оно сильно тогда, когда массы все знают, обо всем могут судить и идут на все сознательно»<sup>2</sup>. И еще: «Мы должны следовать за жизнью, мы должны предоставить полную свободу творчества народным массам»<sup>3</sup>. Увы, не все и не так вышло, а многое и совсем *не сбылось*, хотя постоянно говорилось о высоких целях и идеалах. Вместо свободы, демократии, самоопределения восторжествовала авторитарная бюрократия, *диктат* верхушки партии со всеми исходящими из этого печальными последствиями.

С точки зрения *государственно-правовых* традиций, ценностей и представлений, сильнейший удар по Союзу ССР нанесла

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 11.

<sup>2</sup> Там же. С. 21.

<sup>3</sup> Там же. С. 27.

XIX конференция КПСС, на которой были приняты решения, вошедшие потом в Конституцию СССР: о создании двухступенчатого представительного органа государственной власти (Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР); об особом порядке выборов народных депутатов СССР от общественных организаций; о совмещении постов руководителей территориальных партийных комитетов и Советов народных депутатов. В то время уже наглядно стали видны инертность и слабость *государственного управления*, устарелость и неполнота *правовой основы* государственной и общественной жизни, предельная *концентрация* управления в центральных союзных органах и, соответственно, актуальность формирования правового государства с необходимыми структурами (разделение власти, местное самоуправление, диктат закона и так далее), но шаги были предприняты лишь в направлении усиления «партийного руководства».

Случилось то, что должно было случиться, но что, однако, не прогнозировалось руководящими «кругами»: народные депутаты всерьез восприняли демократизацию, захотели реально поднять роль представительного органа государственной власти страны, выразить интересы, заботы своих народов и избирателей. В таких условиях особую важность приобретали четкость и последовательность политики, сила и надежность механизмов практического осуществления демократически принятых законов, кадровые обновления государственного аппарата, прежде всего его руководящего звена, быстрые преобразования в экономической сфере, поскольку ее состояние определяюще влияло на международные отношения. К сожалению, громоздкость и малая управляемость самих высших органов государственной власти (Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР), отрыв их руководства от народа (почти все руководители шли по так называемой «сотке» — списку от КПСС или общественных организаций) не позволили принять *своевременные политические, законодательные и структурные решения*. Страну медленно, сначала с оглядкой, робостью, опаской, а потом все увереннее повели к пропасти.

В марте 1990 г. с учреждением поста Президента СССР появился еще *один шанс* изменить к лучшему государственно-правовую ситуацию, однако им не воспользовались. Статья 121 Конституции СССР предусмотрела, что Президент СССР избирается

гражданами СССР на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. М.С. Горбачев *не пошел на такие выборы*, в результате чего стал практически нелегитимным Президентом СССР, что весьма сказалось в будущем. Избранный народным депутатом СССР от КПСС, а затем Съездом народных депутатов СССР Президентом СССР (в столь любимом у нас «порядке исключения»), М.С. Горбачев *юридически* (подчеркиваю) не получил никакого доверия народа. Более того, стал «заложником» в руках Съезда народных депутатов СССР, а в последующем и руководителей союзных республик. Сотворили юридический нонсенс: «власть без власти», ибо в любом демократическом государстве носителем и источником власти признается только *народ*, и от него соответствующие структуры и лица *получают полномочия* — в противном случае власть является иллюзорной, фиктивной, и народ не считает нужным ее поддерживать и защищать. Банальные истины, не доступные почему-то уму многих наших деятелей.

В сложной ситуации «раскачки» страны Верховный Совет СССР пытался в апреле 1990 г. предпринять ряд действий, позволивших бы снять некоторые напряженности, улучшить союзно-республиканские и межреспубликанские отношения, защитить права и свободы граждан СССР, смягчить нагнетавшиеся межнациональные распри<sup>1</sup>. Были приняты законы: о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР (3 апреля), об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик (10 апреля), о языках народов СССР (24 апреля), о разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации (26 апреля), о свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР (26 апреля), и другие. Эти законы, с одной стороны, *соответствовали* международно-правовым стандартам, ставили своей задачей обеспечение прав личности и народов (причем всех), а с другой, *шли навстречу* требованиям демо-

---

<sup>1</sup> С 28 ноября 1989 г. по 2 января 1992 г. я был заместителем заведующего Отделом по вопросам межнациональных отношений Секретариата Верховного Совета СССР и поэтому участвовал во многих процессах, наблюдая их вблизи, пытался их анализировать в своих публикациях и считаю необходимым об этом кое-что сказать.

кратической общественности и национального самосознания. К сожалению, механизмы реализации этих, как и других законов, не были отработаны, а исполнительная власть здесь *мало что делала*, и добрые устремления повисли в воздухе. Продолжали царить инертность, беспечность, упование на авось.

Между тем политические и экономические *деформации*, разрушающие реально Союз ССР, расширялись и обострялись. Их направленность и качественно *новый характер* выявили выборы в Верховные Советы союзных и автономных республик и Советы других уровней, состоявшиеся в большинстве своем весной 1990 г. Во многих Советах победу одержали силы, настроенные на решительные перемены, уставшие от стагнации «перестройки», а порой и полностью отрицавшие ценности социализма, дружбы народов, советской власти и Союза ССР. Первыми приняли решения о фактическом выходе из СССР и разрыве союзнических отношений с другими республиками Литва (11 марта 1990 г.), Эстония (30 марта 1990 г.), Латвия (4 мая 1990 г.). Еще ранее был принят конституционный закон Азербайджанской ССР «О суверенитете Азербайджанской Советской Социалистической Республики» (23 сентября 1989 г.). Но еще сохранявшаяся хрупкая государственно-правовая «материя» Союза ССР была взорвана, разломана, переведена в подвешенное состояние решениями и действиями высших органов государственной власти РСФСР. Известное выступление Б.Н. Ельцина с его 13 тезисами на первом Съезде народных депутатов РСФСР, в котором, между прочим, было сказано и о том, что центр (то есть Союз) для России и жестокий эксплуататор, и скупой благодетель, и временщик, не думающий о будущем, было поддержано депутатами и вылилось в конечном счете в Декларацию о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятую 12 июня 1990 года. Республика — *фундамент и системообразующий фактор* Союза ССР — сказала решительное «нет» этому образованию, как бы это «нет» ни камуфлировалось. Установление верховенства Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР означало в государственно-правовом смысле *конец* Союза ССР.

Вполне логично по стране пошло провозглашение государственных суверенитетов сначала союзных республик: 20 июня — Узбекистан, 23 июня — Молдавия, 16 июля — Украина, 27 июля —

Белоруссия, 22 августа – Туркмения, 23 августа – Армения, 24 августа – Таджикистан, 25 октября – Казахстан, 14 ноября – Грузия, 15 декабря – Киргизия, а затем и автономных республик (июль – октябрь 1990 г.).

Возникла совершенно новая государственно-правовая ситуация, в которой существование Союза ССР стало все более приобретать фиктивный характер. Продолжали вроде бы функционировать союзные структуры, их активно критиковали, на них «списывали» все беды и провалы, в то время как на самом деле центры власти реально уже переместились в бывшие союзные республики. Разворачивались глубинные процессы, давшие в скором времени о себе знать.

Умышленно была создана общественно-политическая и информационная атмосфера, в которой ловко подменили явления и их понятия, исторические события и их трактовки, факты жизни и досужие вымыслы. Об этом надо обязательно сказать, поскольку до сих пор многие вещи не названы своими именами, а словесный «блуд» в разных его проявлениях не смолкает ни на день.

Прежде всего, понятие «Союз ССР» было подменено понятием «центр», в результате чего получалось, что Союз – это не сообщество ста тридцати народов, не общий дом почти трехсот миллионов людей, а какая-то авторитарно-бюрократическая структура, стоявшая над республиками, над народами, их эксплуатирующая, над ними издевающаяся, уничтожающая их национальную самостоятельность и так далее. Реальную борьбу с авторитарно-бюрократической системой организации государственной и общественной жизни, которая шла как на союзном, так и на республиканском и других уровнях, подменили борьбой республик с центром, а фактически – друг с другом. Подтверждением последней мысли служат отношения, которые сложились между новыми государствами после разрушения СССР: оказалось, что взаимозависимости имеют не искусственный характер, не навязаны только сверху, а являются объективными, начиная с географического расположения.

Кстати, подобная подмена сказалась не только на судьбе Союза, но и на результатах борьбы с авторитарно-бюрократической системой. Союз разрушился, но стереотипы авторитарной бюрократии сохранились и во многом воспроизведены в новых независимых государствах.

В своеобразной трактовке в качестве пробойного снаряда было запущено понятие *суверенитета*. От суверенитета союзных республик спустились к суверенитету их составных частей, затем производственных единиц, отдельного человека. Из государственно-правовой сферы суверенитет подбросили в политическую, из нее — в экономическую, социальную и культурную сферы. Все и вся стало *суверенным*. В конце XX столетия сделали такое замутнение понятия «суверенитет», которому дивились бы в его начале. Я отмечал в одной из своих статей<sup>1</sup>, что еще в 1903 г. приват-доцент Демидовского юридического лица в г. Ярославле Н.И. Полиенко понимал, что не существует абстрактного суверенитета, что суверенитет всегда имеет конкретный смысл и характеризует определенные свойства, состояние *государства* и выражаемую им государственную власть, цитировал его слова: «Суверенитет является не только исторической категорией, но характеризует собой и ныне юридическую природу государственного властвования и является тем необходимым критерием, который дает возможность отличить государство от других публично-правовых союзов и отграничить сферу властвования каждого государства как субъекта суверенной власти в пределах своей территории от сферы власти других государств»<sup>2</sup>. Суверенитет как важнейший *атрибут государства* был использован в целях разрушения союзной государственности, а позднее и нововозникших государств. Явление, возможное, наверное, только у нас, когда для достижения определенных целей используются *любые средства*, даже те, которые им противоречат и в отдаленной перспективе дают противоположные результаты.

Большой вред принесло и приносит идущее еще от послеоктябрьских лет *смешение политики и экономики*, подчинение экономики политическим интересам. Это проявилось не только в том, что экономику страны постоянно втягивали в политическую борьбу и тем самым забывали о ее закономерностях и назревших здесь преобразованиях, но и в том, что посеяли иллюзии, будто бы путем *дробления* общего народнохозяйственного комплекса на национальные «куски» можно каждой республике решить свои *национальные* проблемы. Политические процессы разрушения Союза

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Суверенитет: чей и для чего? // Союз. 1991. № 8.

<sup>2</sup> Полиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903. С. 566.

организовали в полном противовесе *современным объективным закономерностям* экономической жизни, состоящим в ее специализации и кооперации, разделении труда и его интеграции, в широком экономическом взаимодействии между народами.

Законное стремление народов к самоопределению и построению собственной государственности, их права на самостоятельную (суверенную) государственную власть *смешали* с экономической автаркией, национальной замкнутостью, сугубо национальными формами экономического обновления. Политика в очередной раз *первенствовала* и привела, что можно было прогнозировать, к глубочайшему экономическому кризису практически на всей территории бывшего СССР, к столь обширной экономической деградации, что даже для выхода на рубежи середины 80-х гг. понадобится не одно десятилетие — при условии самого рационального управления. А ведь мир все эти годы не стоял на месте и постоянно экономически развивался. Перемены, провозглашавшиеся ради преодоления экономического отставания, *реально только усугубляют его*. И переход к рынку, упование на его возможности здесь ни при чем. Неизбежность перехода к рынку вовсе не снимает проблемы — какой ценой.

Между тем отделение политики от экономики и предоставление последней простора для саморазвития на базе многообразия форм собственности и их рыночной конкуренции по согласованным правилам открывало перед каждой республикой (ныне полноценным государством) возможность преодоления кризиса и создания предпосылок для экономического роста.

Нельзя не видеть экономической ущерб, нанесенный политикой национальных, точнее, националистических движений, построенной на деформации (прямом искажении) реальных экономических *взаимобмен*ов между всеми народами страны. Действительно, затратно-растратная производственная пирамида, о которой я писал в одной из статей<sup>1</sup>, *равно универсальная для всех народов*, была преподана так, как будто одни республики или народы жили за счет других и чуть ли не эксплуатировали их. Уровень развития экономики и культуры каждого из народов, вполне возможно и недостаточный, стал рассматриваться как несправедливость по отношению именно к нему, как лишь негативное следствие его

<sup>1</sup> Атаманчук Г. В. Почему неэкономичен наш труд? // Москва. 1989. № 11.

нахождения в составе сначала Российской империи, а затем СССР. Никто так и не подумал, что *само нынешнее* национальное самосознание народов является тоже *результатом* каких-то исторических процессов, и не всегда негативных.

Свою роль, как всегда в истории, сыграл и *личный* фактор, индивидуальные признаки тех, кто был авторитетным деятелем в соответствующих процессах. Тогда в мощной схватке сошлось немало незаурядных людей, стремящихся, с одной стороны, к удержанию власти во что бы то ни стало, а с другой — к овладению властью, тоже во что бы то ни стало. Это имело место почти по всей территории страны, но проявлялось с разной степенью остроты. Особое значение, предопределившее многие следствия, в том числе и в весьма отдаленном будущем, пока трудно прогнозируемые, приобрело *противостояние* М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина. Один, уверенно устроившись на подиуме мировой славы, продолжал не замечать происходящее, верить в свою «планиду» и надеяться, что она выведет его из самых сложных передряг. Другой имел четкую психологическую установку, честно выраженную им в своей книге: «Моя жизнь так складывалась, что практически никогда мне не приходилось ходить в подчинении. Я не работал «задом»<sup>1</sup>. И шаг за шагом продвигался к намеченной цели. Причем здесь тоже шла постоянная и изощренная *подмена слов и дел, реальных* и напускных целей, открытых (публичных) и скрытых (тайных) средств и методов политической борьбы. Говорили о трансформации, о сохранении Союза, о новых формах межнациональных отношений, о судьбах и проблемах своих народов, о демократии и рынке, о преодолении авторитарного прошлого, о нравственности и восстановлении достоинства, о многом другом, благородном, возвышенном, актуальном, а делали *другое*, связанное только и исключительно с *личным присутствием во власти*. Все наглядно и убедительно свидетельствовало, что *новая ситуация* требует новых, смелых решений, способных ее разрядить и дать обществу спокойно жить и работать. Необходимо было *осознать происходящее*, правильно проанализировать и оценить перемены, выделить в мелькающем калейдоскопе идей, взглядов, позиций, интересов, устремлений главное, определяющее, глубинное, составляющее *объективную основу* жизнедеятельности

---

<sup>1</sup> Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему. Л., 1990. С. 69.

народов и их взаимоотношений. Увы, сделано было далеко не все, хотя можно спорить до бесконечности о том, что же можно и нужно было предпринять — ведь вариантов всегда много.

Накануне первого заседания Совета Федерации СССР (12 июня 1990 г.), посвященного проблемам обновления союзнических отношений и организации подготовки нового Союзного договора, мною, по поручению Председателя Совета Национальностей Верховного Совета СССР Р.Н. Нишанова и члена Президентского Совета Г.И. Ревенко, были подготовлены *вопросы, представляющие общий интерес и подлежащие совместному ведению в рамках Союза ССР* — так был озаглавлен материал, в котором сразу же (в единстве) ставились две проблемы: а) выделение *общих, интегрирующих интересов*; б) определение форм, механизмов их *совместного ведения*. Подчеркиваю: *не передачи* в ведение Союза, а *совместного, демократического ведения*.

Этот материал, предназначенный тогда для Совета Федерации СССР, сохранил свое значение и до сих пор — скорее всего он будет актуален и в будущем, — и мне хочется его впервые и в полном объеме предоставить общественности. И в том виде, как он выглядел вначале, поскольку данные восемь пунктов позже широко «гуляли», особенно с «подачи» М.С. Горбачева, но так никем и никогда не были обнародованы. Да и выдергивалось из них лишь то, что подходило к «злобе дня» и какому-то интересу.

Обеспечение свободы, суверенитета и безопасности всех республик и народов.

*Аргументы в пользу:*

— геополитические факторы, многообразие и неопределенность внешнеполитических взаимосвязей;

— изменчивость внешнеполитического баланса сил и отношений в стратегическом плане;

— технические параметры вооружений и их дислокация (сложность, высокая стоимость, характер действия и т. д.);

— закономерности и формы современной войны (по опыту и моделированию).

*Поэтому в рамках Союза ССР.*

— оборона, строительство вооруженных сил;

— охрана границ;

— разведка и контрразведка;

— оборонная промышленность.

Обеспечение прав и свобод граждан, представителей всех народов на уровне мировых стандартов и принятых обязательств.

*Аргументы в пользу:*

- необходимо общее, типичное, однозначное правовое пространство с надежными институтами гарантий и защиты;
- одинаковая охрана гражданской (личной) безопасности;
- обеспечение свободы миграции, межнационального общения и сближения;
- равенство условий для международных контактов.

*Поэтому в рамках Союза ССР:*

- общие основы правового статуса личности;
- союзнические институты контроля и защиты прав и свобод;
- союзнические структуры общественной безопасности;
- механизмы разрешения межнациональных напряжений и конфликтов.

Обеспечение экономического развития в условиях регулируемого рынка.

*Аргументы в пользу:*

- создание и подтверждение идентичных принципов и механизмов экономической деятельности, ведущих к формированию общесоюзного рынка;
- обеспечение свободы широкого экономического обмена, только которая и может быть источником экономического роста;
- создание условий для свободного обмена экономической информацией;
- обеспечение рационального использования имеющихся ресурсов;
- согласование экономических отношений с зарубежными странами.

*Поэтому в рамках Союза ССР:*

- основы правового статуса труда, капиталов, экономических процессов;
- организация финансово-кредитной системы и денежного обращения;
- формирование принципов системы ценообразования и параметров качества (стандартизации) продукции;
- механизмы защиты рыночных отношений.

Обеспечение энергией потребностей всех республик.

*Аргументы в пользу:*

- неравномерность энергетической базы разных республик;
- сложившаяся система топливо-энергетического обеспечения страны;
- нехватка энергетических ресурсов, грядущее истощение невозобновляемых источников.

*Поэтому в рамках Союза ССР:*

- сохранение и развитие общего для всех топливно-энергетического комплекса;
- развитие атомной и альтернативных видов энергетики;
- создание экономических условий рационального использования энергетических ресурсов.

Обеспечение движения людей и товаров, общность коммуникационного обслуживания.

*Аргументы в пользу:*

- транспортная система формировалась столетиями на основе геополитических факторов, она дорогостояща;
- существуют единые принципы технологии коммуникационного обслуживания (унификация, равный доступ всем, компьютерное управление и т. д.);

*Поэтому в рамках Союза ССР:*

- магистральный, железнодорожный, воздушный, морской и трубопроводный транспорт;
- возможно (в перспективе), автомобильные дороги стратегического свойства.

Обеспечение научно-технического прогресса и свободного движения информации.

*Аргументы в пользу:*

- высокая стоимость и сложившаяся специализация фундаментальных исследований;
- общие подходы в области образования и охраны здоровья;
- обеспечение обмена информацией как источника общественного роста;
- для рынка нужна общая система научно-технического и информационного обеспечения.

*Поэтому в рамках Союза ССР:*

- сохранение структур фундаментальных исследований;
- единая система обеспечения информационных потребностей всех народов и граждан страны; общие принципы международного информационного обеспечения.

Обеспечение внешнеполитических и внешнеэкономических интересов.

*Аргументы в пользу:*

- на международной арене полным суверенитетом и всеобщим авторитетом пользуются крупные государства;
- на базе СССР как мировой державы стоит практически вся система современных международных отношений и структур;
- сохранение нормальных межнациональных отношений на территории страны возможно, если действия республик на международной арене не будут противоречить интересам друг друга.

*Поэтому в рамках Союза ССР:*

- координация внешнеполитической деятельности, согласование интересов республик;
- общие принципы внешнеэкономических обменов с приоритетом интересов народов страны;
- таможенная служба;
- охрана «ноу-хау».

Сохранение природной среды, решение экологических проблем, преодоление стихийных бедствий и технологических аварий.

*Аргументы в пользу:*

- единство природной среды и территориальные взаимозависимости в ее сохранении и развитии;
- высокая стоимость экологических мероприятий;
- огромный разрушительный характер стихийных бедствий и современных технологических аварий.

*Поэтому в рамках Союза ССР:*

- создание единой системы контроля природной среды;
- аккумуляция средств, программирование и финансирование природоохранных мероприятий;
- сохранение структур по чрезвычайным ситуациям.

Возможны и другие вопросы, которые неизбежно возникнут в силу общемировой тенденции к интеграции общественной жизнедеятельности.

В таких вопросах не было особого откровения, поскольку они были очевидны, наглядны, подтверждались тысячами примеров из жизни страны. Но они не стали предметом серьезного обсуждения, не были поставлены в центр общественного внимания.

Возобладала схоластика, когда вроде бы все о чем-то спорили, дискутировали, соглашались, что-то делили и не могли разделить.

12 июня 1990 г. на заседании Совета Федерации СССР было принято решение активизировать работу над новым Союзным договором. А уже 20 июня в Кремле состоялась встреча представителей союзных республик, посвященная обсуждению подходов к разработке его проекта, где были представлены 13 союзных республик, за исключением Литвы и Эстонии. Тогда все согласились создать из представителей всех союзных республик *рабочую группу*, которая начала бы проработку концепции новых союзнических отношений между республиками, провозгласившими свой государственный суверенитет. Получило поддержку предложение вести работу поочередно в столицах союзных республик.

Но *вместо* реализации этих демократических идей «наверху» было принято решение о проведении в Грановитой палате Кремля консультационных встреч представителей «центра» и союзных республик в июле—августе 1990 г., что напоминало по форме вызов на ковер, да к тому же порождало настороженность республик друг к другу. Начались, как говорится, аппаратные «игры», к которым аппарат как раз меньше всего был причастен. Встречи с представителями 12 союзных республик прошли с 3 по 28 августа, но *реально мало что дали*. В то же время встал вопрос о формах участия автономных республик и автономных образований в договорном процессе, который так и не нашел надлежащего разрешения. Идеи, высказанные 14 сентября 1990 г. на консультационной встрече с высшими должностными лицами автономных республик по вопросам подготовки нового Союзного договора, *не получили развития*.

Главная *проблема*, возникшая в тот момент, как мне думалось, заключалась в том, *как изменить, преобразовать, трансформировать взаимоотношения* между 15 суверенными государствами (бывшими союзными республиками), *не разрушив* при этом экономическое, социальное, культурное и просто человеческое пространство жизнедеятельности 300 млн человек. Речь шла, таким образом, не о сохранении Союза ССР как авторитарно-бюрократической формы властвования, а *о демократическом обновлении союзнических отношений между всеми народами страны*. То, что это было именно так, подтверждали и заявления руководителей Узбекской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР, Тад-

жикской ССР, Туркменской ССР от 23 июня 1990 г. и соответствующее соглашение между ними, создание тремя прибалтийскими республиками своего союза; договоры, заключенные РСФСР с УССР, БССР и Казахской ССР в ноябре – декабре 1990 г. и многие другие факты. Требовались решения типа «интеллектуально-го прорыва». Но они не появлялись, хотя казалось, что на решение данной проблемы брошены все наличные силы.

В июле 1990 г. в публикации «Новый договор: только ли полномочия?» я писал, что «вижу большой конструктивный потенциал, заложенный в идее Союза суверенных государств». И *основной вывод*: «Союз суверенных государств – это уже не федерация в традиционном понимании данного слова, это и не конфедерация, о чем много сейчас говорится. Скорее всего, это должно быть новое образование, построенное на подлинно демократических принципах и функционирующее в демократическом режиме», «нужна не отпечкованная от союзных республик система органов, тем более не стоящая над ними, а такая система, в которой бы все субъекты союзнических отношений были представлены на равных основаниях, могли бы на постоянной основе участвовать в решении всех союзнических вопросов». В статье были сформулированы *три* принципа, которые могли быть положены в фундамент новых союзнических отношений:

– все люди, независимо от их национальности и других специфических признаков, *равноправны* во всех сферах жизни и должны везде, независимо от места проживания, пользоваться одинаковыми правами и свободами;

– все народы *равноправны*, независимо от их численности и уровня развития;

– *взаимосвязь* между правами и свободами личности и правами и свободами народов (не может быть свободным тот народ, в котором подавляются права человека, как не может чувствовать себя свободным человек, если попираются права его народа). Высказанные идеи конкретизировались в функциональные, структурные и процессуальные предложения<sup>1</sup>.

Тогда же было сказано, что целесообразно *создание органа*, в котором бы главы республики на принципе *консенсуса* решали важные вопросы государственной жизни страны; необходим и *новый*

---

<sup>1</sup> См.: Союз. 1990. № 30. С. 4–5.

*парламент*, именно парламент, в котором субъекты союзнических отношений были бы представлены *полномочными* делегациями и тому подобное. Кое-что потом было реализовано в Совете Республик Верховного Совета СССР, кое-что в рамках СНГ. А ведь можно было решить раньше и не допускать столь разрушительных процессов. *Но что-то мешало...*

Сентябрь 1990 — март 1991 г. — период интенсивной работы над новым Союзным договором. Эти вопросы 25 сентября и 3 декабря 1990 г. обсуждались на заседаниях Верховного Совета СССР. Проекты Союзного договора были подготовлены отдельно Беларуссией, Казахстаном, Узбекистаном, Азербайджаном, Киргизией, Туркменией и Таджикистаном. Большая поисковая работа по формированию концепции нового Союзного договора была проведена межрегиональной депутатской группой. По ее инициативе состоялся конкурс на лучший проект Союзного договора. Было рассмотрено более 300 проектов, ряд которых отмечен жюри и опубликован.

В рамках консультаций по Союзному договору состоялись встречи с представителями более 25 новых политических партий и движений. С участием представителей республик разработано *два проекта* Союзного договора, один из которых 18 октября 1990 г. направлялся в республики и автономии для обсуждения. И вдруг 24 ноября 1990 г. в печати появился проект Союзного договора, представленный Президентом СССР. Все подается в «лучших» традициях авторитарного правления, когда «вождь» дарует народу какую-то «благодать». Как будто не было коллективных размышлений и усилий, уже проведенной организационной работы. В данном проекте не принимались также во внимание и идеи, подходы, уже ставшие *достоянием* общества.

Состоялось общественное обсуждение проекта Президента, которое юридически завершилось на IV Съезде народных депутатов СССР в декабре 1990 г. Съезд заслушал доклад Р.И. Нишанова «Об общей концепции нового Союзного договора и порядке его заключения»<sup>1</sup> и принял соответствующее постановление. Съезд выступил за преобразование нашего многонационального государства в добровольный равноправный Союз суверенных государств — демократическое федеративное государство — и признал

---

<sup>1</sup> Опубликован в центральных газетах 20 декабря 1990 г.

целесообразным, чтобы организацию дальнейшей работы над проектом нового Союзного договора, определение порядка его заключения осуществлял *подготовительный комитет* в составе высших должностных лиц субъектов Федерации — республик и автономных образований, Президента СССР, Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Национальностей Верховного Совета СССР<sup>1</sup>. Скажу сразу: хотя в постановлении Союза подготовительному комитету было рекомендовано приступить к работе *в январе* 1991 г., он собрался лишь один раз, 24 мая 1991 г. в Ново-Огареве, и то не в полном составе.

Дальше пошли поистине *странные* (употребляю это слово, так как до сих пор многое не прояснено) события. С одной стороны, концепция нового Союзного договора получила широкую поддержку, началась подготовка к общесоюзному референдуму о судьбе Союза ССР, назначенному на 17 марта 1991 г., созданы были необходимые организационные структуры, но, с другой — наступил какой-то *паралич* разумных, согласованных и последовательных действий. Это напоминало чем-то того бегуна на длинные дистанции, который, выйдя на финишную прямую, вдруг «испускает дух». В докладной (сохранилась) руководству Верховного Совета СССР «О Союзном договоре», подписанной мною в феврале 1991 г., отмечалось: «Подготовка Союзного договора идет вяло, неорганизованно, рывками. Главными препятствиями здесь выступают не столько позиции республик (которые, конечно, сказываются), сколько догматизм союзных структур, особенно в рамках совминовской организации. Идеология авторитарно-бюрократического центра проявляется на каждом шагу, даже в используемом лексиконе». В частности, там же была выдвинута идея о том, что «необходимо предусмотреть *специальную процедуру* избрания (и назначения) должностных лиц исполнительского уровня, с тем чтобы ослабить горизонтальное давление представительных органов и их постоянное вмешательство в процессы управления».

Наконец только во второй половине февраля (итоговый протокол подписан 1 марта 1991 г.) в подмосковной Морозовке собрались *полномочные* представители 8 союзных республик (РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР, Узбекская ССР, Республика Киргизия, Таджикская ССР, Туркменская ССР), наблюдатели-

---

<sup>1</sup> См.: Советская Россия. 1990. 26 декабря.

эксперты от Азербайджанской ССР и, что особенно знаменательно, 18 автономных республик, за исключением Нахичеванской и Аджарской. Ими был тщательно проработан проект *Договора о Союзе суверенных государств* и подготовлен его *новый вариант*, причем с 10 альтернативными положениями. Протокол итогов доработки проекта Союзного договора был подписан всеми его участниками (более 50 подписей). Согласовано, что после референдума полномочные делегации от Верховных Советов союзных и автономных республик — участники договорных процессов — вновь соберутся для продолжения работы и ее завершения. Документы были направлены Президенту СССР и Верховному Совету СССР.

9 марта 1991 г., накануне референдума, был опубликован президентский проект Союзного договора *без какой-либо ссылки* на работу полномочных представителей в Морозовке и *без альтернативных вариантов* положений (они были сняты без согласования с авторами — полномочными представителями республик). В очередной раз сработали *авторитарно-бюрократические стереотипы*. Между прочим, и до сих пор никто не вспоминает о Морозовке, как будто ее и не было, хотя скорее всего еще живы все ее участники, в том числе и от РСФСР<sup>1</sup>.

И вовсе не из-за «короткой» памяти. Морозовка предается забвению потому, что здесь во встрече участвовали *полномочные представители Верховных Советов* союзных и автономных республик (пусть не всех, но большинства), а значит, и соответствующие *народы*. Очевидно, что именно *воля народов* беспокоила и беспокоит многих руководителей, разрушивших Союз ССР.

Кстати сказать, странно велась и подготовка к референдуму. Громче и больше писали не «за» Союз, а *против* него. Не очень был слышен голос и КПСС, ее партийных комитетов. Насколько мне известно, только работники Отдела по вопросам международных отношений Секретариата Верховного Совета СССР успели сделать маленькую «агитку» с разъяснением сущности референдума<sup>2</sup>. Тем поразительнее были *итоги референдума*, когда в усло-

<sup>1</sup> Ни словом о ней не обмолвились и авторы публикации «Союз можно было сохранить. Белая книга» (М., 1995 г.), восхваляющие политику М.С. Горбачева по «реформированию и сохранению многонационального государства».

<sup>2</sup> См.: Судьбу страны решает каждый (о первом референдуме СССР). М., 1991.

виях широкой антисоюзной пропаганды и отказа от референдума в шести союзных республиках в нем приняло участие 80 процентов всех избирателей, а из их числа более 76 процентов высказались за сохранение союзнических отношений между народами страны. Вместе с тем проявили себя истораживающие тенденции: в Москве и Ленинграде почти половина избирателей высказалась против Союза. Выходило, что столичным городам вовсе и *не нужны народы*, населявшие страну. Было над чем задуматься.

Еще сохранялся все уменьшающийся шанс, используя который можно было трансформировать взаимоотношения между субъектами СССР в новом, демократическом ключе. Все ждали быстрых действий, многие Верховные Советы республик уже утвердили составы полномочных делегаций для уточнения и подписания текста Союзного договора. *Но действий не последовало.* В договорном процессе возникла длительная *пауза*, которой активно воспользовались деструктивные силы. Тогда в статье, опубликованной в «Правде», мне пришлось написать следующее: «Казалось бы, перелом близок: народ выступил за сохранение обновленного Союза, согласованы основные параметры договора суверенных республик. Еще немного — и можно подписывать документ. Но почему-то почти незамедлительно после того, как все увидели согласованный текст нового договора, по поводу него возникли кривотолки. Причем вместо конструктивного взгляда на достигнутое согласие и предложений по его улучшению слышались язвительные замечания, начались поиски слабых мест, появились опровергающие комментарии»<sup>1</sup>. Особенно в этом усердствовали новые демократические силы в РСФСР.

И только в конце апреля 1991 г. возник так называемый новогоревский процесс. Это было *рубежное* явление. Им *отстранялись* от участия в деле сохранения союзнических отношений между народами страны Верховные Советы суверенных республик, а также автономные образования. *Не народы сами или через своих депутатов*, а их единоличные руководители стали решать, какой быть стране. За закрытыми дверями пошло «перетягивание» каната. Общественность успокаивали бодрими заявлениями, в то время как на самом деле велась интенсивнейшая работа по разрушению СССР. Лидеры «девяяти» и других республик усиленно

---

<sup>1</sup> *Атаманчук Г.В.* Референдум и судьба Союза. Правда. 1991. 16 апреля.

укрепляли свои «тылы» и готовились к часу икс. Демократические лидеры РСФСР ждали своей победы, которая к ним и пришла 12 июня 1991 г.

18 июня 1991 г. Президент СССР от имени подготовительного комитета представил проект Договора о Союзе суверенных государств, опубликованный в центральной печати 26 июня 1991 г. Этот проект в основном поддержал Верховный Совет СССР в постановлении от 12 июля 1991 г., причем с весьма принципиальными замечаниями и предложениями — их было пять. Утверждена была полномочная союзная делегация для подписания нового Союзного договора. Последний вариант был согласован 23 июля 1991 г. и опубликован 15 августа 1991 г. Определилась *дата подписания*.

И вот тут все, до того тщательно скрываемое, вдруг (для коекого) «*прояснилось*». Оказалось, что последний вариант Договора о Союзе суверенных государств проигнорировал мнение Верховного Совета СССР. Его перестали поддерживать некоторые участники ново-огаревского процесса. Координационный совет движения «Демократическая Россия» обратился к Президенту РСФСР с письмом: «Демократическая Россия» предупреждает Б. Ельцина», опубликованным 16 августа 1991 г.<sup>1</sup>. Свое заявление пишет председатель Верховного Совета СССР А.И. Лукьянов<sup>2</sup>. События 19–21 августа 1991 г., остающиеся *загадкой* до настоящего времени, вскоре *изменяют всю ситуацию* на территории СССР.

Решительно выступив против ГКЧП, власти РСФСР взяли под свой контроль так называемый «центр», то есть все союзные структуры государственного управления. Было прекращено строительство социализма, распущена КПСС, окончательно разрушен Союз ССР. Последующие события — вплоть до 25 декабря 1991 г., когда спущен был Государственный флаг СССР, развевавшийся десятилетиями над Кремлем, — представляли собой лишь поиск какой-либо *легитимации* действий по разрушению СССР.

*Дело было сделано!* Произошли, как сказали бы геологи, *тектонические* сдвиги. Одна шестая часть земной суши, которая столетиями выступала на мировой арене как целостность, распалась на части. Изменилось, особенно на евроазиатском субконтиненте, *месторасположение, соотношение и притяжение сил*, опреде-

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 1991. 16 августа.

<sup>2</sup> См.: Правда. 1991. 20 августа.

ляющих состояние и развитие мирового сообщества. *Кто знает, к лучшему это или к худшему?* «Видящим» бывает взгляд только в прошлое, но тем не менее уже сейчас можно утверждать, что свершившееся — это *трагедия* с большими человеческими жертвами и материальными потерями в настоящем и, вероятнее всего, в будущем.

Возникает вопрос: неужели все было предопределено? Разумеется нет, были возможности повести события в ином направлении, были многие варианты в решении цепи возникших вопросов, был *выбор* на каждом шагу. Всем этим не *воспользовались*<sup>1</sup>. И теперь нечего оглядываться назад, пытаться что-то реанимировать, взывать к прошлому и там искать ответы на сегодняшние проблемы.

Союз ССР и все сопровождавшее его стало *достоянием истории* и больше не повторится, не воскреснет, как бы этого кому-то ни хотелось. В истории любое событие *вершится только раз*. И научный подход к анализу общественных процессов требует признания данной закономерности и построения именно на ее основе соответствующих размышлений и прогнозов.

## БУДУЩЕЕ ОПИРАЕТСЯ НА ПРОШЛОЕ<sup>2</sup>

Неповторимость и безвозвратный уход вчерашнего дня вообще не означает, что от него можно отказаться, откреститься, сделать вид, что его не было, предать анафеме или забвению, просто вычеркнуть из памяти. На словах подобное легко сделать, но не в реальной жизни. Скажем, как бы кто ни относился к соборам Владимира, Киева, Новгорода и других городов, от искренне верующего до воинствующего атеиста, даже независимо от того, видел их он или нет, восхищался или разочаровывался, эти чудесные творения славянского гения сопровождают нашу жизнь и нашу культуру с момента их создания; они вошли в народное сознание, осваиваются все новыми поколениями и присутствуют в той или иной мере в каждом из нас. Часто мы этого не понимаем, некото-

---

<sup>1</sup> О них уже немало написано, но будет, я уверен, еще больше и достовернее. См., напр.: Несостоявшийся юбилей. Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия? М., 1992.

<sup>2</sup> Печатается по: Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996. С. 38–61.

рые с этим не соглашаются, но вся история страны, история ее отдельных народов отражена в наших мыслях и чувствах, составляет нашу сущность.

Причем каждое поколение получает определенное *наследство* от предшественников, пользуется им, обогащает или разбазаривает его и передает потомкам. Очевидно также, что каждое поколение действовало в складывавшихся *в его время* обстоятельствах и в рамках имевшейся в его распоряжении *социальной информации*, из *чего-то* исходило, *чем-то* руководствовалось и *к чему-то* стремилось. Поэтому первое условие теоретического анализа истории (прошлого) я вижу в *уважении к предкам*. В уважении даже тогда, когда мы беремся отрицать содеянное ими, пересматривать их взгляды и цели, переделывать свершенное ими.

Жизнедеятельность людей непрерывна. Тем самым между каждым поколением, между «коленами» даже в одном роде, одной семьи существует проблема *преемственности*. Она всегда *противоречива*, ибо, с одной стороны, включает в себя отвержение старого, косного, изжившего, «не работающего» в новых условиях, а с другой — восприятие, *впитывание* универсального, вечного, типичного, того, что является определяющим для данного народа и его культуры. Это порой очень тонкая, изящная интеллектуальная операция, которую в состоянии провести только профессионалы высокого класса. Важно не ошибиться в отвержении, но и не тащить за собой ненужный балласт. Следует понимать также, что отрицательные моменты, от которых мы хотим избавиться, *уже состоялись*, соединились в нашей памяти с другими моментами и даже при отторжении они оказывают известное влияние на мышление и поведение людей.

Поэтому в конце XX столетия, на историческом переломе в жизнедеятельности сотен миллионов людей очень важно *устоять на почве достоверности и честности, объективности и порядочности*, не допустить, чтобы в преодолении одних фетишей мы насочиняли другие, чтобы, клеймя одни поступки, не насочиняли еще более неприглядные. Особо это актуально *для науки*, которая не может служить в «угоду» кому-то, плестись в хвосте конъюнктурной политики. Как писал в конце прошлого столетия в статье «О духе русской науки» Н.И. Кареев, «всяким увлечениям истинная наука противопоставляет трезвость мысли, не отуманивающую себя никакими иллюзиями, которые способны приукрасить дей-

ствительность с ее низменными и печальными, часто пошлыми и даже гнусными сторонами. Наука не должна ставить вымысла на место правды: в этом заключается присущий ей реализм»<sup>1</sup>.

Человек, народ, общество всегда нацелены на настоящее и будущее и хотят, чтобы оно было лучше прошлого — это *закон жизни, источник* прогрессивного развития. Но при выборе направлений и путей движения, новых форм и механизмов жизнедеятельности, особенно при их коренном пересмотре, крайне необходимо определить тот «фундамент», то исходное начало, *ту опорную точку, из чего и на чем* должно вести дальнейшее созидание. В России сейчас многими ставится задача построить демократическое, правовое государство, где надежно были бы обеспечены права и свободы человека. Великая цель, которая сразу же вызывает вопрос: а имеются ли соответствующие *предпосылки и ресурсы* для ее решения, *готово ли само общество* начинать столь сложное дело? И еще, связанное с этим: а что мешало ранее построить такое государство, почему и здесь мы весьма поотстали от других народов, почему в новейшей истории нам вообще не очень-то везло с государственностью?

И здесь не обойтись традиционными ссылками на то, что в одном историческом периоде в этом было виновато самодержавие, а в другом — коммунистическое правление. И вновь, как было уже не раз, с оптимизмом заявлять, что Россию ждет большое будущее и она станет могучей и процветающей страной. Надо искать более *глубинные причины* того, что случилось с нами в XX столетии. И вскрывать их мужественно и сполна.

Назову несколько *причин*, которые, как мне представляется, выступают «сквозными» и сопровождают нашу историю в течение уже длительного времени. *Назову так, как их вижу.*

В последние годы у нас опубликовано немало работ, написанных в дореволюционный период и в эмигрантских кругах. Возникла возможность широкого и комплексного анализа, системного рассмотрения практически противоположных точек зрения на наше прошлое. Так вот, из всего свершенного в нашей истории и отраженного в многочисленных произведениях отчетливо напрашивается предположение, что в российской действительности никогда, тем более в новейшее время, *не ценились, не создавались,*

---

<sup>1</sup> Кареев Н. И. О духе русской науки. Русская идея. М., 1992. С. 174.

не укреплялись и не выдвигались на должное место общественные институты. В этом смысле очевидно прав В.В. Зеньковский, который на основе анализа поисков, мыслей около 120 русских философов на протяжении XVIII—XX вв. пришел к выводу: «Если уж нужно давать какие-либо общие характеристики русской философии, что само по себе никогда не может претендовать на точность и полноту, то я бы на первый план выдвинул *антропоцентризм* русских философских исканий. Русская философия не теоцентрична (хотя в значительной части своих представителей глубоко и существенно религиозна), не космоцентрична (хотя вопросы натурфилософии очень рано привлекли к себе внимание русских философов), она больше всего занята *темой о человеке*, его судьбе и путях, о смысле и целях истории. Прежде всего это сказывается в том, насколько всюду доминирует (даже в отвлеченных проблемах) *моральная установка*»<sup>1</sup>.

Действительно, темой человека была занята не только философия, но и антропология, этнография, история, психология, практически вся художественная культура. Исследовался внутренний мир человека, все многогранные тонкости и нюансы его души, их связи с богом, с природой, с другими людьми и пр. Наверное, вряд ли в сознании другого народа мы обнаружим столько размышлений о сущности человека и о его месте во Вселенной, *как у россиян*.

Но почему-то поиски «опорных точек» в мышлении, поведении, деятельности человека велись только *в нем самом*, главным образом в его *совести*. Вопросы же о том, *что делало* человека тем или иным, *отчего же* в нем не всегда присутствовала совесть, *что побуждало* его вершить, и довольно часто, неблагоприятные поступки, обсуждались редко и поверхностно. Между тем именно *общественные связи*, которые заставлял человек при рождении и которые сопровождали его всю жизнь, накладывали решающий отпечаток на его личность, формировали его мировоззрение. Я хотел бы выделить лишь несколько *общественных институтов*, существование и авторитет которых определяюще влияют на состояние общества и самочувствие человека в нем: *семья, собственность, мораль, право и государство*.

Ведь надо признать, *что у нас семья как первичная ячейка общества*, в которой осуществляется воспроизводство человека и вся

---

<sup>1</sup> Зеньковский В.В. История русской философии. Т. 1. Ч. 1. Л., 1991. С. 16.

его частная жизнедеятельность, давно полуразрушена. Отчужденные и напряженные отношения проявляются не только между братьями и сестрами, мужьями и женами, но часто и между родителями и детьми, уж не говорю о более широких отношениях, скажем, в рамках рода. Генеалогическое отслеживание редко кем ведется и мало кто знает историю своих предков. Содеянное в XX столетии, так сказать, «обескоренение» людей (иногда объективное, но в большинстве в годы социалистического строительства умышленное) привело к тому, что многие из них превратились в «перекати-поле», из-за чего у нас сегодня и состояние семьи, и уровень деторождения, и качество здоровья, и продолжительность жизни находятся в несравнимо худшем положении, чем в странах развитой демократии.

При рассмотрении общественного института семьи нельзя не учитывать его *связанность* с институтом собственности, и прежде всего с такой его формой, как *частная собственность*. Сегодня при оценке готовности общества, людей к жизнедеятельности в условиях рыночной экономики многие почему-то забывают, что для преобладающего числа не только современников, но и наших предков частная собственность является непонятным и непривычным явлением. Даже накануне революции 1917 г. в крестьянской России крестьянин (в массе своей) так и не стал собственником земли. Разумеется, отвращение к частной собственности культивировалось практически все годы советской власти. Между тем расширенный порядок человеческого сотрудничества (в трактовке Ф.А. Хайека) является возможным не только благодаря закреплению за отдельными лицами контроля над разнообразными средствами производства, но и благодаря еще одному установленному, практически не отделимому от первого: признанию законными способов передачи этого контроля<sup>1</sup>.

Существует также довольно *примитивное представление* о частной собственности, сводящее ее лишь к владению, пользованию и распоряжению определенными вещами (имуществом), предназначенными, главным образом, для удовлетворения личностных материальных потребностей. Такой атрибут частной собственности, как ее *приращение, расширение, укрепление*, без чего невозможен и расширенный порядок человеческого сотрудничества, по существу не рассматривается, что находит продолжение и в отноше-

---

<sup>1</sup> Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. М., 1992. С. 55.

нии *источников и форм* подобного приращения. Мало внимания уделяется анализу частной собственности в *качестве общественного отношения*, формирующего вокруг себя соответствующую систему взаимодействия людей. Через призму частной собственности недостаточно преломляются формы *коллективной (распределенной) собственности*. Утрачены традиции и обычаи, поддерживавшие и освящавшие частную собственность, слабы ее гарантии, в том числе законодательные.

Таким образом, институт собственности, связанной с личностью, семьей, довольно хрупок, неустойчив и требует к себе огромного общественного внимания. Здесь переход от тотальной государственной собственности, управляемой авторитарной бюрократией, очень сложен и может быть практически осуществлен лишь посредством очень продуманных и комплексных мер.

Увядшим и извращенным выглядит полученное наследство в области *морали* (нравственности). Длительное фарисейство по поводу коммунистической морали оказалось в конце концов разоблаченным и наглядно продемонстрировало, что самой-то морали *и не было*. Был лишь набор казенных слов о морали, рассчитанный на потребление доверчивых людей. Попытки осмыслить сущность морали на основе обобщения мирового опыта так и остались разрозненными и незавершенными<sup>1</sup>. В результате институт морали в содержательном аспекте почти пустой, а в смысле авторитета утратил влияние на сознание и поведение людей. А если говорить о состоянии нравственности наших граждан, то вполне сбылось предвидение И.А. Ильина, что «сама русская душа в этих муках и унижениях менялась: слабое разлагалось, сильное закалялось, доброе гибло, злое ожесточалось: и в души изливался яд соблазна — страха, пресмыкания, предательства, деморализации и *самого бесстыдного революционного карьеризма*»<sup>2</sup>.

Сейчас многие возлагают надежды на то, что обращение к религии, особенно православной, может возродить в обществе моральное сознание и на его базе моральное поведение. Трудно прогнозировать, что из этого получится. Ведь необходимо, с одной стороны, действительно свободное и искреннее обращение к религии, реальное, а не показное восприятие ее постулатов, в том числе и нравственных, а с другой, — обновление, возрождение са-

<sup>1</sup> См., напр.: Дробницкий О.Г. Понятие морали. М., 1974.

<sup>2</sup> Ильин И.А. Наши задачи. М., 1992. С. 342.

мой религии, которое сделало бы ее актуальной для современного человека, превратило в действительный общественный институт. Ведь исторический урок должен быть извлечен не только наукой, политикой, но и *религией*. Русская православная церковь, отметившая в 1988 г. свое *1000-летие*, фактически всегда присутствовала в российской истории, занимала важное место в ее политической жизни и государственной практике<sup>1</sup> и, естественно, несет *ответственность* за все свершившееся. Кстати, и большинство социал-демократов, большевиков, затеявших невиданный эксперимент, были крещеными и воспитывались в религиозных традициях, а некоторые учились в духовных учебных заведениях. Не все с религиозной моралью было на уровне и в прошлом, когда она вроде бы доминировала в обществе, что достоверно описано в художественной литературе<sup>2</sup>. Нужен *объективный взгляд* на возможности обновленной религии (и не только православной) в формировании отношений нравственности в российском обществе.

Поэтому не хотелось бы упрощать ситуацию вокруг института морали, делать вид, что восстановление нравственных принципов и норм в жизни людей произойдет легко. Проблема с моралью обострена во всем мире. Везде идет поиск *новых «опорных точек»*, которые были бы достаточно прочны, исторически выверены и одновременно соответствовали современному уровню общественного развития, способствовали дальнейшему прогрессу. Скорее всего, понадобятся *новые выводы* на основе анализа мирового морального опыта, выделения и синтезирования чего-то *нравственно универсального, типичного* из множества национальных культур.

Среди рассматриваемых общественных институтов наиболее рьяному и давнему нигилизму у нас, как мне кажется, подвергался *институт права*. Именно права, а не закона, что иногда путают. Различение права (*jus*) и закона (*lex*) идет еще от древних римлян и сопровождает человеческую историю<sup>3</sup>. Чешский исследователь римского права Милан Бартошек так объясняет эти понятия: *jus* — основное понятие римского права, выражающее разнообраз-

<sup>1</sup> См.: *Никольский Н.М.* История русской церкви. М., 1983; Русское православие: веки истории. М., 1989.

<sup>2</sup> См., напр.: *Крестовский В.В.* Петербургские трущобы (книга о сытых и голодных). Л., 1990. Кн. 1 и 2; *Черкасов А.* Хмель. Сказание о людях тайги. Красноярск, 1979.

<sup>3</sup> См.: *Нерсесянц В.С.* Право и закон. М., 1983.

ные его аспекты и области, отличие его от религии, нравов, обычаев, бесправия, объективное право, субъективное право, право в судопроизводстве; *lex* — юридическая регламентация, установленная и принятая как обязательная; в публичном праве — закон, в частном праве — одностороннее или многостороннее проявление воли частных лиц<sup>1</sup>. Традиционно право трактуется как нечто *предшествующее* юридическому закону, принятому в установленной форме и по установленной процедуре.

Право связано с глубинными потребностями и интересами людей в упорядочении собственной общественной жизнедеятельности, с их, конечно, всеобщей волей, в чем и состоит отличие от воли лишь законодателя. Оно содержит или, по крайней мере, *должно* содержать в себе моменты прав и свобод личности, гуманизма, социальной справедливости, исторической устойчивости общественных процессов. Значит, право — это не воля и не только воля господствующего класса, будь то буржуазия или пролетариат, как понимал марксизм-ленинизм, и не воля монарха, как бы ее ни обожествляли, и не просто закон, утвержденный высшей государственной властью (парламентом либо президентом), *а определенный компонент сознания, поведения, деятельности и отношений людей*, выражающий их сопричастность друг другу, солидарность, сотрудничество, принадлежность к единому сообществу. Право может быть закреплено в законе и тогда иметь *юридическую силу* воздействия (реализацию через государственные структуры) или содержаться *в правосознании, традициях и обычаях* людей и таким образом осуществляться непосредственно.

Институт права не только в годы социализма, но и в дореволюционный период не пользовался надлежащим пониманием и поддержкой общественного мнения. Как писал в начале XX столетия знаток этой проблемы Б.А. Кистяковский, «в нашей “богатой” литературе в прошлом нет ни одного трактата, ни одного этюда о праве, которые имели бы *общественное* значение. Ученые юридические исследования у нас, конечно, были, но они всегда составляли достояние только специалистов... И теперь в той совокупности идей, из которой слагается мировоззрение нашей интеллигенции, *идея права не играет никакой роли* (выделено

---

<sup>1</sup> См.: *Бартошек М.* Римское право. Понятия, термины, определения. М., 1989. С. 163, 178–179.

мною. — Г. А.). Литература является именно свидетельницей этого пробела в нашем общественном сознании»<sup>1</sup>.

К сожалению, и в наши дни, когда вроде бы всерьез поставлена задача формирования демократического, правового государства, отношение к праву, его общественный престиж меняются почти незаметно. Не созрело еще понимание того, что *без повышения авторитета права*, без усиления его действенности нам не осуществить намеченные преобразования. Здесь необходим решительный перелом, который должен быть осуществлен всеми общественными силами: *с правовым нигилизмом нельзя идти в будущее*.

Особого внимания заслуживает и такой общественный институт, названный в соответствующем ряду, как *государство*. Среди причин, которые во многом предопределили наше прошлое и доставшееся от него наследство, я бы выделил *огосударствление* общественной и личной жизни людей. Это очень «многослойная» причина, и она нуждается в специальном анализе. Говоря кратко, можно отметить, что история Руси и России, кем бы и как бы она ни описывалась, всегда предстает как *история государства*, которое *только и единственно* направляло общественное развитие. Почти с самого начала становления Великого Московского княжества, а затем и царства, возникла и постоянно воспроизводилась концепция, в которой не только освящалась государственная власть, но на последнюю прямо возлагалась *священная миссия*. Государство рассматривалось промыслом и орудием божьим. В XVI в. выдвигается учение о «святой Руси», об универсальном всемирном значении России («третьем Риме»), осуществление которого также связывалось с государством. Секуляризация государства, начатая реформами Петра I, мало что изменила в понимании самого государства и его соотношении с обществом. Более того, все проводившиеся в России преобразования: и либеральные, и консервативные — шли исключительно по *инициативе государственной власти* — самодержавия — в том направлении и в тех пределах, которые обозначались ею. Ростки гражданского общества, возникшие вследствие реформ Александра II (отмена крепостного права, земское самоуправление, городское управление, всеобщая воинская повинность, новый университетский устав, судебная

---

<sup>1</sup> Вехи. Интеллигенция в России. 1909–1910. М., 1991. С. 110.

реформа и т. д.), не получили закрепления и дальнейшего углубления. Известная триада «православие—самодержавие—народность», подпиравшая самодержавие как бы с двух сторон: *духовной* — православие, *материальной* — народ, была основой государства до февраля 1917 г.

Вполне логично, что такое *соотношение* государства и общества, государства и личности поддерживало положение, при котором взаимосвязи в обществе сводились только к государственно-властным, а в них к реализации воли верховного правителя — императора. Многие до сих пор искренне убеждены, что государственность в России может быть только *монархической*, в чем, мол, и заключается специфичность (уникальность) русского исторического пути<sup>1</sup>. В результате жизненные ориентации в обществе направлялись главным образом на *обладание государственной властью*, вокруг которой (и не только «вверху», но и «внизу») шла перманентная борьба без соблюдения каких-либо правил. Не созидательный труд, не знания и талант, не соблюдение нравственных норм давали человеку материальное благополучие и общественный статус, а *должность* с определенным объемом государственной власти. Как справедливо отмечается в одной работе, *человеком власти* становился тот, кто обладал следующими качествами: жестокостью, необузданным властолюбием, беспринципностью, лживостью, почти животной приспособляемостью к быстро меняющимся обстоятельствам, сильной волей, умением переступить через вчерашних союзников и друзей ради достижения своих собственных целей<sup>2</sup>. И еще одна мысль: как известно, история практически не знает случаев, чтобы человек власти отказывался от своих личных прерогатив и преимуществ ради интересов Отечества, народа<sup>3</sup>. Страшные характеристики, свидетельствующие о глубочайшей *деформации* не только общественных отношений, но и психологии людей, всей системы ценностей жизни.

