



МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ МИД РОССИИ

**Е. В. Охотский**

# **Теория и механизмы современного государственного управления**

**Учебно-методический комплекс**

Рекомендовано УМО Министерства образования и науки  
Российской Федерации в качестве учебно-методического  
пособия для студентов магистратуры высших учебных заведений  
по направлению 081100 «Государственное и муниципальное  
управление»

Москва  
 **Юрайт**  
ИЗДАТЕЛЬСТВО

2013

УДК 32  
ББК 66.2.я73  
092

**Автор:**

**Охотский Евгений Васильевич** — доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и права Международного института управления МГИМО (У) МИД России.

**Рецензенты:**

*Атаманчук Г. В.* — заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор;

*Соколов В. М.* — доктор философских наук, профессор;

*Корниченко В. И.* — доктор экономических наук, профессор.

**Охотский, Е. В.**

092 Теория и механизмы современного государственного управления : учебно-методический комплекс / Е. В. Охотский. — М. : Издательство Юрайт, 2013. — 701 с. — Серия : Магистр.

ISBN 978-5-9916-2266-0

В учебно-методическом комплексе «Теория и механизмы современного государственного управления» представлены современные базовые научно-теоретические и прикладные аспекты государственного управления, его целей, принципов, правовых основ, ресурсного обеспечения и механизмов функционирования с учетом особенностей современной России. Особое внимание обращается на проблемы объектно-субъектного взаимодействия государства и общества, влияние формы государства и этнонациональной структуры общества на характер государственного управляющего воздействия. Рассмотрена проблематика, касающаяся управления в условиях становления России как демократического, федеративного, правового, социального государства, реформирования государственной гражданской службы, преодоления бюрократизма и коррупции в государственном и муниципальном управлении.

К каждой теме прилагаются планы семинарских и практических занятий, тематика «круглых столов», соответствующая юридическая, научно-методическая и справочная литература, вопросы и рекомендации по проведению вступительного, промежуточного и итогового контроля знаний учащихся.

Предлагаемое издание соответствует требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения по направлению магистерской подготовки 061100 «Государственное и муниципальное управление» и современных инновационных подходов к содержанию и организации учебного процесса на уровне магистерской подготовки управленческих кадров.

*Рассчитано на студентов, аспирантов и преподавателей, а также всех, кто интересуется проблемами государственного управления, менеджмента, конституционного и административного права, политологии и социологии управления.*

УДК 32  
ББК 66.2.я73

# Оглавление

<b>Список принятых сокращений</b> .....	<b>9</b>
Органы власти и организации .....	9
Прочие сокращения .....	10
<b>Введение. Объект, предмет и метод курса «Теория и механизмы современного государственного управления»</b> .....	<b>11</b>
<i>Семинар «Государственное управление как наука и учебная дисциплина»</i> .....	<i>23</i>
<i>Литература</i> .....	<i>23</i>
<b>Глава 1. Государственное управление, его природа и социальная сущность</b> .....	<b>25</b>
1.1. Управление, его сущность и структура .....	26
1.2. Государственное управление и его социальная природа .....	40
1.3. Виды государственного управления .....	47
<i>Семинар «Государственное управление и его природа»</i> .....	<i>55</i>
<i>Литература</i> .....	<i>55</i>
<b>Глава 2. Объективные условия и субъективные факторы государственного управления</b> .....	<b>57</b>
2.1. Объективные условия, детерминирующие характер государственного управления .....	58
2.2. Субъективный фактор государственного управления, его структура и качественные характеристики .....	71
2.3. Ресурсное обеспечение государственного управления .....	78
<i>Семинар «Объективное и субъективное в государственном управлении»</i> .....	<i>88</i>
<i>Литература</i> .....	<i>88</i>
<b>Глава 3. Организованность, правовое регулирование и информационно-коммуникационное обеспечение государственного управления</b> .....	<b>90</b>

3.1.	Организованность субъективного фактора и его влияние на качество государственного управления. Субъективизм в управлении .....	91
3.2.	Правовое регулирование и правовое обеспечение государственного управления .....	102
3.3.	Информационно-коммуникационные технологии в государственном управлении. Электронное правительство.....	110
	<i>Семинар «Правовое регулирование государственного управления».....</i>	<i>126</i>
	<i>Литература .....</i>	<i>126</i>
	<i>Круглый стол «Электронное правительство: механизм управления или справочная служба?» .....</i>	<i>127</i>
	<i>Литература .....</i>	<i>127</i>
<b>Глава 4.</b>	<b>Системные характеристики государственного управления .....</b>	<b>129</b>
4.1.	Система государственного управления и ее структура .....	130
4.2.	Прямые и обратные связи в системе государственного управления.....	148
4.3.	Типичное, особенное и уникальное в государственном управлении.....	151
4.4.	Принципы государственно-управленческой деятельности как системы.....	155
	<i>Семинар «Системность государственного управления».....</i>	<i>162</i>
	<i>Литература .....</i>	<i>162</i>
<b>Глава 5.</b>	<b>Цели, целеполагание и целереализация в государственном управлении .....</b>	<b>164</b>
5.1.	Цели государственного управления.....	165
5.2.	«Древо целей» как система .....	181
5.3.	Программно-целевой метод в управлении .....	185
	<i>Семинар «Цели, целеполагание и целереализация в государственном управлении».....</i>	<i>195</i>
	<i>Литература .....</i>	<i>195</i>
<b>Глава 6.</b>	<b>Государственно-управленческая деятельность .....</b>	<b>198</b>
6.1.	Государственно-управленческая деятельность и ее отличительные черты.....	199
6.2.	Формы государственно-управленческой деятельности.....	209
6.3.	Методы и средства управленческой деятельности.....	215
	<i>Семинар «Государственно-управленческая деятельность, ее формы, методы и средства» .....</i>	<i>227</i>
	<i>Темы письменных контрольных работ к главам 1—6.....</i>	<i>228</i>
	<i>Литература .....</i>	<i>228</i>

<b>Глава 7. Административно-правовая регламентация управленческой деятельности.....</b>	<b>231</b>
7.1. Административно-правовая регламентация.....	232
7.2. Основные формы административно-правовой регламентации.....	247
7.3. Административная регламентация в федеральных органах исполнительной власти.....	255
<i>Семинар «Административно-правовая регламентация в деятельности органов государственной власти».....</i>	<i>261</i>
<i>Литература.....</i>	<i>262</i>
<b>Глава 8. Государство как субъект управления общественными процессами.....</b>	<b>264</b>
8.1. Сущность и основные черты государства как субъекта управления.....	265
8.2. Функции государства и функции государственного управления.....	274
8.3. Государственное управление и местное самоуправление: особенности статусно-функционального взаимодействия.....	290
<i>Семинар «Государство как субъект управления общественными процессами».....</i>	<i>304</i>
<i>Литература.....</i>	<i>304</i>
<b>Глава 9. Влияние формы политического устройства на качество государственного управления.....</b>	<b>307</b>
9.1. Форма государства: понятие, структура, основные признаки.....	308
9.2. Влияние федеративного устройства на организационную и функциональную структуру государственного управления.....	314
9.3. Политическая реформа и основные направления совершенствования федеративных отношений в современной России.....	326
9.4. Государственный режим и стиль управленческой деятельности.....	339
<i>Дискуссия «Влияние формы государства на характер государственного управления».....</i>	<i>345</i>
<i>Литература.....</i>	<i>345</i>
<b>Глава 10. Государственное управление и поликультурная противоречивость развития российского общества.....</b>	<b>348</b>
10.1. Политическая основа государственно-управленческой деятельности.....	349