Сейчас, когда наши знания о послеоктябрьском социалистическом строительстве стали более достоверными, многие ужаснулись всему сделанному и никак не могут постигнуть его причины и механизмы, то основное, что способствовало авторитарной бюрократизации всего и вся. Мне представляется, что относи-

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

<sup>2</sup> Российские самодержцы. 1801—1917. М., 1993. С. 22—23.

<sup>3</sup> Там же. С. 61.

тельно легко взять власть и провести свою политику в жизнь большевикам помогло именно *огосударствление* общественной и личной жизни людей, в условиях которого они сформировались и действовали. Неслучайно Н.А. Бердяев заметил, что самый большой парадокс в судьбе России и русской революции в том, что «либеральные идеи, идеи права, как и идеи социального реформизма, оказались в России утопическими. Большевизм же оказался наименее утопическим и наиболее реалистическим, наиболее соответствующим всей ситуации, как она сложилась в России в 1917 г., и наиболее верным некоторым исконным русским традициям и русским исканиям универсальной социальной правды, понятой максималистически, и русским методам управления и властвования насилием»<sup>1</sup>.

Для утверждения либеральной организации общественной жизни необходимо хотя бы чуть-чуть *развитое гражданское общество*, а для авторитаризма достаточно захвата государственной власти, особенно ее «верхушечной», столичной части. Столь активная нацеленность большевиков на государственную власть, сама трактовка этой власти как машины подавления, орудия насилия свидетельствовали о постижении ими сущностных особенностей российской жизни.

Но с другой стороны, осуществленное в последующем огосударствление приобрело у нас своеобразный характер, и с ним стоило бы *разобраться*. Подлинного государства, в котором гражданин *сопричастен к нему*, пусть даже религиозно-мистически, а власть как-то соотносится с личностью, *так и не было создано*. Государство рассматривалось не как *самоценность*, а лишь в качестве орудия, средства, проводника руководящей роли коммунистической партии. Над всеми частями государства всегда стояла другая структура. Государство также, еще более отчуждаясь от человека, превратило его в *объект манипуляций* со стороны авторитарной бюрократии, в «винтик» для вождей. Реально человек в таком государстве не был и не мог быть гражданином: не случайно он потом в общем-то почти безразлично отнесся к его разрушению.

Далее, то, что называлось государством, было в известной мере *эфемерным образованием* и не соответствовало данному по-

---

<sup>1</sup> Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 93.

нению. Оно не было демократическим в жизни (а не в политических и нормативных записях) и не включало граждан в процессы своего функционирования; не было оно и правовым, ибо в нем господствовала лишь воля разнообразных «бюро»; не было в нем даже самих механизмов реализации государственной власти, если не говорить о репрессивных, которые бы приводили к ее *взаимосвязи* с гражданами, разделению, балансированию, сдерживанию и гарантированию от злоупотреблений.

Видимо, надо учитывать, что огосударствление при всей его формальной тотальности и изошренности на самом деле допускало, а часто и развивало *в противовес самому себе* (в ряде случаев в качестве реакции) определенную свободу жизнедеятельности, известные самоуправленческие механизмы, внесударственные формы взаимодействия людей. Причем уровень огосударствления в различных сферах общества (в экономике и политике, социальной и культурной жизни) был различным, отличался он по отраслям и территориям, имел и национальную специфику; и кроме того, бесспорно, разнился во времени (нельзя же, право, одной меркой мерить сталинские, хрущевские или брежневские годы правления).

Поэтому, если огосударствление в российской истории — это *универсальное*, длившееся веками явление, то *конкретные* его формы, масштабы и методы осуществления в разные исторические периоды весьма *специфичны*. И доставшееся наследство в данном аспекте имело одни характеристики в канун революции и другие — в момент перехода к демократическим преобразованиям. Важно объективно *дифференцировать* элементы огосударствления, чтобы меньше ошибаться, отбрасывая ненужное и используя полезное, то есть при выборе тех «кирпичей», из которых предстоит воздвигнуть здание новой государственности.

История творится не только и не столько руками людей, сколько их *сознанием*. В нем прежде всего возникают те мысли, идеи, цели, концепции, программы и планы, которые потом овладевают массами и подвигают их на переустройство своей жизни. Руки как раз выступают средством, орудием реализации того, что задумано и созрело в сознании, превратилось в проект действий. Тем самым, когда мы анализируем прошлое и пытаемся предвидеть будущее, необходимо особо внимательно *проникать в сознание*, в весь набор его элементов и в нем *отыскивать истоки* соответ-

ствующих событий. Кажется, что сознание каждого человека глубоко индивидуализировано, но в нем одновременно обнаруживается много *общего, типичного*, поскольку индивидуальное сознание формируется на базе общественного сознания (впитываемой им социальной информации) и несет в себе его определяющие стереотипы — как общечеловеческие, так и сугубо национальные, как исторически закрепившиеся, так и конъюнктурные. Исследовать можно только что-то *устойчивое*, проявляющееся в длительном временном интервале.

Осмелюсь утверждать, что важнейшей причиной многих трагедий прошлого, неустойчивости настоящего и проблематичности будущего являются *особенности российского сознания*, которые присущи ему давно и упорно *в нем самом* воспроизводятся. Назову две такие особенности.

*Первая* состоит в том, что российское сознание в высокой степени *ирреально, наполнено иллюзорными стереотипами*. Это проявляется буквально во всем: в сказках для детей, религиозных верованиях и философских поисках, в науке и художественном творчестве, в быту и в повседневном поведении. Причем в нем мирно уживаются не только противоречивые или противоположные суждения и умозаключения, но и такие, которые никак не «стыкуются» между собой и взаимоисключают друг друга. Кажется, многие «несуразности» столь очевидны, что и спорить-то не о чем, но они воспроизводятся из поколения в поколение, и с весьма завидным упорством.

Начнем с самого простого и вместе с тем очень глубокого, характерного для менталитета — с детских сказок. В большинстве из них присутствуют *чудесные формы* решения жизненных проблем: встреча с говорящей щукой или золотой рыбкой, приобретение скатерти-самобранки и т. д. И редко в каких сказках встретишь реальную природу, реальный процесс жизни, реальный повседневный труд. Стоит ли потом удивляться такому сознанию человека во взрослой жизни, если его начальные элементы были мифологичны и превратны?

Или, скажем, те истины, постулаты и максимы, которые уже тысячелетие несет в себе *православие* и на базе которых в значительной степени и состоялась история России. Не касаясь самого содержания религиозных суждений и поисков (это вопрос для специалистов), хотел бы обратить внимание на их *практическую*

реализацию и проистекающие отсюда следствия для самой идеологии православия. Сошлюсь на знатока проблемы и искреннего приверженца православия, И.А. Ильина. Он верил в то, что «русская идея есть идея *сердца*. Она утверждает, что главное в жизни есть *любовь* и что именно любовью строится совместная жизнь на земле, ибо из любви родится вера и вся культура духа. Эту идею русско-славянская душа, издревле и органически предрасположенная к *чувству, сочувствию и доброте, восприняла исторически* от христианства: она отозвалась *сердцем* на Божие благовестие, на главную заповедь Божию, и уверовала, что «Бог есть Любовь». Русское православие... воспринимает Бога не воображением, которому нужны страхи и чудеса, для того чтобы испугаться и преклониться перед «силою» (первобытные религии); не жадною и властною земною волею, которая в лучшем случае догматически принимает *моральное правило*, повинуется *закону* и сама требует *повиноваться* от других (иудаизм и католицизм), не мыслью, которая ищет понимания и толкования и затем склонна отвергать то, что ей кажется непонятным (протестантство). Русское православие воспринимает Бога *любовью*, воссылает Ему молитву любви и обращается с любовью к миру и людям»<sup>1</sup>.

В этих словах вроде много правды, и можно привести немало примеров из общественной и частной жизни прошлого и настоящего, которые бы их удостоверили. Но одновременно и в гораздо большем объеме наша история отличается беспощадным братоубийством, длящимся не одно столетие, авторитарными и тоталитарными формами правления с самыми деспотическими режимами, постоянной внешней агрессивностью, то мессианского, то революционного толка, грубостью взаимоотношений между людьми на политическом, экономическом и бытовом уровнях.

Получается *парадокс*: с одной стороны (духовной), идеология православия несет людям (проповедует) добро, любовь, смирение, кротость, мир, сочувствие и другие благовестия, но с другой (практической), исповедующая все это паства постоянно буйствует, начиная с жестоких кулачных боев, хождения стенка на стенку и завершая всеохватывающей гражданской войной и военными приключениями почти на всех континентах Земли. Видимо, есть над чем *поразмьшлять*, по крайней мере увидеть, что «конструк-

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Наши задачи. М., 1992. С. 323.

ции» религиозного сознания живут как бы *своей, замкнутой и искусственной жизнью*, а люди вершат свои поступки по иным основаниям. И оценивать свойства людей стоило бы не по иллюзорным представлениям того «должного», которое кому-то импонирует, а по реальным поведению и деятельности. Во всем ведь нужна какая-то логика.

Или возьмем известный постулат православия о том, что на все воля Божья, во всем промысел Провидения. Набожный император Николай II не раз в своих исповедных письмах к матери писал: «Я с покорностью и уверенностью смотрю в будущее, известное только Господу Богу. Он всегда все устраивает для нашего блага, хотя иногда его испытания и кажутся нам тяжелыми: поэтому надо с верой повторять: «Да будет воля Твоя» (1898 г.), «все от Бога, и потому надо верить в его милость» (1915 г.) и т. д.<sup>1</sup>. Но если уважать данный постулат и быть последовательным, то надо признать, что случившееся в 1917 году и после него было реализацией воли Божьей, практическим действием Провидения, что мы все это заслужили и не имеем права ни роптать, ни предъявлять претензий, ни уж тем более осуждать. Надо все принять со смирением, как кару за предшествовавшие провинности и пытаться только добрыми, нравственными поступками исправить положение. Между тем мало кто с таким подходом соглашается: почти все ропщут, возмущаются и проклинают прошлое, которое стоило стольких человеческих жертв и материальных издержек. Значит, что-то не в порядке либо с самим постулатом, либо с выводами из него.

И еще на один момент хотелось бы обратить внимание. Известно, что православие исключительно *эстетично*. Если посмотреть на внешний облик православных соборов (одно слово «собор» что только значит!), то нетрудно увидеть: они со своими куполами напоминают приготовившиеся к старту космические корабли, как бы говорят, что человек благодаря своим знаниям и талантам *подобен Богу*, что его *дух*, запечатленный в камне или дереве, всегда устремлен *вверх* и способен созидать не мнимые, а действительные чудеса. А внутреннее убранство православных церквей? Дыхание перехватывает от чарующей красоты. Что стоит хотя бы «Троица» Андрея Рублева — это гениальное воплоще-

---

<sup>1</sup> Цит. по: Российские самодержцы. 1800–1917. М., 1993. С. 328, 372.

ние духовного идеала русского средневековья, удивительной гармонии света и цвета, духа и материи, небесного и земного, божественного и человеческого — умонепостигаемого единства Истины, Добра и Красоты<sup>1</sup>. А сами службы, с поразительной игрой и переливом голосов, заставляющими содрогаться самую заскорузлую душу?!

Вполне естественно, что такая красота как бы заколдовывает. И не от этого ли идет мысль Ф.М. Достоевского, что именно красота спасет мир. Но *почему красота столь мало действительна, почему вокруг ее очагов (храмов) течет жизнь, весьма далекая от красоты, достоинства и благородства?* Тем самым, когда мы стремимся понять прошлое, выделить в нем «опорные точки» будущего, в том числе и в области православия, надо, наверное, прежде всего уйти от наивности, от назойливого «верования» в то, что давно практически себя не проявляет, представляет собой лишь выдумку, ложную «конструкцию», с которой мы никак не можем расстаться. В книге Екклезиаста неслучайно сказано: «Сердце мудрых — в доме плача, а сердце глупых — в доме веселия» (гл. 7 п. 4). Мудрость требует честного взгляда на реалии даже тогда, когда они печальны и не соответствуют нашим «благим» пожеланиям.

Аналогичные по существу «слабые места», уязвимые стороны и «нестыковочные» узлы можно обнаружить и в *секуляризованном знании* — в общественных науках и их квинтэссенции — философии. На первый взгляд складывается впечатление, что российская научная общественная мысль всегда была включена в общественную практику, выступала ее импульсом и «движущей силой». Почти каждое общественное движение считало необходимым прежде всего выразить себя *теоретически*, сформулировать и показать обществу *свой, «особый»* взгляд на волнующие его проблемы. В истории общественной науки остался просто калейдоскоп мнений, суждений, подходов, теорий и концепций. Вот их сокращенный перечень (по В.В. Зеньковскому) за XIV—XX вв.: мистицизм, раннее шеллингянство, церковное мировоззрение, славянофильство, гегельянство, позитивизм, материализм, радикализм, полупозитивизм, натурализм, почвенничество, период систем, неолейбницианство, неокантианство, новейший позитивизм, неомарксизм, религиозно-философское возрождение в XX в., мета-

<sup>1</sup> Бычков В.В. Русская средневековая эстетика XI—XVII веков. М., 1992. С. 7.

физика всеединства. Или ряд социально-экономических идей от А.И. Радищева: либерализм и реформаторство, идеи декабристов, революционная демократия, утопический социализм, русский крестьянский социализм, народничество, субъективная социология, русский марксизм<sup>1</sup>. Вряд ли наберется и малый перечень идей, которые бы не воспринимались (откуда-то), не рождались (самостийно) и не прорабатывались в России.

Но что *характерно*? Получалось так, о чем уже имеется множество исторических свидетельств, что развитие общественной научной мысли шло как бы в одном «срезе», в своем *узком интеллектуальном пространстве*, а *реальная жизнь людей* протекала в своем, которые иногда встречались, пересекались, но преимущественно существовали раздельно, в виде *двух самостоятельных миров*. Между ними был, конечно, информационный обмен, но каждый «мир» прекрасно сознавал, что у него *свои правила жизнедеятельности и свой язык* самовыражения. И люди — соучастники того или иного «мира» — исходили из этих правил и из этого языка, отдавали им должное и нередко с удовольствием включались в предложенную *игру*.

В интеллектуальном «мире» было модно периодически «ходить» в народ, постигать его «таинственную» душу, изучать жизненные процессы и предлагать свои рецепты обустройства. В «мире» народа, тем более со все бóльшим расширением грамотности, тоже почиталось за признак хорошего тона знание определенных, популярных в данный момент научных произведений, особенно новейших идейных течений, и обсуждение их за гостевым столом. Уважались главным образом смелые, радикальные мысли, открывавшие возможности в уютной атмосфере продемонстрировать друг другу свою эрудицию, оппозицию и настроенность на решительные действия. А после «хождения» и бескомпромиссных споров каждый уходил в свой «мир» и следовал ему. Конечно, нарисованная схема условна, но она дает объяснение многим печальным событиям в истории России.

В «мире» научной общественной мысли легко прослеживается три аспекта, которые снижают ее практичность и одновременно придают ей значительную долю иллюзорности.

---

<sup>1</sup> См.: *Аникин А.В.* Путь исканий. Социально-экономические идеи в России до марксизма. М., 1990.

Первый я вижу в искусственном *ограничении круга источников*, используемых в развитии научной общественной мысли, где широко принято создание, так сказать, одних книг из других, следование одних авторов в кильватере за другими. А выверки того, как же те или иные мысли, идеи, разработки реализуются в жизни, что дают для нее, какие приносят объективные результаты, почти не проводятся. Если что-то подобное и случается, то преимущественно в том «ключе», что одни мысли и идеи резко отвергаются и на их место тут же выдвигаются другие. И не сыскать серьезного анализа *идейного* производства. Хотя в российской научной общественной мысли давно (и естественно!) принято *заимствование* идей из мировой научной мысли, но почему-то такое заимствование очень *избирательно*, исчерпывается двумя-тремя странами (ранее — Германия, Франция — теперь все более США). Богатство мыслей Востока и Юга (по отношению к России) является в лучшем случае достоянием узкого круга специалистов и слабо вводится в общий интеллектуальный процесс. В результате российская научная общественная мысль развивается на базе *не синтеза* мировой культуры, а освоения ее *отдельных фрагментов* и их искусственной «прививки» на национальную почву.

Ограниченно используются *собственные* (российские) творческие приобретения. Пресловутое деление на религиозный и светский подходы, на классовые и сословные позиции, на «преданность» известной идеологии и так далее постоянно приводило и приводит к тому, что авторы творят только в строго заданном пространстве (направлении) и опоре на адекватные им источники (или предшественников). И нет пока ожидаемого признания *целостности творческого прогресса* России при всей его противоречивости, внутреннем напряжении и борьбе, а также *связанности и дополнителности* всего спектра интеллектуальных поисков — от крайне «правых» до крайне «левых».

Второй аспект состоит в назойливом стремлении тех, кто связан с научной общественной мыслью, постоянно *постулировать свои выводы*, оценки, предложения, рекомендации и прочие мыслительные «изобретения». Существует какая-то уверенность в том, что каждый, кто хоть что-то знает и над этим размышляет, уже глаголет истины и в последней инстанции. Отвечая в свое время на вопрос «что за люди коммунисты?», И.А. Ильин обоснованно подметил, что «коммунист воспитывается на *дедуктивном*

мышлении. Из дедукции, индукции и интуиции он раз и навсегда присягает *дедукции*: это мышление, особенно если оно исходит из чужой мысли, является самым легким, самым пустопорожним, отвлеченным, мертвым и пассивным. *Индукция* наблюдает действительность, собирает единичные данные и пытается найти законы бытия. *Индукция* созерцает живую жизнь, вчувствуется в нее и пытается узреть ее основы и истоки. *Дедукция знает все заранее*: она строит систему произвольных понятий, провозглашает «законы», владеющие этими понятиями, и пытается *навязать* эти понятия, «законы» и формы живому человеку и божьему миру<sup>1</sup>. К сожалению, дедуктивный метод мышления присущ не только коммунистам, как бы к ним ни относиться, а практически *всем* интеллектуальным течениям в России, в том числе и православию. Еще в начале XX столетия М.О. Гершензон писал, что в праздной, хотя и святой жажде истины мы просто хватали то, что каждый раз для себя создавала западная мысль, и носились с этим даром до нового, лучшего подарка<sup>2</sup>.

И сегодня дедуктивный метод предельно популярен: вместо самостоятельного и ответственного *осмысления своей истории*, своего наследства и нынешнего состояния идет поиск по миру моделей, концепций, идей, программ, которые можно было бы взять готовенькими и приспособить к решению наших проблем. И не беда, что таковые не «стыкуются», проваливаются, главное, чтобы было, «как у них».

Третий аспект, обедняющий научную общественную мысль и сужающий ее созидательные возможности, заключается, на мой взгляд, в том, что *выдвижение оригинальной идеи*, логическое обоснование постулата, формулирование определенной концепции, создание иного интеллектуального продукта считается в большинстве *самодостаточным и как бы завершающим соответствующий процесс*. Вроде того что слово сказано и тем самым, мол, и дело сделано. Неслучайно у нас так любят обсуждать программы, проекты, планы, намечать грандиозные цели, обещать колоссальные преобразования и т. п. и совсем избегают анализа того, а что же из этого *получится* при реализации и каков конечный результат свершенного. Имеет место даже самая настоящая *фетишизация* слова, понятия, термина, которые, будучи «сконструированы»,

<sup>1</sup> Ильин И.А. Наши задачи. М., 1992. С. 169.

<sup>2</sup> Вехи. Интеллигенция в России. 1909–1910. М., 1991. С. 95.

становятся самодовлеющими, выдаются за реалии и воспринимаются как уже *осуществленные* в жизни. Это относится и к прошлому, и к настоящему, и, наверное, к будущему. Возникла и поддерживается «власть» слова, которую часто обозначают понятием «*логократия*». Ее смысл известный философ М. Мамардашвили раскрывает следующим образом: «В рамках этой власти все происходит лишь для сообщения о происшедших событиях. И наоборот, происходит только то, о чем можно соответствующим образом сообщить, что можно изобразить и что уже заранее имеет нужное изображение. Только совпадающее с этим готовым изображением имеет право на существование: и дела, и чувства, и мысль... Это фантастическая идеократическая власть! Ибо власть ее над реальностью и над умами фантастична во всех смыслах»<sup>1</sup>. Трудно сказать ярче о трагизме общества, в котором господствует слово и вокруг интерпретации слов сосредоточено столько интеллектуальных сил.

Соответствующим образом немало ирреальности, иллюзорных стереотипов, чисто словесных «образов» представлено в художественной культуре, в обыденном сознании.

*Вторая особенность* российского сознания, на которой мне хотелось бы кратко остановиться, состоит *в его раскольности*. Это — сознание, которое не просто разнообразно, то есть дифференцировано, что было бы вполне естественным, а такое, которое *в самом себе, внутри себя*, имманентно несет импульс раскола, противопоставления, неперенной *борьбы*; сознание, которое не снимает, не ослабляет противоречия, а наоборот, их постоянно производит и *обостряет*, которое и не представляет своего развития иначе как через разделения и столкновения. Причем раскольное сознание не является феноменом только новейшего, идеологизированного времени — оно имеет довольно давние исторические корни.

Существование его можно фиксировать по крайней мере от Ивана IV Грозного и патриарха Никона. Сначала царская власть и бояре не смогли найти взаимопонимания по вопросам целостности страны, и возникли непримиримые опричнина и боярщина, из-за чего пролились потоки крови, затем не было согласия в понимании существа и глубины назревших церковных преобразований, и паства оказалась расколотой на сторонников патриарха

---

<sup>1</sup> Мамардашвили М. Как я понимаю философию? М., 1992. С. 136.

Никона и старообрядцев. Сугубо идейный раскол привел опять к большому и длительному кровопролитию. С тех пор в истории нашей идет постоянное *разделение и столкновение* западников и славянофилов, дворян и разночинцев, революционных демократов и реакционеров. Стоило в 1876 г. возникнуть «Земле и воле», как через три года она раскололась на «Черный передел» и «Народную волю». Сразу же социал-демократическое движение в 1903 г. на втором, а фактически первом организационном съезде раскололось на большевиков и меньшевиков.

Как свидетельствует история, *внутри большевиков* тоже постоянно шел раскол: ликвидаторы, отзовисты, троцкисты, профсоюзная оппозиция, троцкистско-зиновьевский блок, бухаринско-рыковская антипартийная группа и так далее. Достаточно сказать, что в книге «Краткий курс истории ВКП(б)», канонизированной ЦК ВКП(б) в 1938 г., только в оглавлении 13 раз употребляется слово «борьба» и 8 раз слова «поражение, разгром, ликвидация», относящиеся к своим же *членам партии*, названы также десятки людей, которые как «оппозиционеры» были ликвидированы.

Поэтому у меня всегда вызывают недоумение заявления тех, кто во времена «перестройки» вдруг «прозрел» и «увидел» фарисейство, жестокость и репрессивную направленность большевизма. Они что, никогда не читали настольную книгу члена ВКП(б)? Партия большевиков даже не считала нужным скрывать свои жестокие действия, наоборот, гордилась ими, считая выражением своей решительности. Ведь это был основной компонент той идеологии, которую она внушала не только членам партии, но и всему обществу.

Кстати, конец господства КПСС тоже в значительной мере *связан с расколом*. Сначала раскололись на реформаторов и консерваторов, затем из части реформаторов выделились демократы, которые в августе покончили с КПСС. Но буквально через два года демократы, выступавшие вместе против ГКЧП, сами раскололись на сторонников Президента Российской Федерации и сторонников Верховного Совета Российской Федерации и завершили свой раскол очередной трагедией в российской истории. Как известно, раскалывались и другие партии и движения: кадеты, о чем написано в «Красном колесе» А.С. Солженицына, эсеры, анархисты, террористы и так далее. Даже за рубежом, в эмиграции, как отмечал И.А. Ильин, «естественное разномыслие рус-

ского зарубежья опять приобретает оттенки непримиримости и вражды»<sup>1</sup>.

Видимо, есть какая-то *глубинная* философская, методологическая или психологическая *причина*, которая поддерживает общество (его сознание, а затем и поведение) в состоянии постоянного раскола. И следовало бы ее распознать, всесторонне исследовать и по мере возможности обезопасить. Подчеркну только одно: у нас никак не могут *осознать и принять* ту очевидность, что между *различием* в сознании (естественном, необходимым и благодатном для жизни) и *противопоставлением*, между вполне обоснованным *многообразием* взглядов и позиций и их *непременной борьбой* между собой пролегал огромная дистанция. Как известно, и это доказано по всем типам систем, различие и многообразие — *это условие и источник целостности, динамики и богатства жизни*. В то время как противопоставление и борьба различий ведут только к напрасной трате сил, ожесточению, разрушению, воспроизводству злобы и мести. Ни одно общество в такой парадигме существования не может быть продуктивным. И логично, что наша страна с уникально обильными ресурсами, с талантливыми и трудолюбивыми людьми, с героической и многострадальной историей оказалась в состоянии кризиса и деградации. Причем при *внешнем материальном сохранении* всего, чем она обладала всегда.

Но выводов вновь не видно. Мода на «противников», борьбу, сокрушение, бескомпромиссность, демонстрацию силы и прочее довольно *устойчива*, поддерживается в общественном сознании и прокатывается кровью по российской земле. И невдомек как-то, что льется-то *кровь россиян, то есть братьев и сестер*.

Таким образом, даже самый поверхностный очерк *прошлого*, на базе и с использованием которого нам предстоит созидать *будущее*, показывает, что *историческая опора у нас очень противоречива, неустойчива, многозначна, содержит в себе различные возможности*. В ней есть все, что бывает в тысячелетней истории больших народов. Она не лучше, но и не хуже той исторической опоры, которую имели когда-то или имеют сегодня другие народы. Слова Н.А. Некрасова: «Ты и убогая, ты и обильная, ты и могучая, ты и бессильная, матушка-Русь!» — и теперь достоверно характеризуют наше положение. И я не согласен с крайними сужде-

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Наши задачи. М., 1992. С. 16.

ниями, в которых, с одной стороны, призывают «посыпать голову пеплом», унижаться, каяться, представлять себя бедными и отсталыми, а с другой — столь же малодоказательно кричать о нашем величии и уверять в быстроте решения всех проблем.

Прошлое дает нам множество возможностей, но ни одну из них не гарантирует, ибо результат и качество любого дела зависят от того, *как и кто его делает*. Важен правильный *выбор* возможностей. И он получится, если для этого мы сосредоточим максимум *ума, знаний, такта и добропорядочности* и мобилизуем себя на достижение выбранных альтернатив. История говорит, что все — в сознании, поведении и деятельности людей, то есть в нас самих, и не вообще, а в *каждом* конкретно.

## ОБ ИДЕОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ<sup>1</sup>

Анализ множества нынешних публикаций на тему «государство» однозначно свидетельствует, что их слабость заключается не столько в теоретической или идеологической аргументации (хотя ее очень и очень не хватает), сколько в *методологических подходах*. Широко распространено игнорирование истории и ее наглядных уроков, исследование процессов государственности вне диалектики развития, отсутствие ориентации на парадигмы будущего, отношение к государству как к чему-то наносному, ненужному, рудиментарному.

В результате и прошлое, и настоящее, и грядущее России предстают как нечто туманное, как поток сплошных ошибок и заблуждений или неопределенные и трагичные происки чуть ли не космических сил, с которыми никто ничего не может сделать. Искусственно создано впечатление, что Россию окутал туман безысходности, что у страны все было плохо ранее (даже стыдно за нее), плохо и глупо сегодня и вряд ли что-то хорошее ждет ее впереди. Разрушив производительные силы, взялись за последний бастион — *за дух народа*. И неслучайно.

История творится людьми, объединенными определенными идеями. Идеи могут быть разные: религиозные, возрождения, просвещения, свободы, народовластия, национального самоутверж-

<sup>1</sup> Печатается по: Власть и нравственность: согласие, благополучие, безопасность. М.: Славянский диалог, 1997.

дения, социальной справедливости, гегемонизма, духовного самосохранения и т. д. Но несомненно, что в обществе именно *сознание и воля* людей являются импульсами и движущей силой поступков и конкретной исторической практики. Размывание, дезинтеграция, опощление сознания и воли людей означают не что иное, как лишение человека его общественного облика. Делается почти все возможное для того, чтобы избавить граждан России от исторической и генетической памяти, парализовать их творческий потенциал, подчинить их идеологическим влияниям других государств. Острые удары направляются на сознание и волю общества, ибо, пока сознание и воля сохраняются, люди способны на изменение ситуации, могут взять судьбу в свои руки. Особый удар наносится *по идее государственности как интегрирующему началу* на всей нашей (пока!) территории. Боязнь сильной России заставляет настойчиво покушаться на *духовные основания* ее государственности. Посмотрите, с какими идеями мы сегодня имеем дело и живем:

– *права и свободы человека* с приоритетом частного интереса и индивидуальной самореализации, а также упованием на то, что посредством стихийного взаимодействия людей когда-то возникнет общественное равновесие;

– *национализм* под видом стремления к подлинному самоопределению наций: все вдруг обнаружили себя обделенными и угнетенными; представители народов, живущих практически по всей стране и составляющих на своей исторической земле не более 15–20% населения, стали требовать суверенной и притом национальной государственности;

– *религиозное возрождение*, которое все чаще выражается не в обращении к совести человека или его нравственным принципам, а в стремлении участвовать в политике, в том числе и национальной, и увеличивать влияние религии в сфере власти;

– *социальное преимущество* определенных слоев населения, когда иерархизируется социальная структура и на смену одному гегемону – рабочему классу – выдвигается другой – предприниматели и обслуживающая их духовная элита;

– *общечеловеческие ценности*, трактуемые абстрактно, в лучшем случае в рамках концепций международных документов, в частности ООН и Европейского совещания, которые мало учитывают реальное состояние и специфику России;

— *открытого пространства* для свободной игры различных интересов, как государственных, межгосударственных, так и частных, причем независимо от места нахождения их субъекта (центра силы);

— наконец, концепция *устойчивого развития*, которая применительно к России интерпретируется весьма своеобразно.

Я не отрицаю позитивного содержания названных и других идей. Но не могу не сказать о том, что они довольно *ограниченны* с точки зрения парадигм XXI века, предъявляемых России наравне с другими странами; *локальны* по смыслу, обеспечивают решение лишь узкого круга проблем и дробят общество на противоречивые, порой конкурентные части. Практически культивирование таких идей способствует *состоянию перманентной борьбы*, истощающей и без того слабое общество.

В то же время в потоке идей, к которым еще можно добавить *частную собственность, рыночные отношения, свободное предпринимательство, плюралистическое гражданское общество и т.д.*, почти не пользуется вниманием определяющая для России *идея государственности*. Это — *единственная идея*, которая несет в себе *объединительное и организующее содержание* и способна дать России согласие, развитие и достойное место в мире. Мне с группой единомышленников довелось данную идею поднять еще в 1992 г.<sup>1</sup>. С тех пор мысли и тревога по поводу российской государственности не покидают меня. Более того, время и события подтвердили возрастающую актуальность и обострение проблематики государственности, еще раз показали, что только в сильной государственности спасение, сохранение и выживание России. Кстати, и ни одна из вышеназванных идей не может быть в конструктивном, созидательном виде реализована *помимо, вне государства или в противовес ему*.

Почему? Для ответа на поставленный вопрос следует прежде всего понять *специфику России*. Ведь когда говорят (не только у нас, но и в других странах) о том, что Россия — это целый мир, космос, особая цивилизация, синтез Запада и Востока и прочее, то не все здесь преувеличение или мистификация. Россия состоя-

---

<sup>1</sup> См.: С мыслью о России // Россия. 1992. 11–17 ноября; Точка противостояния // Российские вести. Еженедельник. 1992. 25 ноября; РФ — новое государство // Российские вести. 1992. 8 декабря.

лась и исторически развивалась в уникальных объективных условиях и субъективных взаимосвязях.

Распространено также мнение, что Россия была и чуть ли не остается сегодня *колониальной* державой. Но имеется, как говорится, тысяча и один факт, подтверждающий, что *никогда ни один народ* (а их насчитывалось более 150) не рассматривался в России в качестве колониального, поработанного, завоеванного. Все они равно были подданными императора и в правовом плане немногим отличались от русских. Симптоматично, что, несмотря на «имперскую» политику, за дореволюционный и послереволюционный периоды на одной шестой части Земли *ни один народ не исчез, не ассимилировался, не русифицировался*, а, наоборот, сохранил и развил свои национальные признаки. Лучшим доказательством этого служат современные национальные движения, их идеологии, которые есть практически у каждого народа.

Современные интеллектуалы почему-то «заиклились» на *наименовании «Российская империя»*, отождествляя ее с действительными империями, к примеру Османской, Британской, и не видя ее *своеобразия*. Ведь Петр Первый, преобразовывая титул царя всея Руси в императора России, придавал этому прежде всего *большое политическое значение*. Термином «Россия» он отмечал выравнивание всех народов и их объединение *в общий дом*. Термином «империя» он придавал новый статус государству, ставил его вровень с самыми сильными государствами мира, по сегодняшним меркам – великими державами. Кстати, нечто подобное через 150 лет произошло и в центре Европы: когда Пруссия в 1871 г. объединила более 300 германских феодальных образований, то возникшее государство тоже наименовали Германской империей. Однако ни одна земля в ФРГ не считает себя угнетенной или колонией. Немцы давно осознали значение государства для своего самоутверждения и развития. Надо призвать, что все 300 лет династии Романовых прошли под идеей создания безопасных границ и укрепления Российского государства.

Сказанное вместе с тем совсем не значит, что история России является сплошным благоденствием, и все и всегда в ней чувствовали себя свободно и жили зажиточно. Увы, было все, как и в любой другой стране. Многие и, главным образом, система власти тормозили развитие страны, истощали и угнетали народы, перио-

дически вызывали глубокие кризисы. Но мыслящие люди России четко различали государство как объединение людей, форму общества и государственный аппарат с соответствующим политическим режимом, который нередко сам разрушал государство.

Малозаселенность огромных пространств из-за низкой продуктивности почв, сложность коммуникаций из-за отдаленности одной территории от другой, экономическая слабость и другие обстоятельства приводили к тому, что информационные и экономические взаимосвязи играли в прошлом в России незначительную роль. Целостность общества поддерживалась в основном административными взаимосвязями, осуществляемыми государственным аппаратом. Можно сколько угодно третировать аппарат, обозначая его однозначно бюрократией, но именно он сохранял и сегодня сохраняет целостность России. И опять же, конечно, госаппарат требует качественных преобразований, но преобразований, а не разрушения и беспардонной критики.

Однако государство олицетворяет нечто более сложное и актуальное, чем аппарат и его власть, хотя последнее мнение стало чуть ли не расхожим. Самое сущностное в государстве — это его организационно-регулирующий ресурс, интегрирующий единичное и особенное в общее и таким образом сохраняющий и укрепляющий целое.

Но российское сознание все сводит в государстве к аппарату власти и даже его упорядочивающий потенциал (организационно-регулирующий ресурс) видит лишь с точки зрения принудительных, силовых возможностей такого аппарата. Отсюда, с одной стороны, отрицательное отношение к аппарату населения страны, вечная его критика, всяческие обвинения, противопоставление государства и общества, власти и свободы, аппарата и разума, а с другой — упование на аппарат властей предержавших, попытки только с его помощью решать общественные проблемы, вечное желание дезориентировать народ. Иные же составные упорядочивающего, организующего и регулирующего потенциала государства, как язык, совместная история народов, образование, знания, наука, духовная и материальная культура, информация, традиции, идеалы, мораль, ценности и т. д., используются из рук вон плохо.

Возникает вопрос: если согласиться с тем, что государственность представляет собой стержневую идею, проходящую через всю историю Руси — России, что в этой идее более всего состоит

ее самобытность, то почему Российское государство не всегда обеспечивает национальные интересы страны, часто проявляет инертность, заскорузлость, а то и разрушается, как это дважды случилось с ним в течение XX в.? Резонный вопрос, на который еще *не найден* удовлетворительный ответ. А не найдя ответа, делаются попытки искать выходы на путях использования других идей и сопровождающих их общественных институтов.

Государство анализируется как *некая неизменная константа*, которая в разных ситуациях действует одинаковым способом, к тому же и сама вроде тоже ни от чего не зависит. Но государство есть не более чем *форма общества*. У него (не путать с аппаратом власти) не может быть иных потребностей, интересов и целей, чем у общества. И наоборот, общество всегда связано с государством, зависит от него и должно быть озабочено его состоянием. В каждый исторический момент, при решении любых проблем государство и общество призваны соответствовать друг другу и требованиям жизненных обстоятельств.

Слабость России до сих пор состоит в том, что, ориентированная на Запад, она постоянно отстает от него в развитии, уровне и качестве жизни и в решении актуальных общественных проблем. А после революции «Мейдзи» в Японии Россия отстает и от Востока. Она существенно опоздала с отменой крепостного права, чуть наметившееся оживление было заторможено Александром III. Не сумел преодолеть инерцию и Николай II. Россия проявила фактически беспомощность в русско-японской и Первой мировой войнах. Закономерно, что разразились революции, потрясшие страну до основания. Социализм, смоделированный с западных (модных в свое время) идей, был попыткой преодолеть отсталость путем тотальной мобилизации всех ресурсов. По-диктаторски удалось провести индустриализацию, с огромными потерями победить в Великой Отечественной войне, сосредоточением всех сил создать ракетно-ядерное оружие и космическую технику, но затем вновь, в очередной раз в истории, началась «пробуксовка».

Не была выполнена *основная задача*: выйти на сравнимый с Западной Европой уровень производительности труда и накопленного национального богатства на душу населения. Максимум чего удалось добиться — 55% их производительности труда. Не была также осуществлена научно-техническая революция как в массовом производстве, так и образе жизни. С 1975 г. мы живем фак-

тически за счет экспорта минерального сырья и вооружений. Возникли «ножницы»: потребности росли, они ориентировались на европейский стандарт, экономика стагнировала. Начался подспудный, а потом и открытый дележ национального богатства и национального дохода. Отсюда все напряжения и конфликты в рамках СССР; этими же обстоятельствами убедительнее всего объясняется и все происходящее ныне в России.

Когда идет *дележ*, то не до мира, дружбы и сотрудничества; каждый (республика, область, город, район, коллектив, человек) старается урвать побольше, обеспечить свои интересы. Во имя этого изобретаются всевозможные обоснования, причины, идеологии, концепции и тому подобное. Этот процесс уже набрал собственную инерцию, и его будет не так просто остановить. Тем более что делить есть что: имеются еще земля и ее недра.

Перелом может наступить только тогда, когда начнется *развитие*. Именно экономический, социальный и духовный рост, причем объективно необходимыми высокими темпами, способен показать созидательные, творческие возможности каждого народа и человека. Развитие невозможно при отчуждении, противопоставлении, вражде, корысти; оно требует *согласования, сотрудничества, кооперации, интеграции, компромиссов и консенсуса*.

Но *условием* перехода к развитию является сильное и полноценное государство. Когда-то известный русский историк В.О. Ключевский записал в своих дневниках: «Высший пункт, который наметило себе человечество как цель трудного процесса определения человеческих отношений, но которого оно еще далеко не вполне достигло даже в лучших своих обществах, есть благоустроенное государство и свободная личность»<sup>1</sup>. Жаль, что все мудрое, а его в истории России было немало, проходит мимо политики и государственно-правового строительства.

Конечно, сегодня и речи не может быть о возврате к какому-то старому, давнему, прошлому государству, тем более что все известные нам до сих пор формы государства не обеспечили надлежащее развитие России, во многом бесцельно и безрезультатно израсходовали ее огромные ресурсы. Возможно исключительно *новое государство*, созданное свободным гражданским обществом, которое реально стремится к организованности, благополучию

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Афоризмы, исторические портреты и этюды. Дневники. М., 1993. С. 322.

и развитию. Поэтому мыслится *идеология общества, граждан* (подчеркиваю) *по отношению к государству, а не наоборот*, не идеология лидеров либо аппарата (бюрократии) по отношению к обществу, которую они навязывают по меньшей мере уже триста лет.

Необходимо осознать, что, несмотря на все преобразования второй половины XX в., связанные в одном направлении с развитием свободы личности, народов, международного обмена, глобального рынка и т. д., а в другом — с созданием надгосударственных региональных и мировых структур, государство остается *важнейшей формой организации жизнедеятельности своих народов и граждан*. Причем для разных народов степень актуальности государства является *разной* и зависит от уровня самоуправляемости соответствующих обществ. Для России в силу всего сказанного строительство государства исключительно актуально. Это пока (в обозримой перспективе) *единственная структура*, способная придать России целостность, системность и определенную динамику развития.

Надо *помочь* обществу прийти к пониманию того, что идея российской государственности, прежде всего как *духовное явление*, есть выражение желания и воли общества к *самосохранению, консолидации, развитию*. Эта идея объективно интегрирует и обеспечивает интересы и ценности всех этносов, религиозных конфессий и социальных слоев, всех граждан, схватывая в них общее, оставляя соответствующим группам общественных элементов их особенное, а каждому человеку — его единичное.

Долг российских ученых состоит в том, чтобы обосновать *идеологию государственности*, ибо в грядущем XXI веке, веке открытого мирового сообщества, ограниченности ресурсов и глобальной конкуренции, без государственности нам просто не выжить. Надо превратить идею государственности в *национальную идею российского общества*.

Здесь мне видятся следующие «блоки» проблем, которые предстоит проработать теоретически, законодательно и организационно-практически:

1. Завершение построения в России государства в современных мировых параметрах, в том числе начертанных Конституцией Российской Федерации.

2. Модернизация государственного аппарата в комплексе его управленческих, военных и специальных структур.

3. Создание рациональной и действенной системы государственного управления с включением в нее в качестве субординированной подсистемы местного самоуправления.

4. Реформирование государственной и муниципальной службы для превращения ее в самостоятельный социально-правовой институт.

Отметим лишь, что существует логическая последовательность действий в исследовании данных проблем: от общего к частному, ибо решение фрагментарных вопросов, как показывает и национальный, и мировой опыт, не воспроизводит системность государства — очень сложного и многогранного общественного явления.

## ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА<sup>1</sup>

За последние годы в нашей стране многое изменилось решающим образом, приведя к глубинным изменениям. Где-где, а в сфере политики *революция* действительно состоялась. Ничего уже нельзя повернуть вспять — можно и нужно идти только вперед, развивать и закреплять начатые преобразования. Однако заложенные в сознание и политическую практику *стереотипы* продолжают жить и влиять на общественную атмосферу. Характерно, что хотя образовалось большое число новых политических партий, объединений и движений, почти все они в своей деятельности руководствуются прежними стереотипами. Все полагают и требуют, чтобы *именно их* политические взгляды и позиции непременно разделялись государством и находили отражение в функционировании его органов. Нашими руками вычерчивается поразительная политическая картина, не сравнимая ни с чем в том цивилизованном мире, к которому мы стремимся.

Это наглядно показал 1991 год. Когда уже наметилось согласие в обществе, активизировался договорный процесс, более или менее конструктивные моменты были взорваны августовским путчем. Произошедшее резкое столкновение противоположных подходов, к счастью, послужило еще большему укреплению в обще-

---

<sup>1</sup> Печатается по: Свободная мысль. 1991. № 18.

стве *демократической ориентации*. Наступил новый этап социальных перемен. Вместе с тем такое колебание политических процессов вправо и влево (и наоборот) вызывает серьезную озабоченность. Никак не удастся выработать *общую, целостную государственную политику*, которая способствовала бы переходу общества от истощающей его борьбы к творческому созидательному труду, к конкретному решению экономических проблем.

Самое же удивительное во всей этой ситуации состоит в том, что в своих программах почти все крупные политические силы выступают за формирование правового государства, за примат прав и свобод человека и народа. Парадокс, возможный только у нас: все — сторонники права, свободы, демократии, гуманизма; об этом говорят и пишут, этому присягают и этому клянутся, но в силу слишком разного толкования одних и тех же понятий — «суверенитет», «рынок» и т. д. — своими поступками и действиями дискредитируют и превращают в ничто любые попытки сохранить, воспроизвести или укрепить хоть что-то похожее на правопорядок и, следовательно, механизмы защиты права, свободы, демократии и гуманизма.

*В чем причина?* Почему подобная ситуация сохраняется уже длительное время и проблесков ее преодоления пока не просматривается? Неужели имеются злоумышленники, которым она очень нужна?

Ситуация неустойчивости, мне представляется, вызвана именно тем, что нередко за основу решений берутся лишь *субъективистские* настроения, ожидания, желания и мечты. Иначе говоря, иллюзорные представления о мире, а жизнь на каждом шагу демонстрирует свою жесткость и неустроенность.

### **Соотношение между гражданским обществом и правовым государством**

И вот здесь очень важно понять, а поняв, провести *черту между гражданским обществом и правовым государством*. Гражданское общество — это сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей. Разнообразие взглядов и подходов, мотивов и интересов, предельная индивидуализация форм общения и поведения в гражданском обществе не только допустимы, но и необходимы, желательны. Лишь полное и конеч-

но, разумное, самовыражение каждого человека рождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его динамичное развитие. Плюрализм, о котором в наши дни столько разговоров, как раз и выражается в гражданском обществе. В нем призваны действовать многообразные политические силы, которые прежде всего путем горизонтальных контактов, соглашений, терпимости, взаимопонимания и т. д. должны достигать своих целей. Плюрализм в гражданском обществе, осуществляется способами, присущими цивилизованному взаимоотношениям между людьми. К сожалению, это постоянно забывается, и тогда накаляется социально-психологическая атмосфера, разрушаются государственно-правовые структуры, расползаются на глазах почти все жизненно важные системы, мы скудеем и беднеем. А у виновников этого распада нередко растет авторитет.

В такой обстановке становление гражданского общества в нашей стране, конечно, затруднено. Оно возможно при определенном условии, и таким условием является *консенсус* между различными политическими силами *по поводу основополагающих общественных ценностей, хотя бы и понимаемых по-разному*. Ценности, *вокруг которых* вполне можно добиться согласия, *общечеловечны* и не составляют секрета: права и свободы человека, действительное народовластие, рыночная экономика, способная стимулировать и защищать труд человека и иную его жизнедеятельность; социальная справедливость (нередко приравниваемая к уравниловке), правовое государство и т. д.

На последнем стоит остановиться особо. Дело в том, что у нас издавна *недооцениваются* место и роль государственно-правовых институтов в поддержании, изменении и развитии общественной жизни. Сталинская интерпретация тезиса об отмирании государства после социалистической революции и о замене правовой системы коммунистической моралью была столь упрощенной и породила столько извращений, что мы до сих пор не имеем более или менее сносной государственности и правовой системы. В результате у нас отсутствуют не только рациональные и эффективные институты, но и четкие научные представления. И это в то время, когда стало совершенно ясно, что *без правового государства* ни одна общественная ценность, на которой основывается современная жизнь людей, практически неосуществима. Именно в согласованных и закреплённых правовым государством рамках и процедурах мыслится поле столкновения политических идей и

взглядов, выяснения и сравнения политических позиций и программ, простор для пропаганды и привлечения на свою сторону граждан. В государстве важен момент *общего интереса* (или интегрированного интереса) и *воли большинства* граждан. Можно иметь свое мнение по поводу государственно-правовых явлений, но следовать велению, воли большинства, если оно выражает интегрированный интерес, *обязательно*. Один пример из жизни правового государства: договор между СССР и ФРГ, заключенный в 1970 г. правительством В. Брандта, был поддержан в бундестаге большинством с разницей лишь в один голос (249 : 248), но никто и никогда не поставил под сомнение юридическую силу данного документа. Сравните нашу ситуацию, при которой только-только вышел какой-либо закон, как тут же он подвергается разносу и, главное, вокруг него сразу же формируется атмосфера неприятия. Думаю, тут есть над чем подумать каждому здравомыслящему человеку.

Таким образом, в отличие от гражданского общества, где сколько людей и их объединений, столько и интересов и способов их представления, *правовое государство едино и единственно, олицетворяет собой «становой хребет» и одновременно форму («обруч») общества*. Убери правовое государство — и распадется общество на конкурирующие и борющиеся между собой части, погрязнет в бесконечных спорах, выяснении отношений, утверждении каждым именно своей «правды», в кровавых столкновениях и даже в гражданских войнах. За доказательствами далеко ходить не надо, достаточно посмотреть на свою страну, которая вследствие развала государственности уже почти четыре года находится в тисках кризиса. Без государственности мы едва ли сможем перейти к рыночной экономике и добиться роста производства. Сломайте человеку позвонки — много он набегает? Так и здесь.

Следовательно, нужна *государственная политика*, закрепленная государственно-правовыми структурами и проводимая ими в жизнь. Она призвана учитывать весь спектр политических интересов, но из всего его богатства должна выбирать *самое существенное* для сохранения и развития страны. В идеале государственная политика представляет собой *оптимальный синтез* объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений о своих интересах в нем. Тем самым в известном смысле она дистанцируется от политики конкретных политических сил, даже составляющих в тот или иной момент большин-

ство в представительных органах власти. Во-первых, необходимо, чтобы ее в какой-то мере разделяло и меньшинство, иначе будут непреодолимые трудности при ее реализации. Во-вторых, такая политика должна быть достаточно устойчивой, стабильной, обладать как бы стратегическими свойствами. В-третьих, в ней должно содержаться объединяющее начало, обеспечивающее позитивное развитие общества.

В настоящее время создалась поистине *уникальная* в нашей истории обстановка. В недрах жизни самостоятельно возросла и окрепла сила, именуемая себя демократической, которая активно выступает против авторитарно-бюрократического наследия. Она включает в себя, по существу, представителей почти всех социальных слоев общества. Внутри всех политических сил (и соответственно их организационных структур) имеются люди, искренне заинтересованные в реальном переустройстве общественной и личной жизни на разумных, экономически эффективных и социально справедливых принципах. На общественной арене все больше появляется неповторимых личностей, активно добивающихся переустройства жизни и с этим надо считаться.

Есть все свидетельства того, что подавляющее большинство людей крайне обеспокоено кризисной ситуацией, устало от неопределенности и жаждет решительного перелома, готово его поддержать. Хотя разногласий предостаточно и политическая борьба ведется самым жестким образом, в *экономической сфере* вроде бы почти все примирились, наконец, *с выводом*, что иного, кроме рынка, рационального и эффективного способа организации нет. Дискуссии долгое время шли лишь вокруг вопроса о том, как быстро, в каких формах, с какими издержками сделать искомый переход. Но из мировой практики нельзя не видеть, что просто разгосударствление и приватизация собственности сами по себе *еще не вызвали экономического подъема*. Для него нужна четкая государственная политика, умелое управление с помощью налогов, кредитных ставок, льгот и иных экономических инструментов. Тем более что объективные законы рынка начинают сполна сказываться только при его развитости.

С этой точки зрения обнадеживают решительные меры нового российского правительства в экономической сфере, создающие хорошие предпосылки для оживления предпринимательства и будущего экономического роста. Будут продукты производства, бу-

дет и рынок, который по-настоящему действует лишь при превышении предложения над спросом.

Нельзя не сказать и о том, что четкая и достаточно обоснованная государственная политика экономического развития нужна как каждой суверенной республике, так и им всем вместе, независимо от их конкретных отношений между собой. Ведь республики до сих пор не просто экономически, а именно *технологически* взаимосвязаны, что каждая из них лишь при мобилизации всех своих ресурсов и при координации и кооперации с другими может обеспечивать свой экономический рост. Сейчас мы настойчиво и правильно ищем экономические и производственные связи с окружающим миром. Но возникает справедливый вопрос: *а зачем* было рвать имеющиеся связи (нести потери) и заменять их другими (вкладывать ресурсы), когда можно рационально использовать имеющиеся возможности и дополнительно (а не взамен) заложить новые? Умные хозяева обычно так и делают: эффективно хозяйствуют у себя и налаживают эффективное сотрудничество друг с другом. Просто необходим скоординированный государственный подход к экономическому развитию.

*Что есть государственная политика?*

Государственная политика, которая способна объединить людей внутри каждой нашей суверенной республики и одновременно их интегрировать в свободном и равноправном сообществе народов, мне представляется в следующем виде.

Прежде всего *стержем, несущим «каркасом»* новой государственной политики может быть только преодоление различных «измов», борьбы с «теньями» и выход на *созидательный труд*, способный объединить тех рабочих, крестьян, интеллигентов, кто хочет, знает и умеет добросовестно и качественно делать свое профессиональное дело. Иначе мы и следующее столетие можем продискутировать, поражая мир метаморфозами «раскованного» сознания и мало что творя по улучшению действительной жизни. Становится просто невыносимо выслушивать и прочитывать бесчисленные вариации на тему, как нам было плохо в прошлом и как тяжело сегодня, известное из известных и испытываемое почти каждым. Не больше ли будет отдачи не от проклятий прошлому, а от *прагматической государственной политики*, стоящей над мировоззренческими, идеологическими взглядами и позициями, отделенной от них и измеряемой *едино через пользу*, приносимую

талантом и трудом человеку и обществу? Если почти все согласились с основной целью обновления, ведущей к тому, что человек становится политически свободным, экономически благосостоятельным и культурно развитым, то этому и следует подчинить все виды деятельности, сюда направить силы, знания, опыт и энергию. Давно надо бы уяснить, что сферой приложения человеческих усилий, реально дающей прирост национального богатства, повышение материального и культурного уровня жизни людей, является *технология*. Никто не вспоминает о технологии, при которой для производства более или менее сложного технического изделия, надо реально осуществить 1000–1500 кооперационных связей. Думается, что девизом новой государственной политики может стать призыв: «*Через модернизацию — к благополучию*», что особо подчеркнуло бы, что лишь рациональный труд и эффективное использование его результатов способны изменить ситуацию и улучшить нашу жизнь.

Как нам видится суть государственной политики, сконцентрированной в лозунге «Через модернизацию — к благополучию»? Перефразируя Н.А. Некрасова, скажу, что мы хотя и не могучие, но и не бессильные, не богатые, но и не убогие. Мы — страна, которая имеет обширные природные ресурсы, развратившие нас; солидный производственный потенциал, используемый едва ли наполовину; талантливый и образованный народ.

Важно *начать настойчиво избавлять массовое и личное сознание от вреднейших поведенческих стереотипов*, среди которых — снятие любой ответственности с себя (виноват кто угодно, но не я); вера в чудесную силу, способную вмиг изменить положение (то ли вождь, лидер, то ли частная собственность, то ли помощь Запада и т. д.); преобладание абстрактного, «вселенского» мышления над конкретным, деловым (все с удовольствием обсуждают то, что реально не относится к сфере *их* труда); нежелание заниматься позитивной, «будничной» деятельностью; заметное отсутствие элементарного экономического восприятия жизни (все требуют, не задумываясь, откуда взять) и т. д.

Разумеется, само преодоление отрицательных моментов напрямую связано с *созидательной сутью* государственной политики, непосредственно *зависит от ее практического воплощения*. Поэтому надо сразу оговорить те социальные критерии, по изменению которых можно будет судить о реализации государственной

ной политики и получаемых при этом результатах. С такой точки зрения конструктивность государственной политики усматривается в том, *насколько она способна:*

а) обеспечить рациональное и эффективное использование наличного ресурсного, производственного, трудового и интеллектуального потенциалов;

б) активизировать труд, непосредственно выходящий на интересы человека и реально влияющий на уровень и качество удовлетворения человеческих потребностей;

в) изменить условия, производительность и социальную результативность труда и, следовательно, увлечь за собой людей и создать факторы роста их благосостояния.

Смысл государственной политики, отвечающей таким критериям, представляется в следующем виде: *модернизация материального и духовного производства и социальных условий жизни на базе научно-технического прогресса, возможностей конверсии и взаимовыгодного разделения труда с другими странами.*

Это не броская политика, сулящая манну небесную, и ничего в ней нет нового, что не было бы уже испытано. Подобная политика в послевоенный период неуклонно проводится Японией, с 1973—1975 гг. — Западной Европой и США, что концентрировано представлено в тэтчеризме и рейганомике.