10.2. Национальный компонент .....	362
10.3. Государственно-церковные отношения .....	377
<i>Семинар-дискуссия «Государство и межнациональные отношения» ..</i>	<i>382</i>
<i>Литература .....</i>	<i>382</i>
<b>Глава 11. Социальное государство: ценностные ориентации в политике и управлении .....</b>	<b>384</b>
11.1. Зарождение, развитие и историческая логика реализации идей социального государства .....	385
11.2. Юридическая сущность и правовые основы социального государства .....	399
11.3. Целевые установки, функции и управленческие приоритеты социального государства .....	408
<i>Круглый стол «Социальное государство как субъект и объект управленческой деятельности» .....</i>	<i>418</i>
<i>Темы письменных контрольных работ к главам 7—11 .....</i>	<i>418</i>
<i>Литература .....</i>	<i>419</i>
<b>Глава 12. Механизм (организационная структура) государственного управления .....</b>	<b>421</b>
12.1. Организационная структура государственного управления .....	422
12.2. Принцип разделения власти в механизме государственного управления .....	425
12.3. Основные структурные составляющие механизма государственного управления: федеральный уровень .....	436
12.4. Основные структурные элементы механизма государственного управления: региональный и местный уровень .....	454
<i>Семинар «Организационная структура государственного управления» .....</i>	<i>462</i>
<i>Литература .....</i>	<i>462</i>
<b>Глава 13. Государственная служба в механизме государственного управления .....</b>	<b>465</b>
13.1. Понятие государственной службы .....	466
13.2. Структура и организационно-правовые основы государственной службы РФ .....	477
13.3. Особенности прохождения государственной гражданской службы .....	484
13.4. Партийно-политическая нейтральность и профессиональная ответственность государственного служащего .....	487
13.5. Управление государственной службой .....	494

<i>Семинар «Государственная служба Российской Федерации в механизме государственного управления»</i> .....	499
<i>Литература</i> .....	499
<b>Глава 14. Государственное управленческое решение: разработка, принятие, реализация</b> .....	<b>501</b>
14.1. Управленческое решение и его социальная сущность .....	502
14.2. Виды, структура и качественные характеристики управленческих решений.....	511
14.3. Государственные управленческие решения и их отличительные черты .....	515
14.4. Разработка управленческого решения и его принятие .....	524
14.5. Организация исполнения государственно-управленческих решений .....	529
<i>Семинар «Разработка, принятие и реализация государственных управленческих решений»</i> .....	534
<i>Практическое занятие</i> .....	534
<i>Литература</i> .....	534
<b>Глава 15. Законность в государственном управлении</b> .....	<b>536</b>
15.1. Принцип законности и его юридический смысл....	537
15.2. Обеспечение правопорядка и законности в государственном управлении.....	546
15.3. Законность, правопорядок и государственная дисциплина .....	559
15.4. Правовая культура служащих и качество государственно-управленческой деятельности.....	563
<i>Дискуссия «Законность в государственном управлении»</i> .....	569
<i>Литература</i> .....	569
<b>Глава 16. Дебюрократизация и антикоррупционная защита системы государственного управления</b> .....	<b>572</b>
16.1. Становление новой российской государственности: первые шаги на пути формирования демократической правовой системы государственного управления .....	573
16.2. Дебюрократизация управления .....	577
16.3. Противодействие коррупции — базовое условие качественного управления.....	592
<i>Семинар «Дебюрократизация государственного управления»</i> .....	606
<i>Темы письменных контрольных работ к главе 16</i> .....	606
<i>Литература</i> .....	606

<b>Глава 17. Кадровое обеспечение государственного управления .....</b>	<b>609</b>
17.1. Персонал государственного управления: основные качественные характеристики .....	610
17.2. Административно-политическая элита в кадровой составляющей государственного управления.....	619
17.3. Структура, типологическое многообразие и логика кадрового обновления элитного слоя управления.....	625
17.4. Правящая административно-политическая элита современной России .....	634
<i>Семинар «Кадровое обеспечение государственного управления» .....</i>	<i>642</i>
<i>Литература .....</i>	<i>643</i>
<b>Глава 18. Эффективность государственного управления .....</b>	<b>645</b>
18.1. Объективация государственного управления. Виды эффектов управляющего воздействия.....	646
18.2. Критерии общей и специальной социальной эффективности государственного управления .....	662
18.3. Критерии эффективности управленческих органов и должностных лиц.....	670
<i>Семинар «Эффективность государственного управления, ее критерии и показатели» .....</i>	<i>678</i>
<i>Литература.....</i>	<i>678</i>
<b>Приложение 1. Структура теста входного контроля знаний .....</b>	<b>681</b>
<b>Приложение 2. Учебно-тематический план курса «Теория и механизмы государственного управления» .....</b>	<b>683</b>
<b>Приложение 3. Информационно-справочные источники.....</b>	<b>686</b>
<b>Приложение 4. Примерная тематика письменных работ магистрантов .....</b>	<b>689</b>
<b>Приложение 5. Примерный перечень вопросов к экзамену .....</b>	<b>698</b>



# Список принятых сокращений

## Органы власти и организации

**БРИКС** — союз, в который входят Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР.

**ОДКБ** — Организация договора коллективной безопасности

**ОЭСР** — Организация экономического сотрудничества и развития

**Банк России** — Центральный банк Российской Федерации

**Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации

**Росстат** — Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации

**Росфинмониторинг** — Федеральная служба по финансовому мониторингу Российской Федерации

**Росфиннадзор** — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Российской Федерации

**МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации

**МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации

**Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**СКР** — Следственный комитет Российской Федерации

**ФАС России** — Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации

**ФНПР** — Федерация независимых профсоюзов Российской Федерации

**ФНС России** — Федеральная налоговая служба Российской Федерации

**ФССН России** — Федеральная служба страхового надзора Российской Федерации

**ФСФР России** — Федеральная служба по финансовым рынкам Российской Федерации

**ВТО** — Всемирная торговая организация

## Прочие сокращения

**ВВП** — валовой внутренний продукт

**ГЦП** — городская целевая программа

**ИКТ** — информационно-коммуникационные технологии

**НОТиУ** — научная организация труда и управления

**ФАИП** — федеральная адресная инвестиционная программа

**ФЦП** — федеральная целевая программа

**НРМ (New Public Management)** — концепция «нового государственного управления»

# **Введение.**

## **Объект, предмет и метод курса «Теория и механизмы современного государственного управления»**

Государственное управление — объективно необходимый элемент общественного бытия, и поэтому для науки неважно, в какой именно системе методологических координат (цивилизационной или формационной, идеалистической или материалистической, консервативной, либеральной или модернистской) исследуются связанные с ним процессы и явления. Подходы, оценки и выводы, конечно, будут принципиально разными, но содержательно-технологическая, организационная сторона управления как явления объективной реальности от этого не меняется, так как многое в ней носит универсальный характер.

Однозначно и другое — государство, власть и общество неразрывно связаны между собой, организационные структуры, формы и методы управленческой деятельности не существуют сами по себе, а определяются множеством самых различных факторов объективного и субъективного характера, в том числе конкретно-историческими условиями развития страны, ее геополитическим положением, особенностями политико-правовой и духовно-нравственной культуры, религиозными и национальными традициями народа, территориальными просторами и климатическими условиями, обороноспособностью страны. Нельзя не учитывать и то, что в мире происходят глобальные перемены, причем нередко совершаются они невероятно быстро. Меняются люди и образ их жизни, меняется техника и технологии производства, обостряется или, наоборот, снижается накал социальной борьбы, в том числе за лидерство в глобальной конкуренции. Реальностью становятся невиданные ранее природные катаклизмы, техногенные катастрофы и масштабные социальные конфликты. Серьезный отпечаток на власти и управлении оставляет не только современность, но и факты далекой истории.

Ко всему этому добавляется расширяющееся пространство виртуальных коммуникаций, практически беспредельные возможности электронных систем управления и социальных сетей, усиливающи-

еся международные миграционные потоки, возрастающая опасность этнической преступности, негативные проявления многих мультикультурных и субкультурных процессов. Глобализация, киберпространство, массовый, никем и ничем не ограниченный обмен информацией посредством социальных сетей формируют новый мир, трансформируют сложившиеся общественные отношения, причем нередко самым парадоксальным образом.

С изменением геополитической ситуации, а тем более, государственного строя тут же меняются многие характеристики управления, его принципы и целевая направленность. Именно это произошло не так давно и с нашей страной. Практическую реализацию получили многие апробированные мировой практикой идеи рыночной экономики, политического и идейного плюрализма. Россия пошла по пути разрушения системы командно-административного управления, отказалась от мобилизационных методов властвования, взяла курс на построение демократического, федеративного, правового, социального государства в форме президентской республики. Конституционно провозглашено, что высшей ценностью для государства является человек, его права и свободы.