Предлагаемая государственная политика не отвергает, естественно, взаимодействия с мировым сообществом и помощь с его стороны, но *трезво оценивает реальные возможности помощи, ее последствия* и особенно нашу подготовленность к эффективному использованию любого, пусть даже незначительного, объема помощи. В противовес выпрашиванию чего-то и вытекающему из него унижению, она ставит во главу угла собственные силы, внушает людям чувство достоинства, гордости и веры в себя; создает условия для расширения и укрепления «среднего класса», выступающего реальной и заинтересованной силой правового государства и гражданского общества; вовлекает людей в дело и благодаря этому снимает политическую напряженность; способствует равноправному деловому и взаимовыгодному сотрудничеству как внутри страны — между республиками и регионами, так и вне ее — с другими странами.

Хотелось бы также отметить, что государственная политика, которая в состоянии всколыхнуть общество, вывести его из пара-

лича, заложить в него внутренние импульсы саморазвития, может быть только *комплексной, охватывающей все сферы человеческой жизнедеятельности*. При всем базисном характере экономики ее уровень и развитие определяются как собственно экономическими источниками и факторами, так (в не меньшей мере) и политическими, социальными, правовыми, национальными, нравственными, психологическими и еще многими другими регуляторами сознания и поведения человека. Забывать об этом — значит заранее лишать себя возможностей управлять общественными процессами.

Думается также, что государственная политика, преодолевающая кризис, должна быть четко определена *по приоритетам*, причем осязаемым, видимым каждому человеку. Иначе она не захватит людей, оставит их безразличными.

Я бы назвал (по убывающей) *следующие приоритеты*:

— обеспечение в достатке всем необходимым сельскохозяйственного производства, ибо без этого не помогут ни новые формы собственности, ни экономические механизмы;

— расширение и реконструкция продуктоперерабатывающей промышленности, холодильно-складского хозяйства и торговли;

— резкое совершенствование всей системы коммуникационного обслуживания страны — транспорт, связь, дороги;

— техническое переоснащение коммунального и жилищного хозяйства;

— коренное обновление основных фондов промышленности по производству товаров народного потребления (группа «Б»);

— и лишь на основе ощутимых сдвигов в упомянутых сферах и параллельно со сдвигами в них провести модернизацию промышленности группы «А» и в первую очередь *электронной и машиностроительной*. Самое актуальное здесь — уйти от наращивания добычи минерального сырья, вести всю работу за счет ресурсосберегающих техники и технологии.

Конечно, реализация подобной государственной политики возможна при определенных условиях и использовании уже опробованных в мире средств.

В числе *условий* прежде всего можно назвать следующие. В *государственно-правовом аспекте* — создание согласованного, в известной мере идентичного структурного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложив-

шуюся технологию экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией.

Заводы простаивают, земля не обрабатывается, а мы все доказываем и доказываем (на словах) друг другу свою правоту!

*В социально-психологическом аспекте* — это резкое изменение жизненных ориентиров, уход от иллюзий, маниловщины, ожиданий неизвестно откуда приходящей благодати, отказ от всего того, что не соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей. Прежде всего необходимо по-новому представить в общественном мнении такую самооценку, как *труд*, причем и физический, и умственный. Любой вид труда должен приобрести общественный авторитет. Если социально-психологическое восприятие труда не изменится, то трудно ожидать реально функционирующей рыночной экономики.

*К средствам* же можно отнести то, вокруг чего в последнее время затеян невообразимый шум и где произошла удивительная подмена явлений. Средства превратились в источник развития, стали преподносятся как некая панацея от всех зол.

Конечно, необходимо прежде всего *кардинальное изменение* практически всех элементов и взаимосвязей в воспроизводственной системе и создание подлинной экономики. Здесь и переход к рыночным механизмам, и разгосударствление, и многообразие форм собственности, и хозрасчетное соединение науки и практики, и формирование работающей финансовой, кредитной, валютной, бюджетной, банковской и иных систем, и укрепление защитной, правоохранной стороны государства, и пересмотр негодных организационных, в основном монопольных, форм промышленного производства, и многое другое. Но все это только средства, инициирующие труд и измеряемые, естественно, по их экономической и социальной эффективности.

Бесспорно, что крайне необходима *сильная государственная власть*, способная действительно воздействовать на общественные процессы. Ведь то, что сейчас наблюдается в стране, просто не позволяет говорить о какой-либо государственности, праве, власти, законности и прочих явлениях, без которых любая жизнь превращается в хаос и произвол сильного. В результате длительных политических передраг, маневров, игр у нас сформировались столь оригинальные структуры власти, и особенно взаимосвязи

между ними, что ни один вопрос на государственном уровне уже и не решается.

Важнейшее средство реализации государственной политики модернизации, как и любой другой, — *это кадры и система работы с ними*. Ситуация здесь противоречива: с одной стороны, всем известно, что в стране много талантливых и профессионально подготовленных людей, но с другой — для всех очевидно, что тасуются карты из одной колоды.

Следовало бы способствовать выходу на политическую (государственную) арену *новых людей*, которые не были бы связаны с коридорами власти прошлых времен и имена которых не ассоциировались бы с теми или иными одиозными замыслами и делами. Это должны быть действительно *профессионалы* по избранному виду деятельности (а не дилетанты «общего» руководства), причем подготовленные заранее, до выдвижения на должность; люди, авторитет и нравственность которых не запятнаны прислужничеством и корыстными поступками, для которых выдвижение есть признание их заслуг.

Представляется, что для круга новых политических деятелей и управленцев высшего уровня можно было бы организовать *специальную систему профессиональной подготовки и повышения квалификации* с ориентацией на мировые знания и опыт с соответствующей стажировкой за границей (модель Японии). Было бы хорошо, если бы подобная система работала под прямым патронатом Верховных Советов и президентов. Кроме того, жизнь требует изменения статуса, организации и порядка финансирования академических гуманитарных институтов в том ключе, чтобы они работали на реализацию государственной политики модернизации. Важно здесь не подменить и не смешать уровни подготовки кадров, что уже наблюдается. Менеджерский (экономический) уровень управления весьма отличается, особенно в условиях рынка, от государственного управления. Соответственно, и кадры должны готовиться по-разному. В общем, государственная политика модернизации, свободная от идеологических стереотипов, могла бы по-новому, с сугубо *профессиональных позиций* подойти к подбору и развитию кадров, особенно управленческих.

И, конечно, нельзя недооценивать роль *медиакратии* — власти информации, без поддержки которой надеяться на успех не приходится.

В заключение хотелось бы сказать о том, о чем у нас не принято говорить: *об измерении и оценке осуществимости* (результативности) государственной политики модернизации. Ключевое для любой политики состоит не в том, что надо, а в том, *как этого достигнуть*.

В общем-то, о том, что людям необходимо, они сами хорошо знают. Их потребности во многом объективны, хотя и развиваются под воздействием субъективных факторов. Проблемы обычно начинаются с того, что люди не умеют, не могут удовлетворить свои потребности. И здесь им нужна помощь государства, организующего материальные и интеллектуальные ресурсы общества. Но вся наша давняя беда состояла и состоит в том, что наше государство не имело и не имеет должных *обратных связей* с обществом. Обычно оно ограничивалось постулированием планов, программ, реформ, преобразований, решений, но мало интересовалось их реальным соответствием запросам и ресурсам людей и, главное, их действительным воплощением в жизнь.

Общество, люди должны *знать, чего ждать* от государственной политики модернизации, и, соответственно, видеть достигнутые результаты, источники успехов и причины провалов. К сожалению, о многом, что стало как бы естественным, принятым в развитых демократических странах, приходится лишь мечтать. Но хотелось бы, чтобы все, связанное с государственной политикой модернизации, было *институализировано*, приобрело характер политики в ее подлинном и высоком смысле. Тогда в конце концов можно будет сказать, что политика — это дело миллионов людей. С момента ее формирования и до подведения итогов практической реализации.

## ФРАГМЕНТЫ КОНЦЕПЦИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО И ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### Краткое содержание концепции<sup>1</sup>

Суть и смысл обоснованной концепции (теоретической модели) государственного управления, ее новые и принципиальные

<sup>1</sup> Печатается по: Теория государственного управления. Учебник. М.: Омега-Л, 2010. С. 12–14.

отличия от всего, что опубликовано или публикуется, состоит (в кратком выражении) в следующем:

1) в раскрытии *сущности* самого явления «государственное управление» и его составных частей. В противовес принятым понятиям, но в связи с историей государство рассматривается в качестве целостности (триединства) *территории, населения и власти*, т. е. как естественно-(природно)-общественное образование, форма, в которой состоялась и проходит жизнедеятельность разных народов, наций и этносов. Под управлением понимается целенаправленное, организующее, регулирующее воздействие (*влиятие*) носителей ресурсов (власти) на взаимодействия, сознание, поведение и деятельность других людей; в таком смысле управление есть *результат и продукт* управленческой деятельности (активности субъектов власти-управления), но не сама эта деятельность;

2) в исследовании государственного управления в рамках *комплекса явлений*, образуемых государством: «государство — государственная власть — государственный аппарат — государственное управление — государственная служба», что дало возможность выявить множество условий и факторов, определяющих государственное управление, его состояние и потенциал;

3) в четком *различии явлений*: «система государственного управления» и «система государственных органов (государственный аппарат)». В систему государственного управления включены наряду с государственным аппаратом *управляемые объекты* — деятельность людей по воспроизводству материальных, духовных продуктов и социальных условий жизни, другими словами по производству и использованию потребительских ценностей; тем самым обращено внимание на *объективные условия и элементы субъективного фактора*, в которых формируются и осуществляются управляющие воздействия, на характер *прямых и обратных связей* между государственными органами и их управляемыми объектами и выделены *критерии* производственной, экономической и социальной эффективности государственного управления;

4) в своеобразном *моделировании* (организации) государственного управления, куда отнесены (по порядку): «состояние (природа) общества—цели—функции—структура—процесс—принципы», что позволило обосновать *кругооборот* государственного управления, придав каждому его элементу должные предназначение,

содержание, механизмы реализации и результативность осуществления в объективной реальности; в такой логике элементы системы государственных органов, решения и действия последних становятся *соизмеримыми* по объективным и субъективным, целевым и ценностным, материальным и духовным, конъюнктурным и историческим критериям и показателям;

5) во включении в обеспечение реализации и рационализации государственного управления *обширной совокупности источников, ресурсов, средств и других явлений* материальной и духовной природы, что диктует необходимость исследования государственного управления в рамках предметов и методов многих общественных наук (философии, экономики, юриспруденции, информатики, психологии и т. д.), а в ряде случаев и других наук; в центр концепции поставлены многогранность и комплексность государственного управления.

Таким образом обоснован совершенно *новый*, но непосредственно *практический* взгляд на всю систему явлений, отношений и процессов, с которыми связано государственное управление, которое их воспринимает, отражает (объективизация) и в то же время оказывает на них управляемое воздействие (*объективация*). Имеется модель, использование которой открывает простор, разумеется, *теоретический*, для создания в России объективно обусловленного, субъективно обоснованного и социально эффективного государственного управления. Концепция не противоречит ни рынку, ни частной собственности, ни бизнесу (предпринимательству), ни местному самоуправлению, ни гражданскому обществу, ни правам и свободам человека, но она всех их *сводит в органическую систему жизнедеятельности людей*, осуществляемую ими на своей территории с учетом избранной ими государственной власти.

Убежден, что многое в дальнейшей судьбе нашей страны будет зависеть от того, как мы будем относиться к управлению, в том числе государственному, как освоим те управленческие знания, которые накоплены у нас и за рубежом, как организуем отбор, подготовку, развитие и оценку управленческих кадров, как общество в целом будет воспринимать управление в качестве неотъемлемого элемента сознания, поведения и деятельности каждого человека. Все большее усложнение нашей биосоциотехносферы требует от всех нас знаний, умений и ответственности.

## МНОГООБРАЗИЕ — УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОСТИ И ДИНАМИЗМА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Логично, что государство с одной стороны и по своим причинам, а общество — с другой весьма заинтересованы в том, чтобы в любой момент времени и перед лицом любых, даже самых неожиданных проблем система государственного управления всегда была *действенной, рациональной и эффективной*. Весь вопрос заключается в том, как этого добиться, какие использовать средства и ресурсы.

Историческое наследие здесь у нас довольно однозначное, и его нельзя недооценивать. В последние годы справедливо подвергается негативной оценке советская авторитарная бюрократия, которая превратила социалистическую идею свободы и равноправия трудящихся чуть ли не в свою противоположность. Но не лучшим было положение и в дореволюционный период. Приведу лишь несколько суждений, написанных в 1905 г. человеком, наверное лучше нас знавшим ситуацию в свое время: «При безмерном количестве «дел» всепроникающего бюрократического строя, упраздняющего самостоятельную работу граждан и нации, сознательное участие во всех этих миллионах дел фактически совершенно невозможно... В результате единственной действительной властью в стране является канцелярия... В довершение всего — это 50-летнее владычество бюрократии очень быстро произвело вредное воздействие на ее собственный персонал... В общем, получилось то явление, что всевластный правящий класс бюрократии, по личным качествам, начал становиться гораздо ниже «управляемых»<sup>2</sup>.

Ахиллесовой пятой нашего государственного управления, независимо от его формационных особенностей, фактически всегда были *единообразие, центризм, унифицированность, безответственность первых лиц, формализм*, которые не придавали ему ни устойчивости, ни динамики. Неустойчивость происходила (да и происходит) потому, что при унифицированности элементов, государ-

<sup>1</sup> Печатается по: Теория государственного управления. Курс лекций. 2-е изд., доп. Омега-Л, 2004. С. 155–162.

<sup>2</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 398–399.

ственные органы схватывают адекватно *только отдельные* стороны, моменты управляемой действительности, в то время как другие проявления просто втискиваются в искусственно созданные для них структуры, формы и методы. Естественно, что все искусственное (шаблонированное) им мешает, они хотят из него вырваться, уйти, уклониться от него. Управление становится как бы чужим, враждебным управляемым объектам.

Для сохранения и навязывания *искусственного* государственным органам приходится постоянно бороться с отклонениями, преодолевать сопротивление среды. В результате система государственного управления погружается в состояние напряженности, зыбкости, внутренней конфликтности. Но поскольку жизнь всегда оказывается сильнее любых догм и канонов и рано или поздно прорывает их сеть, то государственное управление подвергается таким «спазмам» и деформациям, которые вообще надолго выводят его из строя. Оно сотрясается революциями, пустыми, надуманными реформами, а общество теряет управляемость.

Динамизм государственного управления утрачивается по той причине, что участниками управленческих процессов всегда являются люди и любая унификация их отношений ведет к закостенению, формализации и омертвлению жизни. Не срабатывают здесь даже периодические реформы, пусть самого радикального свойства, ибо и они часто охватывают лишь отдельный круг явлений, оставляя многие вне преобразований, и как правило не продвигают развитие, а лишь компенсируют его отсутствие и к тому же влекут за собой существенные и безвозвратные общественные издержки.

Выход существует, он найден многими странами, но в наших условиях требует совершенно *нового мышления*, фактически прорыва традиционных подходов. Речь идет не просто о реализации концепций (в мировой трактовке) разделения власти, федерализма, децентрализации, деконцентрации и других в государственном управлении. Имеется в виду *признание системы государственного управления в качестве органической системы, составные части и элементы которой многообразны и способны к непрерывному саморазвитию*.

Разумеется, что статусы государственных органов и государственных должностей — это *юридические* установления, и в извест-

ной мере они должны быть стабильными, но реальное функционирование им задается людьми, теми, кто в этих органах служит и эти должности замещает. Поэтому ни один однотипный орган и ни одна однотипная должность не реализуются абсолютно одинаковым образом. Их человеческий потенциал предопределяет *многообразие* конкретных и дифференцированных способов, форм, методов, операций и процедур по созданию и реализации управляющих воздействий. Самое большее, к чему реально здесь можно стремиться, видимо, состоит в том, чтобы путем установления компетенции государственного органа, обязанностей и полномочий по государственной должности ограничивать произвол и добиваться согласования управленческих решений и действий. Творчество же всегда будет оставаться за человеком.

*Первая проблема*, которая при этом возникает, заключается в том, каким образом и насколько система субъекта государственного управления *может охватывать и воспроизводить* систему многообразных управляемых объектов. При ее рассмотрении нередко ссылаются на кибернетический закон У.Р. Эшби, согласно которому для обеспечения гомеостаза динамической системы необходимо, чтобы многообразие управляющих параметров соответствовало многообразию составляющих управляемых объектов. Закон этот, в общем, верен для кибернетических систем, но при применении в государственном управлении он нуждается в *поправках на способность управляемых объектов к самоорганизации и самоуправлению*.

Значит, субъект государственного управления не должен буквально повторять или воспроизводить в себе развивающееся многообразие общественной жизни. Вместе с тем он не может и не реагировать на происходящее и оставаться как бы в стороне. Решение такой дилеммы видится в том, чтобы, с одной стороны, ограничить разумными и достаточными пределами вмешательство государственного управления в общественную жизнедеятельность людей, дав *простор* ее естественным законам и формам, а с другой — сделать весьма многообразными и адаптационными сами управленческие процессы. Главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов — найти в управляемых объектах *управляющие и контрольные параметры*, а также «критические» (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние.

*Вторая проблема* заключается в придании субъекту государственного управления такой *конфигурации и таких свойств*, которые бы, во-первых, позволяли использовать совокупную мощь государственного управления наиболее рационально и эффективно, а во-вторых, способствовали интеллектуальному усилению этой мощи при снижении удельного веса материальных затрат на нее. Первая часть данной проблемы требует умелого распределения целей и функций государственного управления по иерархической пирамиде государственных органов и должностей, причем распределения как по вертикали — принципы федерализма и самоуправления, так и по горизонтали — принципы специализации и комплексности управления. Необходимо слаженное и скоординированное развитие самостоятельности и ответственности человека, общественных самоуправленческих механизмов, общественного управления, менеджмента, местного самоуправления и государственного управления.

Логично, что многообразие форм и видов собственности, рынок, международный обмен предполагают и предопределяют многообразие организационных структур хозяйствования — ведения экономических и социальных процессов. Ими могут быть как крупные, диверсифицированные концерны, консорциумы, ассоциации, научно-производственные и производственные объединения, агропромышленные комплексы и фирмы, так и одновременно, рядом с ними и даже в их структуре — средние и мелкие предприятия, вплоть до основанных на семейном труде. Все зависит от объемов и технологии деятельности, охватывающей стадии производства, распределения, обмена и потребления.

Вторая часть названной проблемы обуславливает актуальность создания системы *по развитию человеческого потенциала* государственного управления. Здесь необходим комплексный подход, предполагающий управленческую подготовку не только собственно управленческих кадров либо государственных служащих для государственного управления, что у нас традиционно подразумевается, но и тех, кто находится в управляемых объектах, ориентируется на управляющие воздействия и воспринимает их. Ведь если те, кто по разным основаниям и причинам включается в управленческие процессы, не будут понимать значения и смысла государственного управления, не смогут разделять его идеологии и ценностей, проводимой им государственной политики, то трудно

надеяться на то, что государство сможет реализовать объективно стоящие перед ним цели. Как это ни странно прозвучит, но вся система образования, воспитания и информации в обществе должна постоянно и неуклонно проводить линию *на формирование управленческой культуры всех людей*. Разумеется, не только ее, но вообще культуры, всех ее видов.

В качестве примера приведем обзор известной всему миру японской «мягкой» системы управления, сделанный ученым из США. Эта система является зеркальным отражением глубоких исторических традиций в отношениях между людьми на всех уровнях, которые вплетены в ткань современного общества посредством семейных, школьных, корпоративных связей (школа—университет, университет—компания, компания—поставщик, бизнес—правительство, промышленность—торговля, корпорация—банк, торговая ассоциация—правительственный департамент и т. д.). Эти связи составлены из многообразной и всеохватывающей мозаики личных отношений, коллективной работы, совместной учебы, одинакового социального происхождения. В японской культуре информация, ценностные установки, традиции, навыки становятся инструментами выработки и достижения общих целей<sup>1</sup>. Вот понимание связанности управления с обществом, а общества с управлением.

*Третью*, в известной мере обобщающую, проблему можно сформулировать в виде *набора правил*, которые должны быть разработаны и реально использоваться для обеспечения многообразия и целостности системы государственного управления. Не претендуя на исчерпывающий перечень, хотелось бы предложить следующие правила дифференциации и согласования различных элементов государственного управления, способные придать устойчивость и динамизм соответствующей системе.

*При формировании «древа» целей:*

- четкое выделение главной цели, ради осуществления которой что-то создается в государственном управлении;
- правильное определение обеспечивающих целей (целей-средств), достижение которых способствует главной цели;
- прогностический учет производных или побочных целей, которые могут возникнуть при реализации главной и обеспечиваю-

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

шей цели и увести подсистему или ее отдельные элементы в сторону.

*При построении функциональной структуры:*

- предоставление подсистеме государственных органов (либо одному органу) управленческих функций, совместимых по направленности, предмету, содержанию и формам осуществления;
- сосредоточение в подсистеме достаточно насыщенного, концентрированного объема управленческих функций, позволяющего самостоятельно реализовывать комплексные управленческие задачи;
- обеспечение достаточного разнообразия управленческих функций с тем, чтобы они в общей совокупности и комбинировании отдельных из них соответствовали месту, роли и целям подсистемы управления;
- «наполнение» управленческих функций адекватными их содержанию и объему организационными, юридическими, информационными и иными ресурсами.

*При создании организационной структуры:*

- распределение общего объема организационного потенциала по вертикали и по горизонтали таким образом, чтобы общее, коллективное осуществление управленческих функций и полномочий подсистемы управления органично сочеталось с индивидуальным и ответственным ведением конкретной управленческой работы;
- установление отчетливо видимых субординационных взаимосвязей, вычленяющих руководящие центры, оперативно исполнительские процессы, обслуживающие действия, линии подчинения и контроля;
- обязательное формирование координационных, горизонтальных взаимосвязей между одно- и разновидовыми элементами с тем, чтобы они имели значительный объем свободного, самостоятельного согласования своих действий;
- неременное выделение реординационных (инициирующих снизу) взаимосвязей, обеспечивающих самостоятельность и самоуправляемость нижестоящих элементов, а также их способность влиять на вышестоящие;
- согласованное «расположение» человеческого субстрата организационной структуры и технических средств управления, ведущее к повышению продуктивности управленческих усилий.

*При организации управленческой деятельности:*

- обеспечение совпадения социальной роли элементов государственного управления и возможностей людей, призванных его реализовывать;
- использование многообразных форм и методов осуществления одного и того же элемента государственного управления;
- последовательная ориентация при работе с элементами государственного управления на их информационное, психологическое и педагогическое восприятие всеми участниками управленческих процессов.

Системное освоение *всего лишь* названных правил может способствовать развитию многообразия государственного управления и придания ему необходимых устойчивости и динамики.

## СТРУКТУРА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ<sup>1</sup>

Правовое регулирование государственного управления состоит из множества разнообразных правовых нормативных актов. Многообразие усиливается и тем, что в правовом регулировании применяются разные решения одних и тех же проблем. В одних случаях правовой статус государственных органов и органов местного самоуправления устанавливается при их создании (образовании). Это способствует более-менее полному описанию соответствующих вопросов. В других случаях при возникновении необходимости вносятся изменения в правовой статус существующих органов. Подобное делается довольно часто, поскольку в практике функционирования того или иного органа обычно обнаруживается недостаток управленческих функций либо полномочий, а то и потенциала персонала. В третьих случаях имеет место установление порядка ведения определенного вопроса и возложение его на соответствующий орган (тоже широко принятый метод).

В общем структура правового регулирования государственно-го управления формируется под влиянием *двух и как бы встречающихся* моментов. В одном направлении — это объективно сложившиеся формы (правовые акты) правового регулирования, кото-

---

<sup>1</sup> Печатается по: Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд. М.: Омега-Л, С. 302–305.

рые сами конституционно и законодательно закреплены, в другом — характер самих элементов, процессов и отношений государственного управления, диктующий *содержание* правового регулирования государственного управления. О последнем хотелось бы сказать подробнее, ибо в нем многое связано с типичностью и уникальностью в государственном управлении. Разумеется, что те элементы государственного управления, которые обладают универсальностью, широко и систематически применяются в управленческой деятельности, являются наиболее актуальными и определяющими в управлении, должны подлежать *полному и единообразному* правовому регулированию. Особо это относится к тем элементам государственного управления, которые имеют общегосударственный характер, обеспечивают проведение в жизнь единой государственной политики.

В то же время применение уникальных элементов государственного управления или тех сторон, граней типичных элементов, которые уникальны, требует простора, инициативы, самостоятельности. Здесь строгая правовая регламентация и невозможна, и излишня, ибо способна «погасить» конструктивные возможности уникальных элементов в неповторимой, своеобразной управленческой ситуации. Но если нецелесообразно подвергать правовому регулированию сами элементы, *то способности, процедуры, границы «поля» их применения должны регулироваться*. Законность в управлении не может не предполагать определенные рамки и масштабы, содержание и ответственность самостоятельной управленческой деятельности. Отсюда актуальность так называемых *административных процедур*.

Поэтому структура правового регулирования государственного управления должна быть такой, чтобы каждому из элементов государственного управления была придана та правовая форма, которая соответствует его сущности и предназначению и обеспечивает его эффективную реализацию. Исходя из этого она включает в себя:

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

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

в) *внутриподсистемное* нормативное регулирование управленческих процессов, осуществляемое органами исполнительной власти общей и специальной компетенции;

г) *самоуправленческое регулирование* в рамках небольших территорий, где можно непосредственно выразить волю населения;

д) *правоохранительное регулирование* управленческих процессов, идущее по линии контрольных и правоохранительных органов, призванное гарантировать и защищать права и свободы людей, установленные принципы и институты в государственном управлении.

Следует, наконец, отметить, что в правовом регулировании государственного управления важная роль отводится (в равной мере) как нормам материальным, т. е. описывающим, фиксирующим и закрепляющим его элементы, так и нормам *процессуальным*, раскрывающим порядок, процедуры, стадии и формы применения данных элементов в управленческой практике, а также *правовым механизмам*, обеспечивающим их реальное, полное и эффективное проявление в жизни. Это — *регламенты* функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, правила и стандарты управленческой деятельности, различные социальные и информационные технологии управления и т. д. Актуальным является освоение новых технологий, дающих прирост качества государственного управления. И здесь без поддержки авторитета и силы права не обойтись. Как и в правовом оформлении «статичных» параметров элементов государственного управления, правовое регулирование процесса их применения предполагает четкое и продуманное различие типичного и уникального, необходимого и желаемого, обязательного и допустимого.

Все это обуславливает, с одной стороны, самостоятельность и специфичность каждого вида правовой регуляции, а с другой — определенную взаимосвязь и согласованность между видами. Любые крайности в данном вопросе чреваты нарушением системных зависимостей и могут породить нежелательные явления, в частности структурные напряжения. Особо опасными могут быть ве-

домственность и местничество, выступающие, как правило, антиподом целостности государственного управления.

Сам *процесс* правового регулирования государственного управления должен быть *системно организован*. При его осуществлении необходимо добиваться возможной взаимосвязи: *по времени* издания правовых актов, определяющих правовой статус подсистем государственного управления; *по содержанию* самих правовых норм, регулирующих однотипные или близкие управленческие явления, процессы и отношения; *по органам*, которые составляют территориальные, отраслевые, функциональные и иные подсистемы государственного управления; *по юридической силе* правовых актов, относящихся к одному уровню организационной структуры государственного управления.

## СМЫСЛ ОБЪЕКТИВАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Наряду с объективизацией государственного управления актуален *обратный процесс* превращения субъективности управленческих решений в объективную действительность — это процесс *объективации*, состоящий из двух моментов: во-первых, реализации того, что представлено в управленческом решении в виде идеи, замысла, модели, проекта, программы, плана, задания, поручения и т. д., *в реальную жизнь*, в сознание, поведение и деятельность людей, в состояние управляемых объектов, и, во-вторых, *измерения и оценки* того, что же получилось в итоге, в каком объеме и качестве достигнуты поставленные цели. Посредством данного процесса удается *установить*, насколько субъективное превратилось в объективное и какие ошибки и упущения были сделаны при объективизации управления, а также реализации принятых управленческих решений. Объективация является важнейшим и основным *свидетельством того*, что управление действительно связано с жизнью людей, их нуждами и помогает в их удовлетворении. Она раскрывает конструктивные, созидательные (или наоборот) возможности управления и сигнализирует обществу (по принципу обратной связи) о его состоянии.

---

<sup>1</sup> Печатается по: Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд. М., 2002. С. 456–462.

Вся проблема заключается в том, *где и в чем фиксируется конечный итог объективации*. Это есть основа основ концепции, ибо одни следствия будут, если такой итог искать в самом субъекте государственного управления, скажем, вышестоящие органы в поведении и деятельности нижестоящих, и совсем другой, когда данный итог проявится в управляемых объектах — в состоянии множества процессов и поведения людей, образующих воспроизводственную жизнь общества. Отсюда следует и подход к эффективности и ее критериям.

Управление все еще *отождествляется* с видами воспроизводственной деятельности, на входе которых есть какие-то цели и ресурсы (затраты), а на выходе товар, услуги, прибыль. Момент власти превращается не в фактор организации и регулирования, а непосредственно *в источник* услуги и прибыли. Объективация никогда не может быть абсолютной, поскольку при реализации управленческих решений почти всегда возникают препятствия или ограничения в виде недостатка знаний и информации, ресурсов и методов, желания и настойчивости, других обстоятельств, которые часто трудно прогнозировать. Тем самым объективация управления является в большинстве случаев *относительной*, что следует понимать и рассматривать как неизбежное и естественное.

Вместе с тем существует реальная проблема *меры относительности* объективации, указывающая, *насколько, как и с какими результатами* реализуются в жизни управленческие решения и, логично, как управление выполняет в обществе свою социальную роль. Надо знать каждую меру, уметь ее измерять и оценивать, поскольку общество на все виды и формы управления выделяет большие средства — материальные, финансовые, информационные и человеческие.

Объективация управления представляет собой *объемный и сложный процесс*, и необходимо видеть его общие и частные параметры, а также ступени, ведущие от частного (локального) к общему. Конечно, для значительного числа управленческих решений и действий их объективация может наступать как в пределах субъекта государственного управления, так и в рамках даже отдельного органа. Например, назначение на государственную должность, выделение финансовых ресурсов для определенных целей, реорганизация структур, отмена незаконных управленческих актов и другие

вопросы. Нередко в этом и видят суть объективации и ограничивают ее познание анализом этих процессов.

Но подлинную общественную ценность объективация управления приобретает в *управляемых объектах*, в области воспроизводства материальных и духовных продуктов и социальных условий жизни. Только тогда, когда экономический, социальный и духовный процессы удовлетворяют общественные, коллективные и личные потребности и интересы, характеризуются должной динамикой и устойчивостью, способствуют общественному прогрессу, можно полагать, что управление есть на самом деле, его направляющий, организующий и регулирующий потенциал практически проявляется, а управленческие решения и действия реализуются в жизни.

Объективация государственного управления (в отличие от других видов управления) имеет *специфические проявления*. Прежде всего она происходит *в масштабах всего общества*, осуществляется во всех его сферах. И принципиально важно иметь равномерную, согласованную объективацию, способствующую тому, чтобы *все области* общественной жизни развивались взаимосвязанно, скоординированно и в едином ритме. Ускоренное («опережающее») развитие какой-либо одной или двух областей общественной жизни при отставании или замедлении других рано или поздно приводит к тому, что отставшие области не могут пользоваться результатами ушедших вперед, а передовые, в свою очередь, теряют резервы, взаимосвязи, и их рывок в целом дает незначительную пользу обществу, хотя затрат на него понесено порой довольно много.

Взаимозависимости между всеми сферами общества, внутри сфер, между всеми общественными ячейками представляют собой основной *фактор целостности* общества, ведущий источник его развития и определяющую парадигму государственного управления. Об этом не стоит никогда забывать, даже если управление осуществляется в маленьком городе или поселке, ибо допускаемые здесь ошибки очень дорого обходятся обществу и конкретным людям.

Из сущности государства, выступающего структурой, которая олицетворяет единство, суверенность общества, вытекает следующий важный момент, раскрывающий объективацию государственного управления. Имеются в виду *исторический смысл и зна-*

чение объективации, при которой получаемые результаты и последствия не носят скоротечный, сиюминутный характер, а обладают устойчивостью во времени и пространстве, способностью к нарастающему воспроизводству и обеспечению (гарантированию) прогрессивного общественного развития. Дело в том, что по многим управленческим решениям и действиям может наступать неоднозначная, противоречивая объективация, напоминающая кривую с подъемами и спадами. Есть соблазн выдавать за результаты управления только участки подъемов, относя спады к объективным причинам, якобы не зависимым от управления. При таком выборочном подходе для государственного управления складывается благоприятная картина (достаточно послушать бодрые заявления различных руководителей), в то время как общественные процессы вызывают тревогу у людей, специалистов и не соответствуют запросам общества.

При объективации государственного управления большое значение имеет также *соотношение между прямыми результатами управления и побочными, косвенными*, которые вроде бы не прогнозировались, не предполагались, но объективно возникают. Прямые результаты связаны обычно с *целями* управления и свидетельствуют о том, насколько полно и разумно эти цели воплотились в общественной жизнедеятельности людей и что они принесли им. Побочные же результаты имеют более глубокий смысл и раскрывают саму *обусловленность и обоснованность* целей управления, их связанность с другими общественными явлениями. Выявление результатов управления требует серьезной работы. Здесь аналитиков подстерегают две крайности: можно, с одной стороны, все, что произошло или происходит в обществе, выдавать за осуществление управления, хотя многое имеет чисто *объективные источники*, а с другой — игнорировать управление и считать происходящее в обществе только следствием действия объективных, возможно и стихийных механизмов.

И еще один момент. Поскольку государственное управление осуществляется в пределах субъективного фактора и ради него (оно есть воздействие одних людей на других во имя их интересов), то при его объективации во внимание должны приниматься, главным образом, *социальные результаты и последствия*, не просто производственные, технологические и экономические показатели, а их преломление, в одном аспекте, через обеспечение потреб-

ностей общества и поддержание его целостности и динамики, а в другом — через удовлетворение запросов людей, создание им условий для трудовой и благополучной жизни, сохранение здоровья и нравственной чистоты. Значит, объективация государственного управления имеет многоэлементное содержание, воплощается в огромном разнообразии предметов, явлений и процессов, актуальных для жизни общества и отдельных граждан.

## КОМПЛЕКСНЫЙ ХАРАКТЕР РЕЗУЛЬТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Проблема измерения объективации государственного управления опирается прежде всего в понимание и выделение результатов управления — *объективных фактов управления*. Ведь в обществе действует множество видов управления и механизмов объективной саморегуляции, которые только в совокупности придают ему определенный *уровень управляемости*. Поэтому очень непросто в многообразии реальной жизни выделить собственно государственное управление, найти результат именно его активности и силы (управленческих решений и действий), измерить и оценить этот результат. Здесь отчетливо видятся, прежде всего, три аспекта соответствующего анализа.

Первый состоит в выяснении того, *действительно ли возник результат государственного управления*. Или, иными словами, то, что происходит и получается в обществе, является ли на самом деле результатом государственного управления, а не действиями других общественных компонентов. Нередко влияние естественно-природных и общественно-исторических закономерностей и сил, а то и просто стечение определенных обстоятельств, чисто случайных, выдают за результаты государственного управления. То же происходит, когда срабатывают саморегулятивные механизмы управляемых объектов, но это выдается как бы за воздействие органов государственной власти или местного самоуправления. Кроме того, порой на один и тот же управляемый объект воздействует несколько субъектов различных видов управления, отчего возможна подмена зависимостей от управленческих реше-

<sup>1</sup> Печатается по: Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд. М., 2002. С. 462–466.

ний и действий и возникших результатов управления. А для оценки рациональности государственного управления необходимо знание конкретной зависимости между управленческими актами и порождаемыми ими результатами.

Второй аспект связан с поиском и определением *источника результата управления*. В государственном управлении действуют различные органы, юридические документы, организационные меры разного уровня, многообразные ресурсы, методы, знания, инициативы и воля многих людей и т. д. В итоге они способны давать определенный результат.

И вот здесь целесообразно выявление того, *что же из всего* вовлеченного в управленческие процессы выступило *действительным* источником соответствующего конкретного результата управления: профессионализм ли и талант управляющих, который стоит осознать и оценить, качество ли правовых документов, свидетельствующее о развитости и хорошем уровне законодательства, или подобное явилось следствием чрезмерных материальных и финансовых затрат, сверхнапряжения многих людей или какие-либо другие основания? Для анализа управления актуальны как достигнутый результат государственного управления, так и его конкретный источник.

Тем более что у нас имеется горький опыт того, как в действительности достигнутое за счет разрушения природы и человеческого потенциала выдавалось за результаты мудрости вождей — управляющих. Знаменитое «мы за ценой не постоим», которым даже гордились, при объективном просчете оказывалось не чем иным, как умышленным самообманом, ибо *цена любого деяния всегда существует, имеет значение*, и за нее приходится платить не только втридорога, но и очень длительное время, нередко и веками.

Третий аспект заключается в *наличествовании сочлененности, взаимозависимости* между целями (задачами), представлениями и моделями, заложенными в управленческих решениях и действиях, и реально полученными результатами государственного управления. Такая связь крайне важна, иначе вообще нет смысла говорить о какой-либо социальной ценности и эффективности управления. Как известно, в самых сложных, предельно критических, экстремальных ситуациях общество, его отдельные структурные части благодаря разуму и усилиям людей как-то сохраняются,

выживают, даже получают развитие. Но все это вряд ли можно напрямую ставить в заслугу управлению, по крайней мере всем его звеньям. Надо достоверно выверять, что же в подобных ситуациях вершило управление, какие ставило цели, формулировало задачи и как их практически осуществляло.

Причем необходимо учитывать определенные *временные пределы такой сочлененности*. А то у нас вошло чуть ли не в привычку, с которой люди почти смирились, когда руководители все обещают и обещают. Прозвучали одни обещания, прошло время — они не исполнились, провозглашают новые, если уже позабыты предыдущие, или повторяют старые, но их реализацию вновь откладывают на далекое будущее. Благо, в жизни, особенно «на стороне», всегда можно сыскать причины, которые якобы помешали осуществить задуманное и решенное (формально). Или второй прием: ставились одни цели и задачи, а получились совершенно другие результаты, которые выдают за искомые, ибо они приемлемы для людей.

Констатация результата управления как объективной данности, реального факта, состоявшегося события, определение его источника и детерминирующих связей выдвигает проблему *характеристики результата управления*. Именно характеристика результата государственного управления является процессом его соотнесения с телеологическими (целевыми), социальными, нравственными и иными ожиданиями (замыслами, мечтами, планами) и обнаружения, таким образом, его *общественной и частной актуальности и ценности*. Подобная (итоговая) информация выступает предпосылкой и основой для последующего сравнительного измерения издержек на управление и результатов управления и получения соответствующих представлений о рациональности и эффективности государственного управления.

Получение достоверной, тем более полной характеристики результатов управления представляет собой сложную задачу. Суть ее заключается в том, что различные большие или малые объекты управления со своими управляющими компонентами производят на «выходе» *различную продукцию* со своей потребительской ценностью. Тут многое зависит от того, насколько государство сочленено с обществом, какими его сферами и в каком объеме оно управляет. Каждый орган и каждая подсистема органов должны

производить тот результат управления, ради которого они созданы и получение которого предусмотрено в их компетенции.

Следует особо подчеркнуть, что в государственном управлении результат управления имеет *обобщающий, суммируемый характер*. Он учитывает, разумеется, те результаты управления, которые производятся самоуправленческими механизмами (общественным самоуправлением), управленческим потенциалом общественных объединений, менеджментом, местным самоуправлением. Но для государственного управления на первом месте стоит проблема выявления обобщающего результата и его оценки *с точки зрения интересов общества, человека и исторической перспективы их развития*. В любой сфере общества управление призвано приносить необходимый результат управления. Вместе с тем столь же актуально соединение результатов и превращение их в совокупный результат общественного прогресса.

Как жизнь каждого человека, так и жизнь общества отличается многогранностью и изменчивостью, в ней все важно, что и должно учитывать государственное управление, в каких бы структурах и на каких бы уровнях оно не осуществлялось. Значит, результат государственного управления при его общественном измерении и оценке обязан получать *комплексную характеристику*, дающую возможность видеть его значение и влияние для общества в целом. Это не перекрывает и не отрицает других измерений и оценок (технологических, производственных, экономических, духовных, политических, экономических и т. д.), но дает главное: *раскрывает вклад государства в самосохранение и развитие Отечества*. Можно сказать, что результатов управления по своему характеру (объективному выражению и субъективной оценке) имеется немало, ибо они дифференцируются и конкретизируются в зависимости от систем управления. И каждый значим в соответствующих *пределах*. Одновременно системная организация общества предполагает и *системное суммирование* результатов, выполняемое государственным управлением, которые только *при комплексном обобщении* свидетельствуют о своей сущности и роли в общественном движении. Не может быть последнего, если результаты управления взаимно поглощают друг друга или если один результат управления получается не вследствие, а за счет другого. Именно положительная совокупность результатов управления есть реальный источник благополучия и гармоничности общества.

## ВИДЫ ЭФФЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Эффекты управления принадлежат к числу *наименее проработанных* в теории государственного управления и применяемых на практике, что более чем странно, поскольку кажется, что обществу в целом, каждому управляющему, да и управляемому должно быть интересно, *что же получается в итоге из затрат на управление и осуществление всех его решений и действий*. Нельзя же в самом деле жить десятилетиями, повсеместно наблюдать управление, постоянно говорить о его совершенствовании (улучшении) и не иметь достаточной информации о его эффективности, к тому же и не стремиться ее измерять!

Многие факты свидетельствуют о том, что именно данное обстоятельство выступает причиной *слабого, иллюзорного и обманчивого* государственного управления. Политики часто много обещают хорошего, сулят блага, но в реальности мечты и планы оказываются несбывшимися, силы бессмысленно растраченными, важные общественные и частные ценности разрушенными. Поэтому вопрос об эффектах управления представляет собой вопрос *жизненно-практический*, непосредственно связанный с объективацией государственного управления.

Между тем не только решить его, но и подойти к нему оказывается очень сложно. Американские исследователи посвятили этому вопросу солидную книгу<sup>2</sup>, много внимания в своей работе ему отвел Ф. Шамхалов<sup>3</sup>, пишут об этом и другие авторы<sup>4</sup>. Но во всем проявляется «давление» *идеологии менеджмента* (экономики), вследствие чего эффективность отождествляется с производительностью, производительность — непосредственно и главным образом с производством материальных продуктов и в итоге с соотношением затрат и материалов в процессе труда и полученного результата, опять же какой-то потребительской ценности (дохода, прибыли и т. п.). На государственное управление общественны-

<sup>1</sup> Печатается по: Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд. М., 2002. С. 466–472.

<sup>2</sup> См.: Эффективность государственного управления / Пер. с англ. М.: Консалтбанкир, 1998.

<sup>3</sup> См.: Шамхалов Ф. Теория государственного управления. М.: Экономика, 2002. С. 527–612.

<sup>4</sup> Васькин А.А. Оценка эффективности управленческого труда. М.: Компания Спутник, 1999 и др. работы.

ми процессами посредством государственной политики, законодательства, программирования, организации и регуляции переносят *методологию управления государственной собственностью в условиях рынка* (в том числе глобального), что является всего лишь его *частью*. Спору нет, что там, где речь идет об использовании материально-финансовых ресурсов, должны определяться и соответствующие материально-финансовые результаты.

Управление же есть *продукт сознания и воли* людей, интеллектуальное явление, представляющее собой вклад знаний, опыта и таланта людей власти в воспроизводственную деятельность. Оно организует и регулирует использование множества ресурсов, и его собственное ресурсопотребление (затраты на управление) несоизмеримо с ресурсами общества, которыми оно управляет. Тем более что абсолютное большинство управленческих решений и действий адресовано другим, а обществу надо знать эффективность самого управления как системы управляющих воздействий. Кстати, если бы это удалось сделать, то, может быть, по другому бы смотрелась и эффективность субъектов менеджмента. А то в государственном управлении затраты на управление выделены (в бюджетах), а в предпринимательстве они не имеют публичного выражения. И когда сравниваются крупные управленческие подсистемы, например корпорация и административная территория, то объективно определить, что лучше и дешевле управляется, практически невозможно.

*Эффект* есть сумма (сложение) двух моментов: во-первых, *разницы* между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном «сальдо», т. е. о пользе, принесенной человеческими усилиями; и во-вторых, *способности этой разницы удовлетворять* реальные жизненные потребности общества, людей. Нет эффекта от любого вида деятельности, если вследствие ее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни. Но нет его и тогда, когда прирост имеется, однако он «пустой», ибо не используется для нужд людей, решения их проблем (валяется где-то на полках, складах или в архивах, существует бесцельно и бессмысленно).

Различные государственные органы и органы местного самоуправления управляют многообразными видами управляемых объектов. Многие из них являются управляющими «параметрами» для целого ряда государственных предприятий, учреждений и органи-

заций. Естественно, что эффект управления в каждом из управляемых объектов *своеобразен*.

Первый, назовем его *производственный эффект*, возникает тогда, когда тот или иной управляемый объект призван производить *строго определенную продукцию* или оказывать такую же четко обозначенную социальную услугу (скажем, снабжение водой, электричеством, газом и т. д.). Такой эффект управления (выражаемый в результатах деятельности управляемых объектов) заключается в соотношении результатов, полученных на выходе продукта (услуги) из стадии производства, и затрат на его изготовление (осуществление). Он связан, как правило, с *внутренней* (в рамках данного управляемого объекта) организацией труда, имеет технологический характер и измеряется по *нормативно-стоимостно-затратным показателям*. Подобное присуще обычно натуральному или автарктному хозяйству, структурным подразделениям в каком-либо кооперированном производстве.

Производственный эффект был главным в централизованной плановой экономике, при которой предприятиям (организациям) задавали номенклатурно-натуральные (или ассортиментно-натуральные) показатели, подлежащие обязательному выполнению. Дальнейшая судьба произведенного продукта (качества услуги) мало интересовала производителя и соответствующий государственный орган, который управлял им. Кстати, подобным органом могло быть и министерство, которому планировались объемы и структура производимой продукции. Итог ориентации на производственный эффект известен: в обществе — инфляция, дефицит, полупустой рынок, а в сфере производства — высокие показатели и неплохие доходы даже самых отстающих предприятий, производящих никому не нужную продукцию. Переход к рыночной экономике, бесспорно, *ломает* данную ситуацию, но не для всех управляемых объектов. Ряд из них и в стадии производства, и в сфере социальных услуг сохраняет ориентацию на производственный эффект. Поэтому необходимо постоянное совершенствование тех критериев и показателей, которые бы и производственному эффекту придавали сравнимые экономические и социальные характеристики.

В мире, где давно признаны *постулаты свободных рыночных отношений*, практически нигде не считается достаточным произвести продукт (подготовить услугу), поскольку его необходимо

ввести в стадию обращения (распределения и обмена) и реализовать покупателю (носителю потребности и средств на ее удовлетворение). Тем самым для большинства производителей воспроизводственный цикл завершается в момент не производства, а совершения акта купли-продажи. Именно в нем кончается путь движения продукта (услуги) и возникает второй вид эффекта управления – *экономический*.

Этот эффект имеет *более глубокий и многогранный смысл*, чем производственный. Главное: он свидетельствует *о встрече* продукта (услуги) и потребности на него, о соотношении в обществе предложения и спроса на тот или иной продукт (услугу) и фиксирует для производителя все стадии воспроизводственного процесса. Производитель получает реальную плату за произведенный продукт (услугу) – возврат затраченных ресурсов и плюс доход – и может начинать новое и расширенное производство. Благодаря таким *прямым и обратным связям* экономика приобретает необходимую ей динамику и самоуправляемость. Получение экономического эффекта является основной целью всех производителей в рыночной экономике, и вполне логично, что на это направлены усилия соответствующих субъектов управления, в том числе и государственного управления.

Вместе с тем, признавая большое значение экономического эффекта для анализа и оценки эффектов управления во многих управляемых объектах и управляющих подсистемах, *не стоит его идеализировать либо абсолютизировать*. Его достоверность напрямую связана с рациональностью рыночной экономики, в которой всегда имеются производители-монополисты, искусственное завышение цен, преувеличенное рекламное представление продуктов (услуг), порой дефицит того или иного товара и все другое, присущее реальным экономическим процессам. Нельзя забывать и об экономических правонарушениях, совершаемых почти на каждом шагу. Поэтому государство должно не только вырабатывать наиболее рациональные правила экономического поведения, но и контролировать их соблюдение, в том числе и посредством отслеживания экономического эффекта управления.

Для общества большой интерес заключается не только в стадиях производства, распределения и обмена, *но и в стадии потребления*, которая имеет свои *экономические, социальные и нравственные показатели*. Мало приобрести (присвоить) продукт (услугу),

надо его *использовать* для удовлетворения соответствующей потребности. Разве можно забывать о том, что продукт может быть недоброкачественным, быстро выходить из строя, требовать больших эксплуатационных затрат и т. д.? Порой даже весьма дорогостоящий продукт при его потреблении не способен удовлетворить, казалось бы, адекватную ему потребность. Кстати, существует и понятие *производительного потребления*, введенное К. Марксом, характеризующее уровень использования средств производства. Именно производительное потребление, т. е. дающее прирост, повышающее производительность труда, создающее национальный доход. Об этом потреблении в политической экономии социализма не было сказано ни слова. Значит, необходимо и знание того, как ведет себя продукт (услуга) в стадии потребления и какую здесь приносит пользу людям, обществу. К этому ведет третий вид эффекта управления — *социальный эффект*.

Он представляет собой *совокупный и общий положительный результат*, который получает общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работы, так и *при потреблении* соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей. Другими словами, социальный эффект *получается в течение и в итоге* всего жизненного цикла изделия, идеи, организационной формы, социальной нормы и т. д. Если применить его к воспроизводственной системе «производство—распределение—обмен—потребление», то здесь он создается не только в стадии производства, но и в других стадиях, требующих постоянной рационализации, является совокупным и общим для всей системы, характеризует в целом ее состояние.

Социальный эффект показывает *актуальность, рациональность и эффективность* любого труда, в том числе и затрачиваемого на стадии потребления. Причем если «снять» сырьевые, энергетические и иные материальные затраты, то именно в социальном эффекте наиболее полно *воплощаются труд и талант, знания и опыт, умение и совесть людей*. Объем социального эффекта характеризует *рациональность* общественных структур и регуляторов. С такой точки зрения нельзя признавать социально эффективными те случаи, когда, например, экономический или производственный эффект достигается за счет природы либо нанесения ущерба другим условиям и факторам общественной жизнедея-

тельности (социальная инфраструктура, здоровье людей, их от-дых и т. д.). Не заслуживают обозначения в качестве социально эффективных и краткосрочные, временные успехи, созданные нередко путем применения неадекватных успеху ресурсов, а иногда и вообще по причине благоприятного стечения обстоятельств (хорошие почвенно-климатические условия, конъюнктура спроса и пр.).

Социальный эффект основан, как правило, *на высоком качестве и современных технико-технологических показателях продукции*. В нем наиболее полно воплощаются достижения научно-технической революции. Он возможен лишь вследствие рациональной организации субъектов управления, прежде всего органов государственной власти и местного самоуправления, оптимального функционирования управляемых объектов, правильного согласования их активности с закономерностями, потребностями и интересами общества. Сущность социального эффекта видится также в том, что он должен быть *устойчивым, воспроизводимым, прогрессирующим*, содержать в себе не только «снятый» результат осуществленной деятельности, но и источник, и средство для последующего развития, выступать постоянным и прочным звеном в цепи непрерывного воспроизводства общественной жизни.

Все сказанное здесь о государственном управлении, думаю, позволяет сделать однозначный вывод о том, что совершаемое им должно измеряться и оцениваться, главным образом, *по социальным эффектам управления*. Здесь сосредоточены все противоречия и соотношения между частной собственностью, рыночной экономикой, предпринимательством, интересами и свободами отдельных людей, с одной стороны, и государством *как объединением всех в историческом масштабе времени*, с другой. Логично, что каждая личность обеспокоена своими потребностями и ей необходим простор для усилий по их удовлетворению. Но для того, чтобы именно каждая личность могла самореализоваться, общество нуждается в определенном *порядке*, создаваемом и поддерживаемом государством. Значит, государство должно быть *выше и независимо* от разнообразных единичных и локальных потребностей, интересов и целей и ориентироваться на утверждение целостности, суверенитета, безопасности, упорядочения и развития всего объединяемого им народа.

Государство как *форма общества ответственно за все общество*, за всю систему происходящих в нем явлений, отношений и процессов. Законодательно определяя и защищая права и свободы людей, оно в то же время призвано отслеживать использование этих прав и свобод с точки зрения рациональности и эффективности. Нельзя утверждать, что можно положиться только на совесть людей, их добрые намерения и нравственные поступки. Подобная «святая» наивность опровергается всей историей человечества и особенно нашей российской историей. Свобода без закона и помимо закона есть произвол одних по отношению к другим. Полагаться можно только *на закон*, на обязательно исполняемые всеми правила (нормы) поведения и деятельности. А реальный уровень исполнения должен выверяться по социальным эффектам, приносящим обществу, людям определенную *пользу*, развивающим их в материальном и духовном аспектах.

## ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

### Общая социальная эффективность государственного управления

Объективация государственного управления имеет разнообразные проявления, которые только в совокупности дают комплексный результат управления, приносящий тот или иной эффект. Логично, что в таких условиях определить результат управления и оценить приносимый им эффект весьма сложно. Нужны известные *критерии*, на основании которых можно было бы измерять объективацию управления и высказывать по поводу нее достоверные и обоснованные суждения. Это тем более необходимо, поскольку в обществе, среди людей весьма распространенными являются субъективистские («вкусовые») подходы к государственно-управленческим явлениям. И если для определения длины или веса есть эталоны — метр и килограмм, то на управление почти у каждого свой взгляд, причем непременно «истинный».

---

<sup>1</sup> Печатается по: Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд. М., 2002. С. 480–496.

*Критерий в общепризнанном смысле*, отмечал когда-то М. Марков, означает «признак, на основе которого оценивается факт, определение, классификация, мерило»<sup>1</sup>. Действительно, *критерии эффективности* представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления (управленческой системы), посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. В этом их отличие *от показателей*, раскрывающих меру, количественные параметры соответствующих признаков, граней и т. д., т. е. критериев.

Наиболее обобщающий и определяющий класс составляют критерии *общей социальной эффективности* государственного управления, раскрывающие результаты функционирования *системы*, т. е. совокупности субъекта и управляемых объектов государственного управления, либо, иными словами, управленческой системы. Такие критерии, с одной стороны, объективно связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития (как общенационального, так и регионального), а с другой — дают возможность видеть (и измерять) достигаемую посредством государственного управления меру удовлетворения (осуществления, реализации) искомых (назревших) потребностей, интересов и целей. На их основе можно определить самое главное: связанность государственного управления и общества и подготовленность первого к обеспечению динамики и гармоничности состояния и развития последнего.

С точки зрения рациональности и эффективности государственного управления очень важно, чтобы удовлетворение потребностей и решение порождаемых ими проблем происходило *с должной полнотой и в надлежащее время*, при оптимальном использовании общественных ресурсов, устойчивым, надежным и необратимым образом. Плохо когда потребность или проблема отодвигается на задний план, загоняется «в угол», ведь она рано или поздно все равно выйдет оттуда и заявит о себе так, что весьма болезненно отразится на обществе.