Россия стремится как можно органичнее вписаться в мировую систему глобального международного разделения труда, максимально эффективно использовать свой производственный, интеллектуальный и природно-сырьевой потенциал, преодолеть научно-техническое отставание и «одностороннюю технологическую зависимость»<sup>1</sup>.

Тем не менее четко просматривается и другая тенденция — нам никак не удастся сломать вековую российскую склонность к застою, иждивенчеству, бытовую и трудовую непритязательность, граничащую с безразличием и наплевательским отношением к делу, коррупцию, неконкурентность элит. По-прежнему актуальной остается задача демократической модернизации системы государственного управления. Многие его слабости не преодолены и негативно отражаются на жизни и судьбах миллионов. По качеству государственных институтов Россия находится на 89 месте в мире<sup>2</sup>, что, естественно, порождает недовольство в обществе и самую серьезную озабоченность во власти. Не случайно Президент РФ практически в каждом своем послании Федеральному Собранию возвращается к одной центральной проблеме — *эффективности государства*. Эта тема звучит все более тревожно, особенно, когда речь идет о коррупции, непрофессионализме, безответственности и безнаказанности, что еще раз

<sup>1</sup> Путин В. В. Россия сосредоточивается. Ориентиры : сб. статей. М., 2012. С. 30.

<sup>2</sup> Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2007. С. 27.

подтверждает жизненную потребность в серьезной реконструкции всей системы властно-управленческой деятельности, придании ей большей слаженности, управленческой мобильности и правовой упорядоченности.

Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что наука государственного управления достаточно молода, хотя интерес к данной проблематике возник еще в глубокой древности — в Месопотамии, Китае, Индии, Древнем Египте, греко-римском мире. Многие вопросы получили философское осмысление в трудах великих мыслителей Античности, Средневековья и Нового времени. Так, Платон предложил свою конструкцию идеального справедливого государства. Аристотель представлял государство как естественную форму человеческого существования, доказывая, что вне государственного регулирования общение человека с себе подобными невозможно.

Крупный шаг вперед в научном понимании государственного управления был сделан в эпоху Возрождения. Итальянский ученый и политик Н. Макиавелли впервые стал трактовать государственное администрирование в технологическом ключе, считая его основой власти и силу принуждения. Однако он предупреждал, что методами «кнута и пряника» можно стяжать власть, но не славу. Куда более достойным Макиавелли считал управление, основанное на личной доблести, дальновидности, стремлении делать добро.

В Новое время развиваются научные теории, основанные на принципах гуманизма, демократии и профессионализма. Французские и английские философы эпохи Просвещения (Б. Спиноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо) заложили основы конституционализма и теории разделения власти, представили убедительные обоснования идей неприкосновенности собственности и недопустимости вторжения в частную жизнь человека, исследовали условия, гарантирующие безопасность и стабильность государства. Эти ученые доказывали, что управляемость зависит от множества факторов: типа правления, состава и численности населения, территории страны, климата, религии. Но главным для них всегда был вопрос социальной предназначенности государства, его способности гарантировать естественные права и свободы индивида.

Одной из первых фундаментальных научных работ в области государственного управления стали «Очерки об администрации», изданные в 1845 г. во Франции А. Вивьеном. Эта работа послужила основой для создания научных основ построения системы управления «по единому плану и на собственной концептуальной основе». По инициативе ученого были созданы специализированные министерства, разработан закон о государственных служащих, основана школа государственной администрации.

Самым известным и крупным среди немецких ученых в области государственного управления по праву считается Л. фон Штейн. Предмет своих научных изысканий он называл социальным правом управления. В своем многотомном «Учении об управлении» (1865) он трактует управление как осуществление государственной воли, определенной законом в сочетании с самоуправлением. Цель такого управления — приспособить внешний мир к установленным законом целям государства. Предмет повседневного внимания государства — хозяйственная жизнь, финансы, железные дороги, армия, почта, телеграф и телефон, водоснабжение, образование и нравственное здоровье людей. Л. фон Штейн и его ученики занимались не только научными обобщениями, но и разрабатывали практические рекомендации политикам.

Системный анализ государственного управления представил немецкий философ М. Вебер. Его классические труды «Протестантская этика и дух капитализма» (1904—1905), «Хозяйство и общество» (1921), теория «социального действия» заложили основы более предметного понимания управления как особой формы государственного администрирования. Им исследованы сущность государства, основные формы реализации власти на основе традиционного, харизматического и «легального» господства. Идеальным воплощением такого господства он считал рациональную бюрократию. М. Вебер был убежден, что только рационально (оптимально) выстроенная государственная машина является решающим условием успешного управления и динамичного развития индустриального общества.

В конце XIX — начале XX в., т.е. в период господства, по выражению Ф. Энгельса, «юридического мировоззрения», крупный вклад в становление управленческой науки внес французский ученый и хозяйственник А. Файоль, который рекомендовал шире применять в управлении рекомендации теории организации, особенно в части планирования, координации и контроля. Залогом эффективного управляющего действия он считал дисциплину, контроль и справедливое вознаграждение за качественный труд.

Американский ученый и политик В. Вильсон в своем «Исследовании управления» (1887) представил управление как механизм реализации государственной власти, допускал возможность осуществления публичного управления с использованием элементов хозяйственного менеджмента и научной организации труда. К тому времени многие идеи НОТ были достаточно хорошо проработаны Ф. У. Тейлором, Э. Мэйо, Г. Эмерсоном, Г. Фордом.

Дальнейшее развитие управленческой науки (public administration) в США происходит под влиянием социально-психологического подхода, прежде всего научных воззрений Г. Саймона. Фундаментом

эффективного управления он считал новейшие достижения социологии, социальной психологии и вычислительной техники, был убежден, что их роль в практике моделирования, проектирования, принятия и реализации управленческих решений переоценить очень трудно.

Отдавая должное предшественникам, тем не менее, мы констатируем, что настоящее развитие теории научного управления началось на этапе современной научно-технической революции, когда в практическую плоскость был поставлен вопрос о рационализации трудовых процессов и грамотно обоснованного государственного администрирования. Основы такой теории были заложены под влиянием реальных достижений социализма и потребностей решения острых кризисных проблем Великой экономической депрессии 1930-х гг. «Новый курс» Ф. Д. Рузвельта стал практическим воплощением гибких механизмов взаимодействия государства и рыночных экономических структур, государственного регулирования и свободной жизнедеятельности людей<sup>1</sup>.

В России до 1917 г. господствовала школа административного права, в границах которой исследовались проблемы государственного управления. Исследованию такого рода проблем были посвящены работы А. С. Алексеева «Начала современного правового государства и русский административный строй», И. Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», В. М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи», А. Д. Градовского «Начала русского государственного права», А. И. Васильчикова «О самоуправлении», М. Н. Коркунова «Русское государственное право», Л. А. Тихомирова «Монархическая государственность», Б. Н. Чичерина «Курс государственной науки». Труды А. А. Богданова, особенно его «Всеобщая организационная наука (тектология)» предвосхитили многие идеи общей теории систем.

Российские ученые четко выделяли содержательные различия единоличной и коллежской (товарищеской) власти, всесторонне исследовали механизмы взаимодействия органов законодательной, судебной и административной власти, структурно делили государственное управление на верховное управление, подчиненное управление и самоуправление. Ими приводились доказательства того, что главным в управлении являются не только и не столько исполнительская дисциплина и бюрократические процедуры, а профессионализм, коллегиальность принятия решений и персональная ответственность. Ставились ими и вопросы о необходимости разделения властей, разумного соединения законности и морали, сочетания учреждений

<sup>1</sup> Герчикова И. Н. Регулирование предпринимательской деятельности : учеб. пособие. М., 2002. С. 74.

бюрократических и общественных, оказания реального содействия развитию культурного потенциала народа.

Существенный вклад в развитие теории государственного управления внесли К. Маркс, Ф. Энгельс, В. И. Ленин и их единомышленники, рассматривавшие сущность и социальную роль государства как механизма защиты интересов экономически и политически господствующих классов. Марксизм стал идеологией новой системы государственного управления и основой практического социалистического строительства. После победы Октябрьской революции власть диктатуры пролетариата реализовывалась в форме Советов народных депутатов и комиссариатов исполнительной власти. Реальные преобразования осуществлялись на основе принципов демократического централизма, руководящей роли партии, всенародного учета и контроля. Внедрялись также элементы научной организации труда.