Подобное имело место в прошлом, когда о самом главном — о людях и образе их жизни — забывали, проявляется и сегодня.

---

<sup>1</sup> Марков М. Технология и эффективность социального управления / Пер. с болг. М., 1982. С. 112.

Приведем мнение со стороны: «...историю России последнего десятилетия нельзя представить как прямой путь к прогрессу или регрессу. Она скорее представляет собой череду изгибов и поворотов, ускорений и остановок, процессов интеграции и дезинтеграции, реформ и реакции, возникающих попеременно, а то и одновременно»<sup>1</sup>.

Критерии общей социальной эффективности *и призваны* выводить государственное управление на потребности и проблемы общества и характеризовать управленческий уровень их разрешения. Они логично включают в себя не только результаты общественного (совокупного) производства, но и социальные последствия потребления соответствующих продуктов (материальных и духовных), не только экономические явления, но и социальные (в узком смысле слова), духовно-идеологические, психологические, политические, исторические, экологические, демографические явления, короче говоря, *весь спектр явлений, отношений и процессов*, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей. Следует подчеркнуть, что социальный эффект, на который призвано ориентироваться государственное управление, предполагает не только постоянно воспроизводящийся уровень функционирования управляемого явления, процесса, отношения, но и наличие, сохранение в последнем *источников и тенденций активного повышения* достигнутого уровня, т. е. обеспечение его развития.

К повсеместно применимым критериям общей социальной эффективности управления можно отнести:

а) уровень производительности труда, соотносимый с мировыми параметрами по его соответствующим видам;

б) темпы и масштабы прироста национального богатства, исчисляемые по методике ООН;

в) уровень благосостояния жизни людей в расчете на душу населения и с разбивкой доходов различных категорий, а также в сравнении со стандартами развитых стран;

г) упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений, их воспроизводство с нарастающим позитивным результатом.

---

<sup>1</sup> См.: *Тэтчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2003. С. 97.

Существует методика Всемирного банка (стандартные индикаторы, критерии, показатели), по которой определяется развитие разных стран и их сравнение между собой:

1. Картина мира: основные экономические показатели, качество жизни (долголетие, образованность и уровень жизни).

2. Население: народонаселение и трудовые ресурсы; бедность; распределение доходов и потребления; образование; здравоохранение.

3. Окружающая среда: землепользование и сельскохозяйственное производство; водные ресурсы, облесение и заповедные зоны; энергопотребление и выбросы.

4. Экономика: динамика экономического роста; структура производства; структура спроса; бюджет центрального правительства; платежный баланс, счета текущих операций и валютные резервы.

5. Государство и рынок: финансирование в частном секторе; роль государства в экономике; энергетика и транспорт; связь, информатика; научно-техническое развитие.

6. Глобальные связи: международная торговля; финансовая помощь и потоки капитала<sup>1</sup>.

Обобщающие критерии общей социальной эффективности государственного управления в той или иной стране дифференцируются по сферам и уровням общественной жизнедеятельности *внутри стран*. Так, если посмотреть на процессы, происходящие в экономике динамично развивающихся стран, то легко обнаруживается, что главным здесь выступает *наращивание* общественного производства на базе новейших научно-технических достижений, ведущее к росту производительности труда, повышению качества, разнообразия и технологичности выпускаемой продукции. В социальной сфере при сведении всех проблем к какой-то интегрированной очевидно стремление к осуществлению *принципа социальной справедливости*, с учетом, разумеется, закономерностей и форм современных общественных отношений, которые в каждой стране своеобразны. В духовной сфере, по крайней мере среди думающих людей, зреет понимание того, что каждый человек должен развиваться физически, нравственно и эстетически и состояться как личность свободного, демократического общества. Важное значение для государственного управления

---

<sup>1</sup> См.: На пороге 21 века: Доклад о мировом развитии 1999/2000 года. М., 2000. С. 209–255.

приобретают критерии общей социальной эффективности, вытекающие из политической сферы. Это, скорее, не критерии для анализа результатов управления, а *критерии-средства*, показывающие, каким образом, какими формами, методами, применяемыми в управлении, обеспечиваются должны показатели развития экономической, социальной и духовной сфер общества.

### **Эффективность организации и функционирования субъекта государственного управления**

Общая социальная эффективность государственного управления достигается усилиями двух компонентов системы последнего: государства, его органов и служащих, и общества, его управляемых объектов и самоуправленческих структур. Эта эффективность носит *совокупный характер* и не дает четкого представления о вкладе в нее каждого из названных компонентов.

Часто именно поведение и поступки людей, входящих в состав управляемых объектов, их терпеливость, смекалка, работоспособность и пр., обеспечивают успех того или иного дела, но его результаты нередко приписываются исключительно управляющим компонентам (органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам), особенно высокого уровня. Следовательно, *необходимы анализ и оценка состояния организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами*.

Вопрос сложный, ибо государство (через соответствующие его органы) есть не только субъект управления, но и хозяйствующая система с экономическими и социальными направлениями и их интересами. Оно владеет значительной собственностью, включенной в рынок, но управляемой государственными менеджерами. Посредством государственного финансирования (через бюджет) обеспечивается удовлетворение социальных потребностей очень многих, а по некоторым видам и всех граждан. В общем, государство аккумулирует и тратит *огромные ресурсы*, о которых у нас мало кто знает, скорее всего никто. Разумеется, существует проблема, *как и куда оно эти ресурсы расходует*.

В то же время часть таких ресурсов уходит на содержание *самого государственного аппарата* (во всей его структуре), а в нем на собственно аппарат управления, уточним: на органы законода-

тельной, исполнительной и судебной власти. Думается, что аппарат управления, несмотря на естественные относительности и условности, может по ряду критериев и измеряться, и оцениваться, и поддаваться общественному обсуждению.

Этой цели служит следующий класс критериев, которые обозначены в качестве *критериев специальной социальной эффективности государственного управления*.

Если буквально следовать смыслу критериев специальной социальной эффективности государственного управления, то они раскрывают и характеризуют *качество (уровень) всей совокупности (системы) органов государственной власти и местного самоуправления в единстве их целеполагания, организации и функционирования*. Какие проблемы решают управляющие компоненты, каким образом (формы, методы), какие затрачивают общественные ресурсы – вот вопросы, на которые эти критерии призваны давать более-менее достоверные ответы. Таких критериев выделено пять.

Прежде всего, это *целеориентированность* (иными словами, целесообразность, целевая обоснованность) организации и функционирования государственно-управляющей системы, ее крупных подсистем и других организационных структур, которая определяется через *степень соответствия их управляющих воздействий целям*, объективно исходящим из их положения и роли в обществе. Реально проявляющаяся, осязаемая, воспринимаемая и оцениваемая обществом через соответствующие результаты цель функционирования государственно-управляющей системы или ее отдельных частей имеет принципиальное значение при анализе и оценке поведения и действий субъекта государственного управления.

Целеориентированность организации и функционирования управляющих систем (подсистем) определяется путем изучения и оценки их *организационной, нормативной и другой деятельности* с точки зрения соответствия ее целевой направленности, установленной для них. Таким способом можно не только познавать смысл активности любой структуры государственного управления, но и избегать дублирования, параллелизма, а также тех положений, при которых какие-нибудь участки общественной жизнедеятельности остаются вне необходимых управляющих воздействий.

Ко второму критерию специальной социальной эффективности государственного управления относятся *затраты времени*

на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих действий. Это время, которое тратится на внутреннюю управленческую деятельность, т. е. на обработку и прохождение управленческой информации от «входа» до «выхода» в государственно-управляющей системе в целом (в аппарате управления), соответствующих подсистемах и организационных структурах. Исторически давно выведен *закон экономии времени*, характеризующий очень многое в жизни людей и созданного ими общества. Ведь чем меньше затраты времени на выполнение единицы той или иной работы, тем выше ее производительность. А для этого, что вполне понятно, должны быть введены в соответствующий процесс работы знания, опыт, организация, дисциплина, стимулы, санкции и другие социальные элементы. Экономия времени есть слагаемое многих условий и факторов, и во всем мире идет постоянный поиск путей движения в данном направлении.

Сложность, динамизм и переменчивость общественной жизнедеятельности усиливают значимость затрат времени на решения и действия органов государственной власти и местного самоуправления, требуют сохранения, уплотнения, решительной экономии времени. В государственном аппарате должны быть установлены *жесткие нормативы затрат времени* на выработку и прохождение любой управленческой информации, основанные на современных технических средствах и строго соблюдаемые.

В качестве третьего критерия специальной социальной эффективности государственного управления следует назвать *стиль функционирования* государственно-управляющей системы, ее подсистем и других организационных структур. В данном случае речь идет не о нормативно установленных правовых, организационных формах, а также методах осуществления соответствующей компетенции тех или иных органов, а о *реальной практике управленческого поведения конкретных должностных лиц*. Эффективность всегда измеряется по действительности, а не по тому, что должно быть или вменено кому-то в обязанность. Можно иметь много прекрасно описанных обязанностей, в том числе в конституциях и иных нормативных правовых актах, но не исполнять их либо исполнять не лучшим образом.

На стиль очень сильно влияют возможности *личности*. Одновременно он зависит от уровня организации и функционирования соответствующей управляющей структуры. Тем самым по-

нять и оценить стиль функционирования отдельной структуры, не говоря уже о конкретном управленце, можно не путем «снятия» индивидуального или группового психологического портрета, а только на основе всего *многообразия фактов*, действующих в данной системе (подсистеме) управления и влияющих на конкретный стиль исполнения государственных должностей. Здесь особенно актуален *комплексный подход*, который и способствует раскрытию эффективности государственного управления по данному критерию.

Четвертый критерий специальной социальной эффективности государственного управления отражает *сложность организации* субъекта государственного управления, его подсистем и звеньев. На первый взгляд (и многим) кажется, что сложность не имеет непосредственного отношения к социально-экономическим и функционально-организационным характеристикам государственного управления. Но это большое заблуждение, ибо сложность той или иной организационной структуры *непосредственно влияет* на ее внутреннюю жизнедеятельность (реализацию внутренних функций) и формирование управляющих воздействий (осуществление внешних функций).

В свое время, при критике авторитарной бюрократии, очень многими аналитиками обращалось внимание на чрезмерную громоздкость и усложненность государственного аппарата советского периода, снижавшие уровень рациональности и эффективности государственного управления. Ведь доказано, что в любой динамической системе сложность организации субъектов управления, их подсистем и звеньев призвана не только соответствовать сложности управляемых объектов (не превышать данную сложность), но по возможности уступать ей, так как *координирующий уровень всегда должен быть проще координируемого*. Но это правило постоянно игнорируется с соответствующими последствиями для государственного управления. Сложность продолжает подавлять инициативу и творчество в управленческих процессах.

Важное общественное значение принадлежит пятому критерию, отражающему *общие (совокупные) — экономические, социальные, технические, кадровые и др. — издержки на содержание* и обеспечение функционирования государственно-управляющей системы, ее подсистем и иных организационных структур. При их анализе и оценке следует учитывать взаимозависимость между

*стоимостью* управления и социальными результатами деятельности управляемых объектов, затраты на протяженность коммуникаций, объективное усложнение управленческих проблем и иные моменты, определяющие управленческие издержки. Сюда логично входят расходы на содержание персонала управления, командировочные расходы, расходы на оргтехнику и компьютеры и т. д., которые тоже надо соотносить с реальным влиянием соответствующих управляющих воздействий на общественное развитие. Рано или поздно предстоит все-таки разобраться в том, сколько должен стоить (по издержкам) тот или иной государственный орган, та или иная государственная должность, те или иные управленческие решения и действия (хотя бы те бесконечные совещания, которые так любят проводить). Состояние страны таково, что все *надо считать и считать и сопоставлять с приносимой пользой*.

### **Эффективность деятельности управленческих органов и должностных лиц**

Важная роль в измерении государственного управления принадлежит критериям *конкретной социальной эффективности* деятельности каждого управленческого органа (органа государственной власти и местного самоуправления) и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Эти критерии необходимы потому, что общая и специальная социальная эффективность государственного управления является *следствием* («суммой») конкретной социальной эффективности отдельных управленческих усилий. Кроме того, в условиях сложной, многозвенной и иерархической организации субъекта государственного управления возможны случаи, когда общая и специальная социальная эффективность достигается за счет активности одних управляющих компонентов при определенной пассивности, инертности других. Как и наоборот: на фоне общей неблагоприятной социально-экономической или политической ситуации могут быть органы и должностные лица, которые в рамках своей компетенции успешно справляются с управленческими проблемами. Между тем обществу, государству, людям нужны данные о характере, уровне и результативности функционирования не только системы государственного управления в целом (общая

социальная эффективность), государственно-управляющей системы и ее крупных блоков (специальная социальная эффективность), но и соответствующих единичных (конкретных) элементов.

В государственном управлении каждый из его органов обладает своей компетенцией, характеризующей цели, содержание, возможности и пределы его деятельности, а в нем каждая государственная должность — своими квалификационными признаками, отражающими ее роль и участие в реализации компетенции соответствующего органа. *Это нормативная модель управленческой деятельности*, которую вполне можно рассматривать в качестве средства упорядочения, рационализации и обеспечения эффективности управления.

Поэтому *степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц* тем ее параметрам, которые обозначены в правовом статусе органа и государственной должности, является исходным (*первым*) критерием конкретной социальной эффективности. Из такого критерия следует, что любое отклонение от компетенции органа, функций и правомочий должностного лица или проявление активности в другом направлении либо в иной сфере не должно признаваться рациональным и эффективным. В системе государственного управления каждый должен заниматься своим делом.

Следующий (*второй*) критерий конкретной социальной эффективности видится в *законности* решений и действий органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц. Законность представляет собой не только правовое явление, но и *социологическое*, связанное с обеспечением и защитой всеобщих и частных интересов, с проведением в жизнь принципов гражданского общества. Соблюдение законности придает государственному управлению определенную целенаправленность и упорядоченность. Тем самым всякие нарушения принципов законности, чем бы они ни объяснялись и ни оправдывались (сиюминутной экономической выгодой, стремлением решить проблему, необходимостью удовлетворения чьих-то интересов и т. д.) с точки зрения общества и самого государственного управления, не могут признаваться эффективными.

Деятельность управленческих органов и должностных лиц находит внешнее выражение в правовых и организационных формах, которые призваны нести соответствующий *«заряд»* целе-

*ориентации, организации и нормативного регулирования* для управляемых процессов — совершенствования управляющих компонентов субъекта и особенно управляемых объектов. Жизнь требует, чтобы такой «заряд» был не мнимым, представленным в виде добрых пожеланий и красивых формулировок, а реальным, действительно влияющим на управляемые процессы, переводящим их из одного состояния в другое, более высокое, рациональное, эффективное. Реальность управляющих воздействий есть один (*третий*) из критериев конкретной социальной эффективности государственного управления.

Государственное управление посредством деятельности своих управляющих компонентов обязано представлять и обеспечивать в реализации коренные и комплексные потребности, интересы и цели жизни людей. В принципе, каждое управленческое решение и действие должно служить людям, помогать им в их проблемах. Тем самым *содержание любых управленческих актов* (решений, поступков, действий и т. д.) с точки зрения отражения в них запросов и нужд людей, направленности на их благополучие и развитие может выступать еще одним критерием (*четвертым*) конкретной социальной эффективности государственного управления.

С указанным критерием непосредственно связан следующий (*пятый*), состоящий в характере и объеме *взаимосвязей* соответствующих управленческих органов и должностных лиц с гражданами, их объединениями и коллективами, различными слоями населения. Этот критерий «схватывает» *уровень демократизма* управленческой деятельности. Ведь чем теснее и многообразнее взаимосвязи управленцев с гражданами, чем шире демократизм их деятельности, тем больше объективных предпосылок для рациональности и эффективности этой деятельности.

Государственная должность, особенно высокого уровня, пользуется в обществе значительным престижем. Часто человек, занимающий такую должность, ассоциируется с ней и получает от нее свой авторитет. Нужно порой длительное время, чтобы наступило различие должности и личности. Мера обеспечения в решениях и действиях управленческого органа и должностного лица *государственного престижа соответствующих органа и государственной должности* служит наглядным критерием (*шестым*) конкретной социальной эффективности государственного управления.

Многое в управленческой деятельности раскрывает такой критерий (*седьмой*), который характеризует *правдивость и целесообразность управленческой информации*, выдаваемой управленческими органами и должностными лицами. Обманувшему раз больше верить нельзя. Интересы общества требуют, чтобы при любых условиях, даже самых неблагоприятных для управленческого органа или должностного лица, в систему государственного управления шла только достоверная, объективная информация, иначе все процессы, где используется такая информация, извращаются.

Последним (*восьмым*) критерием конкретной социальной эффективности государственного управления является *нравственный*, состоящий в морально-идеологическом влиянии управленческой деятельности на «внешнюю» среду, на людей, с которыми управленческие органы и должностные лица соприкасаются, взаимодействуют, совместно решают различные проблемы. Здесь управленческое поведение, как позитивное, так и негативное, формирует многие ценности и установки людей, предопределяет их отношение к государству.

Системное использование названных критериев позволяет многое увидеть и оценить в управленческой деятельности. Было бы только желание это делать.

## ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ ВЛАСТИ<sup>1</sup>

1. Власть есть *продукт* и одновременно *условие и фактор* любой коллективно (общественно) организованной (упорядоченной) жизнедеятельности людей. В современной биосоциотехносфере значение власти *возрастает*, хотя меняется соотношение между ее различными видами. Уловить и понять тенденции изменения — основная проблема науки и политики. Понятно, что возрастание роли власти ведет к тому, что в жизнедеятельности людей очень многое зависит от идеалов, ценностей и целей, преследуемых *субъектами власти*, от их жизненной ориентации и практического поведения.

2. *Объективное предназначение* власти и ее субъектов всегда состояло и состоит *в управлении жизнедеятельностью тех людей, ко-*

<sup>1</sup> Печатается по: Управление: сущность, ценность, эффективность. М., 2006. С. 59–62.

торые своим объединением (свободным либо принудительным) породили данный вид власти. Несомненно, что между источником и наполнителем власти существует определение *отчуждение* и создаваемое им *противоречие*. Ведь субъект власти — это человек или группа людей, которые в силу своего положения приобретают *право и способность* владеть, пользоваться и распоряжаться теми *ресурсами*, которые создают люди, давшие им власть. А люди, как обычно, имеют свои, личные потребности, интересы и цели, которые и стремятся в первую очередь осуществить.

3. Управление со стороны субъектов власти и является как раз *способом преодоления* отчуждения и разрешения противоречия. Чем больше субъект власти направляет ресурсов на обеспечение и развитие жизнедеятельности объединяемых им людей (*управляемых объектов*), тем прочнее становятся его взаимосвязи с последним, тем большую он от них получает поддержку, тем активнее в целом идет процесс развития соответствующей общественной структуры. Как показывает опыт не только нашей страны, но и множества других, вплоть до сегодняшнего дня, именно *отсутствие* управления со стороны субъектов власти, забвение интересов управляемых объектов приводит к нарастанию напряженности, конфликтам, забастовкам, массовым протестам, восстаниям и революциям. В таких событиях, вызывающих порой катастрофические последствия, *виновата, как правило, власть*, которая имеющиеся у нее ресурсы использовала не для управления, а для *иных целей*, чаще всего самообогащения.

4. Для реализации своих управленческих функций всем субъектам власти крайне необходим *духовный, интеллектуальный и нравственный потенциал*, который был бы достаточным для понимания сути и проблем управления и в этом отношении *превосходил* аналогичные возможности управляемых объектов. В самом деле, разве может состояться управление, если субъект власти *не знает и не понимает* состояния управляемых объектов, *не представляет*, что, как и для чего они должны делать, в чем их жизненная миссия и в каком направлении они должны развиваться? Это будет управление, ведущее к деградации управляемых объектов, либо всего лишь имитация управления, в любом случае пользы от него мало. Но, к сожалению, недопустимо низкий уровень духовного, интеллектуального и нравственного потенциала субъ-

ектов власти встречается у нас сплошь и рядом. Обычная ситуация: неизвестно кто и неизвестно чем управляет.

5. Власть и управление, будучи общественными явлениями, *воспроизводят в себе культуру общества* (культуру как единство сознания, поведения и обеспечивающих институтов, способ жизнедеятельности), ею определяются и от нее зависят. Они, естественно, включены в общий культурный процесс, в нем исполняют свою роль и оказывают влияние на другие элементы данного процесса. Печально сознавать, что в огромной российской философской, социологической, исторической, правовой, да и экономической литературе *познанию управления*, выделению его действия в тех или иных событиях, происшествиях, переменных и т. д. уделяется очень мало внимания. А в художественной литературе еще меньше можно найти сюжетов о том, как же управлялись стройки и войска, заводы и производственные комплексы, исследовательские центры и образовательные учреждения. Вроде того, что все происходило само собой, автоматически, под влиянием либо идеологии, либо психологии.

Сознание и поведение субъектов власти поэтому нельзя рассматривать изолированно, *в отрыве* от материального и духовного состояния общества, от массового сознания — стереотипов восприятия власти, от того места, которое люди им отводят в своей жизни. Всем предстоит думать и работать *над авторитетом власти*, с тем чтобы превратить ее в высокое культурное основание исторического развития России.

Я всецело поддерживаю мнение о том, что «согласно прогнозам нестабильность будет только возрастать, и смутные времена будут продолжаться десятилетия. Предпосылкой для экономического роста нет, что, учитывая опасности в экологической сфере и расцвет организованной преступности, вызывает беспокойство у человечества в начале третьего тысячелетия. В России, если не произойдет трансформация ее стратегии в *национальную стратегию*, являющуюся, по сути, *социально-эффективной* стратегией, нацеленной на устойчивый рост *качества жизни*, катастрофа будет неизбежна» (курсив мой. — Г.А.)<sup>1</sup>.

Но хочу это мнение *усилить*: пора осознать, что в дальнейшем жизнь будет все *труднее*, ибо слишком много *реальных* условий,

---

<sup>1</sup> См. Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М., 2003. С. 4.

обстоятельств и факторов, действующих на планете, свидетельствуют об этом. Среди них — истощение ресурсов и ожесточение борьбы за них; перенаселение многих регионов и борьба за пространства; новый передел мира в угоду наиболее сильным; беспощадный подход транснациональных корпораций к национальной и индивидуальной самобытности людей; однонаправленная информационная вестернизация при пренебрежении национальными особенностями и многое другое, проявления и тенденции чего очевидны для всех, особым *сфокусированным вектором* падает на Россию. Она позволила себя разрушить и буквально за десяток лет превратить в сырьевой придаток Запада, который всеми силами хочет ее совсем поставить на колени. В который уже раз Запад нас обманывает как наивных детей, и любые наши уступки разворачивает в свою выгоду. Поэтому, как бы нам ни хотелось иного (друзей, помощи и взаимопонимания), выживать, крепнуть, прокладывать дорогу в будущее нам придется *самим*, опираясь лишь на *собственные ресурсы*. Девиз *сильных* всегда один: не страшна смерть в борьбе, страшно ее ожидание на коленах.

Значит, нам следует совсем *по-другому* подходить к нашей собственной власти (ко всем ее видам), к ее субъектам, к конкретным лицам, которые в них состоят, и *заставить их развернуться к управлению*, начать им заниматься непрерывно, квалифицированно и настойчиво. Все проблемы *решаемы*, главное заключается в их осмыслении, осознании и реальном желании их разрешить.

## «ОПЕРЕЖАЮЩЕЕ СОСТОЯНИЕ» УПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

«*Опережающее состояние*» управления означает, что в его субъектах широко используется современная научная мысль, принят свободный творческий поиск оптимальных управленческих решений, сосредоточены наиболее подготовленные специалисты по различным направлениям управления, идет открытое (публичное) сравнение результатов управления с общественными потребностями и запросами, управление служит интересам общества и продвигает его развитие.

---

<sup>1</sup> Печатается по: Управление: сущность, ценность, эффективность. М., 2006. С. 512–525.

Если попытаться дать более широкую характеристику «опережающего состояния» управления и конкретных субъектов управления, то в нем выделяются *такие черты*:

– учет в управленческих решениях и действиях реального потенциала конкретных объективных условий и элементов субъективного фактора, действующих в данный момент времени, пространства и ресурсов, а также динамики и тенденций его изменения;

– ориентации целей субъектов управления на использование наиболее прогрессивных, передовых, выверенных мировой практикой и применимых в нынешней исторической и социологической ситуации способов, форм, механизмов и ресурсов решения актуальных вопросов жизнедеятельности людей;

– тесное взаимодействие научной и общественной (в целом) мысли и управленческой практики, развитая общественная *экспертиза* принципиальных (преобразующих) решений, поддержание подготовленности персонала управления на уровне современного мирового знания и опыта;

– открытость и восприимчивость к новым источникам и ресурсам управления, способность своевременно осваивать самые прогрессивные механизмы и способы решения управленческих проблем;

– гибкость и способность к адаптации своих элементов и их системных взаимосвязей, наличие потенциала постоянного самосовершенствования, развития и улучшения исходящих от субъектов управления управляющих воздействий.

Обоснование и дальнейшая разработка понятия «опережающее состояние» управления создает важные *методологические посылки* для решения многих теоретических и практических вопросов управления. Прежде всего отсюда возникает необходимость *конкретизировать* содержание данного понятия применительно к разным видам и уровням управления. Ведь одно дело государственное управление и его органы как системный субъект управления и другое — мелкий либо средний предприниматель как субъекты менеджмента. Возникает далее возможность проводить анализы и оценки *правовых статусов* и реального функционирования различных субъектов управления на предмет их *соответствия* требованиям «опережающего состояния» управления. На этой основе можно осуществлять, условно называя, и *аттме-*

стацию субъектов управления на предмет их подготовленности и способности управлять определенными управляемыми объектами. В нашей стране раздали и продали многие заводы, фабрики, социально-культурные учреждения неизвестно каким лицам или структурам и не спросили их, готовы ли они ими управлять. В итоге отдельные из них здания и оборудование продали на металлолом, получили деньги и занялись другим, подобным «делом». Естественно, что именно на основе четкого представления о том, каким должно быть «опережающее состояние» субъекта управления можно проводить *его реформирование*.

Главное в «опережающем состоянии» управления видится в том, чтобы среди людей, профессионально занятых в нем, всегда существовали *интеллектуальный, творческий накал, сильное аналитическое и прогнозно-программное мышление, общественная направленность исповедуемых ценностей (благо Отечества), высокая и искренняя личная нравственность, навыки и умение демократического управления сознанием, поведением и деятельностью людей, конкретными управляемыми объектами*. Во многих странах и общество (граждане), и политические организации (находящиеся у власти или нацеленные на овладение ею), и профессионалы-управленцы (чиновники и менеджеры), и собственники (в самых разных их видах), и представители научной и художественной мысли *осознали*, что для нормального общественного развития нужны хорошо организованные и функционирующие субъекты управления, а в них — наилучшие, наиболее подготовленные и талантливые люди.

В мире *участие в управлении* (ведение управленческих процессов) считается *одним из престижных поприщ приложения человеческих усилий*. Если его хорошо оплачивают, то знают за что. Управление давно уже признано явлением, в котором *сплав науки, искусства и опыта* представляет собой не модную фразу, а *действительность*. Достаточно окинуть взором историю последних 25 лет США, Китая, Германии, Японии, Великобритании и других стран, которые благодаря управлению не только вышли из кризисов, но весьма продвинули свое развитие, причем по всем направлениям. Между прочим, знаменательным является тот факт, что как раз в сложных ситуациях (войны, депрессии, стагнации и т. д.) многие субъекты управления мобилизовывались, приводили себя в «опережающее состояние» и изменяли такие ситуации. А в целом,

если еще раз вспомнить о зарубежном опыте, везде идут административные, экономические, социальные и структурные реформы, осуществляется создание и использование современных научных знаний, эмпирических приобретений, технических средств, привлекаются талантливые люди. Страны, транснациональные корпорации и т. д. управляются сегодня и *готовятся* к тому, чтобы быть управляемыми в будущем.

Итоговым, концентрированным выражением деятельности общества и государства по созданию «опережающего состояния» управления в системе общественных отношений является *процесс совершенствования управления*, то есть улучшения параметров субъектов управления, управляемых объектов и их взаимосвязей. Использую понятие «*совершенствование*», которое означает заранее продуманный, просчитанный, экспертно выверенный, спланированный *искусственный перевод* управленческих явлений, отношений и процессов в новое, искомое качество. Данное понятие отличается от понятия «*развитие*», которое характеризует *естественный* (природно и социально обусловленный) *переход* из одного качества в другое, более высокого уровня. Развитие основано на объективных закономерностях, совершенствование идет от потребностей, знаний и воли людей либо созданных ими институтов.

Хочу отметить, что совершенствование – не одноразовый акт какого-либо субъекта управления или его руководителя (хотя и может быть таким в качестве *толчка* к чему-то), оно представляет собой сложный *процесс*, охватывающий как группу (подсистему) субъектов управления, так и отдельные из них и состоит *из целей, предметов, принципов и организации*. Разумеется, все эти группы элементов процесса совершенствования нельзя назвать применительно к каждому конкретному субъекту управления и создаваемой им управленческой системе. Здесь должен быть именно *конкретный подход*, учитывающий все особенности *данной* управленческой системы. Каждый должен знать и думать о том, где он работает и что ему нужно совершенствовать.

В нашей стране уже 15 лет проводятся *реформы* – демократизации, экономическая, политическая, социальная, правовая, федеративная, административная, местного самоуправления, военная, государственной и муниципальной службы, судебная и т. д., – которые охватывают как соответствующие явления, отношения

и процессы в целом, так и касаются отдельных управленческих систем, их субъектов и управляемых объектов. Тем самым *идеология и методология* каждой реформы должна *пронизывать все* задаваемые ею управленческие системы и в них вызывать соответствующие преобразования. Схематически совершенствование управления в рамках проводимых реформ можно представить как *движение* от всеобщего (замысла реформы в рамках страны) через дифференциацию к особенному (видам или подсистемам управления), а затем посредством конкретизации в каждом субъекте управления, действующем в соответствующей сфере или области общественной жизнедеятельности.

Здесь будут сформулированы лишь *общие, абстрактные* положения, относящиеся к процессу совершенствования управления *вообще*. Предполагается, что на их основе и в соответствии с ними в каждой управленческой системе может быть проработан *свой набор элементов локального процесса* совершенствования управления.

Прежде всего особое значение имеет определение *целей* процесса совершенствования управления. В рамках управления как общественного явления эти цели представляются в следующем *виде*:

– достижение большего *соответствия* управляющих воздействий соответствующих субъектов управления закономерностям, технологиям и потребностям управляемых объектов и в целом системы общественных отношений;

– формирование рациональных и эффективных *взаимосвязей* между окружающими субъектами управления и управляемыми объектами (средой действия управленческих элементов);

– поддержание в *оптимальном* состоянии организации и функционирования субъектов управления с тем, чтобы они всегда обладали нужным потенциалом управляющих воздействий;

– стремление к обоснованному *объему затрат* на содержание субъектов управления, поскольку проблема ресурсов существует и здесь;

– повышение *эффективности* форм, методов, технологий и других элементов, используемых в управленческой деятельности субъектов управления.

Цели совершенствования управления касаются обычно как субъектов управления, так и управляемых объектов, ибо они не только взаимосвязаны, но и *взаимообусловлены*. В данных целях

можно выделить два аспекта или две группы целей (подцелей): *внешние*, которые состоят в рационализации управляющих воздействий, их упорядочении и актуализации, в обеспечении адекватности запросам управляемых объектов, поскольку для этого, собственно говоря, и предназначен субъект управления; и *внутренние*, связанные с совершенствованием самого субъекта управления, его элементов, их взаимосвязей и технологий функционирования с тем, чтобы они надлежащим образом гарантировали реализацию внешних связей.

В каждом субъекте управления либо в их подсистемах и системах должно быть продумано и четко представлено хотя бы для самих себя «*древо целей*» совершенствования управления. Бывает, нередко говорят о глубоких, важных, серьезных преобразованиях в управлении, а проходит время, разговоры утихают, и все как было, так и остается на своих местах. Много, кстати, и потому, что не было понимания самих целей.

Отсюда практическое значение имеет своевременное, полное и понятное определение *предмета совершенствования* управления. Проще: *что и как* мы собираемся совершенствовать: структуру субъектов управления, их правовой статус, формы, методы и технологии их функционирования, состав персонала, информационное обеспечение, техническое оснащение, подготовку кадров, нравственное воспитание и многое другое. Ведь можно ограничиться и иным: благоустроить офисы, купить дорогие автомобили, повысить себе зарплату и полагать, что все это повлияет на уровень и эффективность управления.

Какими сегодня могут быть элементы (составные) предмета совершенствования управления, относящиеся в той или иной мере ко всем субъектам управления?

На первое место я бы поставил развитие *знаний, опыта и творчества* персонала субъектов управления, а на этой основе и управляемых объектов. Можно написать целую книгу с изложением массы конкретных фактов о том, как у нас по данной причине совершается море ошибок и заблуждений, от управления магазином, кооперативом, ателье до управления крупными корпорациями, субъектами Федерации и даже государством в целом. Ресурс знания, опыта и таланта мыслится *главным* в совершенствовании управления. Второе место можно отвести той идеологии, под лозунгами которой начались демократические преобразова-

ния 1990-х гг. прошлого века — демократизации общественной жизнедеятельности в стране, прежде всего, демократизации организации и функционирования субъектов власти и управления. Кажется, в этом направлении мы продвинулись, но недалеко.

Третье место я бы отвел *деловой, ценностной, информационной и социально-психологической атмосфере*, которая складывается в субъектах управления, а от них передается управляемым объектам. Этим элементам в большинстве не придается должного значения, хотя они определяют все состояние субъекта управления и, соответственно, управляемых объектов. В *иерархии* субъектов управления, особенно крупных, у нас уровни разделены почти непробиваемой стеной, за которой везде существует свой мир управленческой жизни. В результате очень сложно найти субъект управления, в котором бы руководители, оперативно-исполнительский персонал и обслуживающие, технические работники исповедовали какие-то общие ценности и относились друг к другу с пониманием и уважением.

Конечно, в совершенствовании управления предметом может быть и многое другое, практически каждый его элемент: организационное построение, преследуемые цели, исполняемые функции, научно-технические средства управления, подготовленность кадров, система стимулов и санкций, правовое регулирование, регламентация должностных и рабочих мест и т. д.

Цели и предмет совершенствования управления по количеству и качеству своих проявлений весьма многообразны, что требует при работе с ними знания и соблюдения *определенных принципов*. Иначе можно не состыковать их элементы и вместо совершенствования получить обратный результат, что уже неоднократно бывало в наших «исторических» реформах. Начинали в эйфории, а заканчивали печально. Таких принципов несколько.

Во-первых, принцип *системности*, предполагающий логическое построение целей и элементов предмета совершенствования управления по какому-либо определенному, ведущему *критерию*. Именно критерий, составляющий *содержание* совершенствования, придает четкий порядок и направление действий по совершенствованию управления. Доказано, что системность — это ключ к решению сложных, многогранных и многоаспектных проблем, но, к сожалению, в совершенствовании управления данная методология используется слабо.

Во-вторых, принцип *комплексности*, обуславливающий не только системную упорядоченность каких-либо совершенствуемых элементов и взаимодействий, но и их *многогранное качество*, которое в разных отношениях являет разные свои стороны. Конечно, все нельзя охватить, но наиболее существенные стороны, грани, свойства надо все-таки знать и учитывать. Одна грань может так повлиять на другие, что мы с ними ничего не сможем сделать. Всегда следует помнить, что управление есть воздействие одних людей на других, и в нем все нюансы, тонкости играют важную роль.

В-третьих, принцип *непрерывности*, требующий исходя из специфики управления не «кавалерийских атак», не одномоментных, «решительных» действий, радикализма, а *упорной, ежедневной и последовательной работы*, при которой бы шаги по совершенствованию управления постоянно измерялись, оценивались и совершеншались дальше. Сложность, трудность любого совершенствования управления как раз и возникает оттого, что надо преодолевать сложившиеся, порой очень устойчивые стереотипы, приемы, методы, навыки, обычаи, традиции и прочее ведения тех или иных дел. Здесь только время, настойчивость, последовательность способны медленно, шаг за шагом производить искомые перемены.

В-четвертых, принцип *плановости*, ведущий к тому, чтобы все намеченные цели, элементы предмета, ресурсы, время реализации и т. д. были сведены в тщательно продуманный и согласованный по деталям план. Без него вести сложный процесс совершенствования управления просто нельзя, ибо только взаимосвязанные действия могут давать эффект. Тем более когда речь идет о крупных, иерархических субъектах управления. В то же время важно, чтобы планы не только умело составлялись, но и *всцело исполнялись*, ибо только таким путем можно улучшать планирование совершенствования управления. Выдвижение целей, определение элементов предмета, фиксация принципов представляют собой все же *условия (предпосылки)* совершенствования управления. Таковое наступает лишь тогда, когда данный процесс *организован и практически осуществляется*. От уровня и качества организации в главном зависит исполняемость целей, элементов предмета и принципов. Поэтому ей следует уделять заслуженное внимание.

Очень важно правильно осмысливать и отражать *импульсы (причины)*, которые порождают и инициируют процесс совершенствования управления. Среди таких импульсов выделяются следующие.

— *От управляемых объектов* (в большинстве), поскольку их состояние, способ функционирования, результаты деятельности и т. д. свидетельствуют либо об их кризисе или о несоответствии требованиям жизни, в том числе рынка, либо не удовлетворяют запросы субъектов управления. Если говорить обобщенно, то именно все происходящее в управляемых объектах должно беспокоить субъекты управления, подталкивать их к каким-то анализам, оценкам и выводам, заставлять думать и искать, что же можно сделать по их рационализации, повышению эффективности их параметров. Отсюда и идет то положение, что субъект управления ради уровня функционирования управляемых объектов каждый раз обязан *подстраивать* свои организацию и деятельность и делать их более совершенными и адекватными закономерностям и тенденциям развития управляемых объектов.

— Еще одним импульсом совершенствования могут быть решения и действия *других объектов управления*, которые являются для них либо вышестоящими, либо приоритетными. Если, скажем, в стране по воле высших органов государственной власти проводятся крупномасштабные реформы, то очевидно, что все субъекты управления, попадающие в зону действия конкретных реформ, должны на них отреагировать и у себя наметить перемены, соответствующие целям и предмету реформ.

— Третьим импульсом совершенствования представляются сами *субъекты управления*, которые стремятся находиться в «опережающем состоянии», являются творческими, поисковыми и все время работают над повышением уровня и качества параметров как организации и функционирования, так и управляющих воздействий. Здесь первостепенная роль принадлежит руководителям субъектов управления, которые хотят, чтобы дела шли лучше и лучше.

В научной литературе и управленческой практике сформировались *три способа* (или методики) проведения процесса совершенствования управления в управленческих системах либо только в субъектах управления.

Это — осуществление необходимых (спланированных) инноваций, перемен, преобразований силами *самого субъекта управления*, главным образом по собственной инициативе и за счет внутренних ресурсов.

Это — разработка управленческих идей, предложений, моделей по совершенствованию управления *силами внешних, специализированных* структур (научных, проектных, экспертных и т. д.) по собственной инициативе (с намерением предложить ноу-хау) или по заказу определенных субъектов управления.

Это — обоснование и реализация программ (проектов, планов) совершенствования управления *объединенными усилиями* консультационных структур и заинтересованных субъектов управления. Здесь как бы соединяются теоретические знания и обобщенный опыт и конкретная ситуация в конкретном субъекте управления.

Разумеется, каждый способ совершенствования управления имеет свои сильные и слабые стороны, достоинства и недостатки. Самые плодотворные результаты приносит *объединение* усилий, сочетание здесь типичного, что привносится консультационными структурами, и уникального, носителем которого чаще всего выступает коллектив управленческой системы либо конкретных субъектов управления.

В интересах общества, его настоящего и будущего, желательно, чтобы *все субъекты управления* постоянно находились в «опережающем состоянии». Это одна из надежных гарантий того, что перемены в общественных отношениях будут успевать идти в ногу с динамикой социального и научно-технического процесса. Но *особое значение* среди видов управления закономерно придается государственному управлению. Это *единственный* вид управления, который осуществляется на основе силы воли людей, объединенных государством, — *государственной властью* с ее огромными ресурсами, распространяется на все *важнейшие «узлы» общественных отношений*, которые воспроизводят условия и факторы для всех иных видов управления, непосредственно *взаимодействует* с интересами всех других государств на международной арене.

## КРИЗИС ИНТЕЛЛЕКТА И СЛАБОСТЬ УПРАВЛЯЮЩИХ<sup>1</sup>

Во-первых, кризис имеет глобальные масштабы, показывая односторонность и узость достигнутой глобализации, но в каждой стране он своеобразен, отличается своими особенностями характера, форм протекания и способов преодоления. Одно дело — США, которые с населением не более 4,5% от мирового производят 25% мирового ВВП и потребляют 40–50% мировых ресурсов. И совсем другое — Россия: 2,1% мирового населения производят 1,2% мирового ВВП. Разве может быть один и тот же подход к таким разным явлениям? Добавлю для усиления: накопленные национальные богатства США — а это тоже опора в решении кризисных проблем — несравнимы с нашими. Почему же простые цифры, характеризующие состояние и развитие страны, не принимаются во внимание?

Во-вторых, сегодня делается вид, что кризис оказался внезапным, никто его прихода не предполагал и не предвидел.

А чем у нас занимаются десятки исследовательских учреждений РАН и других ведомств? Что и как они изучают, оценивают и прогнозируют? Лишь то, что хочет слышать от них начальство? Между тем еще в 2003 г. в издательстве «Экономика» вышла книга «Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Банки. Образование», в которой А. Костин, в то время президент — председатель правления Внешторгбанка, в статье «Навстречу новым вызовам глобализации» констатировал: «Глобальный финансовый капитал подмял под себя не только промышленный, но и банковский капитал... Ежедневный объем сделок на мировых валютных рынках возрос с 1 млрд долларов до 2 трлн долларов... Серьезные опасения вызывает и колоссальный разрыв... между совокупным объемом мирового спекулятивного капитала, который достиг астрономической суммы в 420 трлн долларов и объемом мирового ВВП, который составляет всего 40 трлн долларов... Это бомба замедленного действия..., но дело даже не в объеме, а в природе этого капитала... Это виртуальные деньги, и функционируют они исключительно как средство спекуляции и наживы».

---

<sup>1</sup> Печатается по: Наша власть: дела и лица. 2009. №5(97). С. 20–21.

И что, никто о происходящих процессах ничего не знал? Вряд ли. Или не понимал их смысла? Верится с трудом. А если понимал, то почему не делал выводов и не предлагал решений?

Странная у нас интеллектуальная ситуация, при которой не видно самостоятельного мышления — даже не в отношении мирового сообщества, а хотя бы применительно к собственной стране. Включение в мировые процессы особо предполагает *артикуляцию своих потребностей* и интересов, своих мыслей и чувств, своих идеалов и ценностей. Но не подстройку под чужие!

В-третьих, многие в условиях кризиса гордятся золотовалютными резервами — 500 млрд долларов — и их «чудодейственной» силой. Конечно, хорошо владеть «заначкой» на черный день. Но она не такая большая (особенно в сравнении с потребностями страны) и, как все видят, тает на глазах. Дело в экономических свойствах подобных ресурсов и целенаправленности их использования.

Можно купить на 116 млрд долларов гособлигаций (акций) США (что сделано) и ждать, когда те их вернут, надеясь на проценты. Но можно построить несколько мощных животноводческих комплексов и лет через 5–10 быть с мясом, сняв остроту зависимости от его импорта. Не мешало бы иметь и пару заводов по производству приусадебного инвентаря. А то в хозяйственных магазинах всякая мелочь, вплоть до гвоздей, почему-то только «заморская». Настолько «соединились» с Западом, что лопаты, топоры и плоскогубцы не способны производить сами для себя?

Получилось, что доходы откладываем на будущее, «в заначку», а производственную базу для этого самого будущего не создаем. Удивительная стратегия! Все страны стремятся максимально обеспечить себя собственным производством, а мы, наследники огромного опыта СССР, составляем какое-то исключение.

В-четвертых, что самое главное, кризис умышленно сводят только к «надстроечным» финансово-экономическим процессам, которые сами рассматриваются довольно упрощенно: выделим кому-то кое-что из золотовалютных резервов, затянем «пояса» гражданам, поднапечатаем банкнот, что-то сбалансируем, где-то подчистим — перераспределится капитал, а может, и собственность, и все войдет в свою колею. Как будто неизвестно, что финансово-экономические пирамиды по сути представляют собой всего лишь верхушку айсберга и очень слабо связаны с реаль-

ной жизнью миллионов людей. Конечно, через огромную цепь опосредующих звеньев они с ней соприкасаются и периодически ее обрушивают, но именно через опосредующие звенья, которые многое затушевывают и подкрашивают. Люди всегда остаются в глубине айсберга, удерживая его на плаву, а «верхушка» — всегда в солнечных лучах.

Кризис обнажает очень серьезные и тревожные тенденции в мировом развитии, анализом которых не мешало бы заняться посредством научной, диалектической методологии. Кризис, по меньшей мере, заставляет обращать внимание на следующие явления:

*очевидно, что свобода без границ, стихия, рынок и т. п. нуждаются в дополнении мощными институтами и механизмами интеллектуального, комплексного и программного управления со стороны государственно-правовых и общественных структур. Как показывает опыт, идеалы и ценности сами по себе не возникают и не проникают в сознание, поведение и деятельность людей — их необходимо возвращать и распространять; самоуправление реализуется тогда, когда действуют высокоавторитетные субъекты власти и управления;*

*концепции и практика постиндустриализма, основанные на активном технологическом обновлении всех элементов воспроизводственной системы (производство—распределение—обмен—потребление), сами по себе не обеспечивают решение проблем социально-культурного бытия людей, не устраняют противоречия и конфликты между ними. Они требуют органического соединения с теми процессами и изменениями, которые происходят в человеческом потенциале. Поэтому массовое внедрение технико-технологических инноваций нуждается в серьезных социально-психологических экспертизах их влияния на людей и их взаимоотношения;*

*надежды на информационную революцию, информационное общество, СМИ на базе сплошной компьютеризации как на рациональные и эффективные регуляторы частной и общественной жизни пока не оправдываются. Скорее, наоборот — техническая доступность информации привнесла в сознание людей смуту, разброд, разврат, сдвиг ориентаций, девальвацию духовности, искусственность многих потребностей, иные негативизмы. Утраченным оказалось содержание информации, служащее мощной силой управления; тоталь-*

*ность информации обуславливает и тотальность ее влияния на все происходящее не только в обществе, но и в природе;*

*современный кризис имеет место в условиях небывалого в истории разрыва между полюсами богатства и вопиющей бедности по географическим, климатическим, национальным, социальным, мировоззренческим, технико-технологическим и другим признакам. Многие противоречия перерастают в противоположности, о чем говорят непрерывные военные действия, терроризм, транснациональная преступность и иные акты разрушений во всех странах.*

Поэтому, я считаю, вопрос не только в определении драматизма, масштабности и долговременности кризиса. Это всего лишь *операционные моменты*, производные от осознания причин и смыслов кризиса. И история здесь плохой советчик, ибо в ней не действует принцип аналогии, поскольку ничто не повторяется.

Кризис, прологом к которому послужило повышение цен на нефть в 1973–1975 гг., привел к краху социализма в странах СЭВ. Реставрация на этой территории капитализма с использованием запасов и ресурсов социализма создала экономический бум последних десятилетий XX и начала XXI в. Но все, что досталось от прошлого, *использовано*, и мир получил начало сегодняшнего кризиса.

В нем буквально все ново и уже поэтому требует неординарных управленческих решений, основанных на смелом пересмотре предыдущих парадигм общественного развития. А отказываться от догм с парадигмами всегда трудно. Понадобится эвристичность мышления, сила воли, прорывы в осознании картины мира. Не знаю, сумеем ли мы это сделать.

Но простые шаги вполне доступны:

*Говорить честно и открыто правду о кризисе, его истоках, течениях и перспективах; не тешить людей иллюзиями.*

*Обратиться к подлинно научному общественнознанию, уйти от дилетантства и всезнайства, чем заполнены наши СМИ и что демонстрируют их имиджевые лица.*

*Выявить тех конкретных лиц — и в государственном аппарате, и в бизнесе, — которые своими умышленными или некомпетентными решениями вызвали «российскую версию» кризиса, и привлечь их хотя бы к моральной ответственности.*

Идей по выходу из кризиса в стране много, однако мало тех, кто бы ими интересовался.





## ДОКЛАД О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ 1992 ГОДА

Считаю необходимым еще раз привести полный текст моего доклада, произнесенного 28 апреля 1992 г. на первом общероссийском совещании по вопросам государственной службы<sup>1</sup>. И делаю это по ряду оснований, которые через 15 лет отчетливо прорисовываются.

Во-первых, доклад готовился и зачитывался лично мною и таким образом является *моей* интеллектуальной собственностью. В то время все находилось в поисках, многое было неведомо и допускалась большая свобода творчества. Тем *интереснее* знать, как именно в начале демократических преобразований, когда было немало надежд и иллюзий, представлялись направления и содержание *новаций* в области государственного аппарата и роль среди них становления государственной службы. По крайней мере, читатель может увидеть *мой* подход к поставленным проблемам. И не моя вина, что процесс формирования государственной службы пошел совершенно *иной* дорогой, чем та, которая тогда прокладывалась.

Во-вторых, думаю, что проявившееся в последующем отношении к мыслям доклада, даже и самому факту его объективного существования, служит *одним из примеров* (которые может привести любой ученый) того, как в нашей стране субъекты власти считаются с теоретическими размышлениями, обращают на них внимание и пытаются их использовать в законотворчестве либо управлении. Если сравнить то, что пишут и говорят постоянно и настойчиво мыслящие люди, с тем, как поступают руководители и иной персонал государственных органов, то создается впечатление, что последним ужасно *нравится* наступать на те же грабли и

---

<sup>1</sup> Совещание проводилось Роскадрами 28–29 апреля 1992 г. с участием 150–160 специалистов из 86 организаций, в том числе 64 – от министерств и ведомств России, 24 – от научных организаций и РАН, 45 – от учебных заведений, 14 – от Роскадров и их кадровых центров. Выступал в качестве зам. начальника Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры).

постоянно получать от истории удары в лоб. Видимо, жажда власти и нажива от нее перекрывают все: и проклятие людей, и реальные беды страны, и забвение их имен.

Наверное, не я один, а большинство, испытывает обиду от того, что мы стараемся, изучаем, обдумываем, предлагаем, но все *напрасно*. Только за последние 15 лет утонуло в болоте безразличия множество актуальных, продуктивных, жизненно необходимых идей и проработанных концепций. Вот где одна из основных причин нашего перманентного отставания и изобретения не способных двигаться «телег».

В-третьих, и это, может быть, самое главное. Доклад был не только *итогом и плодом* предыдущих моих теоретических поисков, но прежде всего *обобщением собственного опыта* более чем сорокалетней работы в государственном и партийном аппарате. Ведь было же *что-то* плохое, слабое, вредное в организации и функционировании советской, социалистической жизнедеятельности, что привело ее к печальному финишу. *Синтез* теоретических наработок и непосредственное знание практики позволили (на то время) *сформулировать* структуру (выбор проблем) и содержание доклада. В результате (как показали последующие годы) удалось обосновать, хотя и в общих чертах и не очень убедительно, *модель* возможной государственной службы в Российской Федерации.

Естественно, такая модель *не была воспринята*, из нее выдергивались разные фрагменты, она подвергалась замалчиванию, игнорированию, нередко критике без достойных аргументов и всему иному, чтобы ее забыть. Но для меня она послужила исходным толчком и *вектором* для дальнейшего осмысления проблем формирования государственной службы. И, как это ни странно, сами события жизни, прежде всего своими негативными проявлениями, *подтверждали ее актуальность, обоснованность и рациональность*. Ведь многое сказанное в формируемой 15 лет назад модели государственной службы *не реализовано* до сих пор и сохраняет свой потенциал. Очень хочу, чтобы читатели *сами* сделали свои оценки и выводы. Поэтому выношу на ваш суд полный текст доклада в том виде, как он прозвучал<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Печатается по: Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. 2-е изд. М.: РАГС, 2008. С. 69–86; Доклад также публиковался: Вестник государственной службы. Июнь 1992, изд. Роскадров; Журнал «Проблема теории и практики управления». М., 1992., № 4 и в других изданиях.

## Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации

Проблема, которую мы сегодня призваны обсудить, принадлежит к числу определяющих в дальнейшей исторической судьбе государственности Российской Федерации. Выбор здесь довольно узок: или мы создадим подлинно демократическую, правовую и эффективную государственность, или нам не выйти из чересполосицы анархии и деспотизма, разнузданного своеволия и подавления свободы. В который уже раз Россия стоит на грани допустимого кризиса, мечется в поисках выхода, предельно напряглась в мучительных размышлениях. Думаю, что наступил тот момент, когда может выкристаллизоваться истина, и мы глубоко осознаем, что *без сильного государства* не может быть современной цивилизованности, не состоится рыночная экономика, не воссоздастся высокая культура и нравственность.

Государство формирует и обеспечивает не только условия и правила свободной общественной жизнедеятельности, но и выступает силой, как бы *тянущей, влекущей* за собой общественное развитие. Но – это не привычное нам государство ограничения, запрещения и подавления, а государство *интеллекта, глубоких знаний, талантливости, честности и искренней заботы об Отечестве*. Ясно, что подобный *государственный подход* к общественной жизни способен обеспечить только такой *государственный аппарат*, который умеет обоснованно и убедительно для людей целеполагать, формулировать нормы поведения и труда, организовывать и регулировать человеческую активность, добиваться общественных перемен и отслеживать их социальную эффективность. Разумеется, что воздействие государства шире воздействия его аппарата, но нельзя не признавать, что именно состояние государственного аппарата, его потенциал и реальная деятельность определяют возможности и роль государства.

Тем самым, какой бы аспект государственности и государственного аппарата мы ни взяли, он непременно выводит нас на *государственную службу*, связывает себя с ней и формирует обратные зависимости со своим функционированием. Государственная служба соединяет конституционно фиксируемые намерения и цели государства, его функциональные и организационные структуры,

правовые установления и процедуры, другие элементы и взаимосвязи с кадровым потенциалом государства, наполняет их мыслью и энергией, знаниями и волей людей и воплощает в практический процесс общественной жизни. В этом мне видится *смысл и предназначение государственной службы*.

Нам досталось сложное, противоречивое и запущенное наследство в области организации государственного аппарата и работы с его персоналом. Государственной службы в мировом понимании этого слова практически нет. Остались некоторые наработки, определенный опыт и учреждения по подготовке кадров, причем менее всего приспособленные для обеспечения потребностей государственного аппарата. В кадровой работе воспроизводится давняя традиция, состоящая в том, что управлять в государстве может каждый, главное быть избранным или назначенным. Компетентность многих работников госаппарата, в том числе и руководящего звена является просто удручающей. Поэтому проблема формирования современной государственной службы стоит во всей своей полноте и даже неизведанности.

Хотя опереться есть на что. В России были государственные мужи, которые понимали нужды народов, честно оценивали состояние общества, открыто указывали на его недостатки и болевые точки, служили именно Отечеству, а не собственной корысти. Я не могу не назвать А.Д. Меньшикова, П.И. Шувалова, Г.А. Потемкина, М.М. Сперанского, М.А. Милютина, С.Ю. Витте, А.П. Столыпина, а также таких государствоведов, как М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, А.Ф. Кони, Л.И. Петражицкий, Г.Ф. Шершеневич. И в послеоктябрьские годы были люди, которые, руководствуясь, как мы сегодня знаем, иллюзорными замыслами и утопическими идеями, а иногда и в противовес им, делали, продираясь сквозь тернии, немало для своей Родины. Вспомним хотя бы имена Г.К. Жукова, И.В. Курчатова, С.П. Королева, М.В. Келдыша. У них есть чему поучиться. В нашем распоряжении большой мировой опыт правовой демократической государственности и открытое стремление многих государств к оказанию интеллектуальной помощи в данном вопросе.

*Главное не ошибиться, не сузить широкую проблему к ординарности, состоящей в переподготовке кадров. Когда начинается важное дело, надо прежде всего осознать, понять и хотя бы мыс-*

ленно усвоить его модельные характеристики. Выработке концепции развития государственной службы в Российской Федерации следует уделить особое внимание, тщательно обсудить ее в научных кругах и средствах массовой информации. Мы просто обязаны учитывать тот печальный опыт, когда в прошлом, да и сегодня на теоретическом уровне проблемы должным образом не исследовались, это приводило к правовым и структурным неточностям, и в конечном счете тяжелым практическим последствиям. По этой причине я в своем докладе на первый план выдвигаю *концептуальные вопросы*.

*О предмете и объеме государственной службы.* Здесь отметить можно несколько подходов, причем не только в отечественной практике, но и за рубежом. Прежде всего довольно часто государственную службу отождествляют с кадровой работой и рассматривают ее как более-менее упорядоченную систему работы с персоналом государственных органов, учреждений и предприятий. Широко принята трактовка государственной службы как одного из видов общественно-полезного труда, осуществляемого на службе у государства — по его поручению и оплате из его бюджета. Названные явления, конечно, входят в государственную службу, но скорее всего не исчерпывают ее. Ограничиться таким пониманием, значит сузить и обеднить содержание государственной службы.

Отчетливо видны и другие реальные трудности в очерчивании предмета и, соответственно, объема государственной службы. Первая: всех ли работников, находящихся на службе у государства, а у нас при высокой степени огосударствления их большинство, охватывать государственной службой? Ведь государственные предприятия, учреждения и организации имеют свои цели и функции, свою объективацию результатов деятельности и тем самым действуют в особом режиме. Разгосударствление, приватизация, переход к рынку будут изменять условия и правила их функционирования. Следовательно, надо подумать о том, стоит ли распространять государственную службу на работников государственных предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих непосредственное *производство* материальных и духовных продуктов. И в то же время не забыть, что в управлении этими структурами применяются *властные полномочия*. Вторая: у нас начало формироваться местное (муниципальное) самоуправление

со значительным числом работников соответствующего аппарата. Возникают вопросы: относить ли служащих органов местного самоуправления к государственной службе или нет? Если относить, то как учитывать специфику их статуса и деятельности; если не относить, то как и чем регулировать их положение и, главное, обеспечивать в их деятельности права и свободы граждан, проведение в жизнь государственной политики? Есть над чем размышлять. Третья: не существует достаточной продуманности в вопросах об организации государственной службы в республиках в составе Российской Федерации, а также и в автономиях. Может ли она существенно отличаться от общефедеральной, и к чему приведет ее многообразие? Как сочетать общее и специфическое? В Федеративном договоре, внесенном в Конституцию, введено понятие «федеральная государственная служба», которое требует адекватной интерпретации. Где ее пределы, кого она включает? Четвертая: не все согласны с тем, что государственная служба должна охватывать государственный аппарат в целом. Высказываются мнения, что судебная и прокурорская структуры имеют свою, своеобразную регуляцию. Утверждают также, что армия, безопасность, разведка, внутренние войска и другие государственные образования подобного рода столь уникальны, что не могут подлежать общей государственной службе. Существуют разночтения и по более локальным вопросам, которые тем не менее имеют значение для определения предмета и объема государственной службы.

Разумеется, я не беру на себя смелость давать исчерпывающие ответы на подобные вопросы, не говоря уже о том, чтобы ставить точки над «і». Но как мне видится, государственная служба должна охватывать, характеризовать и определять практическое осуществление должностных функций, обязанностей и прав *в государственном аппарате*. В этом, скорее всего, состоит «ядро», несущий стержень государственной службы. Исходя из такого понимания думается, что государственная служба должна включать в себя: формирование организационных и процессуальных основ деятельности государственного аппарата, построение и правовое описание иерархии должностей, выявление, отбор, подготовку, формирование, развитие, продвижение, оценку, стимулирование и ответственность соответствующих работников.

Как *комплексный государственно-правовой институт*, как определенный сложный процесс, государственная служба должна по-

следовательно характеризоваться *по принципам, целям, функциям, структуре, формам и методам осуществления, а также по другим элементам*. Тогда она действительно может стать не только нормативным, но и практически действующим явлением государственной и общественной жизни.

Среди принципов, которые могут лежать в основе государственной службы, хотелось бы выделить следующие:

— *комплексности*, предполагающий охват всего многообразия факторов — от структурных, правовых до нравственных и половозрастных — реально влияющих на состояние государственной службы, ее роль в обеспечении функций государства и возможности в формировании соответствующих кадров;

— *системности*, требующий упорядоченности, согласованности и последовательности действия всей совокупности элементов государственной службы, построения именно *системы* государственной службы применительно как к отдельному человеку, ее исполняющему, так и ко всем государственным органам;

— *функциональности*, обуславливающий такую организацию государственного аппарата, чтобы она, с одной стороны, непременно обеспечивала выполнение тех задач, которые объективно стоят перед государством, а с другой — активно способствовала интеллектуальному и нравственному развитию его кадров, накоплению и передаче *опыта* качественной государственной деятельности;

— *правовой типичности*, сочетающий юридическое описание должностей (точнее определение прав и обязанностей) с предоставлением свободы в их практическом исполнении.

Применение названных принципов даст возможность при анализе элементов государственной службы, их правовом закреплении, конструировании должностей с соответствующими зависимостями, отборе, подготовке и оценке кадров, выверке государственной деятельности по критериям социальной эффективности, а также при осуществлении иных действий учитывать объективные условия и субъективные факторы, определяющие государственный аппарат и поведение должностных лиц, взаимообусловленности между должностями, актуальность правового регулирования, связь формальной требовательности и свободной инициативы, другие реалии, из которых состоит процесс государственной службы.

Большую трудность составляет обозначение *целей* государственной службы, поскольку есть опасность отождествить их либо с целями государственного аппарата, его органов, подменить одно другим, либо с целями, стоящими перед отдельными должностными лицами, особенно руководящего уровня, и главным образом в области кадровой работы.

*Цели государственной службы* я усматриваю в таком виде:

а) *формирование* общественно-политических и государственно-правовых *предпосылок*, обеспечивающих реальную связь государственной службы с жизнью народа, ее уважение и авторитет, понимание и поддержку в общественном мнении;

б) *создание* условий для выявления и отбора людей для работы в государственном аппарате на основе объективной оценки их общекультурных, профессиональных (деловых) и личностных качеств;

в) *правовое регулирование* должностных функций, прав и обязанностей, а также правил поведения работников государственного аппарата, согласованное описание должностей;

г) *поддержание* в коллективах государственных органов такого социально-психологического микроклимата, который бы обеспечивал должное несение государственной службы, способствовал бы развитию качеств работников, формировал бы рациональные служебные отношения;

д) *создание и обеспечение* надлежащего функционирования системы подготовки и повышения квалификации кадров государственного аппарата, формирование условий для творческого роста на рабочем месте;

е) *определение порядка* подбора, перемещения, продвижения, оценки, стимулирования и ответственности при работе в государственном аппарате. Короче, цели должны охватывать *весь процесс* государственной службы и одновременно отражать целевые особенности каждой из его составных частей.

Отмеченные принципы и цели, как мне представляется, позволяют сформулировать *общие функции*, которые призвана выполнять государственная служба. Специфические, отдельные функции будут реализовывать, естественно, структурные элементы государственной службы. Вместе с тем важно подчеркнуть, что общие функции, распадаясь на части, не должны утрачивать свое содержание и назначение, ибо нередко на практике частное при-

обретает самодавление и не только не обеспечивает целостность, но и подрывает ее.

В числе *общих функций* хотелось бы назвать следующие:

1. *Статистический учет* кадров государственного аппарата по категориям и уровням должностей, количественный и качественный анализ работников государственного аппарата.

2. Обоснование финансовых и иных материальных *затрат* на содержание государственного аппарата; классификация издержек по отдельным видам должностей; оценка рациональности и эффективности затрат на государственный аппарат.

3. Отработка квалификационных *требований к должностям*, порядка их замещения и исполнения, форм и механизмов контроля; практический контроль за выполнением данных положений.

4. Проведение *аттестации* кадров государственного аппарата, составление резерва кадров и организация его использования, обеспечение сменяемости кадров.

5. Организация системы *подготовки и повышения квалификации кадров* государственного аппарата, анализ программ обучения и оценка подготовки выпускников; обеспечение взаимосвязей между учебными заведениями и государственными органами.

6. Обоснование *стимулов и форм ответственности* за выполнение должностных функций, а также демократических процедур их применения; формирование критериев рациональности и социальной эффективности работы в государственном аппарате.

7. Разработка *рекомендаций и нормативных актов* по совершенствованию государственной службы.

Таким образом, государственная служба должна, на мой взгляд, стать тем государственно-правовым институтом и одновременно инструментом в руках Президента, Верховного Совета и правительства, посредством которого надежно бы воспроизводилась демократическая сущность государства, обеспечивались права и свободы людей, поддерживалась свободная жизнедеятельность общества, а государственный аппарат был *интеллектуальным, организующим и нравственным лидером* общественных перемен и общественного развития. Отсюда проистекают и смысл, и способы решения других вопросов.

*Правовое регулирование государственной службы.* Учитывая многообразие проявлений государственной службы и необходи-

мость полноты правового регулирования, можно полагать, что придется создавать согласованную *систему* законодательных и иных видов нормативных актов, которые включают в себя *статутные, структурные и процессуальные* аспекты. Конечно, базовым в такой системе должен стать Закон о государственной службе Российской Федерации, призванный по-новому решить вопросы, связанные со статусом должностей в государственном аппарате, способами их замещения (конкурс, выборы, контракт и т. д.), оценкой профессиональной пригодности, порядком прохождения, перемещения и продвижения, стимулированием и ответственностью и другие. Думаю, что назрела проблема расширения *судебной защиты* государственных служащих от произвола руководителей и субъективистского разрешения конфликтных ситуаций.

К настоящему времени по разным ведомствам разработано несколько проектов такого Закона. Создана рабочая группа в Верховном Совете. Один из проектов обсуждался на Президиуме Верховного Совета. Но, как я могу судить по имеющимся текстам, пока еще *нет варианта*, в котором бы даже исходные положения были бы сформулированы достаточно удовлетворительно. Вряд ли можно согласиться и с тем фактом, что нарушен порядок подготовки и прохождения законопроекта, при котором делаются попытки вывести из этой работы правительственные органы, которые особо заинтересованы в надлежащей регуляции государственной службы по линии исполнительной власти. Думается, что есть смысл вернуться к традиционной процедуре разработки законопроектов, при которой первичный вариант делается в правительственных органах, рассматривается и одобряется Правительством, а затем посредством законодательной инициативы Президента вносится в Верховный Совет. Последний проводит соответствующую экспертизу, согласование, доработку и принимает закон. Движение по такому пути способно повысить качество документа. Естественно, что Роскадры готовы взять на себя и начали исходную работу над данным законопроектом.

Наверное, в Законе о государственной службе нельзя будет урегулировать все даже статусные вопросы. Понадобятся законы о служащих федеральных, субъектных и местных органов; о государственных служащих органов суда, прокуратуры и других юридических ведомств: о служащих армии, безопасности, внутренних дел, транспорта, банков, финансов, налоговой службы и других

специализированных государственных структур. И здесь не надо бояться так называемой зарегулированности, ибо только *четкая правовая упорядоченность* действий и ответственности могут застраховать общество от произвола, злоупотреблений, бездумного отношения к людям.

Большую пользу могло бы принести принятие нормативных актов *процессуального содержания*. К примеру, о порядке прохождения государственной службы в различных видах государственных органов; об оплате, преимуществах и ответственности должностных лиц государственного аппарата; о номенклатуре кадров Президента, Верховного Совета и Правительства Российской Федерации и порядке их замещения; о дисциплине в государственном аппарате и другие. Такие акты свяжут деятельность служащих госаппарата с интересами, правами, свободами и ответственностью граждан и позволят им *знать, что и как* должны делать первые.

Современная жизнь выдвигает высокие требования к служащим государственного аппарата в смысле их *общекультурной, научной и профессиональной подготовки*. Пора навсегда изжить стереотип, созданный реакцией на печально известный правительственный указ о «кухаркиных детях» о том, что государством способен управлять чуть ли не любой. Время работы по интуиции или на «хлопский розум» безвозвратно ушло. Для управления общественными процессами необходимо *знание* — специальное, глубокое, комплексное. Работников государственного аппарата придется готовить *по особой системе и методологии, причем всю их трудовую жизнь*. Тем самым целесообразны нормативные акты об образовании (профессиональной подготовке) работников госаппарата и формах его получения, о порядке подготовки, переподготовки и повышения квалификации различных категорий должностных лиц, о типологии документов, характеризующих уровень профессионализма и практические достижения работников и другие. Сегодня, видимо, рано давать перечень актов, необходимых для формирования государственной службы. Жизнь подскажет, как быть, но думать есть над чем. Если мы проясним для себя всю систему необходимых правовых актов, то легче будет формулировать Закон о государственной службе, найти его предмет и объем.

*О социологическом мониторинге государственной службы.* Нормативное установление государственной службы органически связано с коренным улучшением работы с человеческим потенциалом государственного аппарата. В последнее время здесь произошли серьезные перемены, в аппарат пришли новые люди. К сожалению, подготовленность многих, как новых, так и старых работников, к реализации своих функций в условиях правового демократического государства и рыночной экономики, весьма незначительна. Да и *личностные качества ряда работников* очень уязвимы. Поэтому государственная служба с самого начала своего становления предполагает отлаженный механизм *социологического анализа и оценки* кадрового состава государственного аппарата. Это только на поверхностный взгляд кажется, что можно легко с достоверностью определить общекультурные, профессиональные и личностные качества человека, соответствие его занимаемой должности, внутренний потенциал, социальную эффективность реальной деятельности, исключить непредвзятые, волюнтаристские оценки.

Предстоит обосновать *координатную сетку*, по которой можно было бы достаточно объективно и справедливо по отношению к личности измерять состав и уровень развития качеств, отчетливо видеть, оценивать и фиксировать, как человек прогрессирует в результате приобретения опыта, получения специальной подготовки и продвижения по иерархии должностей. Важно также отработать репрезентативный *набор квалификационных характеристик*, приспособленный к тому, чтобы правильно определять интеллектуальную, нравственную и профессиональную пригодность человека для занятия определенных должностей и получения соответствующих классов чинов. Кстати, общественное мнение почему-то с опаской восприняло сам замысел введения классов чинов для работников государственного аппарата и усмотрело в этом лишь стремление к получению каких-то чиновничьих привилегий. Но ведь имеется и другой аспект – основной и определяющий, связанный с *устойчивостью и гарантированностью социального статуса должностного лица*, а значит его известной независимостью и самостоятельностью при выполнении своих функций. Не из-за отсутствия ли такой надежности в тоталитарной системе все смотрели вверх и стремились выполнять любую прихоть вышестоящего? Правовой режим деятельности госу-

дарственного аппарата требует учета всех факторов, на него влияющих, в том числе и экономического и социально-психологического самочувствия каждого его работника.

Одновременно актуальны *демократические процедуры* анализа и оценки возможностей государственных служащих, которые бы приближали нас к истинному пониманию сущности человека и способствовали его самоосуществлению. Велика здесь роль и средств массовой информации, которые создают определенное общественное мнение вокруг тех или иных действий и должностных лиц.

Для социологического мониторинга уже сейчас необходимо в Российской академии управления, Академии народного хозяйства, региональных кадровых центрах создавать группы специалистов, обосновывать методики анализа и оценок, заключать соответствующие договора, проводить «полевые» исследования и таким путем оказывать помощь федеральным, субъектным и местным органам. Надо приступать к созданию банков данных о кадрах, к публикациям соответствующих материалов и другой работе. Это — как раз то направление наших общих усилий, через которое скорее всего общество может почувствовать пользу от формирующейся государственной службы.

*О развитии кадров государственной службы.* Поставить данный вопрос заставляют меня те обстоятельства, при которых забота о кадрах сводится у нас главным образом к «прокатке» их через различные формы повышения квалификации. Если кто-то периодически ездит на курсы, значит он уже и подготовленный специалист. Сплошная формалистика. Мало кто и когда интересуется глубиной усвоения знаний, их соотношением с занимаемой должностью, отдачей знаний в практической деятельности. Не очень мы следим и за тем, как человек работает над собой. До сих пор так и не научились считаться с *научной квалификацией работников*. Поэтому речь должна идти о создании *сквозной системы развития кадров* госаппарата, которая сочетала бы в себе:

а) формирующую роль *коллектива* государственного органа по месту работы (его социально-психологическое воздействие);

б) структуру непрерывного *профессионального роста* каждого государственного служащего в течение всей его трудовой деятельности;

в) участие *общественного мнения* в наблюдении за выполнением должностных функций и поведением служащих.

Особо хотелось бы обратить внимание на деятельностное и социально-психологическое состояние *в коллективах* государственных органов. При коррумпированных, некомпетентных и малокультурных руководителях, групповщине и круговой поруке, подчинении всего интересам отдельных лиц, соединенных неформальными связями, в коллективах государственных органов создается такая атмосфера, при которой о каком-либо развитии кадров, их росте и раскрытии не приходится говорить. Здесь подавляется любая порядочность, честность, перестают работать знания и опыт, умирает инициатива и доброжелательность. Тем более в нынешних условиях, когда некоторые руководители вообще *бесконтрольны* и отвечают за свои дела разве что перед своей совестью, которая не всегда и наличествует. Я не понимаю, почему этот важнейший срез функционирования государственного аппарата и государственной службы не является предметом общественного анализа и оценки. Ведь без наведения в нем порядка мы не продвинемся ни по какому направлению; более того, любые продвижения по другим направлениям будут сводиться здесь на нет.

Не могу не назвать несколько *правил социально-психологического характера*, которые должны быть приняты в государственной службе и строго соблюдаться. *Первое*: правовые нормы и процедуры, обычаи и традиции, нравственные требования и даже нормы этикета *не могут иметь исключений* для кого бы то ни было в иерархии работников аппарата. Если в процессах государственной деятельности и несения государственной службы возникают ситуации, когда одним многое разрешается и прощается, а другим то же самое запрещается (*принцип избранныости*), то вряд ли в таких случаях могут быть обеспечены принципиальность, рациональность и эффективность деятельности самих работников и уважительное отношение граждан к ним. *Второе*: поскольку государственная служба отличается иерархическим построением, очень важно, чтобы каждый вышестоящий уровень должностных лиц характеризовался более высоким набором качеств, явно *выделялся* своим интеллектуальным, нравственным и профессиональным развитием. Мы обязаны постепенно стабилизировать государственную службу и прийти к такому положению, когда пре-

стиж должности совмещался бы с авторитетом личности, а отношения «команда-исполнение» приобрели логичный и естественный вид. *Третье:* следует сказать о том, что в государственной службе признание достоинств и самоотдачи человека в работе, определение оснований для продвижения по служебной иерархии должны обязательно *ориентироваться на некоторый «набор» заслуг*, который и должен быть *источником стимулирования* для каждого служащего. Закрепление таких заслуг в классном чине или в иной форме будет придавать социальную устойчивость и надежность кадрам государственной службы и, конечно, способствовать лучшему выполнению своих должностных функций. *Четвертое:* направленность государственной службы на стабильность государства предполагает для лиц, ее несущих, *определенные самоограничения*. Это самоограничения на участие в политической деятельности, в бизнесе или коммерции (если это не связано с выполнением служебных функций) и другие, в том числе морального свойства. Такие самоограничения очень важны, поскольку позволяют в определенной мере обезопасить реализацию государственных функций от влияния разнообразных и переменчивых политических и экономических интересов разных слоев и групп, от общественной конъюнктуры.

Вопрос *о подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров* государственной службы требует большого и специального разговора, который нам придется провести. Скажу лишь о том, что меня особо волнует. Это проблема *учителей и содержания обучения*. Обоснование, стиль и результативность последних новаций, при всей их даже перезревшей актуальности, свидетельствуют, что пока осознать и освоить как собственный, так и мировой опыт общественных преобразований, в том числе и в сфере экономики, *нам не удастся*. Делаются попытки грубого переноса чужих моделей, их силового навязывания, тогда как речь должна идти о творческой *переработке* всего мирового достояния и использования его на базе и с учетом *национальных* истории, традиций, менталитета и прочее-прочее. Кого, чему, как и кому обучать — остается предметом дальнейших размышлений.

*Управление государственной службой.* Формирование государственной службы как сложного института со множеством динамичных элементов и их взаимосвязей требует, естественно, надлежащего управления данным явлением. Исходя из намерений

иметь сильную президентскую форму правления думается, целесообразно управление, комитет (можно назвать и иначе) государственной службы, ведающий этими проблемами в рамках Федерации, *создать в Администрации Президента*, ибо — это важнейшее направление президентского влияния в области государственного строительства. Соответствующие структуры необходимы и в республиках. А на уровне автономий, краев, областей — управления государственной службы при главах администраций с выходом на соответствующие представительные органы. В районах и городах возможны инспекции государственной (или местной самоуправленческой) службы при главах администраций.

В организационной структуре государственной службы целесообразно использовать *принцип двойного подчинения*. Если подобная структура управления государственной службой будет сформирована, то это продвинет решение многих вопросов.

*Социальная эффективность государственной службы.* Факты давней и ближней истории подтверждают, что многие провозглашаемые у нас программы и планы, замыслы и преобразования терпели неудачу потому, что за их провозглашением не создавались *механизмы отслеживания* практической реализации и воспроизводимых социальных результатов. Поэтому, чтобы не допустить аналогичного с государственной службой, надо в самой концепции развития данного явления *заложить*, а потом и выверить жизнью, *критерии и механизмы анализа и оценки* влияния государственной службы (всех ее элементов) на состояние и деятельность государственного аппарата и его авторитет у граждан. Ведь создание, совершенствование и развитие государственной службы — не самоцель, не новация ради новации, а средство повышения уровня организации и функционирования государственного аппарата. Следовательно, Президент, Верховный Совет, правительство, другие государственные органы, общество в целом должны почувствовать пользу, отдачу от государственной службы.

Я вижу *три принципиальных положения*:

— обеспечить выверку и повышение *компетентности* руководящего и оперативно-исполнительского состава государственно-го аппарата, причем компетентность именно в деле, а не на словах (говорить-то все научились);

— возбудить *заинтересованность* и сформировать приверженность кадров государственного аппарата проводимым экономическим и политическим преобразованиям;

— утверждать в сознании и поведении кадров государственного аппарата *уважения к праву*, законам, нормативным установлениям, нравственным императивам, общественному мнению.

По этим проявлениям прежде всего, думается, следует в настоящее время анализировать и, соответственно, *аттестовывать* кадры государственной службы. Мы должны просчитать и учесть все сложности работы в государственном аппарате и обосновать такие критерии, показатели ее измерения и оценки, такие процедуры познания и характеристики, которые давали бы о ней объективное, правильное представление и способствовали ее совершенствованию.

Таким образом, государственная служба вырисовывается в виде многогранного *государственно-правового и социально-организационного института* со сложным составом элементов и их взаимосвязей. Создать ее в современных параметрах — большое и трудное дело. Хотелось бы надеяться, что наше совещание пройдет продуктивно и послужит исходным, иницилирующим толчком в предстоящей работе, прояснит многие вопросы и наметит пути дальнейших размышлений.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

Интеллектуальная и практическая деятельность людей всегда предполагает (в качестве условия ее рациональности и эффективности) *четкую цель и уяснение смысла* того или иного создаваемого института, явления, его места и роли в общественной и частной жизни, оценку затрат на его осуществление и ожидаемых от него результатов, а также многих других вопросов, порождаемых закономерностью — в обществе почти все *создается сознанием, волей и действиями человека*. Это положение вполне относится

<sup>1</sup> Печатается по: Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. М.: РАГС, 1997. С. 13–38.

и к государственной службе, которая принадлежит к основным социально-правовым институтам, обслуживающим объективные потребности человека, общества и государства. Необходимо прежде всего исследовать содержание *родового* (обобщающего) понятия «государственная служба», из каких элементов и в какой логической связи этих элементов оно состоит, а затем, на основе и в соответствии с ним, выстраивать ряд понятий и терминов, характеризующих *системную организацию* государственной службы.

Такой теоретико-методологический подход принципиален не только с точки зрения глубины и адекватности познания исследуемого явления, но и с точки зрения запросов обыкновенного *человеческого общения*, ибо разное толкование одного и того же объекта, разный смысл, вкладываемый в одни и те же слова, разные культурные основания одних и тех же понятий и терминов приводят к тому, что даже специалисты одной и той же отрасли знания порой не понимают друг друга, употребляя вроде бы одни и те же слова, но подразумевая под ними совершенно разные объекты действительности или их свойства. Подобная ситуация, к примеру, сложилась с понятиями «демократия», «реформа», «рынок», «свобода», «приватизация», «бизнес», «менеджмент» и многими другими, приобретшими настолько размытый смысл, что каждый понимает лишь то, что *соответствует его развитию и интересам*. Общественный смысл понятий стал зависеть от частных интерпретаций, что чревато не просто словесной неразберихой, но и социальными напряжениями и столкновениями. Ведь непонимание — часто одна из важнейших причин конфликтов.

Надо признать, что положение с теорией и нормативным регулированием государственной службы Российской Федерации к настоящему времени *сложилось не лучшим образом*. Вместо самостоятельного осмысления этого явления конца XX в. пытаются то использовать смысловые нагрузки дореволюционного периода, бытовавшие в условиях, категориях и принципах монархии, то автоматически пролонгировать то, что такими понятиями именовалось в советское время, то механически заимствовать терминологию зарубежных стран, без учета сущности российской государственности, данного института, многонациональной самобытности российского общества.

Поэтому установление *методологических* (т. е. теоретических, нормативных и практических) *оснований* государственной службы

Российской Федерации не есть процесс фиксации тех или иных взглядов, мнений, суждений по данной проблеме и перечисления совокупности современных научных методов, используемых для раскрытия и решения этой проблемы. Речь идет о более сложном, трудном и ответственном деле: о выявлении *объективных общественных основ*, которые определяют *самобытность (уникальность) народа*, особенности его судьбы и культуры, своеобразии географического положения и форм жизнедеятельности, т. е. все то, что позволяет один народ отличать от другого. Среди таких оснований первостепенное значение отводится *историческим и социально-психологическим*. У каждого народа своя история, которую нельзя ни забыть, ни отменить, ни перечеркнуть, как бы это ни хотелось кое-кому, особенно доброхотам из чужих краев. *Народ жив, пока жива его историческая память о самом себе*. Каждый народ имеет свою социально-психологическую организацию, содержащую его миропонимание и чувства, его отношение к природе и человеческому общежитию. *Синтез исторического и социально-психологического* и создает реальные методологические основания познания и теоретического описания любого общественного явления, в том числе и государственной службы Российской Федерации.

В связи с этим следует сделать еще одно замечание. Анализируя, рассуждая и предлагая, автор рассматривает государственную службу Российской Федерации как уникальную, как феномен во все не для того, чтобы в очередной раз подчеркнуть, что россияне не похожи ни на кого, оригинальны, таинственны, непостижимы и пр. *Причина в другом*: что-либо скопированное, перенесенное, позаимствованное без его глубокого усвоения никогда или по крайней мере очень долго не будет своим; сохраняется опасность его отторжения. А россиянам нужна такая государственная служба, которая соответствовала бы их природе и была способна обеспечивать решение их проблем.

*Исторически* (и, видимо, не случайно) сложилось так, что консолидация славянских народов в ареале между Балтийским и Черным морями и Волгой с самого начала шла не посредством родоплеменных союзов, а под *идеями создания единого государства*. Об этом говорится в законе русском – Русской Правде, «Слове о полку Игореве», «Поучении» Владимира Мономаха, «Повести временных лет» и других письменных источниках, сохранивших-

ся со времен Владимиро-Новгород-Киевской Руси. Идея единого централизованного Русского государства была четко поставлена и жестко воплощалась в годы правления Ивана IV Грозного. Ею были проникнуты все деяния Петра I, создавшего не только фактически, но и юридически Российскую империю. Именно он ввел понятие «Россия» и придал ему тот смысл, который признается и сегодня. В комплексе петровских реформ, заложивших новую государственность России, важное место было отведено и Табели о рангах (1722), нормативно определившей государственную службу Российской империи.

Под *идеей государственного единства народов*, проживавших на территории России, прошла вся ее *дореволюционная история*, хотя по поводу этой идеи существовало множество субъективных суждений. Нельзя сказать, что советский период отрицал значение государственности. Была не только обширная идеологическая схоластика по вопросу об отмирании государства, но и практика сильнейшего огосударствления общественной и частной жизни людей. В целом (детали — предмет специальных исследований) можно считать, что как раз *непонимание и недооценка сущности государственности*, ее места и роли в современной цивилизации и привели к развалу СССР.

Восстановление досоветского или советского прошлого, разумеется, *невозможно*, ибо история не знает возвратов. Но с другой стороны, нельзя сбрасывать со счетов тот факт, что *история народов, их социальная психология*, которая эту историю воспринимает и воспроизводит, свидетельствуют: не может нечто случайное, наносное, ненужное существовать из поколения в поколение, веками, пользоваться уважением и поддержкой народа.

Есть *несколько причин*, которые придают идее государственности особые своеобразие и значение. Спокон веков на евразийской равнине проживало и взаимодействовало *множество* разных народов, что в наши дни и определяет многонациональный характер населения любого ее ареала. В таких условиях объединение на мононациональной основе влекло бы за собой межнациональную напряженность и внутреннее ослабление самого объединения. Поэтому народы, жившие здесь и придерживавшиеся различных вероисповеданий, как правило, *мирно уживались друг с другом*. Выдвижение какой-либо религии в качестве объединительной, противопоставление ее иным, могло бы вызывать меж-

религиозные распри, отчуждать и противопоставлять людей. В советское время делалась попытка использовать интегрирующее влияние *социальных идей* типа «пролетарии всех стран, соединяйтесь», «нерушимый союз рабочего класса и крестьянства», но эта попытка не выдержала испытания историей и не спасла СССР от развала. Если вновь опираться только на какой-либо один класс, социальный слой, исходить только из его интересов и только ему способствовать, то в обществе не добиться спокойствия, согласия, организованного созидательного труда. В перспективе опять классовая борьба со всеми ее последствиями.

Сказанное не означает, что в национальной, религиозной и социальной идеях не содержится конструктивных начал. Они есть, но *существенно ограничены*, поскольку поневоле сталкивают разнородные компоненты российского общества. В то же время *демократическое государство*, представляя собой *единственно возможную всеобщую форму общества* (сложного, плюралистического, противоречивого), олицетворяя *юридическую взаимосвязь людей* посредством *института гражданства* и выступая в качестве *правового*, является как бы нейтральным по отношению к специфическим признакам человека и выражает лишь то *всеобщее*, что необходимо *каждому проживающему в его пределах*. В принципе государство должно *обслуживать* определенные интересы (безопасность, охрана прав и свобод, спокойствие и порядок в обществе, утверждение права и т. д.) *каждого* и тем самым быть *равно нужным всем*.

Но, увы, нет до сих пор *такого понимания государства*, да и само государство не выполняет по отношению к гражданам всех своих функций. Отсюда порой противоположные мнения по поводу государства: одни его боятся и пытаются отгородиться от него в своей жизни, другие, наоборот, выступают за сильное, надежное, устойчивое государство. Все это соответственно находит отражение и в интерпретациях и оценках государственной службы, причем в слове «государственная» заключено *основное содержание*. В связи с этим целесообразно сказать о том, что же понимается под словами-понятиями «государство», «государственное», «государственная» и «служба» (в частности, в чем отличие ее от работы).

Приходится констатировать, что за рубежом государство рассматривается с разных позиций (давняя дискуссия между либера-

лами и этактистами), в России же его толкование умышленно *запутано*. Долгие годы государство интерпретировалось лишь как аппарат власти, машина подавления, орудие насилия, хотя и была попытка, добавляя к слову «государство» определение «общенародное», изменить представление о нем как о чем-то отчужденном, враждебном, противостоящем людям.

Прежде всего следует отметить, что государство — *многомерное явление*, которое в общественном сознании отражается разными гранями (аспектами) в зависимости от того, с каким конкретным вопросом, свойством, проявлением, отношением, процессом, поведением, действием и т. д. это отражение связано.

Во-первых, государство — *форма общества*, придающая последнему необходимую устойчивость, конфигурацию, «внешний вид», внутреннюю организацию. Как полагали еще в 1905 г., государство представляет собой «союз членов социальных групп, основанный на общечеловеческом принципе справедливости, под соответствующей ему верховной властью»<sup>1</sup>.

Во-вторых, государство объединяет людей на основе *общности территории проживания*, благодаря чему преодолеваются родоплеменные (кровные) и национальные взаимосвязи и заменяются *на общественные*.

В-третьих (что часто забывается), государство есть особый, *юридический способ объединения людей*, формой которого выступает *институт гражданства*. Именно этот институт делает людей в обществе, объединенном данным государством, равноправными, оставляя специфические признаки каждого человека для реализации в обществе.

В-четвертых, как следствие вышесказанного, государство *объективно выражает общие для всех, «снятые»*, интегрированные потребности, интересы и цели жизнедеятельности данного сообщества людей.

В-пятых, объединение людей посредством государства ведет к тому, что именно через его структуры и механизм формируется и закрепляется *всеобщая воля*, придающая государственным установлениям (Конституции, законам, иным правовым актам) обязательный характер.

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб.: СП «Комплект», 1992. С. 31.

В-шестых, для реализации своих целей и функций государство создает и поддерживает в определенном состоянии *аппарат* — совокупность людей (с соответствующими средствами), профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов, целей и воли, — институциональным закреплением последних (в программах, законах и т. д.) и проведением государственных установлений (норм) в жизнь (управлением). Без аппарата, то есть *без механизма управления*, государственное установление перестает быть таковым и превращается в пустой звук. Поэтому-то у каждой правовой нормы должна быть определенная государственная структура, осуществляющая ее практическую реализацию.

В-седьмых, государство в рамках общества можно (и нужно) рассматривать в качестве *структуры и механизма общественного самоуправления*. Как ни относиться к государству, нельзя не признать, что оно в любом варианте создано обществом (даже если навязано ему), питается за счет его ресурсов, вовлекает его в ситуации, процессы, отношения, заставляет это общество расплачиваться за государственные ошибки и заблуждения. Общество не может отказаться от государства и, чтобы выжить, должно постоянно заниматься его совершенствованием и гуманизацией (разворотом к человеку).

И в-восьмых, государство представляет объединяемое им общество людей в качестве *целостности* («закрытой» структуры) *на мировой арене во взаимоотношениях с другими странами и народами*. В современном мире международный аспект весьма важен и от него во многом зависит судьба народов.

В целом, если обобщить и «сжать» сказанное, есть основание утверждать, что государство — это *публичная и легитимная* (нормативно выраженная и людьми признаваемая) *властная сила общества*. К этому можно добавить: *организованная сила общества*, ибо властная сила потому и является властной, что она организована.

Драма человеческой истории и современности во многом определяется тем, *каково соотношение* этой властной силы и общества, *насколько она* отчуждена от общества, противостоит ему или, наоборот, связана с ним и хранит его, что представляет собой данная властная сила, *какие цели и интересы* движут ею *и что* она несет обществу. Эти качества государства в немалой степени зависят от государственной службы, методов и форм ее правового

регулирования, посредством которых более или менее полно получается ответ на вопрос о том, как заставить государство служить обществу и заботиться о каждом своем гражданине.

В этом смысле важно понимать и учитывать те дополнительные, «развертывающие» свойства, которые приданы государству в Конституции Российской Федерации 1993 г. Ведь Конституция — это документ высшей юридической силы, в ней каждое слово значимо и требует практической реализации. В Конституции Российской Федерации отмечено *пять важнейших свойств государства*, которые российское общество призвано претворить в жизнь и развить. Все они должны найти отражение в концепции и практике государственной службы, ибо имеют для нее актуальное методологическое значение.

1. *Демократическое государство* (ст. 1, п. 1). Это означает, что:

— в Российской Федерации носителем ее суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ (ст. 3, п. 2); все органы государственной власти и органы местного самоуправления *производны от власти народа*, представляют ее и практически проводят в жизнь;

— и по горизонтали (ст. 10), и по вертикали (гл. 3 и 8) имеет место не разделение властей, как считают многие, а *разделение осуществления государственной власти*, принадлежащей только и исключительно народу, гражданам: разделяется не сущность власти, а структуры и механизм ее практической реализации;

— государство имеет *республиканскую форму правления*, поскольку со времен Древней Греции (*democratia*) и республиканского Рима известно, что именно *res publica* (*res populi*) выражает власть народа; при республиканской форме правления верховная власть принадлежит народу в отличие от монархической, когда она полностью сосредоточена в руках наследственного (богопомазанного) монарха.

2. *Федеративное государство* (ст. 1). В Российской Федерации осуществляется вертикальное разделение государственной власти, принадлежащей народу, — на государственную власть Российской Федерации, государственную власть субъектов Российской Федерации и власть местного самоуправления. Все виды власти осуществляются либо непосредственно гражданами, либо соответствующими органами. Специалисты справедливо отмечают, что «в большей части государств федеративное устройство не служит

формой решения национального вопроса»<sup>1</sup>. Кроме того, нельзя сложные вопросы национальной жизни сводить только к владению государственной властью, для этого в гражданском обществе имеются другие возможности.

3. *Правовое государство* (ст. 1, п. 1). Из такой характеристики следует, что в Российской Федерации решения и действия общественных и государственных структур, а также граждан осуществляются в соответствии и *на основе Конституции России и законов* (т. е. совокупности материальных и процессуальных правовых норм). Термин «правовое» означает, кроме того, что законы исходят из интересов граждан и направлены на обеспечение их прав и свобод. России предстоит пройти долгий путь, прежде чем она станет действительно правовым государством.

4. *Социальное государство* (ст. 7, п. 1). Подобное государство выполняет свое общественное предназначение, проводя политику, направленную на «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Органы государственной власти и местного самоуправления призваны проводить комплексную политику в интересах человека, общества и государства, в том числе и политику принуждения по отношению к тем, кто эти интересы не соблюдает. Забота обо всем обществе и составляет сущность современного социального государства.

5. *Светское государство* (ст. 14, п. 1). Определение «светское» имеет принципиальное значение, поскольку означает, что государство предоставляет и гарантирует каждому человеку свободу совести, свободу вероисповедания, «включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой...» (ст. 28). Современное государство признает обширную сферу частной жизни человека, возлагая на него поиск форм ее осуществления и ответственность за последствия. К сожалению, об этом порой забывают, и бывает, что по государственным информационным каналам идет проповедь религиозных или националистических идеалов и ценностей.

Таким образом, эпитет «*государственная*» к понятию «служба» отличается *многогранным и сложным содержанием*, определяет очень важное и противоречивое общественное явление и требует при использовании учета разнообразия его характеристик. Поэтому в дальнейшем при употреблении эпитета «государственная»

<sup>1</sup> Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 7.

он будет означать *все сказанное выше о государстве* вообще и о Российском в частности.

Методологическое значение имеет и понятие «служба». Вокруг и по поводу этого понятия идут непрерывные дискуссии. Оно трактуется по-разному и используется в зависимости от его интерпретации. Почти в каждой стране у данного понятия свои содержание и широта охвата.

Чаще всего понятие «служба» ассоциируется с деятельностью (работой), т. е. с определенными усилиями людей по достижению искомых результатов. Для более углубленной характеристики добавляется определение «профессиональная», и в большинстве случаев тем, что служба есть профессиональная деятельность, и *ограничиваются*. Дальше все сводится к выяснению того, кто эту профессиональную деятельность оплачивает и каков ее отличительный характер. Если ассигнования направляются из бюджета государства (государственных органов), то это государственная служба (так практически трактуется государственная служба почти во всех западных странах), если же из бюджета общественных объединений – общественная служба. По характеру деятельность может быть, например, военной (деятельность с применением оружия) или гражданской (решение вопросов, связанных с жизнью людей, почтовое обслуживание, к примеру).

Исходя из такого понимания службы отношения, возникающие в процессе ее осуществления, очень многими признаются *трудовыми* и подлежащими соответственно регулированию нормами *трудового права*. Так в советский период было сконструировано то, что называлось государственной службой. Все регулировалось трудовым правом, но, поскольку употреблялся эпитет «государственная», данное явление изучалось в курсе административного права. Такая противоречивая (алогичная) схема, став стереотипом, была сохранена при создании государственной службы Российской Федерации. Она нашла конкретное воплощение в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Конечно, понятие «служба» представляет собой известное волевое, интеллектуальное, психическое, физическое и иное напряжение человека. И в этом смысле «служба» перекликается с «работой». Но в понятии «служба» имеются *нюансы*, «*оттенки*», которые придают этому слову особое этимологическое значение.

О богатом содержании данного слова читаем в Толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даля: «Служба – употребление, польза, угода, деятельность, жизнь для других, услуга, полезное дело...

Служить, служивать – годиться, пригожаться, быть пригодным, полезным; быть орудием, средством для цели, идти в дело, на дело, быть нужным, надобным»<sup>1</sup>.

Если вспомнить употребление слова «*служба*» в государстве Российском, то приходится признать, что его значение весьма отличалось от значения слов «*работа*», «*деятельность*». Уже в период Московского великого княжества были *служилые князья*, связанные с великим князем обязанностью служить ему, нести военную службу. Местничество, которое возникло немного позже, первоначально тоже носило *служилый характер*. Со времен Ивана Грозного каждое сословие должно было служить самодержавной и религиозной власти<sup>2</sup>. При Иване IV была создана опричнина. Дворянство практически вплоть до царствования Екатерины II рассматривалось в качестве *служилого сословия*. Становление бюрократии в предреформенный и послереформенный период также шло под знаком ее служения монархической, самодержавной власти.

Итак, издавна «*служба*» понималась как *отношение, связь долга, верности, преданности, готовности исполнить дело, оказать услугу, защитить интересы и т. д.* Считалось, что служба не имеет сугубо материальных измерений вроде времени службы либо произведенных продуктов (изделий), а заключается в *духовной общности* того, кому служат, и того, кто служит, более того, в их совместной принадлежности какому-либо большому и важному для них *идеалу или интересу* (служение Богу, монарху, государству, народу, свободе, коммунизму, демократии и т. д. и т. п.). К примеру, воинская служба никогда не сводилась к мастерству владения оружием, смелости, ловкости; она состояла и состоит в готовности и обязанности *отдать жизнь* за свободу, независимость и интересы Отечества. Здесь *цена службы – жизнь человека*, которой он жертвует во имя будущего своего народа и своей страны.

<sup>1</sup> *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. IV. М., 1980. С. 224–225.

<sup>2</sup> См., напр.: Иоанн-митрополит. Самодержавие духа: Очерки русского самосознания. СПб., 1994.

Не осознавать этого — значит сводить службу к *договорным отношениям*, в которых каждая из сторон ищет свою выгоду, свой интерес и, не находя их, может в любой момент отказаться от службы.

Разумеется, людьми движут интересы. Но пора уже осознать, что не все меряется материальной выгодой, на которой последние двести-триста лет был выстроен мир. Возможность экологической катастрофы, истощение земных недр, кризисное состояние демографических процессов, повсеместное обострение общественных конфликтов (между богатыми и бедными, интеллектуалами и неграмотными, представителями разных народов и т. д. — перечень может быть продолжен), психологические сдвиги в групповом и массовом сознании и многое другое требуют нового, отвечающего парадигме грядущего дня подхода к вопросам развития цивилизации. Для России на ближайшую перспективу стоит вопрос о *сохранении и выживании ее как исторического и культурного явления*, играющего важную роль в развитии человечества. Что касается государственной службы, то ее задачи необходимо рассматривать исходя из сложившейся ситуации, руководствуясь *интересами всего народа, будущим страны*.

Именно так подходили в послевоенный период к созданию государственной службы те страны, которых сегодня относят к развитым демократиям. Не вдаваясь в подробности, можно констатировать, что в тех странах, где была сформирована действенная государственная служба, удалось посредством ее начать решать (с разным, конечно, успехом) следующие взаимосвязанные проблемы:

*исторические* — восстановить и обеспечить преемственность в развитии государственности на соответствующей территории, укрепить национальные отношения внутри государства и перейти к межгосударственной интеграции;

*политические* — расширить (демократизировать) взаимодействие государства и общества, власти (аппарата) и граждан, придать устойчивость государству в условиях многообразного и переменчивого гражданского общества, высокой динамики политической жизни и периодической смены правящих партий;

*правовые (юридические)* — приступить к формированию правового государства, создать государственные гарантии прав и свобод человека и гражданина, укрепить законность;

*социальные* — привлечь в государственный аппарат лучших представителей различных классов, социальных слоев и сословий; подготовить высокопрофессиональную управленческую элиту;

*экономические* — рационализировать (в определенной мере) взаимоотношения государственной власти и частной собственности, улучшить государственно-правовые условия для развития бизнеса, предпринимательства, рынка, стабилизировать расходы на государственный аппарат;

*информационные* — совершенствовать работу с управленческой информацией, внедрять в государственное управление информационные системы и тем самым оптимизировать общественные процессы;

*праксеологические* — способствовать освоению государственным аппаратом современных форм, методов, научных процедур и технических (технологических) средств подготовки, принятия и реализации государственных решений, осуществления организационных мероприятий.

Проведение международных конгрессов по обучению высших административных кадров однозначно подтверждает, что в европейских странах государственная служба считается важным *источником и институтом* качественного решения многих общественных и государственных задач. Видимо, и в России придется решать вышеназванные задачи.

С данной точки зрения явно *неполным и неточным* представляется определение государственной службы, которое дано в Федеральном законе (№ 119-ФЗ от 31 июля 1995 г.) «Об основах государственной службы Российской Федерации». Оно гласит (ст. 2, ч. 1), что «под государственной службой в настоящем Федеральном законе понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов».

Во-первых, государственная служба определяется как «профессиональная деятельность». Но понятие «профессиональная деятельность» раскрывает ее трудовой характер<sup>1</sup> и мало связано с сущностными свойствами службы как отношений долга, обязанности, верности. Не спасает положения и запись о том, что

<sup>1</sup> Неслучайно в ст. 4, ч. 3, данного Закона говорится, что «на государственных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом».

«в трудовой договор включается обязательство гражданина, поступающего на государственную службу, обеспечивать выполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов в интересах граждан Российской Федерации» (ст. 21, п. 6), поскольку выполнять Конституцию страны *обязан каждый гражданин и в любом виде профессиональной деятельности.*

Во-вторых, профессиональная деятельность на государственной службе сводится к «обеспечению полномочий государственных органов», то есть к выполнению фактически *вспомогательной, обслуживающей профессиональной деятельности.* Получается, что *реализация полномочий* государственных органов не дело государственной службы. Полномочия реализуют другие и могут это делать так, как им заблагорассудится. Такое сужение функций государственной службы лишает ее всякого смысла, разрушает ее «каркас» (*обеспечение исполнения законов, гарантирование правового государства*).

В-третьих, из определения государственной службы, как и вообще из текста Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», убрано слово *«государство»*, не говорится о его *целях и функциях*, во имя которых и существует государственная служба. Законодатель ограничился указанием на полномочия государственных органов, как будто государство и его государственные органы одно и то же. Было бы, конечно, идеально, если бы свои полномочия государственные органы осуществляли в интересах государства, общества и человека. К сожалению, свои полномочия государственные органы часто *«исполняют»* по субъективистскому усмотрению их руководителей, отнюдь не следуя закону. Полномочия есть частица государственной власти, предоставленной тому или иному органу. Государственные органы наделяются полномочиями в целях осуществления *определенных функций* по отношению к определенным объектам государственного управления, или (другими словами) предметам ведения. Поэтому *компетенция государственного органа* выступает как *единство функций и полномочий* применительно к оговоренным участкам и объемам государственной и общественной жизни.

Но даже этого *недостаточно* для того, чтобы компетенция государственных органов надлежаще осуществлялась. Необходимо *объединительное и направляющее начало*, которое содержится в це-

лях государства и закрепляется в проводимой им *государственной политике*. Лишь в этом случае вырисовывается *цепь явлений*, которая в совокупности и непрерывности позволяет надеяться, что полномочия будут соответствовать функциям государственного органа, а функции органа — целям и функциям государства. Общество должно знать, *во имя чего и для чего (ради каких результатов)* государственные органы исполняют свои полномочия и что *получается вследствие их исполнения, т. е. воплощаются ли в жизнь конституционно провозглашенные цели и функции государства*.

В связи с этим приходится ставить вопрос об актуальности и целесообразности формулировки *другого определения государственной службы России*, которое бы более адекватно и полно отражало ее современную сущность. Все сказанное выше и представляет собой попытку сделать это. Укажем основные элементы понятия «государственная служба» — и кратко раскроем их смысл.

*Государственная служба — это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах.*

Достоинства такого определения видятся в следующем. Оно *организует взаимосвязь трех элементов*: государства, государственного органа, государственной должности — и определяет, что главным в активности гражданина в государственном органе и на государственной должности является осуществление функций и достижение целей государства. В центр определения поставлен *институт исполнения государственных должностей*, т. е. речь идет об использовании полномочий для реализации установленных функций государственного органа, решения общественных проблем, регулирования поведения и деятельности людей, обслуживания их интересов. Употреблением слов «*учреждена в государственном органе*» сформулирована *взаимозависимость* государственной должности и государственного органа, подчеркнута первичность последнего и сориентированность государственной деятельности на реализацию его компетенции. В данном определении выдержана логика *правовых связей* между государством, государственным органом и государственной должностью.

Важное значение имеет также словосочетание «*практическое и профессиональное участие граждан... посредством...*». Оно подтверждает, что осуществление функций и достижение целей госу-

дарства в условиях демократии есть *дело граждан*, а в государственной службе такое дело носит *профессиональный (постоянно и за оплату) и практический характер*. Таким образом, отмечается *связанность* государственной службы и государственного управления, суть которого состоит в реальном, практическом, целенаправленном, организующем и регулирующем воздействии на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

Итак, государственная служба существует не только и не столько для «обеспечения исполнения полномочий государственных органов», а для того, чтобы таким образом и так исполнялись полномочия государственных органов, чтобы полностью осуществлялась сущность государства, его предназначение обслуживать потребности и интересы своих граждан. В противном случае все превращается в бюрократическую игру, когда вроде бы есть государственная служба (на словах), но государственное управление остается на низком уровне.

Необходимо четкое осознание того, что в *системе элементов*, характеризующих взаимодействие государства и общества, власти и гражданина (*государство—система государственных органов—государственный орган—государственная должность—государственный служащий—гражданин—общество*), государственная служба охватывает главным образом элементы «*государственная должность—государственный служащий—гражданин*» и включает в себя *два вида правоотношений*: между лицом, исполняющим государственную должность, и государством в целом (через государственный орган или систему государственных органов); между лицом, исполняющим государственную должность (государственным служащим), и *гражданами* государства (в целом общества).

С управленческих позиций государственная служба представляет собой *процессуальное явление*, раскрывающее *порядок исполнения функций государственной власти*. Служба осуществляется тогда, когда власть реально служит обществу, помогает решать его проблемы, удовлетворяет те или иные потребности человека. В юридическом смысле государственная служба принадлежит к *публично-правовой сфере*, регулирующей общественную, государственную жизнь человека. Она всегда связана с *государственной властью*, что предопределяет специфику ее правового опосре-

дования и организации. В ней много *должного, необходимого, обязательного*, что непременно призвано осуществляться независимо от желания или воли лица, находящегося на государственной службе. Здесь отличие государственной службы от труда, относящегося к частной жизни человека, по крайней мере в свободном обществе.

Таким образом, государственная служба Российской Федерации должна олицетворять собой *единство элементов двух групп*: с одной стороны, *система правовых, организационных и процессуальных институтов* (форм, методов, принципов и т. д.), определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти (так называемая *правовая составляющая*), с другой — *совокупность людей*, специально подготовленных и профессионально занятых в государственном аппарате (*социальная составляющая*). Первая группа элементов отвечает на вопрос, *что и как делать* по осуществлению государственной власти, вторая — *кто это делает*. Такое единство придает государственной службе параметры социально-правового института, занимающего самостоятельное место среди государственных, правовых и общественных институтов.

В *методологическом плане* важно определить (на базе указанного понятия) «*контуры*» — верхнюю и нижнюю границу — государственной службы и в их пределах — ее структуру. Не все формы участия граждан в осуществлении функций и достижении целей государства могут быть отнесены к государственной службе. И вот почему.

В демократическом государстве государственный аппарат должен быть широко и тесно связан с обществом, воспринимать его состав, интересы, настроение, взгляды, пользоваться доверием общества. Поэтому существует значительное число государственных должностей, носящих *политический характер*. Посредством их исполнения формируется государственная политика, поэтому устанавливается *особый порядок их замещения* — выборы обществом или — по его поручению — представительными органами государственной власти. Перечень государственных должностей политического характера обычно дается в Конституции или в других, приравненных к ним государственных актах. Как правило, он очень небольшой и касается только тех государственных

должностей, которые напрямую связывают соответствующие государственные органы с обществом, гражданами. По этой причине к ним вряд ли могут относиться государственные должности органов судебной власти и прокуратуры, обладающие иным правовым статусом.

В то же время в государственном аппарате в целом и в различных государственных органах в частности при достаточном техническом оснащении выполняется немало видов профессиональной деятельности, которая носит *вспомогательный, обслуживающий, организационно-технический характер*. Это, условно говоря, *рабочие места в государственном аппарате*, обеспечивающие властеотношения и управленческие процессы. Деятельность эта не имеет юридического смысла (обслуживание связью, транспортом, ремонт оборудования, содержание зданий и т. д.), но важна как условие успешного функционирования государственного аппарата. Для исполнения обязанностей на этих рабочих местах необходима профессиональная подготовка, которая, однако, весьма отлична от профессиональной подготовки государственного служащего. Здесь осуществляются *такие же виды труда*, как и в сфере производства и обслуживания, и поэтому их статус вполне может регулироваться *трудовым законодательством*.

Таким образом, можно считать, что *верхней границей* государственной службы являются государственные должности, обладающие политическим характером, а *нижней* – рабочие места в государственных органах, связанные с организационно-техническим обслуживанием их функционирования. Главным признаком, выделяющим и определяющим государственную службу, является *ее привязанность к государственной должности*. Должна быть четкая характеристика того, что обозначается этим понятием. Поэтому нельзя ограничиться тем, что сказано в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» в ст. 1, ч. 1: «Государственная должность – должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – государственные органы)...». Если государственная должность *есть должность* в государственных органах, то возникает вопрос: *а что же такое должность?* В формаль-

ной логике подобный способ мышления называется тавтологией в определении понятия<sup>1</sup>. Так же трудно согласиться с упорно навязываемым мнением, что государственная должность представляет собой первичную структурную единицу государственного органа, как будто государственные должности имеют *самодовлеющее значение* и из них, как из кубиков, складывается государственный орган.

В действительности же здесь *обратная логика*: государственный орган наделяется компетенцией и *для обеспечения ее реализации* в нем создается определенная и системно организованная совокупность государственных должностей (штатное расписание). А отсюда и такое определение государственной должности: это *юридическое (правовое) установление, характеризующее в каждом государственном органе специально выделенный объем, и содержание деятельности (участия) по реализации его компетенции (функций и полномочий)*. О том, что должность — явление юридическое, свидетельствует хотя бы тот факт, что она может быть вакантной, может исполняться по совместительству или по поручению. Но смысл государственной должности всегда заключается в том, что она в той или иной мере, часто через опосредующие государственные должности и структурные подразделения, связана с *осуществлением компетенции того органа*, в котором учреждена и которому подчинена. В этом отличие государственной должности от рабочего места, выявить которое, особенно на уровне младших государственных должностей, совсем непросто. Критерием может служить *доступ к управленческой информации и влияние на нее*.

И еще один момент, касающийся понятий «государственная должность» и «исполнение» ее. Компетенция государственного органа, даже построенного по принципу единоначалия, реализуется посредством *совокупности* имеющихся в нем государственных должностей. Это актуализирует *системность* организации государственных должностей, их известную взаимосвязь и взаимозависимость. В каждом государственном органе установлены свои организационно-правовые формы реализации его компетенции (единоначальные, коллегиальные, право принятия и под-

---

<sup>1</sup> См.: Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М., 1975. С. 587.

писи решений и т. д.), обеспечивать которые и призваны так называемые *административные государственные должности*. В результате все государственные должности в государственном органе *субординированы*. Государственная должность тогда исполняется (практически осуществляется), когда закрепленные за ней объем и содержание деятельности (участия) *действительно сказываются* на рациональности и эффективности решений, принимаемых в целях реализации компетенции государственного органа. Ведь активность государственного органа выражается не в том, что кто-то делает что-то по своей государственной должности, а в том, *какие правовые решения* принимает государственный орган, *какие осуществляет организационные действия* и как они влияют на общественную жизнь и какие порождают в ней изменения. В общем, необходим достаточно продуманный *Реестр государственных должностей*, относящихся к государственной службе.

В этой связи нельзя не высказаться по поводу выделения в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственных должностей *категории «Б»*, учреждаемых в «установленном законодательством Российской Федерации порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А» (ст. 1, ч. 1, абз. 2). На первый взгляд вроде бы и необходимо, и обоснованно: лица, замещающие должности категории «А», должны иметь доверенных и «приятных» для себя лиц. Но разве такими не могут быть профессионалы государственной службы, скажем, из категории «В»? Ведь на всех государственных должностях *надо следовать* Конституции и законам Российской Федерации, и очевидно: чем лучше подготовлен человек к государственной службе, тем большую он может оказать помощь в исполнении государственной должности категории «А».

Логический анализ подсказывает, что задумано *нечто другое*: предусматривается значительный круг государственных должностей, которые будут являться «добычей» победителя и распределяться среди тех, кто ему в этом способствовал; создастся *порочный союз руководителя и его окружения*, позволяющий вести игру с нарушением законов, в которой всегда можно найти козла отпущения и заблудиться в трех соснах.

В предложенной конструкции скрыта глубокая подоплека, которая, конечно, со временем станет *явной*. Однако уже сегодня можно сказать, что на государственную службу Российской Федерации она будет оказывать только негативное влияние. Государственные должности государственной службы Российской Федерации должны иметь *единый статус*. Если кто-то хочет иметь доверенных лиц, то не надо их относить к профессиональным государственным служащим.

Много противоречий по вопросу *о структуре государственной службы* Российской Федерации. Согласие есть только в том, что принцип федерализма позволяет выделить в государственной службе Российской Федерации федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации. В то же время искусственная, надуманная и для зарубежного, и для отечественного опыта *концепция отделения* местного самоуправления от государства, государственных органов нарушает права граждан на непосредственную связь с государством. К тому же проводится линия на то, чтобы создать муниципальную службу, которая никак не была бы связана с государственной службой Российской Федерации. Оторвать государство, государственные органы, государственную службу от жизни, от общества — значит обессилить Россию.

Конечно, муниципальная служба имеет *свою специфику*, и эта специфика должна найти отражение не только в соответствующем законодательстве, но и на практике. Столь же очевидно, что муниципальная служба *не может не быть не связанной* с государственной службой, ибо они основываются на общих принципах и муниципальная служба выступает одним из уровней государственной службы. При этом все уровни государственной службы, в том числе и муниципальный, должны быть *открытыми*, давая возможность служащим свободно двигаться по служебной лестнице. В доказательство (от обратного) только что сказанного можно привести идею принятия Федерального закона «О муниципальной службе». Ведь если «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции РФ), то почему органы государственной власти вправе регулировать местное самоуправление, а в нем муниципальную службу?

Поэтому государственная служба Российской Федерации должна включать:

федеральную государственную службу,  
государственную службу субъектов Российской Федерации,  
муниципальную службу.

Каждый уровень власти имеет как *общие* для всех уровней, так и *специфические черты*, что и должно найти отражение в правовом регулировании, организации и взаимодействии.

Дискуссионный характер имеет также *выделение видов* государственной службы. Под видом государственной службы понимается ее *специализация по содержанию*, которое, в свою очередь, обуславливается *целями и функциями* соответствующих государственных органов. Подобный подход к государственной службе предполагает, что не служба реализует какие-то свои функции или функции государственных органов, как это трактуют некоторые, а служба, будучи процессуальным явлением, *обеспечивает* реализацию компетенции (функций и полномочий) государственных органов. Она зависит от классификации государственных органов и производна от нее.

Назовем *основные виды* государственной службы.

*Управленческая государственная служба*, состоящая в осуществлении государственного управления общественными процессами. Ее объем и содержание определяются сущностью государственного управления, которая трактуется как целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (его органов) на сознание, поведение и деятельность людей, поддержание жизненной активности общественной системы. Конституция Российской Федерации ушла от понятия «государственное управление», поскольку ее разработчикам, вероятно, казалось, что в условиях демократии не должно быть государственного управления. Родилась очередная *российская иллюзия*: будет законодательная, исполнительная, судебная власть, а под ними — свободное общество, в котором граждане тогда будут обращаться к власти, когда у них в этом возникнет необходимость. Сама же власть по такому замыслу якобы не должна воздействовать на сознание, поведение и деятельность человека, рационализировать труд и повышать эффективность производства, обеспечивать в обществе должный порядок и прочее, ибо подобное есть нарушение прав и свобод человека.

В США несколько изданий выдержал учебник «Американская система государственного управления»<sup>1</sup>, в России же понятие «государственное управление» стараются не употреблять. Но тогда зачем нужны органы представительной власти и их законы, если соблюдение последних зависит от усмотрения тех, кто вступает в общественные отношения; к чему исполнительная власть с разветвленной системой органов, которые что-то исполняют, но боятся влиять на общественные процессы; зачем на судебную власть возложен контроль за законностью, если она тоже не должна особо никого задевать, и вообще, для чего тогда существует государственный аппарат, на содержание которого общество тратит большие средства? Не в этом ли кроется причина того состояния, в котором находится сегодня российское общество?

Государство обязано выполнять управленческие функции по отношению к обществу, и, чем лучше, активнее, рациональнее оно выполняет их, тем гармоничнее, эффективнее развивается общество. Необходимо научиться различать тоталитарную, авторитарную, бюрократическую, волюнтаристскую, административную и другие негативные формы управления и разумно организованное, демократическое, правовое и эффективное государственное управление. Ради последнего должна создаваться государственная служба, один из видов которой призван обеспечивать реализацию компетенции органов представительной (законодательной) и исполнительной власти, а по ряду вопросов, связанных с законностью управленческих решений и действий, и органов судебной власти и прокуратуры.

*Военная государственная служба* — служба, обеспечивающая суверенитет, свободу, внешнюю и внутреннюю безопасность государства и общества. Это наиболее древний, юридически урегулированный и социально-психологически осознанный вид государственной службы, причем как профессионально-кадровой, так и по призыву и контрактной (вольнонаемной). Военная служба имеет сложную структуру, распадается на подвиды (в армии, пограничная служба, служба безопасности, в системе внутренних органов, службы охраны и т. д.), но назначение ее везде одно: правомочие и обязанность применить государственное принуждение,

<sup>1</sup> См.: Скидмор М. Дж., Трипп М. К. Американская система государственного управления / Пер. с англ. М., 1993. 384 с.

вплоть до вооруженной силы, для защиты общенациональных интересов, конституционного строя и проведения в жизнь государственной политики. Вполне очевидно, если не быть идеалистом, что военная государственная служба сохранит свое значение и в далеко прогнозируемой перспективе. Она нужна обществу, но и оно призвано защищать интересы военнослужащих.

Конечно, военная государственная служба должна отличаться оптимальным объемом и организацией, быть четко отрегулированной в правовом отношении, надежно контролироваться органами представительной (законодательной), исполнительной и судебной власти, а также самим обществом. Военная государственная служба управляема и поэтому по многим аспектам *сочетается* с управленческой государственной службой. Только внимательный анализ с использованием управленческих критериев позволит провести здесь необходимые разграничения.

*Специальная государственная служба* связана с поддержанием общественного порядка, обеспечением прав и свобод человека, соблюдением определенных правил поведения и деятельности. Актуальность такого вида государственной службы в современный период и на перспективу обусловлена многими объективными и субъективными факторами. Это усложнение технических изделий и технологических процессов, нарушение правил эксплуатации которых ведет к тяжелым последствиям; обострение экологической ситуации под давлением техносферы и варварского отношения человека к природе; серьезные психологические сдвиги в поведении человека под влиянием отягощенной наследственности, злоупотребления алкоголем, наркомании, токсикомании, информационной перегрузки; высокий уровень организованной преступности, ставящей под угрозу общественные отношения и частную жизнь, и многое другое. Без надлежащего государственного регулирования и контроля всего того, что опасно для жизни и здоровья человека, для спокойствия и благополучия общества, нельзя наладить нормальные взаимоотношения в системе «человек—общество—природа».

*Подвидов специальной государственной службы немало*, и ее дифференциация, скорее всего, будет продолжаться. Обществу для самосохранения и защиты нужны судебная и уголовно-исполнительная система, прокуратура, таможенная, налоговая, метрологическая, радиационная, санитарно-эпидемиологическая служба,

служба контроля за недрами, лесо- и водоохраны, экологическая, транспортный контроль, охраны воздушного пространства, контроля качества товаров, особенно пищевых продуктов, противопожарная, по чрезвычайным ситуациям и многие другие, без которых оно обречено на медленную гибель. В создании таких служб как раз и находит выражение *одна из сущностей государства* как формы общества, обеспечивающей сохранение и историческое воспроизводство соответствующего общественного содержания.

Следует отметить, что названные (пусть даже условно, приблизительно) виды государственной службы Российской Федерации на разных ее уровнях имеют разное значение и объем. Если управленческий вид государственной службы присущ *всем ее уровням*, в том числе и муниципальному, то военный, как и специальный, — *преимущественно* федеральной государственной службе, хотя может быть и в государственной службе субъектов Российской Федерации. Здесь играет роль объем интересов, обеспечиваемых каждым видом государственной службы.

В результате вырисовывается сложная *матрица («решетка»)* структуры государственной службы Российской Федерации, которая должна быть нормативно, организационно и кадрово выстроена по *каждому элементу*. Здесь кроются трудности теоретического и практического плана, ибо, дифференцируя и конкретизируя элементы, приспособляя их к специфике субъектов Российской Федерации и многообразных муниципальных образований, важно не утратить «несущего» общественно-политического содержания государственной службы Российской Федерации — направленности ее на обеспечение служения Российскому государству *в целом*, на утверждение и защиту внутри страны и вне ее общенациональных интересов, т. е. интересов всего российского общества.

Читающий эти строки под влиянием либеральных сентенций вновь может возразить: *а как же человек, его права и свободы?* Ведь государственная служба должна прежде всего и главным образом *обслуживать человека*. На это можно ответить очень просто. И государство со всей системой его органов, и государственная служба по самой своей природе обязаны заботиться о человеке, гарантировать и обеспечивать его права и свободы, способствовать его развитию. Но достигаться это может разными способами: путем опеки над частной жизнью человека (что стремилось делать

Советское государство), обозначаемой понятием «государственный патернализм», и посредством регулирования и рационализации общественных отношений, явлений и процессов, в рамках которых человек свободно самореализуется, что предполагает правовое государство и гражданское общество. Государство посредством многих своих институтов, в том числе и государственной службы, призвано поэтому заниматься общественной (публичной) жизнью человека, предоставляя ему в этих рамках возможность *самому регулировать свою частную жизнь и меру участия в общественной жизни*. Каждое явление занимает свое место в обществе, и следует стремиться к тому, чтобы оно было *эффективным* и, разумеется, системно связанным с другими явлениями, адекватным им. Нельзя ни недооценивать, ни переоценивать значение государственной службы в обществе и государстве. Нельзя ни игнорировать ее роль, ни полагать, что с ее помощью можно решить все проблемы. Последнее не удастся, ибо государственная служба есть *всего лишь один из социально-правовых институтов*. Но даже для того, чтобы государственная служба выполнила свою скромную, профессиональную по характеру «миссию», она должна быть освоена как теоретическая проблема, урегулирована правом как социально-правовой институт, практически реализована как фактор укрепления государства и усиления его влияния на общество.

Поэтому с самого начала формирования или реформирования (не стоит дискутировать о различии этих слов) государственной службы Российской Федерации необходимо в решениях и действиях ориентироваться по крайней мере на такие *требования*, предъявляемые к ней:

1) *демократический и федеративный характер* построения и функционирования;

2) *целостность* государственной службы Российской Федерации на всей ее территории и сориентированность всех ее элементов на государственное единство Российской Федерации;

3) *согласованность* концептуальных подходов правового регулирования и организации многообразных проявлений государственной службы Российской Федерации на различных ее уровнях и в различных видах;

4) *целенаправленность (подчинение)* всех элементов и взаимосвязей государственной службы Российской Федерации (обеспе-

чение рациональных и эффективных властеотношений и государственного управления);

5) *возвышение* государственной службы Российской Федерации до общественного признания, завоевания доверия граждан, формирование ее способности привлекать к себе лучшие интеллектуальные и нравственные силы страны.

## О СУЩНОСТИ И МИССИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### *Открытое письмо координатору Программы<sup>1</sup>*

Судьба распорядилась так, что в 1989 г. я был включен в рабочую группу первой комиссии по подготовке законопроекта о госслужбе СССР, созданной распоряжением Совета Министров. С тех пор уже 20 лет в разных формах (непосредственно — по должности и опосредованно — как ученый) я связан с проблемой и полагаю, что имею право о ней высказаться. Тем более сейчас, когда на очередные 5 лет принята Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» стоимостью 691 млн руб. Ведь понятно: как и в предыдущие годы, на эти деньги найдется много желающих, они будут израсходованы, а что получится — увидим.

Хотя, для начала, думаю, всем было бы интересно знать, почему же за 15 лет после принятия Конституции РФ (1993 г.) нам никак не удается создать государственную службу, которая бы удовлетворяла общественным требованиям к ней и была бы сравнима с западными стандартами.

1. Трудно уложить 20 лет в несколько строк. Еще в ноябре 1991 г. Указом Президента РСФСР было образовано Главное управление по подготовке кадров для госслужбы при Правительстве РСФСР (Роскадры), которое и начало комплексную работу в области *формирования* (именно так стоял вопрос) государственной службы демократического правового государства. Как заместителю начальника Роскадров мне было поручено заниматься научным и правовым обеспечением подготовки соответствующих документов. Замечу, что в то время возник большой интерес к этой

---

<sup>1</sup> Печатается по: *Наша власть: дела и лица*. 2009. № 4(96). С. 10–13.

проблематике, который проявляли не только ученые, но и руководящие должностные лица Администрации Президента, Верховного Совета и Правительства РФ.

28–29 апреля 1992 г. было проведено первое (и до сих пор *единственное*) в истории России научно-практическое совещание по вопросам госслужбы с участием 150–160 специалистов из 86 организаций, в числе которых 64 – от министерств и ведомств, 24 – от научных организаций и РАН, 45 – от учебных заведений, 14 – от Роскадров и кадровых центров. Я выступал с докладом «Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации». Доклад и рекомендации совещания широко и многократно публиковались (прочитать об этом и вообще об истории госслужбы от Табели о рангах Петра I и до наших дней можно в моей книге «Сущность государственной службы». М.: РАГС. 1-е изд. – 2002. 2-е изд. – 2008).

Вспоминаю об этом только потому, что еще тогда *резко столкнулись два понимания госслужбы и два подхода к ее развитию*. Первый – административно-правовой, связывающий госслужбу с реализацией государственной власти и государственного управления (с осуществлением интересов и воли многонационального народа), и второй – обслуживающий (продолжение вождистской партгосноменклатуры), при котором служащие госорганов рассматриваются как обыкновенные наемные работники, обеспечивающие деятельность руководителей.

Восторжествовал *второй подход*, закрепившийся вначале в Федеральном законе 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», который весьма *поспособствовал* рождению «семибанкирщины», развалу экономики, дефолту 1998 г. и другим тяжким последствиям, а затем перешел и в законы от 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которые вызвали огромный *всплеск коррупции* объемом до 240 млрд долларов ежегодно.

Поэтому при реализации намеченной Федеральной программы мы поставлены *перед выбором*: либо продолжать утвердившуюся тенденцию и в соответствии с ней что-то совершенствовать, либо исследовать происшедшее, найти свои ошибки, заблуждения, иллюзии – и в области государственной службы, и в целом в области госстроительства, а затем на основе нового знания при-

нимать должные решения и осуществлять такие же действия. Все опирается, как это ни странно, именно *в теорию*, в глубокое осмысление сущности самого государства и производных от него государственных явлений, в том числе и госслужбы. Не мешает иметь *ясность в общих основаниях, в онтологии (бытии), в гносеологии (характеристике) и методологии (способах применения)* тех или иных явлений, отношений и процессов. Иначе, как у нас давно принято, мы будем наткаться на такие вопросы, разбивать о них лоб, делать не то, что нужно, и получать в итоге плачевные результаты.

2. В отличие от феодального «Государство – это я» (Людовик XIV), при становлении капитализма (на Западе – Локк, Монтескье, федералисты США, Гегель, *Алексеев, Ильин*, да и вся *школа дореволюционных государствоведов*) государство стало пониматься в *демократическом смысле* как естественно-общественная целостность (триада) *территории, населения и власти*. Отсюда пошли проблемы территориальной неприкосновенности и международно-правового признания государственного и народного (национального) суверенитета, источников, разделения и распределения государственной власти, прав гражданина, конституционного регулирования и т. д., решение которых привело к современной цивилизованности.

Только у нас В.И. Ленин и его соратники *отказались* от почти типологичного понимания государства и в своих политических целях свели его лишь к орудию господства, машине подавления, совокупности тюрем, полиции и войск, механизму насилия, короче – к сугубо государственному аппарату, причем в его преимущественно *«силовой»* части. Такая теория и привела к разрушению России, гражданской войне, раскулачиванию, репрессиям, переселению народов, нетерпимости к инакомыслию и другим известным последствиям. История и мы справедливо *осудили* аппаратное, деспотическое, авторитарно-бюрократическое отношение к обществу и конкретным людям, закрепили в Конституции РФ 1993 г. широко признанные принципы свободы, демократии, прав человека и гражданина. Однако *не очень разобрались* с их смыслом и влиянием на сущность государства и систему его явлений, а потому во многом все еще подходим к ним *с начальственно-командными мерками*.

Если государство есть *триада территории, населения и власти*, то, значит, оно — форма общества, пространство рынка, поле реализации статуса гражданина. И ничто на территории государства и с населением государства не происходит *помимо него*, за его пределами. И главное для него — обустройство территории и сбережение населения. Но у нас назойливо звучит, что «государство что-то тормозит», «должно откуда-то и куда-то уйти», «надо мало государства» и много другого, что совершенно *не относится к государству*. В демократическом правовом государстве государственная власть принадлежит всему населению (многонациональному народу — ст. 3 Конституции РФ) и призвана выражать его потребности и интересы, цели жизни и всеобщую волю.

Кого сегодня интересует *социальная сущность* государственной власти? Госаппарат, что считается аксиомой во всем мире, призван реализовывать (практически осуществлять) государственную власть по трем основным направлениям: *управление, безопасность* (внутренняя и внешняя) *и правопорядок*. Так ли у нас на деле? Каков сегодня госаппарат и чем он занят? Проблема проблем! Ведущим для госаппарата выступает государственное управление, т. е. целенаправленное, организующее и регулирующее властное воздействие на воспроизводственную систему, сознание, поведение и деятельность людей. О нем у нас *почти не говорят, как будто его нет и оно не актуально*. Из сказанного логически следует такое явление государства, как госслужба, характеризующая (процесс) деятельности людей в госаппарате и его органах.

Следовательно, госслужбу можно и нужно рассматривать и реформировать *только в логике явлений*: «государство → госвласть → госаппарат → госуправление → госслужба», во взаимосвязи с этим и под углом обеспечения их рациональности и эффективности.

3. Фундаментом, на котором выстраивается все «здание» госслужбы, является *ее понятие*, определяющее место и роль, авторитет и ответственность рассматриваемого явления. В проекте «Основ законодательства в государственной службе Российской Федерации» (1992 г.) было предложено, что «государственная служба представляет собой осуществление госслужащими в соответствии с Конституцией РФ и другими актами законодательства должностных полномочий по реализации *целей и функций государства*» (ст. 2.1.). Но в Федеральном законе «Об основах...» 1995 г.

госслужба понимается уже как «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов» (ст. 2.1.). Таким образом, от целей и функций государства, т. е. от обустройства территории и благополучия населения, *отошли*.

В Федеральном законе «О системе ...» 2003 г. к профессиональной деятельности добавили термин «*служебная*», но взамен понятия «государственные органы» ввели сложную структуру субъектов власти, обеспечивать которую призвана госслужба.

Обозначили *три уровня* весьма различных явлений. *Первый* – Российская Федерация и ее субъекты – вроде бы привязка к государству в целом; *второй* – органы госвласти и иные госорганы РФ и ее субъектов, что ориентирует вроде бы на организацию и функционирование госаппарата; и *третий*, который, естественно, *стал самым важным*, – лица, замещающие должности... для непосредственного исполнения полномочий госорганов: ведь госслужащий зависит прежде всего от такого лица и обязан обеспечивать именно его.

Весьма любопытно дальнейшее развитие концепции Федерального закона «О системе...»: в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. такие субъекты власти для обеспечения, как Российская Федерация и ее субъекты, *убрали*. В центре обеспечения поставили государственные должности, которые установлены для непосредственного исполнения полномочий госорганов (ст. 1.), т. е. *руководящих должностных лиц*. А чтобы их четко отделить, установили *должности гражданской службы* (гл. 2.)

В итоге, по действующему законодательству, мы имеем:

а) *сведение предназначения госслужбы лишь до обеспечения исполнения полномочий госорганов, а в них – лиц, замещающих руководящие государственные должности, что означает по сути технологическое обслуживание «начальства»;*

б) *отделение госслужбы от Конституции РФ, законодательства и полномочий госорганов, так как между ней и над ней поставлены лица, непосредственно исполняющие полномочия госорганов, в результате чего госслужащие юридически не участвуют в исполнении полномочий госорганов и не могут нести ответственность за их последствия;*

в) *недопущение госслужбы к главному в любом госоргане – процессу принятия и оценки управленческих решений; в законодатель-*

стве в целом управленческое предназначение госслужбы вообще не просматривается;

г) *отрыв* госслужбы от целей и функций государства и замыкание ее в рамках госорганов на обеспечение интересов и воли конкретных «начальников». Доказательством сказанного являются уровень и содержание нашей жизни в прошлом и сегодня. Госаппарат разросся, его руководящее звено богато и сблизилось с бизнес-элитой, а огромная масса людей бедна, физически слаба и, несмотря на предпринимаемые меры, неуклонно вымирает. Значительная вина за это ложится и на госслужбу, на реформирование которой только в 2003–2005 гг. было выделено 539,1 млн руб.

4. Мало что у нас получится, если в основу концепции и законодательства о госслужбе не будут взяты следующие положения:

- *Госслужба — это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства путем исполнения госдолжностей, учрежденных в госорганах. В результате: вырисовывается место госслужбы в системе элементов «государство → госаппарат (система госорганов) → госорган → госдолжность → госслужащий → гражданин → общество». Образующим содержанием госслужбы становится «исполнение государственной должности». И описывать надо не правомочия госслужащего, а правовой статус госдолжности, ее связь с компетенцией госоргана, а затем — с госаппаратом, госвластью и государством в целом. Такой должна быть шкала координат для любого, кто должность замещает, а не наоборот, как во многих случаях у нас.*

- *Следует придать госслужбе как процессуальному институту исполнения госдолжностей необходимые устойчивость, самостоятельность и авторитет. Поднять ее государственно-правовой статус и, соответственно, масштаб в госаппарате. Если следовать западноевропейской норме, то все так называемые замы министров, губернаторов, мэров, т. е. все, кто не составляет секретариат замещающих политические госдолжности, должны находиться на госслужбе. Это — важнейшее условие профессионализма, стабильности и эффективности госаппарата, «Гроссмейстеры» управления «от Бога» рождаются редко — чаще их формируют.*

*Отказаться в лексиконе от термина «государственная услуга», ибо предназначение госаппарата не в этом, а в реализации госвласти в интересах обустройства территории и благополучия населения. Услуга наряду с товаром — категория экономическая, рыночная и*

*предполагающая при ее использовании свободу выбора, договор и возмездность. Между тем госаппарат односторонне устанавливает правила (нормы) поведения и деятельности. Поставить в центре миссии госслужбы управление, по результатам которого в состоянии управляемых объектов (территории, населения и производства) определять социальную эффективность функционирования госорганов и исполнения госдолжностей по соответствующим критериям и показателям.*

*В первоочередном порядке решить вопрос о создании системы органов управления госслужбой, который ставится уже 15 лет. Понятно, что она должна быть непосредственно подчинена Президенту как главе РФ (ст. 80. 1. Конституции РФ). Дело в сути, а не в названии. Она и будет вести реформирование госслужбы, иначе, как обычно, все увязнет в ведомственных представлениях и чьих-то мнениях.*

*И последнее, пожалуй, ключевое: насыщение и пронизывание госслужбы идеологией служения Родине, развития и укрепления Отечества. «Обеспечение» кого-то, а глядя на него, и самого себя, стремление к «гламурному» бытию и личному обогащению не может быть вдохновляющим фактором, актуализировать и стимулировать рациональность и эффективность всех видов и форм человеческой деятельности, в том числе управленческой. Только высокие мысли и чувства, только искренняя любовь к своему народу порождают большие дела. Чтобы убедиться, что это именно так, изучайте историю и мир вокруг себя.*

## О ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

Г.В. АТАМАНЧУК: Уважаемый Президент, уважаемые члены совещания!

Я кратко скажу об одной проблеме, решение которой, на мой взгляд, имеет огромное значение для становления российского самоуправления. Речь идет о насыщении местного самоуправления специалистами в области права, управления, политики, со-

---

<sup>1</sup> Печатается по: Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Москва, 17 февраля 1995. М.: Юрид. лит., 1995. С. 76–78.

циологии и экономики, подготовленными в соответствии с мировыми стандартами. Причем как исполнительных, так и представительных органов местного самоуправления, не говоря уже о государственных органах. В целом это охватывает обновляющийся персонал, с учетом депутатского корпуса, порядка полутора миллионов человек.

На поверхностный взгляд складывается впечатление, что проблема вроде бы осознана. Развернуто много обучающих структур, тратятся на них значительные материальные ресурсы, посылаются люди за границу, к нам приглашаются видные западные специалисты, дается переводная литература. Но ощутимой отдачи от всего этого в государственном строительстве, экономической жизни почему-то не наблюдается. Почему?

Мне кажется, по той причине, по которой не срабатывают другие высокие замыслы. Из-за *отсутствия концепции обучения и организации процесса ее реализации*. Многие просто бросились зарабатывать деньги на конъюнктуре и обучать чему-нибудь и как-нибудь.

Характерно также, что разработку концепции теоретических моделей развития того или иного общественного явления и их практическую реализацию часто поручают людям, которые в этом, к сожалению, *не компетентны*.

Центральный вопрос, связанный с целями и содержанием обучения, оказался непроработанным. Между тем конец двадцатого века требует совершенно нового творческого подхода ко всему, что в течение этого века было создано.

Необходимо *концептуальное упорядочение интеллектуального достояния*, а не бессмысленное издание и пропагандирование всего и вся. Нужна основательная теоретическая и методологическая проработка того, что же в действительности, на самом деле принадлежит *современному научному знанию*. В частности, с точки зрения того, как это использовать для демократических преобразований в России.

Соответственно актуальны *типовые программы* по комплексной управленческой подготовке с новой ориентацией мышления и духовных ценностей. И под них логична современная *обучающая технология*.

Но весь этот процесс в свою очередь нуждается в *организации*, которой пока нет. Произошла, как обычно, подмена явлений.

Вместо создания системы профессионального развития управленческих кадров ограничили ростом самостоятельных обучающих структур. А это существенная разница, поскольку первая система предполагает профессиональное обучение на служебном месте, создание необходимого для этого социально-психологического микроклимата в коллективах государственных органов и органов местного самоуправления, налаживание самых тесных связей между последними и учебно-научным учреждением.

Здесь не обойтись без воссоздания на всей территории России *целостной, скоординированной системы обучения управленческих кадров*, которая бы в обязательном порядке и последовательно вела переподготовку всех, начиная с сельской администрации. Все субъекты Федерации должны иметь соответствующие центры.

Большие трудности, далее, содержит вопрос о том, *кто и на чем* будет обучать управленческие кадры. Профессорско-преподавательский состав в области общественной мысли, как известно, весьма ограничен, стареет и редет. Молодого пополнения, в силу ряда причин, мало. Возникает ситуация государственной важности, требующая соответствующего реагирования.

Практически нет современных научных трудов, учебников и методических пособий, по которым можно обучать. И эти издания постоянно лимитируются экономической нерентабельностью. Здесь актуальна *государственная поддержка*, ибо нация, которая не развивает свой интеллект, не развивает ничего.

Большую роль в этом вопросе, думаю, может играть издательство «Юридическая литература» и, конечно, академические издательства. Подготовка, скажем так, учителей, преподавателей и научно-учебной литературы остается на сегодня самым острым вопросом, требующим серьезного внимания. В общем кадровом обеспечении местного самоуправления это *комплексная проблема*, часть общей проблемы подготовки управленческих кадров, да и всего населения страны, к условиям жизни в двадцать первом веке. Она имеет *стратегическое измерение* и требует соответствующего подкрепления государственными приоритетами, ибо только *опережающее развитие управления* способно стать могучей силой подлинного обновления страны. Управление есть сплав науки, искусства и опыта. И надо чтобы им овладел каждый управленец.

## Личностные дарования управленца

*Управленцем* можно считать человека, который целеполагает, организует и регулирует деятельность (социальную активность) *других людей*. Почему он это делает, кто ему поручил исполнять такие функции, как ему доверились другие, каким образом он это делает – такие вопросы подлежат дальнейшему уяснению.

Управленцам, или кадрам управления, персоналу управления, управленческим кадрам, управленческим работникам и т. п., посвящена обширная научная литература<sup>2</sup>. По объему она, наверное, больше, чем по всем другим вместе взятым проблемам управления. В ней выделяются крупные блоки, специально анализирующие такие виды управленцев, как государственные служащие, руководители, менеджеры, муниципальные служащие и т. д. Есть литература о вождях, предводителях, лидерах, об их харизме и т. д.<sup>3</sup> Это *избавляет* меня от необходимости рассматривать вопросы, которые достаточно изучены, по которым сложились известные концепции и наработаны значительные, в том числе и методические, материалы, и позволяет сосредоточить внимание на тех свойствах данной категории людей и аспектах их деятельности, которые *выделяют* их среди других людей и *предопределяют особое место* в жизнедеятельности общества.

Сегодня осознано, что в любом виде и в любой форме человеческой жизнедеятельности нужны люди, знающие эту жизнедеятельность и способные целеполагать, организовывать и регулировать усилия других по ее поддержанию и совершенствованию. Но остается (практически для всех стран) проблема, *как* найти и выделить, подготовить и стимулировать таких людей.

Когда читаешь мемуары или жизнеописания известных людей, управлявших разными процессами, многое в их *конкретных*

<sup>1</sup> Печатается по: Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М.: Экономика, 2002. С. 329–359.

<sup>2</sup> Энциклопедический словарь работника кадровой службы (с приводимым в нем списком публикаций). М.: Инфра-М., 1999.

<sup>3</sup> *Энкельманн Н.Х.* Власть мотивации: харизма, личность, успех / Пер. с нем. М.: Интерэксперт, 1999; *Курбатов В.Г.* Магия власти (харизма и реалии). Ростов н/Д.: Феникс, 1996.

качествах и деяниях вроде бы очевидно и вызывает уважение и восхищение. Когда же охватываешь историю в длительном ее интервале (скажем, 100—150 лет) и уже знаешь близкие и отдаленные последствия решений знаменитых управленцев, то на многое начинаешь смотреть *иначе*.

В чем мне видится *самое страшное* в судьбе и управленческой драме России в течение всего XX в.? В том, что наши управленцы среди всех ценностей на *последнее место почти всегда ставили человеческую жизнь*. Послать людей на ту или иную «бойню», голодать и мерзнуть, довести до жалкого существования, обречь на болезни и вымирание, пожертвовать ими в угоду каким-либо идеям и прихотям для очень многих не составляло особого труда. А некоторые и гордились тем, что беспощадно расправлялись с другими.

Но ведь известно, что можно восстановить разрушенный мост, сгоревший дом, поломанный автомобиль и т. д., но возродить мертвого человека нельзя. *Каждый человек единственен и уникален*. И в нем всегда содержится какой-то потенциал. Часто именно созидательный, творческий.

Мне представляется, что к управленцам — к тем, кто управляет другими (запомните!) — должен быть выработан *свой подход*: к сущности и составу их качеств, к их природным дарованиям и профессиональной подготовке, к уровню и последствиям их деятельности, к их стимулированию и ответственности и ко многим другим явлениям, характеризующим *место и роль* персонала управления в обеспечении функционирования и совершенствования жизнедеятельности общества.

Я не согласен с теми суждениями, в соответствии с которыми к управленцам относят лишь *оперативно-исполнительский состав* субъектов управления и на него возлагают всю вину за несостоятельность управления. Ведь если выбраны ошибочные или неосуществимые реально цели управления, то оперативно-исполнительский персонал, даже «положив голову на плаху», ничего существенного добиться не может.

Нет, в число управленцев, причем *в их первые ряды*, непременно должны включаться *и политики, и экономические стратеги, и руководители субъектов управления*, особенно крупных, сложных, которых стоило бы обозначать понятием «*идеологи управления*».

Именно они заняты в управлении *определяющим* — *выработкой целей управления*.

Но к ним у нас сформировалось предельно *снисходительное* отношение. Мол, почему же нельзя звать людей к «светлому будущему», сочинять всевозможные программы, затевать революции и реформы, выдвигать призрачные или радикальные идеи, много обещать, сулить, бросаться красным словцом? В Конституции РФ записано: «каждому гарантируется свобода мысли и слова» (ст. 29.1). Думаю, что там, где люди играют не своей судьбой, *а чужой*, где мобилизуются массы людей на какие-то деяния, *нужно к слову подходить очень ответственно*.

К управленцам с полным основанием следует относить: а) лиц, которые занимают *политические* (электоратные, категории «А») должности — Президент РФ, президенты республик, губернаторы, главы администраций, депутаты представительных (законодательных) органов государственной власти и другие, приравненные к ним; б) лиц, занимающих административные должности в различных структурах государственного аппарата; в) лиц, владеющих собственностью, достаточной для самостоятельного ведения предпринимательства либо обеспечивающей решающее участие в управлении экономическими делами; г) всех других лиц, вплоть до низовых уровней (бригадиры, начальники смен, менеджеры групп людей и т. д.), которые издают определенные *команды*, подлежащие исполнению.

*Сопряженный статус* с ними должны иметь и те лица, которые в разных формах (клубы, советы, фонды, консультативные учреждения и т. д.) заняты осмыслением управленческих проблем и выработкой различных вариантов программ, концепций и проектов, конкретных управленческих решений.

Следовательно, управленцы — это *большая социальная группа людей*, удельный вес которой в составе трудящегося населения развитой страны составляет до 15%.

Поскольку управление всегда связано с людьми, создает или ломает их судьбы, то первейшим требованием, которым призваны соответствовать управленцы, является *человеколюбие*, то есть человекознание, человекопонимание, человекочувствование. Не всем дан этот дар Божий — наполнение собственной жизни реальным гуманизмом. Но если подобное простительно человеку, не связанному с управлением, и масштабы причиняемых им бед другим

людям ограничены его личными возможностями, то отсутствие человеколюбия у наделенного властью управленца представляет собой *опасность*.

Я критически отношусь к концепциям Ломброзо, но не вижу оснований не считать с генетической (природной) наследственностью любого человека, как и понимая ограничения психоанализа З. Фрейда, полагаю: нельзя отрицать психологические тонкости, связанные с родословной человека и особенностями психологических условий, в которых происходило его формирование от младенческих лет до вступления во взрослую жизнь. Если ребенок испытывал удовольствие от терзания кошки, с наслаждением убивал из рогатки воробьев, любил побить слабых, совершал иные поползновения к садизму, то подобные «страсти» в той или иной мере обязательно проявятся и в зрелые годы. Это *печально* для любых межчеловеческих отношений, но, видимо, приведет к более страшным последствиям в том случае, если такой человек получит *власть* над другими.

Мы, все люди, *в целях самозащиты* должны более всего искать в претендентах на «управляющих» черты *доброты, милости, сочувствия и понимания другого*. Искать в их биографии и во всех жизненных поступках. Разумеется, такой акцент на человеколюбию управленца вовсе не означает, что он не будет либо не сможет принимать *жестких* и даже жестоких управленческих решений. Жизнь сурова и подобные решения в ней необходимы.

Но, во-первых, человек с добрым взглядом на людей, природу, живой мир *не может* действовать сугубо эгоистически, во-вторых, он будет всегда стараться свести *к минимуму* человеческие издержки и жертвы и, в-третьих, главным в своей управленческой деятельности он будет считать *предупреждение*, профилирование кризисных, экстремальных ситуаций, из которых без суровых мер нельзя выйти. Ошибаться или действовать в ущерб другим людям приходится скорее всего *каждому*, но у того, кто любит людей, живой мир, *характер и мера ошибок и причиняемых страданий* совсем иные, чем у человеконенавистника, эгоиста, «сверхчеловека».

Вторым, соприкасающимся с первым и из него проистекающим, личностным дарованием управленца мне видится *нравственная сущность человека*. Понятно, что обеспечить соблюдение и действие нравственных императивов могут только нрав-

ственные люди. Это старая, *давно известная истина*, содержательно прописанная в исторической, теоретической и художественной литературе. Но, как показывает и недалекое прошлое, и сегодняшней (каждый) день, она так же *далека* от практической реализации, как и в давние исторические времена. Есть что-то глубинное, *плохо фиксируемое* наукой и искусством, которое мешает формированию нравственных качеств человека. Поведение множества людей в быту, частной жизни, на работе, во взаимоотношениях с окружающими весьма отличается от тех принципов и норм, которые исповедуют светская и религиозная мораль.

Уже более 1000 лет с амвона русской Православной церкви звучат заповеди Божьи, в том числе с пятой по десятую, которые непосредственно касаются взаимоотношений между людьми. Казалось бы, каждый их знает, тем более что последние вошли и в светскую мораль, да к тому же еще и закреплены законодательством. Их нарушение не только нравственно осуждается, но и *преследуется по закону*. Однако они игнорируются и игнорируются.

Одновременно было и есть немало людей, для которых нравственность выступает *ориентиром в жизни*, а отклонение от нравственных норм является «табу» настолько внутренне запретным, что они не могут через него переступить. Порой такие люди терпят издевательства, не делают карьеру, бывают гонимыми, даже гибнут, но остаются самими собой. Для них понятие «*совесть*» приобретает свойства стержня, который сохраняет личность при любых жизненных ситуациях.

Я не беру на себя смелость писать о том, как возникает, поддерживается и укрепляется нравственная сущность человека.

Не знаю этого, и серьезной литературы по данной проблеме не доводилось читать. Но в том, что *есть люди*, как говорят, *с чистой совестью*, которые формируют и проносят через свою жизнь свои нравственные ценности (убеждения), *нисколько не сомневаюсь*. Иначе вообще не было бы общества, социального развития, человеческой культуры и многого другого, а «бал» правила бы лишь одна преступность.

Вот и важно, чтобы человек, *идуший* в управление (причем в любой вид управления), обладал хотя бы *элементарным (простым) уровнем и составом нравственных качеств*. Как же можно управлять другими, если у тебя самого *нет устойчивых нравственных оснований*, если ты готов ради собственной выгоды переступить

через все, забыть о том, что говорил вчера, и предать тех, кому только что клялся в любви? Разумеется, жизнь переменчива и переменчив в ней человек, особенно мыслящий и глубоко чувствующий. И человеку с возрастом и приобретением опыта приходится многое пересматривать.

В таком случае *всегда возникает вопрос: на чем же основывались твои предыдущие убеждения, идеалы и ценности и где гарантии того, что новые твои подходы достаточно аргументированы и ближе к научной или религиозной истине?* И еще: для ответственных людей любая переориентация всегда мучительна, связана с сомнениями, раздумьями, затрагивает сами основы их интеллектуального и душевного состояния. У нас же для многих, особенно управленцев высокого уровня, перейти из одной «веры» в другую проще, чем перекресток улицы. К тому же все это они делают *публично*, с гордостью и обязательно с привлечением внимания множества людей. Сегодня — марксистский философ, завтра — православный священник, послезавтра — мусульманин. Сегодня верно служу власти или кому-то из нее персонально, завтра удалили и, естественно, сразу в «оппозицию» и давай критиковать бывшего «хозяина».

Конечно, личная выгода всегда милее сердцу, но *нравственная беспринципность подрывает сами основы управления*. Она искажает и целевые ориентации, и организационные проявления, и регулирующие принципы. Управление становится иллюзорным, призрачным, построенным в угоду минутному интересу управленца. Все коллективное, общественное, ради которого и существует управление, отходит при этом на задний план.

Я полагаю нравственную развитость и устойчивость человека *основной предпосылкой того, чтобы из него сформировался управленец*, способный понимать жизнь, людей, интересы и благо Отечества. В противном случае кем бы ни стал (маленьким или большим «начальником»), он всегда будет действовать лишь для реализации своего эгоистического «я».

Следующим, весьма актуальным дарованием управленца (можно сказать, третьим, но здесь нет градации, а просто перечень) является *память — природная и развитая образованием*. Это должна быть память, *способная* обнаруживать и фиксировать информацию, долго ее удерживать, причем в адекватном содержании, классифицировать и систематизировать ее, соединять раз-

ные потоки информации в *целостное видение* какого-либо явления, процесса, вида отношений и, главное, обеспечивать творческую работу сознания. Ведь управленцу для действительного управления надо *много знать и уметь*, иначе его решения будут подсказываться другими, более образованными и сообразительными.

Из истории хорошо известно, что знаменитые управленцы Юлий Цезарь, Наполеон, У. Черчилль, Ф. Рузвельт, Александр II, А.В. Суворов, С.Ю. Витте, В.И. Ленин, Г.К. Жуков и др. обладали *феноменальной памятью*, удерживали в ней множество сведений, взятых из огромного числа разнообразнейших источников. Разумеется, таланты, не говоря уже о гениях, встречаются нечасто, а управлению нужны миллионы людей с памятью, соответствующей их должностным функциям. Но, во-первых, природа одаривает хорошей памятью достаточно большое количество людей, которые потом, опираясь на нее, в состоянии выполнять сложные виды деятельности; во-вторых, память *развивается* посредством активных тренировок на запоминание цифр, текстов, образов; в-третьих, над развитием памяти каждому, кто хочет ее иметь, приходится постоянно *работать*, чтобы держать ее в «спортивной форме».

Желательно, чтобы человек приходил в управление с *развитой памятью*, которая уже подготовлена к работе с управленческой информацией. В этой связи вполне приемлемы те *тесты*, которые во многих структурах управления используются при анализе кандидатов для управленческой деятельности. Если теоретические способности таким образом выявлять трудно, то состояние памяти — можно, причем с весьма высокой степенью достоверности. Важным является и момент сохранения и развития памяти в процессе управленческой деятельности, но об этом чуть позже.

Как уже отмечалось выше, управление представляет собой по форме обеспечения *волевое воздействие*. Несмотря на институциональную соподчиненность субъектов и объектов управления, любой управленец вступает в контакт с другими управленцами и людьми, занятыми производством, обслуживанием и т. д., главным образом через *волевые взаимоотношения*. Для него *воля есть неотъемлемая характеристика его личностных дарований*.

Здесь не идет речь о направленности воли (добрая она или злая), а только о ее *наличии*. Воля нужна каждому человеку, без нее

он — перекасти-поле, игрушка в руках других, мало на что пригодное создание. Именно *воля формирует судьбу человека*.

Плохо, что у нас традиционно *недооцениваются* значение и роль воли в жизнедеятельности людей, она *не воспитывается, не культивируется* с детских лет, *ею не занимаются* ни в средней, ни в высшей школе. Разве что немного обращается внимание на волевое воспитание в военных учебных заведениях. В результате в обществе встречается много людей безвольных, растерянных, пасующих перед трудностями, «расклеивающихся» при первых же неудачах. Особо отличаются этим представители российской *элитной интеллигенции*. Стоит им наступить (даже нечаянно) на любимый «мозоль», как начинается вопль на весь мир. Отсюда неумение и неспособность доводить сложные дела до завершения, тяга к алкоголю, поискам «новой» любви, вечное недовольство существующим, неумное стремление к «заграницам». Кстати, все такие слабости *привносятся*, естественно, и в управление, когда в нем хотят все сделать сразу, одним махом (нарисуем — будем жить!), а когда не получается, тут же начинаются поиски виновных, перепалки друг с другом, выдвижение «новых» идей и прочее, достаточно известное.

Управленцу особенно нужна воля и кто стремится в управление, должен ее в себе *воспитывать, укреплять*, не давать ей расслабляться. А уже когда он реально управляет людьми, то в таких случаях его воля призвана служить *образцом для других*. Причем во всем, в любых жизненных ситуациях, а не только в кабинетах.

Исходя из того, что управление есть целеполагание, организация и регулирование взаимодействия людей, управленцу крайне необходимо и такое дарование, как *коммуникабельность*, способность устанавливать, поддерживать и сохранять на длительное время теплые, доверительные и искренние отношения с людьми. Из повседневного личного общения любому человеку известно, что одни люди легко, непринужденно устанавливают контакты, с ними просто обмениваться заповедным, хочется дружить, видется снова и снова. Такой человек самым тихим, добрым голосом может инициировать и стимулировать в других сильные, мужественные поступки. И наоборот, существуют люди, после первой встречи с которыми хочется обходить их стороной быть от них подальше. А от некоторых идет вообще какая-то *негативная энергетика*.

Думаю, что не стоит доказывать очевидную истину, состоящую в том, что управленцу с хорошей коммуникабельностью удастся лучше и быстрее налаживать сотрудничество с людьми, без нажима вовлекать их в разные дела, управлять ими *через заинтересованность и воодушевление*. Такие люди вместо принуждения (команды, приказа, возбуждения страха) пользуются разъяснением, раскрытием сути дела, стимулированием. Жаль, что до сих пор живет представление о том, что «настоящий» начальник должен быть недоступным, суровым, немногословным, требовательным, если вызывает в кабинет, то надо, чтобы ноги дрожали еще в приемной. Многие руководители считают, что их доступность, человечность якобы ослабляют силу власти. *Нет ничего обманчивее*. Именно открытость, понятливость, доступность представителей власти придают ей подлинный, а не формальный *авторитет*. Коммуникабельности нельзя бояться, наоборот, ее надо развивать.

В этой связи буквально пару слов о таком средстве коммуникабельности, как *язык* (манера словесного выражения). В последнее время не только среди управленцев, но и в целом в обществе *утрачено уважение к языку*. Преобладает сленг, жаргон, косноязычие, какой-то «эсперанто» (помесь русского языка и чего-то непонятно иностранного), вообще малограмотность. Немало управленцев вследствие слабой языковой подготовки не в состоянии внятно изложить какой-либо текст. Многие «высокие» руководители без шпаргалки не могут логично связать десяток слов, не говоря уже о десятке фраз. В политике, управлении распространяется *эзоповский способ* выражения мыслей, когда говорят одно, но это же в письменном виде приобретает другой смысл, слушающие и читающие улавливают что-то третье (подтекст), а говоривший думал что-то четвертое. Из-за этого управление утратило *смысловую ясность*.

Управленцу, конечно, нужно иметь добротную языковую подготовку и постоянно работать над обогащением своего словарного фонда, совершенствованием стиля, форм и образов выражения собственных мыслей.

И наконец, еще одно личностное дарование управленца. *Физическое здоровье, развитие его и совершенствование*. Человек не виновен, что он родился слабым и не совсем гармоничным. Но он повинен в том, что в течение своей жизни *не занимался должным образом укреплением* своего здоровья, физкультурой и спор-

том, не ограничивал себя в еде и иных излишествах. Сравните хотя бы внешность западных депутатов, министров, чиновников и наших, родных. Там большинство стройны, спортивны, эстетичны. У нас же крупные управленцы никак не наедятся, им все нужно застолье и застолье: на охоте, в бане, в командировке, где попало. И к пятидесяти годам половина из них уже больные, все ездят лечиться. У нас слабо пропагандируется физическое изящество, крепкое здоровье и долголетняя работоспособность.

Известно, что у человека все должно быть красивым: тело, душа и мысли, одежда, язык и манеры. Это так и остается для очень многих благим пожеланием.

Итак, человеколюбие, нравственность, память, воля, коммуникабельность, физическое здоровье (так и хочется сказать: совершенство) представляются теми *личностными дарованиями человека*, которые характеризуют его сущность и из которых можно готовить образованных и высокопрофессиональных управленцев. Когда есть *основания* (задатки, способности, талант, сила и т. д.), то из них при умелой работе и желании можно подготовить и развить все, что нужно обществу и людям.

### Профессиональная подготовка управленца

В мире насчитываются десятки тысяч профессий, и каждая из них требует соответствующей подготовки. Речь сейчас пойдет *только* о профессиональной подготовке управленцев. Понятие «профессия» определяется по-разному: а) работа, всякая созидательная деятельность, которая служит удовлетворению материальных и духовных потребностей индивида и общества; б) социальная роль, выполняемая членами общества, которая имеет прямые и косвенные социальные и финансовые последствия; в) род трудовой деятельности, являющийся обычно источником существования и требующий наличия определенных знаний, навыков и умений и т. п.<sup>1</sup>. Отсюда *профессионалом* считается человек, который приобрел *знания, опыт и мастерство в избранном им виде деятельности*, позволяющие выполнять ее быстро, качественно, с экономной затратой ресурсов и собственных сил.

---

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь работника кадровой службы. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 233–234.

Профессионализм в управлении имеет, разумеется, свои особенности. Он связан с овладением *наукой, опытом и искусством управления*, то есть с таким видом деятельности, посредством которой происходит целеполагание, организация и регулирование поведения, социальной и трудовой активности множества людей. Здесь требуются: специфическое мышление, психологическое и нервное напряжение, постоянное и тесное взаимодействие с людьми, способность принимать решения в неопределенной ситуации и многое другое, с чем в других профессиях не всегда приходится встречаться.

Очевидно, люди, которые избирают своим жизненным «промыслом» управление и обладают для этого соответствующими личностными дарованиями, *должны*: во-первых, получить предварительное и достаточно серьезное *образование* (общее и специальное); во-вторых, находясь в управленческом коллективе (структуре управления), периодически заниматься в течение всей своей управленческой деятельности *повышением квалификации или переподготовкой* (в случае смены профиля управленческой деятельности) и приобретать необходимый опыт; в-третьих, непрерывно работать над собственным *управленческим саморазвитием*, постоянно углублять свои знания, умения и мастерство управления.

В управление на низовые, «простые» уровни поступают, как правило, люди, которые получают *среднее или высшее образование* (в большинстве случаев). Редко кто из них имеет какую-то курсовую управленческую подготовку. Многим осваивать управление приходится уже при выполнении определенных управленческих функций. В России только в последнее десятилетие XX в. начинается складываться представление о том, что управление это специфическая профессиональная деятельность и для нее *надо начинать готовить кадры на вузовской скамье*. Сделаны первые шаги к становлению структуры, форм и методов профессионального управленческого обучения.

Пока же практически во всех видах управления вынуждены довольствоваться теми, кого готовит средняя и высшая школа. А готовит она не только для сферы управления, но и для производства, обслуживания, культуры и науки далеко не лучшее пополнение. Мне могут возразить, что у нас довольно большой процент людей с высшим образованием, многие из них имеют и ученые степени. Но *о профессионализме любой деятельности сви-*

детельствует не уровень образования (можно окончить и три вуза), а *качество и результативность ее исполнения*. И если бы у нас был должный профессионализм у массы людей (всегда возможен умелец, который и блоху подкует, и еще что-то необычное сделает), то разве мы были бы весьма отсталыми и в таком сложном положении? Обольщаться здесь нечем.

Еще в середине XIX в. ставилась *планка образования*. К примеру, в 1856 г. в статье, посвященной А.С. Пушкину, другой известный писатель Н.Г. Чернышевский полагал: «Образованным человеком называется тот, кто приобрел много знаний и, кроме того, привык быстро и верно соображать, что хорошо и что дурно, что справедливо и что несправедливо, или, как выражаются одним словом, привык «мыслить» и, наконец, у кого понятия и чувства получили благородное и возвышенное направление, *то есть* приобрели сильную любовь ко всему доброму и прекрасному. Все эти три качества — обширные знания, привычка мыслить и благородство чувств — необходимы для того, чтобы человек был образованным в полном смысле слова. У кого мало познания, тот невежда; у кого ум не привык мыслить, тот груб или тупоумен; у кого нет благородных чувств, тот человек дурной»<sup>1</sup>.

Печально, что за полтора века такая планка образования *так и не взята*. Более того, получила распространение *полуобразованность* (имитация образованности): человек хвастается дипломами, может цитировать разные мудрые мысли (сейчас, чтобы не утруждаться чтением, такие мысли специально «выдергиваются» из текстов и публикуются в толстых альманахах для «употребления» к случаю), порой проливает слезу по поводу того или иного юбилея, но на самом деле (копни его глубже) *мало что знает*. Неудивительно, что люди с подобными знаниями, придя в управление, не очень-то способны в нем разобраться. И пока у нас не будет поднят уровень образования, вряд ли существенно изменится тот «материал», из которого можно «лепить» современных управленцев.

Следует отметить, что *проблемой* в профессиональной подготовке управленцев является не количество учебных заведений соответствующего профиля, не содержание обучающих программ,

---

<sup>1</sup> Чернышевский Н.Г. Александр Сергеевич Пушкин. Его жизнь и сочинения // Избр. соч. М.: Гос. изд-во художественной литературы, 1950. С. 684.

и даже не профессорско-преподавательский состав (который, к сожалению, не всегда достаточно высокого уровня), а *определение типовой модели профессионализма в управлении*. Что значит профессионализм в управлении? У нас фиксируется (как и все формальное — относительно) профессионализм летчиков, врачей, учителей, ученых, инженеров и специалистов иных видов деятельности. Но *не фиксируется* (не измеряется) *профессионализм управленцев*. А без этого (без такой выверки и оценки) трудно, по принципу обратной связи, говорить о том, а какая же должна быть профессиональная подготовленность управленца<sup>1</sup>.

Профессионализм в управлении представляется *сложным, комплексным, многоаспектным явлением*. Он менее всего сводится к овладению технологиями управленческой деятельности (формами, методами, стадиями, процедурами и т. д.), поскольку управление всегда связано с *целеполаганием, властью и ресурсами*. Управленец *куда-то* ведет людей, *к чему-то* их побуждает или принуждает, распоряжается ресурсами.

Значит, в его профессионализме должны сливаться и проявляться все качества личности, вся ее *человеческая сущность*. В отличие от других специалистов, которые конструируют кто дом, кто механизм, кто дорогу, кто торговое обслуживание и пр. и для этого используют свои профессиональные знания, управленец *«конструирует» жизнь людей* и, естественно, вкладывает в это дело свои представления *об идеалах и ценностях, о добре и зле, об истинном и ложном, о реальном и иллюзорном и т. д.*

Можно хорошо знать технологии управления, но использовать такое знание в корыстных целях. Простой пример: в последнее время всюю обвиняют «прорабов» демократизации и приватизации за их якобы некомпетентность, которая привела страну к предельному ослаблению практически по всем параметрам. И вроде бы никто не замечает (по крайней мере публично об этом не говорит), что почти *каждый*, кто за 90-е гг. где-то и как-то *управлял*, весьма преуспел в *личном обогащении*. Получается, что

---

<sup>1</sup> У нас почему-то не различается подготовка и подготовленность; подготовка относится к системе обучения, а подготовленность — к качествам управленца. Думаю, что когда речь идет о профессиональной подготовке управленца, то надо подразумевать именно подготовленность. Иначе зачем вся эта система работы с управленцами? Имитация без результата!

там, где была своя выгода, были и знания, и умения, и мастерство, а там, где интересы страны, — некомпетентность. Не странно ли?

Профессиональную подготовку управленца можно условно разделить на два уровня (или периода): *доуправленческую*, т. е. подготовку до прихода человека в субъект управления, и *собственно управленческую*, приобретаемую человеком во время его деятельности в качестве управленца. Это мне кажется очень важным, так как доуправленческая подготовка имеет в основном *образовательный (теоретический)* характер, а собственно управленческая дополняется *практическим опытом* и возникает под влиянием всех факторов, которые реально проявляются и в среде управления в целом, и в каждом субъекте управления конкретно.

Только наивный человек может полагать, что самодовольство и «разврат» власти, коррупция, безответственность и иные подобные явления не сказываются на профессиональной подготовке управленцев. Увы, сказываются и довольно глубоко! Неслучайно у нас почти на каждом шагу звучит: теория — это, мол, одно, а жизнь, практика — совсем другое. Но ведь управляет-то не теория (не книги и не ученые), а практика — люди, облеченные властью. Следовательно, необходимо снимать противоречия между теорией и практикой и добиваться их единства.

Исходя из различия и взаимосвязи доуправленческой и собственно управленческой подготовки персонала управления целесообразно обозначить *два уровня качества*, по которым может и должен развиваться последний:

*первичные, исходные качества*, желаемые (актуальные) для человека, претендующего на исполнение управленческой деятельности (участие в управлении);

*приобретаемые, формируемые* в процессе исполнения управленческой деятельности, накопления опыта и осуществления управленческой карьеры.

К первичным, исходным качествам, сформированным на базе личностных дарований, стоит отнести следующие:

*общекультурный аспект* — общая образовательная подготовка; целевые и ценностные жизненные ориентации; опыт общения с людьми; определенные этические и эстетические установки; культура речи;

*деловой (профессионально-управленческий) аспект* — компетентность в вопросах управления в соответствующей (по субъек-

там и объектам управления) сфере и области общественной жизни; трудовая активность, выверенная практикой; опыт общественной, государственной или производственной деятельности; дисциплинированность; сформировавшееся чувство ответственности за результаты труда, умение повышать свою квалификацию;

*личностный аспект:* моральная устойчивость, честность, самостоятельность, развитая воля, решительность, инициативность, коммуникабельность, надежность.

Понятно, что не каждый поступающий в управление непременно может или должен обладать всем этим набором вышеуказанных качеств. Но сам их состав создает известные *направления и границы*, в пределах которых есть смысл вести поиск, отбор и подготовку людей, желательных для управления (любого его вида). Если нет общекультурного развития, как-то неловко (а то и стыдно) встречаться с таким управленцем и выслушивать его мнения, суждения и решения по тем или иным вопросам. При отсутствии или недостатке деловых качеств управленец в глазах окружения выглядит дилетантом, недоучкой, профаном с соответствующим восприятием всех его поручений. Слабость личностных качеств, не говоря уже о негативных чертах, ведет к тому, что управленцу не верят, его опасаются, к нему относятся настороженно, без всякого уважения.

Следовательно, когда ведется управленческая *ориентация* профессионального обучения на вузовской скамье, нельзя ограничиваться только преподаванием определенного объема учебного материала (в рамках государственного стандарта) и оценивать выпускника по обыкновенной пятибалльной шкале. Для данной категории обучающихся актуальны и другие критерии и показатели: во-первых, *миропонимание*, выражаемое в интеллектуальной развитости сознания, в способности осмысливать закономерности и динамику общественной и частной жизнедеятельности; во-вторых, *нравственное чувство*, называемое порой емким словом «*совесть*», которое ориентирует человека во взаимоотношениях с другими людьми. Для наглядности можно сказать так: надо *формировать согласованный взгляд человека вне себя на окружающий мир и внутрь себя на собственное поведение, мысли и чувства, цели и мотивы своей жизненной активности*.

Иначе все теряет свою сущностную основу. Управление без миропонимания и нравственного чувства утрачивает свое предна-

значение и превращается в способ добывания денег. Сравните известную очень многим ситуацию. Стоило перейти к демократическим выборам и расширить перечень так называемых электоральных (выбираемых населением) государственных и муниципальных должностей, как тут же возникла весьма заметная плеяда политических технологов. Не *политологов*, для которых важны ценности Отечества, его состояние и будущее, а умельцев проводить избирательные кампании, делать имидж, околпачивать избирателей. Главное для такой категории «специалистов» — заказчик с большими финансовыми ресурсами. Вот и все идеалы и устремления! Если так подходить и к управленческим «технологам», то пусть лучше их не будет совсем. Более честным останется общество.

Любые социальные технологии имеют *инструментальный характер* и могут использоваться в разных целях. Все определяет *выбор*, который делают люди, работающие с социальными технологиями (политическими, управленческими, информационными, социально-психологическими и др.). Потому-то только *единство* миропонимания, управленческих знаний и умений и нравственного чувства (разумеется, в *позитивном смысле*) позволяет судить о профессиональной подготовке управленца и хоть чуть-чуть надеяться, что такой профессионализм не будет направляться против людей, не станет средством личной наживы и наслаждения властью.

Большую проблему для общества представляет *собственно управленческая подготовка*, которая призвана демонстрировать как знания, умения и мастерство управленца, так и его реальные действия в области управления процессами, отношениями и явлениями, находящимися в его ведении. Такая подготовка, опираясь на доуправленческую, должна, безусловно, обеспечивать профессиональный рост управленца, укрепление и расширение тех его качеств, с которыми он пришел в эту область.

Скажу лишь о *некоторых приобретаемых, формируемых качествах*, над развитием которых должны бы работать сам управленец, управленческий коллектив, в котором он исполняет управленческую деятельность, его руководители (начальники), учебные заведения, занятые вторым высшим образованием и повышением квалификации управленцев, средства массовой информации, общественные и государственные структуры:

*общекультурные качества:* знание истории страны и основных интеллектуальных ценностей современности, ораторское мастерство, навыки проведения массовых мероприятий, чувство лидерства и ответственности за него, способность масштабно мыслить;

*деловые* — организованность, умение направлять и контролировать деятельность других, настойчивость и последовательность в реализации поставленных задач, умение разбираться в достижениях (приобретениях) социального и научно-технического прогресса и находить способы их использования на практике;

*личностные* — мужество, принципиальность, способность противостоять конъюнктуре и личной выгоде, умение убеждать (внушать, вести за собой), образцовое поведение в любых ситуациях.

В своей массе субъект управления иерархичен, иерархична и система субъектов, образующихся в стране. И наверное, логично, что чем выше уровень, занимаемый управленцем в этом субъекте или в этой системе субъектов, тем *более обширным, устойчивым и богатым* должен быть набор качеств, которые он приобрел в процессе своей управленческой карьеры.

Человек преобразовывается всю свою жизнь. *Но в каком направлении и как?* Обычно он набирает опыт исполнения каких-либо видов деятельности. То же происходит и с каждым управленцем. В большинстве случаев в течение управленческой деятельности управленец осваивает управленческие технологии, так как с ними сталкивается повседневно. Не всегда эти технологии могут быть лучшими, ибо многое здесь зависит от субъектов управления и их руководителей, но они все-таки *есть* и ими хочешь — не хочешь надо пользоваться. Самое сложное в структуре профессиональной подготовки управленцев мне видится в развитии *миропонимания* (общекультурных качеств) и *нравственного чувства* (личностных качеств).

Все знают, что после окончания вуза (как правило, в 22–24 года) или даже получения второго высшего образования (где-то в 30–40 лет) *редко кто* потом систематически и активно работает над своим интеллектуальным развитием и нравственным самосовершенствованием. В результате существует удивительная ситуация: управленцы в возрасте после 45 лет при достижении, скажем так, *высоких постов в управлении*, во-первых, руководствуются при принятии управленческих решений теми знаниями, которые они получили 20 лет назад (а то и более), а значит, весьма *устаревши-*

ми; во-вторых, обычно *не проходят* официальных и специализированных (по их профилю) курсов или иных форм повышения квалификации; в-третьих, *не подвергаются* определенному контролю уровня и содержания своей профессиональной подготовки.

И все это имеет место в то время, когда каждые 10 лет почти вдвое возрастает объем научного знания, а в производстве (в зависимости от отрасли) через 5–10 лет обновляются технологии. Вся *система профессионального развития управленцев* (и по структурам обучения, и по должности в управленческом коллективе, и по стимулам совершенствования) должна *соотноситься с темпами и характером развития научного знания и общественной практики*.

Если с этой точки зрения посмотреть на уровень профессиональной подготовки тех людей, которые вершили революции, самозабвенно строили социализм, теперь созидают демократию и рынок, то отчетливо видно их *отставание от* мировой научной мысли и общественной практики. Для них порой откровением становилось то, что уже ушло в историю и заменено на новые знания. Так было и с марксизмом в его догматической трактовке в начале XX в., так случилось и с пониманием идей свободного предпринимательства (*laissez-faire*) в его конце. Использовалось, как сегодня отчетливо видно, *устаревшее* знание, которое в странах, где оно когда-то было создано, давно уже заменено новым. К тому же практически всегда не учитывалась важнейшая *методологическая посылка*, состоящая в том, что любое знание *конкретно*, т. е. оно истинно в тех условиях, обстоятельствах или ситуациях, в которых было выработано. *Абстрактных истин*, годных на каждый день, имеется очень мало.

Самая актуальная и сложная проблема в профессиональной подготовке управленцев состоит в *выделении, консолидации и усвоении так называемого современного научного знания*, способного работать в системе современных условий, факторов и управленческих ситуаций. Нельзя же просто пользоваться постулатами из произведений великих людей разных эпох, не интересуясь, по какому поводу они были высказаны и в каком контексте. Да и не задумываться о том, почему же мудрые мысли, высказанные довольно давно (Сократ, Платон, Аристотель, Конфуций и т. д.) *и повторяемые сотни лет*, не помогают мудро жить и мудро управлять. Начало XXI в. это действительно совершенно *новая жизнь*

человечества. Уже дата «2000 лет» заставляет человека ощущать какой-то перелом, рубикон, после которого *нельзя делать ничего по-прежнему*.

Если говорить о России, то в ней изменилось *все*: территория, народонаселение, геополитическое положение, экономический потенциал, социальная и духовная жизнь, политическая система и т. д. Но она живет по тому же *летоисчислению*, что и другие страны, и может быть возрождена лишь на базе *новейших* производственных и информационных технологий, при ресурсосбережении и высоком качестве труда и продукции. А у нас все еще, когда обращаются к проблемам управления *современной Россией*, ищут на них рецепты то в пореформенном периоде конца XIX в., то в столыпинских временах, то в НЭПе, то в зарубежном опыте эпохи накопления капитала (примерно XVIII в.) или в лучшем случае — начале XX в. Складывается впечатление, что для интеллекта управленцев, особенно «высоких» руководителей и их научной obsługi, *время вроде бы остановилось*, а то и идет вспять — к аграрному натуральному производству.

Наше *собственное великое* историко-культурное наследие во все не предполагает, что сегодня *можно управлять знанием*, которое было сформулировано 100–200, а то и больше лет назад. В нем сохранило ценность и практичность только то, что является *универсальным, типичным*, а это не так просто выделить. Пора уже научиться из всего богатства человеческой мысли и практики (национальной и международной) *использовать именно то, что применимо сегодня*, в нынешних реальных условиях, факторах и ресурсах общественной и частной жизнедеятельности России.

Для управления архаичность, застойность мышления предельно опасны, ибо они уводят его энергию в ложном направлении, причем вроде бы *под маркой* поклонения национальным ценностям, исконности, традициям, былой славе и т. д. Только *опережающее состояние* управления (всех его видов) способно прорвать столетнюю рутину и помочь «из болота тащить бегемота». *Это означает*, что в субъектах управления:

— широко пульсирует современная *научная мысль*, осуществляется тесное *взаимодействие* ученых и управленцев;

— вся их деятельность *ориентирована* на прогрессивные, проверенные мировым опытом и применимые в современной исто-

рической ситуации способы, формы, механизмы и ресурсы решения актуальных проблем жизнедеятельности людей;

— при принятии управленческих решений и осуществлении управленческих действий глубоко *учитываются* реальные возможности объективных условий и элементов субъективного фактора, динамика и тенденции их изменения;

— все *отличается* конкретностью и восприимчивостью к новым источникам и ресурсам управления, способностью своевременно осваивать самые прогрессивные механизмы и способы решения управленческих задач;

— их персонал, управленческие элементы и взаимосвязи *характеризуются* гибкостью и адаптационностью, потенциалом постоянного самосовершенствования.

В общем, нужна *совершенно новая идеология управления*, которая смогла бы *интегрировать* историко-культурное российское национальное наследие, самые передовые и продуктивные достижения мировой научной мысли и мировой общественной практики, реальные материальные и духовные возможности и ресурсы России. Это *главное в профессиональной подготовке управленцев*. Все остальное относится к области механизмов и технологий (сколько и каких учебных заведений должно быть, как и кому учить, через сколько лет вести повышение квалификации и т. д.). В течение всего XX в. большинство управленцев *чему-то* учились, но если в стране происходили столь драматические и разрушительные события, инициируемые самими же управленцами, значит, *учились не тому*, что необходимо Отечеству.

Без *пересмотра самого понимания* профессиональной подготовки управленцев многое в управленческой практике России может повторяться как дурной водоворот.

### **Опыт управленческой деятельности**

Следует отметить, что *опыт является составной частью* как самого управления, которое, исходя из анализа мировой ситуации, все-таки развивается и совершенствуется, так и профессиональной подготовки управленцев. *Без включения опыта в профессиональную подготовку управленцев* последняя превращается в голое теоретизирование, постулирование одних выводов из таких же схоластических других либо в высокомерное иронизирование по

поводу «неумелой» практики. Все это россиянам хорошо известно: одни умничают в книгах, статьях, выступлениях и политических программах, другие ведут управление эмпирически методами проб и ошибок. Напомню еще раз ту парадигму, которая сопровождает все мои размышления: *управление есть единство науки, искусства и опыта.*

Вниманию читателей сейчас предлагается лишь *несколько вопросов* такой обширной проблемы, как опыт управленческой деятельности. *Именно: сущность опыта; его значение для управления; формы закрепления и освоения.*

Для управленческой деятельности и каждого ее субъекта опыт является ценнейшим приобретением и достоянием. Опыт — больше, чем просто знание. Он представляет собой *взаимосвязь знания, умения, ресурсов и реального осуществления управляющих воздействий.* В нем теоретическое тесно переплетено с эмпирическим, а вместе они в свою очередь постоянно выверяются практически. Вне практики любой опыт (самый выдающийся) есть абстракция: только его реальное действие с получением соответствующего *объективного результата* может свидетельствовать о том, что опыт наличествует и используется на деле.

Как опыт человеческой жизнедеятельности, так и опыт управленческой деятельности (управления) имеет *длительную историю* наработки, проверки и закрепления в объективном и субъективном сознании, а также в творениях «второй» природы. Его элементы содержатся в традициях и обычаях, в науке и правовом регулировании, в морали и стереотипах, в художественной литературе и социально-психологических установках, в быту и привычках, в повседневном поведении и т. д. Не все и не всегда в опыте *соответствует* современной действительности (как и все общественное, закрепленное в сознании и прошлых творениях, он может и устаревать), и задачи управленческой мысли заключаются здесь в том, чтобы анализировать и оценивать опыт с точки зрения его *управленческой пользы*, способности давать сегодня социальный эффект управления.

*Опыт есть набор* (совокупность, в развитом виде — система) способов, приемов, навыков, процедур, операций и конкретных действий людей, которые позволяют быстро и экономично (с меньшей затратой времени, ресурсов и человеческих усилий) доби-

ваться искомым (желаемых, необходимых) результатов и целей. Естественно, что опыт очень *многогранен*, состоит из множества элементов, из которых каждый воспроизведен (сформирован) в определенных условиях места, времени, обстоятельств, ресурсов и целей, людей и их интересов и должен применяться в более или менее *аналогичной* ситуации. Нет опыта на все времена и случаи, он всегда в чем-то *конкретен*, ибо в нем существенны именно детали, нюансы, тонкости исполнения того или иного дела.

Можно различать опыт объективный и субъективный. *Объективный опыт* нарабатывался множеством людей в течение длительного времени. Он часто подлежал обобщению, научному анализу, нормативному закреплению, идеологической популяризации. О нем написано много книг, постоянно говорят средства массовой информации. *Субъективный опыт* – это принадлежность *отдельного человека*, свидетельство его *личных профессиональных качеств*. Каждый человек набирается в жизни опыта, но всегда важно знать, *в чем же он состоит*. Какие элементы опыта стали *составной частью* (в данном случае) профессиональной подготовки управленца?

В целом любой опыт имеет большое управленческое значение. Хотя в данном аспекте речь идет только об управленцах. Отмечу, что *содержание и «мера» опыта* людей, занятых в *управляемых объектах* (в сферах непосредственного воспроизводства), тоже весьма *существенны* для управления. Если в управляемых объектах люди *опытны* как в своем деле, так и с точки зрения *восприятия* управляющих воздействий, то ими легче и проще управлять. Уже сам их опыт порождает значительные *самоуправленческие механизмы*. Но особо, конечно, опыт управленческой деятельности актуален для управленца, который вырабатывает, принимает и реализует управленческие решения и действия. Тем более для того, кто стал *руководителем*, возглавил определенные субъекты управления. Чем выше уровень управления, тем более разнообразным и богатым по содержанию должен быть опыт управленца.

Однако здесь реальности нашей истории и современности «рисуют» очень сложную и противоречивую картину. Многие управленцы опираются *лишь на личный опыт* управленческой деятельности, да и в целом исключительно *своей жизни*. То, что они увидели и чему научились, считается для них непререкаемой и

высшей истиной. А если что-то и когда-то им действительно удалось (на каком-то этапе жизни они хорошо управляли), то *само-мнение* становится безграничным и единственным источником выбора предлагаемых вариантов управленческих решений и действий. Пресловутое «я» все еще *предопределяет* поведение руководителей в ведении управленческих дел<sup>1</sup>.

И это в то время, когда опыт отдельного человека, даже самого талантливого, не идет ни в какое сравнение с *совокупным опытом множества людей* — с *объективным опытом* (как ставшим уже достоянием истории, так и активно формируемым сегодня). Такой опыт по своим управленческим возможностям стоит значительно выше любого персонифицированного, поскольку он является «сводным», обобщенным, приобретшим черты *типичного*. И самое существенное: он стал именно типичным потому, что испытан на разных людях и в разных ситуациях, причем, если можно так выразиться, на «средних» людях. Иными словами, его способен освоить и применить в своей *практической деятельности любой* достаточно подготовленный и заинтересованный в этом управленец.

Хочу отметить, что в объективном опыте стоило бы видеть две его части: *историческую и современную*. Каждая из них имеет свое значение, каждую надо бы хорошо знать. Но в то же время *и различать*. В историческом опыте, если смотреть на него с позиций сегодняшнего дня, сохранилось лишь наиболее *универсальное, сущностное* для общечеловеческой и национальной культуры. Разумеется, что в *противовес* историческому (или при его забвении) управление не принесет искомых результатов, поскольку постоянно будет наткаться на невосприятие соответствующих управляющих воздействий. Вместе с тем приходится всегда помнить: все, что *стало историей*, привязано к определенному историческому времени со своей спецификой как объективных условий, так и субъективного фактора. Более значим сегодня, разумеется, современный опыт, который *ближе* для понимания и может быть использован без особых усилий. О нем и пойдет речь чуть ниже.

---

<sup>1</sup> Аганов В.С. Я-концепция в структуре управленческой деятельности руководителя. М.: Гос. университет управления (кафедра социологии и психологии управления), 1999.

Здесь же при рассмотрении значения опыта (и объективного, и субъективного) заслуживает внимания еще один вопрос: *связь опыта управленческой деятельности со стилем управления*. Опыт формирует стиль, как и стиль выступает составной частью опыта. Для определенного стиля управления выбираются и адекватные ему элементы опыта. Впоследствии стиль управления создает опыт, который приходится анализировать и оценивать.

Напомню, что *стиль управления* представляет собой совокупность (либо систему) социально эффективных способов, средств, форм и методов управленческой деятельности, постоянно используемых субъектами управления. Стиль возникает (создается или формируется) тогда, когда какие-либо элементы управленческой деятельности используются в *определенном порядке и длительное время*, к ним привыкают и без них уже не могут управлять. Характер стиля управления в основном определяется человеком, его качествами. Но многое в стиле управления зависит и от уровня *нормативного регулирования* управленческой деятельности и в целом управления. В нем воплощаются как бы два момента: от *должного*, то есть от тех норм, правил, установлений, которые *обязывают* управленца мыслить и действовать определенным образом; и от *возможного* от реальной профессиональной подготовки управленцев, имеющих у них общекультурных, деловых и личностных качеств. Конечно, *превалирующим* мыслится «должное», в котором и закреплен объективный опыт и вообще система нормативного регулирования общественных отношений, но приходится считаться и с субъективным, зависящим от персональной подготовки и персонального (личного) опыта каждого управленца.

Поскольку *основополагающим* представляется все-таки «должное», то выбор и содержание элементов управленческой деятельности (в том числе и опыта) в основном зависит от того, *какой стиль управления заведен* в субъекте управления, навязывается и поддерживается его руководителем. В научной литературе описано несколько разновидностей стиля управления: директивный (административно-директивный, автократический); демократический (коллегиальный, кооперативный; корпоративный); либеральный.

*Директивным* признается стиль, который отличается чрезмерной централизацией властных полномочий, приверженностью

к единоначалию в гипертрофированных формах, самовластным («диктаторским») решением большинства не только крупных, но и сравнительно мелких вопросов жизнедеятельности коллективов субъектов и объектов управления, сознательным ограничением контактов с подчиненными. Таким в сущности был стиль партийно-советского управления в период социалистического строительства.

*Демократический* стиль управления предполагает предоставление подчиненным самостоятельности, соразмерной их квалификации и выполняемым функциям, подготовку и принятие управленческих решений при их деятельном участии, создание необходимых для выполнения работы предпосылок и справедливую оценку их усилий, уважительное отношение к людям и заботу об их деятельности и т. д. Особое значение для данной разновидности стиля имеет *процессуальное регулирование* всех элементов деятельности, которые обеспечивают ее демократизм. В последние годы немало говорится об актуальности и необходимости демократического стиля управления, но реально в этом направлении сделаны лишь первые шаги.

*Либеральный* стиль управления отличают отсутствие целенаправленности и согласованности в деятельности, безынициативность и постоянное ожидание указаний сверху, нежелание принять на себя ответственность за решения и их последствия, когда они неблагоприятны, стремление к многоговорению, при котором все кажется умными, и малоделанию, ибо делать дело всегда труднее.

Кроме указанных, выделяют также: стиль *анархический* (если его вообще можно назвать стилем), когда все пущено на самотек и каждый делает, что хочет и как хочет; *кампанейский* стиль управления, при котором руководители, должностные лица, менеджеры хватаются за дело от случая к случаю, бурно проводят различные мероприятия, учиняют «разносы» подчиненным, а потом успокаиваются до следующего приступа «активности» (кампании); *волевой* стиль управления, для которого характерны исключительно приказы, грубое психологическое давление, опирающееся на служебную зависимость сотрудников.

Можно найти и такие членения: *общий* стиль — это *нормативный*, общепризнанный стиль управления, проявляющийся в основном в широких масштабах, во многих субъектах управле-

ния; *индивидуальным* стилем считается общий стиль, преломленный в соответствии с конкретными условиями управленческой деятельности и качеством соответствующих управленцев.

История достаточно *испытала* разные стили управления и дала нам на сегодняшний день большой опыт в этом отношении. Особо переломными и симптоматичными здесь были 30-е гг., когда искали *управленческий выход* из Великой депрессии, охватывавшей экономику мира в 1929–1933 гг. В США и общество, и президент Ф. Рузвельт сделали выбор в пользу *демократического стиля управления*, который с тех пор развивается и совершенствуется. В Европе поступили по-другому. Там получил распространение *директивный* стиль управления в нарастающей градации *к тоталитарному*: диктаторский, авторитарно-бюрократический, автократический и т. д. (в Германии – Гитлер, в Италии – Муссолини, в Испании – Франко, в СССР – Сталин, в Польше – Пилсудский, в Португалии – Салазар и т. д.). Этот стиль быстро повышал действенность управления, но давал *кратковременный успех*. Он способствовал упорядочению управленческих процессов и укреплению исполнительской дисциплины, однако не вовлекал людей в управление, не интересовывал их, не открывал для них простор самовыражения, а наоборот, их подавлял, парализовывал, заставлял делать то, что им было не по душе. Кстати, во многом именно диктаторский стиль управления привел *к столкновению самих диктаторов* – к войнам. И до сих пор мы наблюдаем тот же шаблон: *где диктатура*, там тяжелое внутреннее общественное положение и опасность агрессии.

Поэтому после Второй мировой войны в большинстве стран – членов Организации Объединенных Наций в основу управления был положен демократический стиль управления. Будучи, к сожалению, диктаторской страной, но *союзником* демократических стран, СССР имел *огромный шанс* изменить в сторону демократизации систему управления, прежде всего государственного, открыть возможности свободного, творческого созидания для сотен миллионов людей.

Но, как и после Отечественной войны 1812 г., когда назрела необходимость антикрепостнических перемен, так и после победы в Великой Отечественной войне, также давшей *видение иной, демократической жизни*, наши руководители (императоры и вож-

ди) приняли решения в *противоположном направлении*. Вместо свободы продолжение диктата и насилия над обществом.

Результат и в XIX, и в XX в. не замедлил сказаться. Ранее при следующем столкновении с Европой мы проиграли Крымскую войну 1854—1856 гг., несмотря на вечную славу защитников Севастополя; теперь мы проиграли так называемую «холодную войну», которую точнее стоило бы именовать *соревнованием* двух способов жизнедеятельности. И только после стольких разрушений и бедствий *начинаем понимать целесообразность и потенциал демократического стиля управления*.

И опять, имея добрые намерения, во многом и здесь *«изобретаем»* свой, российский, велосипед с квадратными колесами. Изобретать, увы, ничего не надо. Достаточно хорошо ознакомиться с опытом демократического управления за послевоенный период в индустриально развитых странах, понять его и разумно использовать применительно к специфике исторической и современной российской жизнедеятельности. *Об этом опыте* управленческой деятельности и пойдет речь.

Начну с того, что о нем уже *немало написано*: у нас имеются переводные издания зарубежных авторов и аналитические исследования того же опыта нашими авторами<sup>1</sup>. Просто каждому, кто интересуется развитием опыта управленческой деятельности, надо бы *отслеживать* соответствующую литературу: научную, научно-популярную и публицистическую; немало интересного и современного можно найти в художественной литературе, искусстве, материалах средств массовой информации.

Основное, если обобщить, в современном опыте *заключается в нескольких принципиальных положениях*.

Прежде всего это резкий крен *в сторону человека*: его интеллектуальных, эмоциональных и физических возможностей; потребностей, интересов и целей жизнедеятельности; мотивов, установок, стереотипов поведения; других проявлений темперамента,

<sup>1</sup> Курс для высшего управленческого персонала (сокр.: пер. с англ. М.: Экономика, 1970; *Гвишиани Д.М.* Организация и управление. 2-е изд., доп. М.: Наука, 1972; *Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления (опыт лучших компаний) / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1986; *Макмиллан Ч.* Японская промышленная система / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1988; *Меской М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента / Пер. с англ. М.: Дело, 1992. Перечень таких работ очень обширен, ведь есть литература и по специальным управленческим вопросам.

характера, в общем, всей совокупности элементов личности и конкретного индивида. Осознано, что любое совершенство новейшей техники и технологии, любое распространение компьютеров и мудрейших программных и контрольных устройств не спасают от злой воли и корыстных действий человека, не гарантируют устойчивость воспроизводства социальных взаимосвязей. В технотронную эпоху и созидание, и разрушение в определяющей степени *зависят от человека*. Люди — создатели как величайших материальных и духовных творений, так и терроризма, наркомании, разврата и других по сути античеловеческих явлений.

В последние десятилетия под влиянием всего комплекса перемен *ситуация вокруг человека и состояние самого человека* (не отдельного, разумеется, а родового) не упростились, а, наоборот, *осложнились*. Процессы урбанизации, новой технологизации, информатизации, перемещений, «обрыва корней», сексуальной «революции» и другие оказали и оказывают противоречивое влияние на людей. Одни в них укрепляются, другие их не выдерживают. В поле зрения поэтому сегодня должен находиться *каждый человек*, поскольку общее и особенное не всегда совпадают с единичным.

Обращение к человеку привело, далее, к тому, что внимание было обращено на *комплекс его социальных ролей и социальных взаимосвязей в рамках микросоциума* (на работе, в семье, по месту жительства, в кругу друзей, в группах интересов и т. д.). Оказалось, что «микрофункции» на уровне групп имеют самое актуальное и определяющее значение для полноценной жизнедеятельности человека. Здесь он преимущественно самореализуется, находит смысл поступков, четко оценивает прямые и обратные связи, поднимается или опускается в своем развитии. Значит, любой субъект управления и в своей среде, и в среде управляемых объектов должен знать, уважать и умело использовать те *групповые контакты*, которые устанавливаются между людьми, приобретают для них устойчивость и значимость, наполняются большим жизненным содержанием.

В овладении возможностями *микросоциума* наиболее преуспели японцы, сумевшие соединить семью и производство, работу и отдых, иерархию и открытость взаимоотношений, технологическую дисциплину и национальные традиции, материальное стимулирование и человеческое вдохновение, бытовой интерес и гор-

дость за страну. Крупные перемены на этом уровне произошли и в других странах, где действительно пытаются создать для человека *комфорт* (все, разумеется, в пределах возможного) на каждом шагу его общения друг с другом. Я не говорю, что создан рай земной и все идет бесконфликтно, *нет*, но есть признанное крупное направление управленческих усилий, над которым и работают субъекты управления.

Следует также отметить, что во всех индустриально развитых странах в качестве *предпосылки* дальнейшего прогресса и обеспечения управляемости общественных процессов рассматривается *общее и специальное образование населения*. Удлинен срок обучения в школе (до 12 лет), образование стало общеобязательным, в ряде стран (в США, Японии, Скандинавских странах и др.) решается проблема перехода к всеобщему высшему образованию для всех подрастающих поколений. Основательно поставлен вопрос профессионального развития в течение всей трудовой деятельности. Само совершенствование поощряется материально, социально и психологически. Поиск кандидатов в управленцы ведется уже на школьной скамье, имеет место *сквозное* отслеживание профессионального и карьерного роста управленцев. Везде акцент делается на *интеллект* (сознание) и *мастерство* (практическое умение) человека – от самого «простого» до самого «высокого».

Можно без особого труда прогнозировать, что в управленческой деятельности значение образованности людей (как субъектов, так и объектов управления) будет возрастать, потому что в будущем именно человек становится самым рациональным и эффективным, причем возобновляемым и разрастающимся, *ресурсом общественного развития и блага*.

Весомый управленческий опыт за последние несколько десятилетий приобретен в области *углубления и сочетания либерализации и демократизации*. Специально связываю эти два явления, поскольку они объективно *взаимозависимы*. Вектор либерализации и демократизации в принципе один и тот же: расширение простора самостоятельной деятельности человека и формируемых им микрогрупп. Но направляемость и смысл их несколько *различны*. Либерализация представляет свободу прежде *индивиду*, ему – единичному – она дает возможность действовать по собственному усмотрению. *Демократизация* в силу самого содержания понятия

«власть народа» направлена на развитие *свободы целого* и таким образом изменение механизмов формирования и реализации государственной власти. Либерализация осуществляется в экономической, социальной и духовной сферах, то есть *в управляемых объектах* (формы собственности, предпринимательство, свобода творчества и т. д.), а демократизация охватывает преимущественно *политическую сферу* (федерализация, расширение местного самоуправления, децентрализация, деконцентрация и т. д.).

Данные преобразования, продиктованные технологическими, информационными, организационными и другими причинами, весьма *сложны и противоречивы*. Они опираются в интересы и развитость человека, причем как в «верхней» точке субъектов управления, так и в «нижней» — управляемых объектов. Не везде свобода дает ожидаемый эффект. В противовес этому процессу идет концентрация капитала, сливаются огромные транснациональные компании, что ведет к централизации экономической власти. Имеет место межгосударственная интеграция как в континентальном, так и в планетном масштабах. Хотя внутри таких «объемных» структур уровни принятия управленческих решений — *тактического и оперативного* — смещаются «вниз». В разных сферах и областях общественной жизни либерализация и демократизация проявляются *по-разному*. Здесь нет общего шаблона, что важно учитывать при изучении и заимствовании соответствующего опыта.

Буквально бум пережил в конце XX в. *опыт освоения* технических средств снятия, обработки, хранения, передачи и распространения *информации*, причем в письменной, визуальной и слуховой формах. Именно это во многом стимулировало и вышеназванные перемены, ибо возможность в любое время и в любом месте связаться с человеком, предоставить ему и получить от него нужную информацию уже сама по себе подвела к предоставлению человеку большей свободы и смещению «вниз» полномочий на принятие и практическое исполнение управленческих решений. Современные информационные средства позволили на качественно новом уровне реализовывать давнюю управленческую проблему по *учету, статистике и контролю*. Конечно, нашлись и здесь взломщики компьютеров (хакеры), но все-таки надежность обработки и хранения информации стала выше.

Современный управленческий опыт состоит и в том, что *возрастает профессионализм управленцев*. Время дилетантов и специалистов «на все руки» уходит в прошлое. В большинстве стран поняли, что каждый управлять не может, даже если он квалифицированный инженер, врач, учитель и т. д., для управления требуется еще что-то: *дополнительные* личные дарования, специальная профессиональная подготовка, накопленный личный опыт управленческой деятельности. Получила юридическое закрепление специальность: управляющий, управленец, менеджер. Такие люди стали рассматриваться в качестве «золотого фонда» нации. С каждым годом совершенствуются технологии отбора, подготовки, профессионального развития и продвижения управленческих кадров<sup>1</sup>. Углубление профессионализации в управлении, усложнение самого управления, усиление зависимостей между состоянием его и общественных процессов заставляют пересматривать содержание и формы обучения управленцев, повышать требования к их знаниям.

Все богатство и направления развития современного опыта управленческой деятельности трудно описать. Главное, что он *есть*, он *многогранен* и представлен в огромном количестве *источников*, в принципе *доступен* каждому желающему. Надо только *хотеть* его найти (для себя, под себя, в своих интересах) и освоить.

## РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА УПРАВЛЕНИЯ<sup>2</sup>

### Испытание властью

Управленцу, как и любому человеку, приходится подвергаться в жизни самым разнообразным соблазнам. Но его ждет еще дополнительное испытание, причем одно из сложнейших — *испытание властью*. Недаром есть поговорка: хочешь узнать человека, сделай его начальником.

<sup>1</sup> Зарубежные центры по подготовке управляющих. М.: Прогресс, 1975; Производительность труда «белых воротничков» / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1989; Бидди Д., Пэйтон Р. Основы менеджмента / Пер. с англ. СПб.: Питер, 1999.

<sup>2</sup> Печатается по: Управление — фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М.: Экономика, 2002.

Власть независимо от того, кто и как ее понимает и тем более теоретически интерпретирует, в реальной жизни всегда дает ее носителю (субъекту) *значительные преимущества*. Чем больше власти, тем обширнее возможности влиять на окружающих и тем более они зависят от решений и действий субъекта власти. Чем выше место, занимаемое в иерархии властных структур, тем в больших размерах оно официально оплачивается (зарплата). Во многих случаях имеют место к тому же разные доплаты, надбавки и другие весомые *привилегии и льготы*. Структура или лицо, обладающее властью, обычно *располагаются* важными для жизни материальными, финансовыми, информационными и другими *ресурсами*. Своими решениями и действиями они во многом определяют судьбы людей.

Таким образом, человек, вступая на «тропу» управления, будь то в государственном или общественном аппарате, в бизнесе или местном самоуправлении, сразу же входит в соответствующую *систему властеотношений*. С одной стороны, он подчиняется вышестоящим управленцам, от которых становится *зависимым* по многим параметрам своей собственной жизнедеятельности (и не только по месту службы или работы), но с другой — в силу приобретения пусть даже небольших властных полномочий, он получает возможность и право *влиять на других людей*, пусть лишь в подчиненных ему управляемых объектах. Вокруг управленца возникает своеобразнейший «круг» властных поступков и взаимодействий, в котором он должен умело *ориентироваться, проявляться и самореализовываться*. Этот «круг» не всегда явно виден, он заполнен разными формальными и неформальными взаимосвязями, в результате чего нередко официальное (институциональное) осуществляется не так, как предписано, а подспудно, как-то скрытно.

Тот, кто поработал в структурах власти, согласится с тем, что в них плетутся такие интриги, существуют такие лабиринты, бунтуют такие страсти и создаются такие интеллектуальные головоломки, каких не придумает самый изощренный ум писателя или ученого. Тем более в России, где и место власти в жизни общества и отдельных людей, и отношение к власти со стороны находящихся за ее пределами, и поведение властей предрежащих настолько своеобразны, что превращают нашу страну в *некое уникальное явление* в мировом сообществе.

Начиная с создания Иваном IV Грозным опричнины за *государевый кошт*, власть для многих людей стала способом решения основных своих проблем. Особенно данные возможности расширил Петр I Великий, который щедро одаривал тех, кто ему верно служил, а затем законодательным актом «Табель о рангах» (1722 г.) предусмотрел для определенных чинов получение дворянства с соответствующим общественным статусом и материальным обеспечением. За прошедшее время многое менялось в стране и мире (формации, общественные уклады, формы правления и формы государственного устройства, политические режимы и пр.), но *состояние власти* у нас по определяющим параметрам оставалось практически тем же самым.

Власть утвердилась и продолжает существовать как *источник быстрого (и легкого) обогащения, форма наслаждения благами жизни, способ самовозвеличивания*. Причем объем и характер всего этого всецело зависят от места в иерархии властных структур и должности. Когда-то подобное измерялось роскошью кареты и количеством запряженных в нее лошадей, а теперь длиной и дороговизной лимузина. Иные атрибуты — служебные кабинеты и загородные дома в будуарном стиле Екатерины II, способ общения с людьми, образ жизни — пережили века. О бедствиях России, связанных с властью или идущих от нее, писали Н.Т. Посошков, Н.Н. Новиков, А.Н. Радищев, А.С. Грибоедов, Н.М. Карамзин, М.М. Сперанский, П.Я. Чаадаев, А.С. Пушкин, Н.В. Гоголь, В.О. Ключевский, Н.Г. Чернышевский, А.Н. Островский, И.А. Гончаров, А.И. Герцен, В.И. Вернадский, авторы «Вех», множество других выдающихся российских умов. Как обоснованно показал Л.А. Тихомиров, дворянство не выполнило своего общественного предназначения, хотя обладало большим богатством; народ и власть были разобщены в дореформенный (до 1861 г.), а в пореформенный произошла вообще бюрократическая и политическая узурпация власти<sup>1</sup>.

Можно полагать, что именно *власть подготовила* революционные события начала XX в. и развалила страну. Власть развратила и большевиков, которые, получив ее, тут же забыли о народе, ради которого они вроде бы и действовали. Борьба за власть истощила и дискредитировала КПСС и привела к краху социали-

<sup>1</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб.: АО «Комплект», 1992.

стическое строительство и СССР. К сожалению, мало хорошего наблюдается и в демократической власти России. Господствует все тот же *стереотип*: получить власть любой ценой, а затем использовать ее в личных корыстных интересах. В стране дела улучшаются медленно (по сравнению, естественно, с индустриально развитыми демократиями), а «драка» во власти и за власть не прекращается ни на минуту. Все хотят власти, дабы одним рывком изменить свое благосостояние.

Очевидно — *не все ладно* в родном Отечестве, и надо бы разобраться в том, *каково место власти в системах управления* (разных видов) и как к власти может и должен относиться управленец.

О власти пишется давно и написано много. Отсчет можно вести, скажем, от кодекса законов царя Вавилонии Хаммурапи (1792–1750 гг. до н. э.). Но все сформулированное в последнее столетие в общем сводится к *нескольким постулатам*, которые доминируют в современном общественном сознании.

Во-первых, *власть создана людьми и для людей*. Все человеческое, как бы оно ни было объективизировано, связано с сознанием и волей людей. Лишь люди не только отражают (воспринимают) окружающий мир, но и фиксируют и осваивают его посредством культуры. Власть тоже есть *продукт культуры, общественный институт*, возникший как объективная необходимость организации совместной, коллективной, общественной жизнедеятельности людей.

*Феномен власти* породил и порождает очень много мистификаций, идеологизаций, фантастических предположений и интерпретаций. Ей не раз приписывали божественное, сверхъестественное происхождение, какие-то таинственные свойства, постигнуть которые дано *особо посвященным* (либо религиозным, либо светским иерархам). Центральная линия, пронизывающая историю, обнаруживается в том, чтобы *разъединить народ и власть*, вознести властей предрежащих на недостижимый пьедестал, придать ей ореол освящения сверху — невидимой и очень мощной силой. Иначе трудно объяснить ту *разницу* в уровне и содержании образа жизни, которая практически всегда существовала между властями предрежащими и народом.

В этом смысле надо признать впечатляющими *заслуги и достижения* мировой демократической, а в ее рамках и социалистической мысли, которые постепенно возвратили власти *подлинный*

смысл, сняли с нее «идеологическую охрану», показали, что источником и суверенным носителем ее является *народ* и последний вправе определять режим даже неприкосновенной частной собственности. Ибо общество — это люди, объединенные *общими интересами* и создающие соответствующие *институты* для поддержания собственного исторического существования.

Во-вторых, власть как творение людей всегда находится в состоянии *изменения, преобразования, совершенствования или деградаци*, *укрепления или ослабления, активности или пассивности* и т. д. Она предельно зависит от мышления, ценностных установок и поведения тех, кто ее олицетворяет и осуществляет в данный момент. Даже в эпоху абсолютизма, когда власть передавалась по наследству, к примеру, четыре французских короля — Людовик XIII, Людовик XIV, Людовик XV, Людовик XVI — правили в общем 182 года, многое определялось *личностью* сюзерена. За 300 лет дома Романовых только два их представителя были названы Великими — Петр I и Екатерина II.

Власть всегда имеет *социальную опору* в обществе — то ли дворянство, то ли буржуазия, то ли рабочий класс и т. д. Соответственно ее возможности и взаимодействие с обществом определяются характером и обширностью социальной опоры, да и самим отношением этой опоры с обществом. В каждое историческое время власть *конкретна*. И не стоит при ее анализе и оценке искать какие-то аналогии либо делать сравнения с чем-то, что было в прошлом или сегодня существует в других странах. Историю и современное состояние власти где-либо необходимо, разумеется, знать и умело методологически применять, но *собственную власть* можно исследовать только на основе ее *собственных решений и действий*, в большинстве случаев весьма *персонифицированных*.

Надо видеть неустойчивость, переменчивость, пластичность, мимикрию, игру власти (точнее, конкретных властей предрежущих) и исходя из этого выстраивать с ней взаимоотношения.

В-третьих, в жизнедеятельности общества лишь власть выполняет *определенные функции*, которые в главном сводятся к тому, что *власть должна управлять*. Власть ради власти, власть сама по себе — в развитом культурном обществе это давно отжившие явления, они *преодолены* общественным развитием. Только отсталое, в какой-то мере *патриархальное сознание* может допускать мысль о том, что людям, мол, нужна религиозная или монархическая

власть, которая в венценосном убранстве стояла бы над ними и позволяла иногда подобострастно и уничижительно лицезреть себя.

Жаль, что такие мысли и чувства кое-кто пытается прививать россиянам, забывая при этом, что тысячелетнее властвование православия и династии Рюриковичей и Романовых мало принесло счастья простым людям страны. Как известно, не очень-то были обеспокоены благосостоянием народа и развитием страны власти предрержащие и в период социалистического строительства.

Тем самым проблема, состоящая в том, *что делает власть* (какие преследует цели) и *как она это делает* (посредством каких функций – видов управляющих воздействий), продолжает оставаться в нашей стране самой *острой и больной*. При наличии достаточных природных ресурсов, масштабной производственной базы, подготовленной рабочей силы и крупного интеллектуального потенциала *только от власти зависят* экономическое и социальное положение России и ее международный престиж. Всегда обществу *необходимы*: целеустремленность власти в рамках общенациональных интересов; высокая динамика ее управленческих решений; логика и последовательность, честность и порядочность поведения лиц, ее представляющих. Но в течение только одного XX в. несложно обнаружить долговременные «лагуны», когда власть вообще *не управляла* общественными процессами либо творила такие «дела», что лучше бы она вообще ничего не делала. Отмечены и случаи «спячки» властей предрержащих, иллюзий их существования и исполнения ими своих обязанностей<sup>1</sup>.

Логично, что управленец, находясь в *системе властеотношений*, наблюдая непосредственно все, что творят власти предрержащие (как в публичной, так и в частной жизни), имея информацию обо всем и вся, вынужден *делать выбор*. Причем, если не обманывать самих себя и других, выбор *трудный, мучительный*, касающийся как личной судьбы, так и судьбы членов своей семьи, часто друзей и сотоварищей. С одной стороны, перед ним реальное поведение (образ жизни), материальное и социальное положение властей предрержащих (богатство и наслаждение жизнью) и, сле-

---

<sup>1</sup> Кестлер А. Спящая тьма. Трагедия «стальных» людей / Пер. с англ. М.: ДЭМ, 1989; Чазов Е.И. Здоровье и власть. Воспоминания «кремлевского врача». М.: Новости, 1992.

довательно, возможность как-то к этому прикоснуться и что-то приобрести для себя и своих близких. С другой — он все-таки знает, что существует *Родина*, которую создавали и защищали его предки и с которой связана судьба его детей и внуков, что есть какие-то постулаты (императивы) *нравственности* — религиозной и светской, что в собственной же стране много людей имеет низкий уровень жизни (бедствуют), что не все в этом мире сводится исключительно к гедонизму — утонченному и безмерному наслаждению богатством, изысканной роскошью и издевательствам над людьми. Ведь любое наслаждение непременно влечет за собой *использование других людей* (посредством самых разных способов), ибо иного просто не дано.

Конечно, между этими «берегами», или крайностями, имеется значительный *простор для комбинаций, компромиссов, сочетаний, лавирования*, когда склонность к одному либо к другому «берегу» определяет выбор и поведение управленца.

Здесь я не могу удержаться и должен высказаться по поводу весьма *распространенных представлений*: во всем, что вокруг нас делалось и делается, *виноват* некий «чиновник», которым может быть и государственный (муниципальный) служащий, и менеджер в предпринимательской сфере. Вот на ком обычно фокусируется внимание, на «чиновнике», который, мол, злоупотребляет властью, берет взятки, бездельничает, высокомерно обращается с людьми, живет богато и припеваючи и т. д.

*И невдомек вроде бы*, что даже если бы подобное было правдой (в действительности удельный вес таких богатых «чиновников» в их же собственной среде весьма незначительный), то этому попустительствуют либо на это закрывают глаза так называемые *первые руководители* — лица, занимающие государственные и муниципальные должности категории «А», и субъекты собственности, нанимающие менеджеров». Они сами *подают не лучший пример* отношения к обществу, государству и другим людям, а к тому же не побуждают и не контролируют должное поведение «чиновников». Порой *удивляет и восхищает другое*, как при повседневном столкновении с вызывающей роскошью жизни и безмерным самодурством многих властей предержавших (к примеру, в бедствующей стране заводящих на свою личную потеху зоопарки) наши «чиновники» выполняют свои обязанности и стремятся помочь людям, сделать доброе для Отечества.

Скажу еще раз, что критические замечания и оценки по поводу властеотношений и управления относятся не только к сегодняшнему дню, что внушало бы некоторую надежду, ибо все временное может быть преодолено. Они касаются *длительного отрезка времени*, минимум трех веков. *Справедливость и объективность мышления* требуют признавать, что в России *верхушка* (реальные власти предержажшие) и самодержавия, и партноменклатуры, и демократического правления на деле (а не на словах) были всегда далеки от народа и жили практически по одним и тем же стереотипам. Хотя в отдельные периоды и вводились определенные ограничения — все зависело от ценностей и образа жизни верховного правителя.

Управленцы как *промежуточный слой* (вспомним «приводные ремни») находились и находятся *в сложном положении*: наверху — маяющая жизнь власть предержажших; внизу — народ с тяжелым трудом и скудным куском хлеба. И мне обидно, когда кое-кто позволяет себе этот народ унижать и оскорблять. Да, он *есть такой, какой есть*, но разве с него можно многое требовать, если он *никогда не жил по-человечески*. И из этого народа выходили и выходят в большинстве управленцы, которые идут порой в эту сферу из самых благих намерений. Многие из них искренне хотели бы *служить народу*; неслучайно их среда подпитывала практически все революционные и реформаторские движения, начиная хотя бы с декабристов. Но, прикоснувшись к реалиям властеотношений, не все из них остаются *верны* первоначальному устремлению; немало отказываются от высоких замыслов и погружаются в рутину накопительства и потребительства (подражают властям предержажшим).

Разумеется, что имеется немало и таких, кто идет в управление с одной целью: сделать карьеру, решить свои проблемы и приблизиться к образу жизни властей предержажших. Легче всего винить кого бы то ни было, в чем бы то ни было, гораздо труднее *понять источники и факторы*, определяющие известное поведение. Прокру от критики или «разносов» мало, если не меняются объективные и субъективные обстоятельства, которые воспроизводят те или иные негативные явления. Следовало бы лучше разобраться в том, что же порождает в управлении *бюрократизм, коррупцию и инертное, безразличное отношение к реальному состоянию управления*. Нельзя же, право, столетиями писать о бюрократизме, кор-

рупции, слабости или отсутствию управления и не задаваться вопросом *о причинах*, вследствие которых все подобное не только существует, но и время от времени циклично расширяется до масштабов, парализующих развитие общества и возможности государства.

Все названные явления, безусловно, *связаны с властью*, от нее происходят, ею поддерживаются, возможны только при ее попустительстве. Там, где нет власти, нет и этих явлений, а существуют другие поступки и действия, подпадающие под иные юридические характеристики, в том числе и юридическую ответственность.

Надо отметить, что в российском сознании давно, еще в XVIII в., сложилось представление о бюрократии и бюрократизме, весьма *отличное* от того, какое этим явлениям придал Макс Вебер. Он назвал бюрократию самым чистым видом легального (то есть законного) господства. Возникла необходимость каждый раз объяснять, что имеется в виду, когда пишется данное слово.

Между тем законы *языка*, о чем известно многим, не допускают, чтобы *однокорневые* слова несли отдаленные, а тем более противоположные содержательные нагрузки. Для обозначения противоположных явлений используются разные слова. Отчего следует считать, что *бюрократия* (*бюрократизм как производное явление*) *представляет собой такую форму осуществления власти (прежде всего государственной), при которой имеет место подмена общей воли организации (общества, его объединений, корпораций, граждан) волей группы лиц*. Причем не легитимное опосредование общего в частном, которое происходит путем выборов, официального поручительства, управомочивания доверенности и т. д., что не только допустимо, но и необходимо в сложных, иерархических социальных структурах, а *субъективистское, произвольное, нередко противозаконное* изменение установленных форм и методов ведения тех или иных дел. Бюрократизм, вполне естественно, ведет за собой и подмену *интересов и целей*, в общем определенную *приватизацию власти*.

Бюрократизм *выгоден* многим управленцам, поскольку он позволяет расширять масштабы своей «значимости», возвышать себя над другими, прежде всего зависимыми, использовать принадлежащую ему власть в своих интересах и т. д. Ограничивать и преодолевать его можно только объединенными усилиями вла-

стей предрержащих (руководителей), с одной стороны, и граждан общества — с другой.

Особую опасность для управления и, конечно, управленцев представляет *коррупция*, которая возможна лишь там, *где действует власть*. В латинском языке коррупция означает *подкуп*, но в современной интерпретации она характеризуется как использование власти в корыстных целях той личностью, которая данной властью обладает. Чаще всего эта корысть усматривается в личном обогащении, в получении от управленческих решений и действий какой-либо выгоды.

Есть проблемы в определении (юридической классификации) *сущности коррупции и причин ее существования*. Очевидно, что это явление многозначно и имеются значительные трудности в разграничении коррупции и других уголовных преступлений, преследующих корыстные цели. Решать ее придется специалистам. Скажу только о том, что коррупция инициируется целым рядом факторов:

во-первых, *идеологией власти* и конкретно тех людей, кто ее олицетворяет и осуществляет; если власть наглядно показывает, что для нее главное — собственные интересы, ей самой все дозволено, ей безразличны судьбы Отечества и его граждан, то что удивляться распространению коррупции;

во-вторых, *низким уровнем правового регулирования* властеотношений и управленческих процессов; для очень многих властных и управленческих структур у нас до сих пор не определены четко, конкретно и исчерпывающе те материальные и процессуальные нормы, с соблюдением которых они только и могут принимать и исполнять управленческие решения;

в-третьих, *призрачностью и слабостью режима законности и контрольных механизмов*, из-за которых многие управленцы делают все так, как им угодно, выгодно и представляется целесообразным (если одним можно и прощается, то и другие к этому тянутся);

в-четвертых, *общим нравственным и социально-психологическим микроклиматом* в обществе; при разложении общественных устоев, дискредитации прошлого и настоящего, при отсутствии точек опоры для совести и чести нельзя от «чиновников» требовать большего, чем они могут.

Бороться с коррупцией надо, здесь не может быть двух мнений. Но прежде всего необходимо создать общественные, прав-

вые и сугубо управленческие *предпосылки* для такой борьбы. Иначе все имеет место, как всегда: вместо ограничения масштабов и преодоления *негативного явления* внимание сосредоточивается и исчерпывается (!) на личностях двух-трех разоблаченных коррупционеров (в лучшем случае).

И последний, не менее важный аспект поведения власти и ее субъектов, о котором как-то не принято говорить, но который очень существен, заключается (что уже отмечалось) в *бездействии власти, в ее инертном, безразличном отношении к реальному состоянию управления*. Разве не влияет на «чиновника» ситуация, при которой он видит, что экономические процессы разлажены, социальная жизнь людей находится на низком уровне, в обществе духовная деградация, личная и общественная безопасность предельно уязвима, на международной арене национальные интересы ущемляются, а власти предержавшие благоденствуют, озабочены собой, заняты спортом, отдыхом и развлечениями, лишь от случая к случаю бывают на своих рабочих местах? Причем подобное относится не только к политическим деятелям и государственным служащим, но и к предпринимателям, частным собственникам, руководителям муниципальных образований и общественных объединений. У нас как-то не понято: капитал потому и капитал, что создал, и модернизирует капиталистическое общество, что он *энергичен, активен, поглощен расширением и укреплением своего влияния*. Лишь наши богатеи со времен Нижегородской ярмарки направляют свои доходы на потребление и разгулы.

Но если не волнуются и дремлют те, кто по *объективному общественному предназначению* должен направлять усилия людей, поднимать и вести их за собой, то в таких условиях мало что может сделать управленец как профессиональный функционер. За чрезмерную ретивость ему еще может и попасть — «не высовывайся».

В общем многое в личной и профессиональной судьбе управленца, да и в его вкладе в созидание Отечества зависит от того, *как он пройдет испытание властью*. Это как «чистилище» в «Божественной комедии» Данте, лишь пройдя через которое можно попасть в рай; в нашем случае — сохраниться *человеком*, вызывающим уважение, почтение и благодарность. Как при жизни, так и после нее. Мне кажется, что последнее *заслуживает* того, чтобы

к нему стремиться, несмотря на все перипетии трудных управленческих дел.

### Освоение современной культуры

Сущность культуры понимается по-разному, некоторые исследователи указывали, что существует более 200 определений культуры<sup>1</sup>. В данной книге под культурой подразумевается *системный (интегральный) способ различных видов человеческой жизнедеятельности*<sup>2</sup>. Конечно, культура есть совокупность материальных, социальных (общественных) и духовных ценностей, созданных разумом и руками человека. Но главное в ней заключается не в наличии самих этих ценностей (за историю их создано предельно много), а в отношении к ним, в их использовании, в собственном поведении в соответствии с ними. Что толку, если в библиотеках лежат миллионы книг, которые мало кто читает. И есть ли также большой смысл в изумительных соборах православия в том случае, когда люди за их пределами ведут себя безобразно? История свидетельствует, что можно иметь огромную материальную («второй природы») и интеллектуальную базу и влачить неприглядное существование. Поэтому о культуре в подлинном смысле этого понятия можно говорить лишь как о реальном процессе потребления и созидания материальных, социальных и духовных ценностей.

Причем именно комплекса ценностей, а не только духовных, к чему порой сводится культура (читай романы и посещай спектакли), и именно в единстве потребления (использования) и созидания (творения) новых. Ибо лишь в таком случае получается развитие — нарастание ценностей.

Освоение культуры имеет исключительное значение для управленцев, поскольку без нее нельзя управлять. Последнее основано на культуре и является одним из средств привнесения ее в управляемые объекты. Факты игнорирования культуры лишь подтверждают высказанный тезис, поскольку такое управление вряд ли что дает позитивное обществу. Второй же момент, усложняю-

<sup>1</sup> Бромлей Ю.В., Подольный Р.Г. Создано человечеством. М.: Политиздат, 1984. С. 13–14.

<sup>2</sup> Маркарян Э.С. Теория культуры и современная наука. М.: Мысль, 1983. С. 35.

щий все для управленцев, состоит в том, что для управления пригодна не вся культура, а только *та ее часть*, которая является *современной*, т. е. приспособленной для решения нынешних проблем, и в какой-то мере выступает *связанной именно с управленческой деятельностью*, обеспечивающей рациональность и эффективность управления (его соответствующих видов). О такой части культуры и пойдет речь.

Вынужден начать с такого, казалось бы, простого, обыденного явления, как *язык*, точнее, *язык управления*. Сегодня это весьма многословный, сложный язык, состоящий как из исконно русской основы, так и из огромного числа иноязычных (иностраных) заимствований. В нем сохранилось немало понятий и терминов, которым в советский период был придан своеобразный (идеологический) смысл, теперь им приходится возвращать адекватность. Не все ладно с заимствованными обозначениями, которые либо переведены, либо употребляются в таком содержании, которые весьма *отличны* от языка источника. Если к этому добавить, что в Российской Федерации управленческие явления приходится интерпретировать на многих национальных языках, то нетрудно представить, насколько запутанным является *языковое описание управленческих процессов*.

Между тем все в управлении приходится осознать и передавать друг другу по *трем* взаимосвязанным аспектам: *теоретическому* (научные описания), *нормативному* (посредством законодательства и иных правовых норм), *практическому* (через реальное восприятие и отражение управления в сознании, поведении и деятельности людей, в реальном состоянии общественных отношений). Россия открыта в мировом сообществе и свободно взаимодействует со многими странами. По всем трем аспектам идет общение, обмен информацией и знаниями, осуществляется сотрудничество по совместным интересам и проектам, сравниваются, измеряются и оцениваются материальные, социальные и духовные достижения, вырабатываются и согласовываются международные документы. В таких условиях управленец просто обязан владеть в *совершенстве языком*, разбираться в этимологическом наполнении множества *универсальных* (принятых международным сообществом) терминов, знать их родоначалие и специфику обозначения в разных языках. И конечно, стремиться к тому, чтобы писать и говорить на *литературном языке*. Это, можно сказать,

элементарная предпосылка, чтобы изучать, понимать и вводить в управленческую деятельность современную культуру.

Следующий, очень важный для управленца момент мне видится в понимании *глубинного, сущностного содержания определенных парадигм современной культуры*. Вопрос не в словах, проносимых с трибун или записанных в декларациях и пактах, а в *реальной практике* каждодневного поведения сотен миллионов людей. Современная культура, выросшая на конкуренции, рынках, конфликтах и войнах, впитавшая в каждый свой элемент индустриализм, является весьма *прагматичной и жестокой*. Она очень контрастирует с гуманистической культурой эпохи Возрождения, Просвещения и XIX в.

Ее основу составляют *частный интерес, личная экзистенция, эгоизм индивида*, что идеологически оформляется посредством прав и свобод человека. Даже национальный интерес государств и их сообществ создается как *совокупность частных интересов* и ради их обеспечения. Правительства большинства стран крайне озабочены тем, как бы не снизилось благополучие и образ жизни *их граждан*, ибо в таком случае не избежать недовольств, социальных протестов и конфликтов. Здесь коренятся истоки внутренней и внешней политики, повсеместно проводимой самыми разными государствами.

В действительной жизни не имеют особого значения аксиологические (ценностные) характеристики названных качеств современной культуры. От того, что многое в ней критикуется, она мало меняется. Самое важное видится *в понимании* управленцами России качеств культуры и в выводах, которые следует делать из такого понимания. Тогда будет меньше иллюзий, самообманов, ошибок, попаданий впросак, прижиманий нас к «стенке», обираний до «нитки» и прочих явлений наивности и доверчивости. Есть *реальный мир выживания каждого человека и сообщества людей*, и приходится управлять в таком мире и такими людьми. Мы же из одной крайности «зажигания факела мировой революции и борьбы со всем империализмом» скатились в один миг в другую — потеряли внутренние опоры и сдались на милость окружающим странам, уповая на их альтруизм. Как будто до нас и где-то в мировом сообществе были примеры такового.

Давно и хорошо всем известно, что каждая страна, народ, корпорация, интеллектуальное сообщество, коллектив, даже мини-

группа обеспокоены главным образом своей *выгодой*, своим *местом* в этом сложном мире, своими *проблемами*, *страстями* и *образом* жизни. И если мы — простофили, не можем представить и защитить перед другими свой — прежде всего *национальный* — *интерес*, то и обижаться не на кого. Сами во всем виноваты, сами ошибались в выборе друзей, советников, доктрин, концепций, ориентаций, информационных ресурсов и т. д.

Современный *прагматизм культуры* порождает и такое ее принципиальное качество, как *упор на научное знание*, прежде всего *естественное и техническое*, которое преобразовывает материально-производственную основу человеческого существования. Такой разворот принципиален и влечет за собой *многие следствия*. Это не говорильня по поводу актуальности научного знания и необходимости его внедрения в общественную практику, чем мы заняты более 100 лет, а *реальный способ миропонимания, управления и жизнедедания*. Методология и инструментарий науки (анализ, расчет, поливариантность, эксперимент, экстраполяция, выверка практикой, мониторинг, прогнозирование и т. д.) стали достоянием мышления, производства, информационного обеспечения, социального обслуживания, быта и повседневной жизни вплоть до каждой семьи и отдельной личности. Спросите любого человека западной цивилизации о его доходах и расходах в течение календарного года, и он вам представит весь дебет, кредит и сальдо; все учтено, продумано, взвешено, выверено и оценено с точки зрения рациональности и эффективности. Никто не скажет, как у нас: живет, как хочет или как получается; даст Бог день, даст и пищу и пр. Ибо никто ничего не дает и все надо добывать *самому*. Неслучайно даже художественные произведения (книги, кинофильмы, живопись и т. п.) и их успех оценивают под углом зрения затрат и дохода.

И это потому, что наука ничего не берет на веру, не строит воздушных замков, не оперирует иллюзиями, не гоняется за призраками, она *предметна, конкретна*, исходит из *объективных данных* и оперирует лишь тем, что *достоверно*. На этом хотелось бы задержать внимание читателя, особенно управленца и руководителя.

Слишком серьезный вопрос, чтобы можно было его трактовать упрощенно. Ведь у нас за весь XX в. так и не выработано *научного, политического и управленческого мироощущения*, при котором мы ответственно относились бы к своим географическим

и почвенно-климатическим условиям, к реально существующему на данный исторический момент геополитическому положению, к честно оцениваемому производственному потенциалу, менталитету и мастерству людей, даже к состоянию здоровья и психики нации.

Вспомним некоторые *эпизоды*. Многим было хорошо известно, что в 1913 г. по интегральному показателю экономического развития Россия отставала от США и Англии в 15 раз, от Германии – в 10; от Франции – в 4 раза<sup>1</sup>. За четыре года Первой мировой войны (1914–1917 гг.) ВВП России упал на 25%<sup>2</sup>. Но это не помешало лидерам российской социал-демократической партии (большевиков) выдвинуть лозунг *социалистического строительства*, предполагавшего «прыжок» выше капиталистического (если следовать доктрине К. Маркса).

В 1960 г., по данным нашей же статистики (которая всегда все преувеличивала), национальный доход СССР составлял 58% дохода США (на душу – намного меньше), производительность труда в промышленности – соответственно 44%, в сельском хозяйстве – менее 20%<sup>3</sup>. Но уже в следующем 1961 г. на XXII съезде КПСС делается заявление о том, что через 20 лет в СССР будет построен коммунизм. Все знают, что все это стоило людям, стране и чем закончилось.

Но что утверждается *вновь* теперь в качестве посылки: за годы радикальной реформы ВВП Российской Федерации снизился наполовину<sup>4</sup>. А в качестве вывода (этими же самыми авторами): России вполне под силу перейти к стратегии *устойчивого ноосферного* развития в XXI в.

Спросим себя: где здесь был или есть *научный подход*, предполагающий тщательное изучение прошлого (и на начало века, и на середину, и на конец), всестороннее взвешивание ресурсов, определение источников и движущих сил решения проблем, обоснование необходимых и наличных общественных институтов и механизмов развития, прогнозирование, поливариантный просчет и программирование направлений, средств и форм движения и многое другое, опираясь на что только и можно *управлять будущим?*

<sup>1</sup> Россия: стратегия развития в XXI веке. М.: Ноосфера, 1997. Ч. 1. С. 33.

<sup>2</sup> Там же. Ч. 2. С. 7.

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

<sup>4</sup> Россия: стратегия развития в XXI веке. М.: Ноосфера, 1997. Ч. 2. С. 7.

Во всем одно и то же — благие намерения, ни на чем не основанные, авантюризм с надеждой на то, что повезет, извечное наше российское «авось». Вроде того что Илья Муромец 33 года просидел на печи, но наконец слез, распрямился и стал богатырем. Не надо двигаться, тренироваться, накачивать силу — просто встал и все. По такому *шаблону* и преподносят стране свои рекомендации и решения наши политики и управленцы, да и те ученые, которые находятся поближе к власти<sup>1</sup>. Соответственно их *научной обоснованности и ценности* и получается *объективный результат*.

Что же? Можно и дальше обманываться, игнорировать реалии жизни и научного знания, изобретать (сидя в кабинетах или на дачах) что-то свое и непременно чудотворное (как иконы, а не люди в битвах спасали свое Отечество). Другим странам в общем-то *все равно*, в каком мы будем состоянии. Они развиваются и планируют это делать дальше.

Еще один момент, связанный с научным подходом к обществу и управлению в нем, хотелось бы выделить. Научная мысль и научные исследования в настоящее время весьма *специализированы* и соответственно *дифференцированы*. Вследствие этого каждая отрасль научного знания видит явления и делает из этого выводы, главным образом в рамках *своего предмета и метода познания*. Многоотраслевые и междисциплинарные взаимодействия почти везде поставлены слабо. Да и сказывается конкуренция между различными научными школами: каждый научный взгляд пытается доказывать свою истинность. Но жизнь, производство, обслуживание, коммуникации и т. д. *целостны, системны*. В них применение любого научного знания возможно только при согласовании: а) с реалиями данного жизненного явления, отношения или процесса; б) с идеями, предложениями и проектами различных научных отраслей и дисциплин; в) с подготовленностью соответствующего коллектива людей к восприятию научного знания и его использованию.

Поэтому (что давно имеет место во многих крупных западных подсистемах управления), целесообразно создавать при себе или около себя институты комплексных научно-прикладных исследований, «мозговые центры», интеллектуальные группы, которые

---

<sup>1</sup> Чего стоят, к примеру, суждения Е. Гайдара в книге «Государство и эволюция» (М.: Евразия, 1995). Сплошные сентенции и иллюзии, далекие от жизни.

могли бы *вести* поиск актуального (для данной подсистемы управления) научного знания, *обрабатывать* (уплотнять и кооперировать) его применительно к стратегическим и оперативно-тактическим целям соответствующей подсистемы управления и выдавать необходимые рекомендации ее руководителям, *проводить* по заказу последних научную экспертизу подготавливаемых проектов программ, модернизаций, реконструкций, планов, нормативных управленческих решений<sup>1</sup>.)

Для реализации такого сотрудничества надо, чтобы ученые-специалисты были *вовлечены в реальные управленческие дела*, обладали информацией, достаточной для анализа и оценок, имели непосредственный экономический и социальный интерес в развитии и успехе той подсистемы управления, которая их привлекает. Нельзя, как до сих пор принято в России, и дальше полагать, что ученые должны работать главным образом *из чувства патриотизма и долга*, в то время как руководители подсистем управления (всех видов управления) получают весьма большие «деньги» (обобщаю) и все равно инертно и малограмотно управляют.

Давно назрел *перелом во взаимоотношениях власти и науки*, в их единении, без осуществления которого будущее нашей страны становится все более проблематичным. В то же время и ученым стоит больше овладевать управленческой проблематикой, глубже видеть ее специфику и пытаться свои идеи и концепции доводить до уровня *непосредственного* применения в управленческих процессах.

В противовес очень многим, особенно российским, «либералам» и «демократам» хочу отметить и попытаться доказать, что современная культура насквозь пронизана *идеологией*, которая весьма контрастирует с научным знанием, более того, часто подходит к последнему *своекорыстно*. Если под идеологией понимать субъективный взгляд людей на свои интересы, на окружающие их события, а иначе и быть не может, ибо люди всегда что-то знают, чувствуют и думают, то все, что происходит в мире, непременно приобретает в их *сознании идеологическое оформление*.

В данном случае просто *констатируется факт* и речь не идет о том, *каковы* эти идеологии: ложные или достоверные, эфемерные или отражающие реалии, охватывающие огромные массы людей

<sup>1</sup> *Кастельс М.* Информационная эпоха. Экономика, общество и культура. М.: ГУВШЭ, 2000.

или групповые и т. д. Важно, что они *есть и сопровождают жизнь человека*. Надо только не смешивать идеологию как *свободное миропонимание людей*, которое объективно по своей природе, и идеологизированную государственную политику, которая навязывает какую-либо избранную идею силой государственного аппарата. Идеология идет *изнутри человека*. Это положение нагляднее всего доказывает судьба коммунистической идеологии. Стоило ослабнуть внешним принудительным регуляторам, как самые рьяные приверженцы и проповедники коммунизма в один миг превратились в антиподы: стали борцами против коммунизма, олигархами, коррупционерами, поборниками частной собственности, а то и квалифицированными «специалистами» по добыче и отмыванию грязных денег и т. п.

Здесь имеются в виду *фактически существующие идеологии*, которые стоило бы лучше изучать, адекватнее понимать, реалистичнее осознавать и практичнее использовать в управленческих процессах. Главное — отслеживать действительную, объективно реализующуюся сущность идеологий, а не те слова-«одежды», отвлекающие «блестки», в которые они облекаются. Идеологии могут сами иметь иллюзорный, мифологический характер, но еще искуснее они способны рядиться в чужие «имиджи». Сегодня подобных «имиджей» очень много: это и открытое мировое пространство без каких-либо границ, и демократия, и права и свободы человека, и национальный суверенитет, и религиозный плюрализм, и частная собственность, и рынок, и свобода информации, и постмодернизм в литературе и искусстве, и «вольный» секс, и многое-многое иное в духовной и политической сферах человечества. На это и *покупаются* наивные политики, государственные деятели, бизнесмены, менеджеры, литераторы, художники, представители других направлений человеческой деятельности. По их мнению, идеологии «умерли», что на самом деле означает, что *умерло их собственное аналитическое сознание* и оно оказалось в цепких руках более мудрых и изощренных идеологий. Так и хочется сказать: промойте глаза и почистите уши. И узрите истину!

Сегодня в каждой *новации*, предлагаемой для широкого пользования международными финансовыми структурами, правительственными и межгосударственными органами, транснациональными и иными крупными корпорациями и компаниями, средствами массовой информации, даже религиозными авторитетами,

совсем несложно найти *идеологическую подоплеку* — непосредственный интерес их авторов, состоящий главным образом в расширении и укреплении их власти и богатства. Сама «борьба» с идеологиями тоже есть идеология, только идеология весьма умная, продуманная, упакованная, как товар на продажу, в красивые обертки.

Наглядно видна также *согласованность идеологий*, особенно в рамках сложившихся и складывающихся центров *силы* — североатлантического и азиатско-тихоокеанского. Тут все субординировано и подчинено *центральной организующей идее*. Скажем о первом центре — это сохранение и обеспечение исторического благополучия «золотому миллиарду», который еще в начале 90-х гг. XX в. уже подчинил своим интересам производство и потребление 82% общемирового ВВП<sup>1</sup>. По этой идее выстраивается международная политика, все межгосударственные отношения, прежде всего с теми странами, которые являются источниками ресурсов, вся информация, в том числе и по сети Internet, вся кино-, фото-, изопродукция, вплоть до детских сказок.

Разумеется, я не призываю к очередному этапу идеологической борьбы, которую вела КПСС. Это *бесмысленно и губительно*. Но нельзя вдаваться и в другую крайность — *не замечать реалий современных идеологий*, поддаваться ныне звучащим сладкоголосым сиренам, которые, по греческой мифологии, очаровывали своим пением мореплавателей, а они, утратив бдительность, разбивались о скалы. С тех пор как Ф. Даллесом (середина 50-х гг.) были сказаны слова: «...литература, театры, кино — все будет изображать самые низменные чувства. Мы будем всячески поддерживать и поднимать так называемых художников, которые станут насаждать и вдалбливать в человеческое сознание культ секса, насилия, садизма, предательства... И лишь немногие будут догадываться или даже понимать, что происходит в их жизни на самом деле. Но таких людей мы поставим в беспомощное положение, превратим в посмешище, найдем способ их оболгать и убрать с пути»<sup>2</sup>, — *ничего не изменилось*. Новыми стали информационные технологии, другими — слова, на пьедестал славы восходят все новые и новые «оракулы», но подспудная суть целей и устремлений остается прежней. Кстати, не только у властей предрержащих

<sup>1</sup> Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики М.: Экономика, 1999. С. 165.

<sup>2</sup> Валовой Д. XXI век: три сценария развития. М., 1999. С. 12.

в США, но и в других странах. Пока живы люди и у них есть интересы, так оно и *будет всегда*. Кстати, все подобное относится и к внутреннему состоянию в России, где каждые социальные группы выдвигают свои интересы и идеологии по их обеспечению.

Нельзя не видеть *глубокого противоречия* между *научной и идеологической составными* современной культуры. Хотя многие ученые тоже выполняют идеологические функции, но в науке существует *научная истина* как результат познания реалий мира и с ней волей-неволей приходится считаться. Наука постоянно спотыкается об идеологические постулаты и немало от этого теряет, но она все равно выполняет роль *ограничителя для идеологий*. Более поддается идеологическому влиянию художественное творчество, поэтому в последнее время отмечается *отдаление* художественного отражения жизни от научного. В первом «свобода мысли и чувств» привела к созданию фантастической, иллюзорной, оккультной картины человеческой жизни, которая весьма вписывается в замыслы популярных идеологий.

И еще об одной особенности современной культуры, важной для управления, нужно сказать. В виду имеется становление и разрастание *экологического сознания и экологической практики*. Совокупная мощь современной техносферы и масштабы использования ею природных ресурсов подвели к тому, что стала ощущаться и прогнозироваться *экологическая угроза* историческому существованию человечества. Уже сегодня многие районы планеты, в том числе (в особенной степени) в России, являются неблагоприятными для жизни людей (да и животного и растительного мира). Есть обширные статистические данные, свидетельствующие о взаимоисключении двух тенденций: *нарастания* массы людей (демографический бум) и *сужения* ресурсной базы планеты, обеспечивающей эту массу людей. Нужны *новые парадигмы* и производства, и потребления, и отношения к природе, и восприятия людьми самих себя. Между прочим динамика развития техносферы ведет и к тому, что в опасном положении оказалось и *историко-культурное наследие* как человечества в целом, так и отдельных народов. На повестку дня стал вопрос об *экологии культуры*.

В целом перед людьми, образно говоря, во весь рост возникла проблема *охраны, сбережения, воспроизводства и рационального использования* всего того, что составляет *естественную и искусствен-*

ную («вторую») природу, в пределах которой они только и могут жить. Это принципиально новая проблема, понимание которой даже еще не наступило. Но она объективно (совершенно вопреки нашему желанию) будет давить на человеческую жизнедеятельность и требовать от нее соответствующих корректировок.

Конечно, здесь даны лишь некоторые «штрижки» к характеристике сущности современной культуры, актуальные для управленческой деятельности. Но и их, наверное, достаточно для вывода: для введения современной культуры в управленческие процессы управленец должен очень много знать, тонко разбираться в разных интеллектуальных хитросплетениях, уметь отделять зерна от плевел, видеть основания и причины множества «творений» человеческой хитрости, четко ориентироваться в том, что актуально, реально и перспективно. Надо, видимо, глубже изучать историю и философию человеческой жизнедеятельности, которые на многое открывают глаза, весьма высвечивают закономерности, тенденции и типичные явления, выступают в какой-то мере компасом и нитью Ариадны в поисках выхода из лабиринта мыслей и страстей людей.

*Дальше не будет легче.* Нет никаких данных, говорящих о том, что в XXI в. человечество не познает серьезных трудностей. Только освоение современной культуры, притом достоверное и обширное, может создавать предпосылки к тому, что ошибок, заблуждений и самообманов будет меньше, анализы возникающих управленческих ситуаций станут полнее и адекватнее, содержание управленческих решений — ближе к истине, конструктивнее и действеннее и управление получится более или менее рациональным и эффективным.

### Управленческая карьера

Управление в целом (в совокупности структур всех видов) выступает в обществе в виде сложной, иерархической системы, состоящей из множества подсистем и органов, которая венчается высшей должностью, как пирамида Хеопса с самым вершинным камнем. Эта «вершина» (папа римский, патриарх, президент, председатель, монарх, премьер-министр, «хозяин», «шеф» и т. д.) всегда привлекает внимание как всего общества, так и, разумеется, управленцев.

Практически каждый вошедший в управление стремится в его структуре занять более высокую ступеньку, что вполне закономерно, обоснованно и целесообразно. Управленческая карьера есть *естественно-логичное и необходимое управленческое явление*.

Весь вопрос в том, что понимается под управленческой карьерой, каковы ее цели и содержание и, конечно, в чем ее польза для управленческих процессов. Многое здесь *зависит* от «шкалы координат», в пределах которой исследуется данное явление. Один подход получается, когда карьера интерпретируется с точки зрения интересов личности, характеризуя лишь ее *возвышение* в социальной структуре общества. И совсем другой, если карьеру анализировать с позиций *общественных потребностей* в талантливых и самоотверженных управленцах, способных решать проблемы развития. Третий подход, состоящий *в сочетании*, гармоническом переплетении интересов общества и личности, в их взаимодополняемости, покажет управленческую карьеру еще в одном «ракурсе». Каждый из подходов реально существует, и с этим надо считаться при анализе возникающих здесь вопросов.

В большинстве зарубежных (в основном западных) и отечественных публикаций — как научных, о которых идет речь, так и художественных — карьера характеризуется в качестве *личного дела человека*, ориентированного на успех: политический, экономический, общественный, исторический, а успех как признание достижений другими с соответствующим вознаграждением<sup>1</sup>.

Конечно, карьера (о ее понятии чуть ниже) есть прежде всего реализация заложенной в человеке уникальной *экзистенции* — его жизненного и творческого потенциала. Она определяется прежде всего природными дарованиями человека, ибо без них любое обучение, любая поддержка и стимулирование не приносят искомого результатов. Для дела, если его делать рационально и эффективно, нужен адекватный ему *талант*. В нем сходятся и концентрированно выражаются физические, эмоциональные и умственные силы человека.

Следующим моментом, бесспорно, являются жизненные *образовательные и воспитательные условия*, в которых с младенчества идет формирование человека. Поэтому выходцу из «низов»

<sup>1</sup> Законы успеха: Сб. / Под ред. К. Ли; пер. с англ. М.: ФАИР, Пресс-ГРАНД, 1999; *Белянкин Е.О.* Как стать талантливым. На пути к успеху и богатству. М.: Панорама, 1999.

всегда трудно делать карьеру, и если у него что-то получается, то лишь благодаря недюжинным способностям и огромному трудолюбию, а может быть, и везению. Большее благоприятствование явно имеет тот, кто с детских лет включен в систему взаимосвязей, обеспечивающих успех. Многое также в судьбе человека зависит от того, каково общество и в каком состоянии оно находится в тот период времени, когда он делает карьеру.

Однако подход к управленческой (как и вообще) карьере с точки зрения интересов *только личности* при всей его реальной обусловленности правами и свободами человека и гражданина ставит в данной проблеме много вопросов. Ведь другим людям небезразлично, *какими способами*, с помощью каких *средств*, используя какие *механизмы*, человек делает карьеру. Одно дело — талант и труд, другое — обман, подхалимство, изворотливость, подкуп, фальсификация, жестокость, предательство и т. п., что нередко используется при «делании» карьеры. Можно назвать множество известных и неизвестных (но видимых в своем кругу) людей, которые ради карьеры шли на все: десятки раз меняли идеологическую «окраску», переходили от службы одному «хозяину» к другому, ловчились то на одном поприще, то на другом, лишь бы «повыше». И всегда умели *оправдать* подобное поведение. Не по их ли заказу сформировалось такое явление, как *имидж*, и сделано еще и «научное» знание — *имиджелогия*. Главное: умение себя *продать* и к тому же таким образом, чтобы вызывать восхищение при этом<sup>1</sup>.

Карьера превращена *в товар* с необходимым маркетингом и набором его исполнителей, благо «победителей не судят». Под это подведена и *теория элиты*, которой позволено все, ибо она состоит из числа избранных. Позитивное переходит границу и становится негативным. Карьера строится на эгоизме со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Другая крайность проявляется, если подходить к карьере с *глубоко общественных*, скажем, государственных интересов. Такой подход особо характерен для авторитарных режимов, в которых человек виделся не более чем «винтик» в иерархизированной системе, подчиненной реализации определенных целей. Надо —

---

<sup>1</sup> Джонс Р. Как сделать карьеру. Практическое руководство для всех / Пер. с англ. Челябинск: Урал LTD, 1999; Свергун О.Ю. Психология успеха, или Как стать хозяином своей жизни. М.: АСТ-Пресс, 1999.

«винтик» подняли, затем переставили, что-то случилось — опустили, устал обеспечивать функции — вообще убрали. Карьера *не зависела от человека*, его энергии и устремлений, она определялась другими.

Но самое противоречивое в подобных ситуациях состояло в том, что интересы общества, общественный подход всегда были *абстракцией*, на самом деле все это олицетворялось *конкретными людьми*, обладавшими властью в кадровой сфере. Именно они, *власти предержащие* в данный момент, формировали представление о ценностях человека, создавали формы оценки этих ценностей, типа бюро парткомов в период социалистического строительства, продвигали людей по иерархии должностей, рабочих мест и руководящих постов, создавали авторитет одним и низвергали других. В результате, как теперь уже вполне очевидно, ибо история российского социализма XX в. состоялась, в жизни проводилась *не лучшая* кадровая политика. Созданная партийным руководством номенклатура сама же и разрушила ту систему, которая ее породила. Под маркой общественного отчетливо проявился *корыстный эгоизм руководящих звеньев* подсистем управления.

В то же время, и об этом следует сказать определенно, в исторической ретроспективе весьма *подтверждается общественный подход* к управленческой карьере. В памяти отдельных людей и в памяти общества остаются лишь те ЛИЧНОСТИ, которые искренне и самоотверженно служили Отечеству, действительно выражали и защищали его интересы — и не только в бою, но и в науке, дипломатии, бизнесе, развитии производства, создании новых технологий, воспитании и образовании, литературе и искусстве. История делает *свой выбор*, у нее свой подход и своя мера карьеры, хотя и в ней не все и не всегда бывает справедливым. Порой слишком поздно признаются заслуги человека, когда давно нет не только его, но и потомков. Нужна *высокая культура* общества, чтобы научиться бережно, честно и объективно относиться к человеку и его жизненному делу.

Наиболее перспективным представляется *сочетательный подход к управленческой карьере*, при котором человек и общество не разъединяются, не противопоставляются, а *органически соединяются* во обоюдно заинтересованном *взаимодействии* и справедливом *отношении друг к другу*. В этом смысле можно согласиться как с *частью* понимания карьеры с таким определением, широко

используемым в публикациях. *Карьера* — есть активное продвижение человека в освоении и совершенствовании способа жизнедеятельности, обеспечивающее его устойчивость в потоке социальной жизни<sup>1</sup>. С точки зрения проявления и реализации сущности человека такой взгляд действительно характеризует карьеру.

Правда, в нем нет связи человека с обществом, тех важных моментов, которые показывают, *что* эта карьера приносит обществу, *как* оно ее воспринимает и оценивает, *каким* образом поддерживает и отмечает. А все эти вопросы приобрели особую актуальность в период демократических преобразований, когда карьера стала достаточно свободной от авторитарных усмотрений, но одновременно более *произвольной*, зависимой от многих случайностей и стечений обстоятельств. Общество уже убедилось в том, что на волне отрицания прошлого и обещаний «светлого» будущего сделали карьеру очень многие пустые, злокозненные, корыстные и себялюбивые люди. Можно сказать: «звезд» — не перечислишь, а живем впотьмах.

Мало сказать, что карьера представляет собой развитие и реализацию сущности человека с учетом, что развитие есть естественное и *качественное изменение*, надо еще указывать на характер сущности человека, выражающий *направленность его усилий*, продвижения и освоения им многогранных проявлений жизнедеятельности (преступники ведь тоже совершенствуются). Какова направленность, каков характер развития? Позитивный, созидательный, конструктивный или, наоборот, разрушительный, деструктивный, индивидуалистический, негативный. Нам всем известно немало людей, сделавших порой головокружительную карьеру, но оставивших при жизни и после себя пепелище.

Важна и *взаимосвязь* реализующейся сущности человека с интересами общества, массы людей, с его вкладом (назовем таким образом) в укрепление *публичных ценностей*. Спросим себя: разве много получило общество и огромное число людей по всей стране от того, что, как из ящика Пандоры, у нас мгновенно повыскакивали олигархи — владельцы миллиардных (в долларах) состояний? Да, они сделали небывалую доселе в мире карьеру, весьма освоили новый демократический и рыночный способ жизнедеятельно-

---

<sup>1</sup> Службная карьера. М.: РАГС. Экономика. 1998 С. 17; Романов В.Л. Прохождение государственной службы: карьерная стратегия и служебная тактика. М.: РАГС, 1997. С. 7–8.

сти, но не думаю, что они вызывают восторг у общества, а последнее разделяет и поддерживает их успех. Они без мощной охраны и шага ступить боятся, а общаются с людьми главным образом через сотовые телефоны и средства массовой информации, причем преимущественно через те, хозяевами которых сами и являются.

Скорее всего о карьере целесообразно говорить в том смысле, что она характеризует *развитие и реализацию созидательной сущности человека* (его творческого, жизненного потенциала), *разделяемых и поддерживаемых обществом* (посредством правовой регуляции, общественного мнения, оценок со стороны коллег-специалистов или их объединений и т. д.).

Итак, понятие карьеры должно включать в себя предположительно *три элемента*:

развитие и практическую реализацию *сущности* человека, что выражается в его интеллектуальном, эмоциональном и физическом потенциале, весьма измеряемом и сравнимом;

направленность и характер развития и практических усилий, которые раскрываются через *пользу*, приносимую другим людям; зло не может быть критерием карьеры;

обратную *реакцию* общества на развивающуюся и реализующуюся сущность человека, восприятие и оценку обществом того, что и как делает человек и как это способствует решению общественных проблем.

В любом случае, ибо точки зрения могут быть разные, карьера мыслится *в качестве общественного, публичного явления*, в котором, конечно, во всем реализуется сущность человека, его дарования и труд, нравственные и профессиональные качества и т. д., но проявляется она *через общественные взаимосвязи*, через отношения с другими людьми. В противном случае многие суждения о карьере, типе подготовки, стратегии, стимулировании, продвижении, аттестации и пр. теряют всякий смысл.

Применительно к понятию «*управленческая карьера*» следует добавить, что здесь второй и третий элементы карьеры приобретают особый характер. Требования к направленности деятельности человека, творящего управленческую карьеру, должны быть усилены, поскольку в управлении самореализация человека осуществляется с опорой *на власть, с использованием ее ресурсов и силы*. Здесь возможности как созидания, так и разрушения весьма обширны, и выбор сильно зависит от ориентаций управленца. Ло-

гично, что и общество к людям, наделенным властью и управляющим определенными процессами, предъявляет более *повышенные требования*. Во-первых, таких людей среди работников не более 15%; во-вторых, от их поведения и деятельности зависит исключительно много, в целом состоянии страны. Следовательно, в управленческой карьере *общественное* (государственное, общенациональное) просто обязано *превалировать* над личностным, ибо за последствия ошибок и неправильных решений управленцев приходится расплачиваться в большинстве случаев не им самим, а другим (в основном грядущим поколениям).

Управленческая карьера (как и карьера вообще) является *сложным образованием*, в котором тесно переплетаются личностное и общественное, интеллектуальное и практическое, сиюминутное и историческое и т. д. Прежде всего управленческая карьера имеет внутреннюю, содержательную составную, в которой выражается, закрепляется, а затем практически реализуется так называемый *духовный и эмоциональный мир* человека, система его знаний, идеалов, ценностей, жизненных запросов и ориентаций, характер, воля, миропонимание и мирочувствование, отношение к другим людям, социальные связи и многое другое. Понятно, что различие между людьми огромно и определяется как природными дарованиями человека, так и его работой над собой, над своим саморазвитием и совершенствованием. Опыт показывает, что человек способен совершенствоваться в своих знаниях и навыках практически *всю жизнь*<sup>1</sup>, тем более если он постоянно держит свой ум, эмоции и тело в напряжении и творческом вдохновении.

Надо поэтому осторожно подходить к людям, когда встает вопрос об *их возрасте и управленческой карьере*. Формальные критерии в таком случае должны применяться с умом. Если считать с теми мерками (60 лет), которые в последнее время навязываются российскому общественному мнению, то и мир в целом, и наша собственная страна не знали бы множества выдающихся имен. Шарль де Голль в 68 лет стал президентом Франции и многое сделал для ее утверждения в качестве великой державы. Дэн Сяопин в 75 лет возглавил реформы в Китае и добился больших успехов в их проведении. В 71 год К. Аденауэр возглавил послевоенную ФРГ и за 14 лет сумел сотворить германское «чудо». А.В. Суворов

<sup>1</sup> Хочу обратить внимание на очень интересную и малоизвестную методику саморазвития: *Куринский В.А.* Автодидактика. М.: Автодидакт, 1994.

в 69 лет провел русскую армию через Альпы, совершив в истории Европы единственный подобный переход. М.И. Кутузов в 67 лет переиграл в военном мастерстве 44-летнего гениального Наполеона I и обеспечил победу русского оружия в Отечественной войне 1812 г. Гете в 80 лет написал самые проникновенные лирические стихи. После 70 лет Л.Н. Толстой пишет «Отец Сергей», «Хаджи-Мурат», «Крейцера соната» и другие удивительные по взлету страсти и глубине мысли произведения. В возрасте более 80 лет блистал талантом Д.С. Лихачев и потрясает творческой продуктивностью А.И. Солженицын.

Любое общество, стремящееся быть богатым материально и духовно, должно *использовать весь потенциал* любого человека, особенно, конечно, талантливого патриота.

Далее, управленческая карьера включает в себя *и внешнюю, формальную* составную, которая фиксирует продвижение человека в области освоения определенных объемов знаний, приобретения опыта, выработки навыков в избранной сфере деятельности. Это: документы о различных формах образования, о присвоении ученых степеней и званий, о квалификационных разрядах и классных чинах, о членстве в научных и иных профессиональных сообществах, о мастерстве в различных видах творчества (конкурсы, рационализации, изобретения, открытия), о пройденном трудовом пути (занимаемые должности или служебные места и т. д.), о поощрениях, почетных званиях, наградах и иное. Много можно назвать форм, через которые *официально* (значимо для человека и для общества) закрепляется уровень развития и самоосуществления (практических достижений) человека.

По этим формам в большинстве и анализируется, и оценивается управленческая карьера. Если человек двигается по иерархии форм все выше и выше, то считается, что имеет место *прогрессивный тип* карьерного процесса, при спаде — *регрессивный тип*, при отсутствии изменений (*стагнационный тип*, застой); выделяют также *линейный тип* карьеры или *нелинейный*<sup>1</sup>.

Следует отметить, что формальная составная управленческой карьеры имеет большое значение, так как она зрима, определена по установленным параметрам (стандартам), пригодна для широкого использования, позволяет *документировать* развитие чело-

---

<sup>1</sup> Служебная карьера. М.: Экономика, 1998. С. 17–18.

века. В то же время ее нельзя переоценивать, полагаться только на ее признаки.

Между внутренним — содержательным — самосовершенствованием человека и внешним — формальным — отражением данного процесса вполне могут быть несовпадение, различие, противоречие, поскольку, с одной стороны, всегда трудно определить уровень и качество развития человека, его реальную подготовленность к выполнению поручаемого ему вида деятельности (должности), с другой — реальная управленческая карьера часто не связана ни с содержательными, ни с формальными параметрами развития человека.

Тот факт, что человек «выскочил» на высокие руководящие посты либо в государственном аппарате, либо в менеджменте (бизнесе), либо в другой какой-то иерархической структуре и тем самым формально закрепил за собой соответствующий статус, порой *не говорит* даже о соблюдении формальной составной в его управленческой карьере. Тем более что в нашей стране (в советский период и теперь) сложилось *своеобразное отношение* не только к содержательной, но и к формальной стороне развития разных категорий управленцев. Как правило, к *оперативно-исполнительскому персоналу* (практически во всех видах управления) предъявляются *высокие* требования в смысле их общекультурных, профессиональных и личностных качеств (здесь нужны и образование, и подготовка, и опыт, и прохождение определенной служебной управленческой иерархии). Этот персонал периодически подвергается аттестации. Но к тем управленцам, которые составляют так называемые *руководящие звенья* (опять же во всех иерархических структурах — президенты, председатели правительств, министры, губернаторы, руководители концернов, холдингов, корпораций, мэры, главы администраций, сюда можно добавить и депутатов представительных органов власти и т. д.), *таких*, хотя бы равноценных требований *почему-то не предъявляется*.

В результате имеем *традицию*, по которой лица, избираемые или назначаемые (верховой властью), на руководящие посты, отличаются весьма низким уровнем образования, ограниченным управленческим опытом, низкой профессиональной пригодностью (разумеется, *применительно* к уровню занимаемых руководящих должностей). Действует стереотип, в соответствии с которым, мол, народу — «снизу», а начальству «сверху» *виднее*. Но за это

«виднее» обществу приходится расплачиваться дорогой ценой. Перед его глазами мелькают вундеркинды, которые чуть ли не с вузовской скамьи садятся прямо в министерские кресла, а то и повыше, СМИ восторгаются головокружительными управленческими карьерами (в 25 лет — управляющие крупными банками), но дела в экономике, социальной и духовной жизни, в политике и конкретном управлении продолжают находиться на *неудовлетворительном уровне*.

Следовательно, нельзя любую управленческую карьеру кого бы то ни было, а также все проблемы, связанные с управленческой карьерой как со сложным управленческим явлением, рассматривать сами по себе, вне их *влияния на общество, состояние жизни и судьбы других людей*. Можно сделать блестящую карьеру, сполна насладиться вниманием общества, однако после себя оставить полуразрушенные или запущенные сферы и области управления, конкретные управляемые объекты. Россия знает много «карьерных» имен, которые она не устает проклинать. Видимо, надо учиться анализировать и оценивать управленческую карьеру не как персональный успех той или иной личности, а как *реальный вклад* в развитие и благосостояние общества. Причем такой механизм анализа и оценки должен действовать не после ухода на пенсию или в мир иной, а именно *во время «делания»* управленческой карьеры.

Демократия в данном аспекте и предполагает, что в каждый определенный момент общество видит человека, знает, что он делает в управлении, и соответственно реагирует на его управленческие решения и действия, а также личное поведение. Здесь России предстоит обрабатывать почти что *целину*, ибо опыта *отслеживания* социальной эффективности управленческой карьеры нет почти никакого.

Таким образом, вполне очевидно, что управленческая карьера представляет собой *источник и фактор развития* общества, а также важное средство совершенствования управления. Давая простор творческому самовыражению человека, управленческая карьера инициирует его энергию, побуждает к активным действиям, заставляет работать над собой, дисциплинирует и вдохновляет. Одновременно вводя человека в управленческую систему общественных взаимосвязей, управленческая карьера направляет его усилия в должном направлении, стимулирует активность и ответ-

ственность, обеспечивает максимальный вклад в дело общественного созидания.

Но для выполнения такой социальной миссии сама управленческая карьера мыслится *организованной в надлежащем виде*.

Как социальное явление управленческая карьера в основе своей всегда должна иметь *лично ориентированный* характер, быть построенной под человека и предоставлять ему возможности для непрерывного развития и полного самовыражения своей созидательной потенции. Иначе не добиться привлечения в управление талантливых людей и их эффективной деятельности.

Для того чтобы управленческая карьера была определенным *публичным институтом*, понятным и для конкретных людей, и для общества, она мыслится четко, последовательно (на основе известных принципов) и полностью (во всех аспектах) *нормативно отрегулированной*. Все должны знать, что она собой представляет, какие в ней действуют механизмы, на каких основаниях принимаются кадровые решения, как измеряются и поощряются усилия и многое иное. Тогда можно будет надеяться, что управленческая карьера станет для многих делом их жизни, а не средством для удовлетворения в течение какого-то времени личных интересов.

В основу управленческой карьеры очень важно заложить *принципы ритмичности и динамики*. На основе социологических, управленческих и психологических исследований уже доказано, что оптимальный срок пребывания человека на одной управленческой должности составляет 7 лет (обычно называют сроки от 5 до 9 лет), после чего его интерес к исполнению своих обязанностей обычно падает. Начинают доминировать привычка, стереотипность, в то время как за 7 лет резко меняются условия и факторы управления.

Человеку необходимо знать свое *управленческое будущее* (через сколько лет и как он получит повышение), тогда и его внутреннее развитие будет более интенсивным. Актуальной является продуманная динамика управленческой карьеры, при которой *соотношение* между «входом» людей в системы управления и их «выходом» по исчерпанию своих возможностей задавали бы *высокий накал* в развитии и продвижении управленческих кадров. Вообще в управлении недопустимы разные кадровые «кампанейщины» — акценты то на «молодых», то на «пожилых». Рациональность

управления предполагает, что среди управленческих кадров постоянно должна поддерживаться необходимая *пропорция* между молодыми, средними и старшими поколениями с тем, чтобы новые знания и азарт молодых органично соединялись с опытом и авторитетом пожилых. Пора уже научиться уважать всех, ибо пожилые были тоже когда-то молодыми, как и молодые со временем когда-то станут пожилыми. Конфликт между отцами и детьми всегда был *надуманным*.

В демократическом обществе все, что связано с управленческой карьерой, представляется *открытым, гласным, доступным объективному анализу и оценке*. Для меня так и остается непонятным, почему в нашей стране кадровая работа в управлении почти всегда покрыта какой-то тайной, а в ней самой много мистификаций и самообманов. Ведь вследствие деятельности современных средств массовой информации довольно большое число людей отчетливо знают, что такое та или иная государственная или общественная должность, в чем состоит руководство экономическими или политическими процессами, каковы особенности военной или дипломатической деятельности и пр. И когда им навязывают решение о том, что неизвестный человек вдруг назначается большим начальником (и это хорошо), они воспринимают подобное с подозрением и иронией. Требуется хотя бы объяснение, а лучше, конечно, *предварительная подготовка* общественного мнения. Управление-то осуществляется *в обществе (внутри него), а не над ним*.

Управленческая карьера — широкое понятие, характеризующее *в целом* кадровые процессы в управленческой сфере общества. Но практически эти процессы осуществляются *в конкретных* системах, подсистемах и звеньях разных видов управления. В результате общие принципы, подходы и механизмы весьма *дифференцируются* применительно к какой-либо структуре управления. Нередко дифференциация кое-где преобразуется в извращение, когда «начальники» устанавливают «свои» правила игры, удобную им управленческую карьеру. Потому мне кажется, что даже в частных структурах, где трудятся *граждане России*, вопросы управленческой карьеры должны носить *общественный характер*, осуществляться на основе общепризнанных норм и контролироваться государственными органами и общественным мнением. Слишком важно управление для всего, что происходит в обществе.

## Заключение

Избранное, как я его воспринимаю, это не просто *отбор* каких-то собственных мыслей и их упорядочение. Речь идет фактически о *просмотре* своей жизни до взаимосвязи с тем, что происходило вокруг меня и в стороне. Ведь каждая мысль чем-то рождалась, инициировалась, складывалась в определенное суждение (умозаключение), соотносилась с мнениями других и, главное, с объективной реальностью. И когда через 40–50 лет возвращаешься ко времени ее написания, а затем и публикаций, что тоже получалось не сразу, то поневоле возникают воспоминания, сравнения с сегодняшним днем, во всей четкости видится пройденный путь и достигнутое на нем. Это — грустная внутренняя работа мышления и чувств. Прошли десятилетия, а принесли они не так уж и много.

В 1953 г. после окончания военного авиационного училища я попал служить на Камчатку (помню стишок: Камчатка, Камчатка — милая планета, десять месяцев зима — остальное лето) и был потрясен жизнью в землянках и бараках, естественно, при отсутствии каких-либо коммунальных услуг, магазинов и всего того, что относится к явлениям культуры. Но еще большую ощущаешь боль, когда через 50–60 лет по телевизору показывают *похожие картинки*, а В.В. Путин удивляется убожеству квартирных барачков. Но это в Петропавловске-Камчатском, а каково в рыбацких поселках по побережью полуострова? Уже в 1962 г. на четвертом курсе университета я был принят на работу во Львовский облисполком и получил возможность увидеть жизнь в пределах области. Что в те годы беспокоило органы государственной власти? *Продовольствие*, которого почему-то не хватало и его надо было искать чуть ли не по всей стране. *Одежда*, которой тоже было мало, не эстетического вида и низкого качества. *Жилье* — самая острая проблема, старое было ветхое, новостроя — не хватало. *Социальная инфраструктура* — школы, больницы, поликлиники, сельские клубы и библиотеки, городские кинотеатры и дома культуры.

С одной стороны, все *трудились*, выполняли и перевыполняли планы, в аппарате вообще был ненормированный рабочий день, в рабочие дни обычно превращалась суббота и нередко — воскресенье. А с другой, всего и вся *не хватало*, все было в дефиците и неминуемо приходилось *доставать* — от лимитов на строительство чего-либо до элементарных товаров народного потребления. Обком КП (У), в котором я работал с 1969 г., также занимался этим же самым.

Начав в 1979 г. работу в Москве и получив доступ к познанию *всей страны*, я столкнулся с той же ситуацией, только на большем пространстве и масштабнее. И в 2000 году по множеству аспектов жизни мало что изменилось. И дело не в том, что имеются **вечные** потребности человеческого существования (они будут всегда), а в том, что *качество и уровень* их удовлетворения почти не продвигаются вверх. Администрации субъектов Российской Федерации, городских округов и муниципальных районов *по-прежнему*, при ограниченности ресурсов, бьются над тем же латанием дыр. Мы вроде бы из года в год ходим по тому давно *протоптанному* кругу и не можем (или не хотим?) из него вырваться.

Во всех своих публикациях, в том числе и в тех, которые вошли в «Избранное» я полагал и полагаю *сейчас*, что все объясняется (и более *далекое* в истории) тем, что у нас наши субъекты власти — государственной, политической, собственности (предпринимательства), местного самоуправления, общественных объединений и т. д. *никогда* не ценили *управление* как сложнейшее самостоятельное явление, не пытались его понять и использовать в своей практике. Величайшие *знания* и объемный *опыт*, созданные всей историей **человечества**, остаются где-то за пределами страны. Об этом как бы пишется (правда, не очень содержательно и адекватно реалиям), но даже то, что пишется, почти не читается. Действует традиция: если кто стал «начальником» (на любой ступени властной иерархии), то сразу и автоматически *все знает*. Зная печальное состояние дел, он убежден, что, конечно, его *предшественники* не разбирались в управлении, но он-то «особый» — Богом помазанный и учиться ему ни к чему. И так из века в век.

Между и *объективно* (от самой естественной природы с ее сюрпризами и аномалиями) и *субъективно* (с переходом к новым системным технологиям) жизнь не только усложняется (банальная мысль), но и *утрудняется, отягощается*, о чем не стремятся даже

задумываться. Общество становится все более опасным, полным риска, неопределенным, обедненным на ресурсы и прочее (здесь каждый может проанализировать). Будущее же теснее зависит от **человеческого потенциала**, которым следует *управлять*, и при формировании и развитии, и при использовании его способностей. На эту тему можно поговаривать, а вот *выводов* и достижений за этим не видно. Взять персонификацию управленческой деятельности, которая — увы! — не всегда превращается в управление. Слов и желаний хватает, а *результативность* (еще не эффективность) просматривается еле-еле. Логично, что особо *не рассчитываю* на то, что кто-то внимательно проникнет в содержание «Избранного». Насильно мил не будешь. Видимо так устроено у многих людей сознание. Зачем *мучить* себя сомнениями, размышлениями, угрызениями совести? Пребывать в виртуальном шоу представления о жизни гораздо приятнее. Так и «течет» наше бытие.

6 сентября 2010 г.,  
д. Костино Владимирской обл. —  
г. Москва

### Книги автора

1. Постоянные комиссии Советов – органы полномочные (на укр. языке). Львов: Каменяр, 1967.
2. Постоянные комиссии здравоохранения местных Советов. М.: Юридическая литература, 1970.
3. Местные Советы – организаторы хозяйственного и культурного строительства (на укр. языке, соавтор: Кушнерова А.В.). Львов: Каменяр, 1971.
4. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.: Юридическая литература, 1975.
- ✓ 5. Сущность советского государственного управления. М.: Юридическая литература, 1980.
6. Свобода и права советских людей (на укр. языке, соавтор Кузнецова Н.Г.). Львов: Каменяр, 1980.
- ✓ 7. Особенности процессов управления в развитом социализме. М.: Мысль, 1985.
- ✓ 8. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990.
9. Управление – социальная ценность и эффективность. М.: РАГС, 1995.
- ✓ 10. Культура решений менеджмента (соавтор Кейзеров А.М.). М.: РАГС, 1995.
- ✓ 11. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996.
- ✓ 12. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997.
- ✓ 13. Управление: всегда есть варианты. М.: РАГС, 1999.
- ✓ 14. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М.: Экономика, 2000.
- ✓ 15. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: РАГС, 2002.
16. Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М.: Экономика, 2002.

17. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е доп. М.: Омега-Л, 2004.

18. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 3-е доп. М.: Омега-Л, 2005.

✓19. Управление: сущность, ценность, эффективность. М.: Академический проект; Культура, 2006.

✓20. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 4-е, доп. М.: Омега-Л, 2006.

✓21. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Изд. 2-е доп. М.: РАГС, 2008.

✓22. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. М.: РАГС, 2008.

✓23. Теория государственного управления. Учебник. М.: Омега-Л, 2010.

#### **Книги под редакцией Г.В. Атаманчука и написанные в соавторстве**

1. Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и пер-спективы. М.: РАГС, 1997.

2. России – управленческие знания. М.: РАГС, 2002.

3. Административное право. Учебник. М., 2003.

4. Система государственного и муниципального управления. Учеб-ник. М.: РАГС, 2005, Изд. 2-е доп. М.: РАГС, 2007.

5. Теория организации. Учебник. М.: РАГС, 2007. и др. издания.

Научная литература

Заказное издание

Агаманчук Григорий Васильевич

**ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЯЕМОСТИ В ОБЩЕСТВЕ**

*Избранное*

Редактор и корректор

*О.В. Герасенкова*

Компьютерный дизайн

*А.В. Тарасов*

Компьютерная верстка и оригинал-макет

*А.Г. Захарова,*

*Т.Г. Захарова*

Подписано в печать 30.11.10.

Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная. Бумага офсетная № 1.

Гарнитура Newton7С. Тираж 1000 (1:100) экз.

Усл. п. л. 24,0. Уч.-изд. л. 21,6. Изд. № 251.

---

Издательство Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84. Заказ № 435

Отдел реализации: (495) 436-08-32; e-mail: sales@ur.rags.ru









**АТАМАНЧУК ГРИГОРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ** (р. 1933) – профессор, доктор юридических наук, один из ведущих российских специалистов в области теории управления, государственного управления и государственной службы.

В 1963 г. с отличием окончил юридический факультет Львовского государственного университета. С 1962 по 1969 г. работал в облисполкоме, увлекся осмыслением проблем управления.

В 1968 г. в Институте государства и права АН СССР защитил кандидатскую диссертацию, в 1977 г. в Академии общественных наук при ЦК КПСС – докторскую диссертацию на тему «Сущность советского государственного управления». С 1979 г. – профессор кафедры советского государственного строительства и права АОН при ЦК КПСС. С 1989 по 1992 г. – заместитель заведующего отделом по вопросам международных отношений Секретариата Верховного Совета СССР.

С 1992 по 1993 г. – заместитель начальника Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры).

С 1993 по 2004 г. – заведующий кафедрой государственного управления и правового обеспечения государственной службы РАУ, Российской академии государственной службы при Президенте РФ. С 2005 г. – профессор кафедры государственного управления и права МГИМО.

Заслуженный деятель науки России, награжден орденом «Знак почета».

Автор более 360 публикаций, в том числе 23 книг.



2011158700

ISBN 978-5-7729-0596-8



9 785772 905968