Если раньше в СССР тэйлоровскую конвейерную систему клеймили и называли «научной системой выжимания пота», то со временем под давлением объективных потребностей индустриализации стали настаивать на использовании всех лучших ее достижений в управлении социалистическим производством. Под флагом НОТ вокруг таких видных ученых, как А. К. Гастев, И. М. Бурдянский, Н. А. Витке, О. А. Ерманский, П. М. Керженцев, Е. Ф. Розмирович, С. Г. Струмилин, сложились авторитетные научные школы хозяйственного управления, а затем и политического руководства. Постепенно сложилось несколько научных направлений.

Одно из таких направлений — *общая теория социального управления* — было представлена трудами В. Г. Афанасьева, К. И. Варламова, Д. М. Гвишиани, Н. М. Слепенкова, В. Г. Смолькова. Социальное управление представлялось как целенаправленная специально организованная деятельность по оказанию управляющего воздействия на социум, все его структуры, подсистемы и элементы. Субъектами такого управления выступают гражданское общество, государство в лице соответствующих государственных органов, социальные институты и отдельные граждане.

Другое направление — *управление экономикой и производственной сферой*. Наиболее видные его представители — А. Г. Аганбегян, Л. И. Абалкин, И. Н. Герчикова, О. С. Виханский, В. И. Кушлин, Д. О. Львов, А. М. Омаров, Н. Я. Петраков. В их понимании менеджмент — это тип управления, сложившийся в условиях свободного предпринимательства и в наибольшей степени соответствующий потребностям современной рыночной экономики.

Третье направление — *управление государственным*. Представлено работами таких видных исследователей, как Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, И. Л. Бачило, К. С. Бельский, Н. И. Глазунова, Л. М. Кара-



петян, Б. Н. Курашвили, В. М. Манохин, М. И. Пискотин. Ими достаточно глубоко исследованы общие и частные вопросы российского пути социально-экономического развития, сущности государственного управления и административного права, их принципы, функции и организационные структуры, особенности управленческой деятельности в различных социальных подсистемах. Достаточно полное представление о направлении научного поиска дают работы академиков Н. А. Амосова, В. М. Глушкова, Л. В. Конторовича, Н. Н. Моисеева, особенно в части государственного прогнозирования, планирования, бюджетирования, автоматизации управленческого труда.

В годы перестройки главный акцент был сделан на вопросах научного осмысления демократизации государственной власти и поиска рациональных путей перехода к рыночным отношениям, приватизации, формирования государственной службы, соотношения политики и администрирования. Исследования на этих направлениях до сих пор не только не ослабевают, а, наоборот, продолжают с нарастающей интенсивностью. Проблематикой государственного управления занимаются ученые самых различных отраслей знаний — философы, политологи, юристы, историки, социологи, экономисты, психологи, специалисты в области математики и информационных технологий, многие представители военной науки.

Философы основное внимание уделяют осмыслению истоков и сущности самоуправляемых свойств общества, диалектики целей и средств их достижения, сознательного и бессознательного, объективного и субъективного, упорядоченного и разнообразного, показывают противоречивость социальных проявлений в сфере государственного управления.

Политологи концентрируют свои усилия на проблемах сущности, закономерностях, формах и методах реализации государственной власти. Для них государственное управление — это «целеориентированная комплексная и организованная совместная деятельность индивидов и социальных групп по легитимному разрешению общественных проблем при руководящей и интегративной роли институтов государственной власти»<sup>1</sup>.

Юристы исследуют правовые механизмы и организационные формы государственно-управленческого воздействия на общественные отношения.

Историки исследуют проблемы государственного управления в ретроспективном плане, что позволяет не только знать, но и исполь-

---

<sup>1</sup> Дегтярев А. А. Принятие политических решений : учеб. издание. М., 2004. С. 19.

зовать исторический опыт государственного управления в современных условиях.

Социологи представляют управление как сложный механизм взаимоотношений между обществом и государством, исследуют социальную эффективность управляющих воздействий.

Экономисты анализируют хозяйственно-экономическое содержание государственно-управленческих отношений, особенности государственного управления производственно-хозяйственной сферой, разрабатывают сетевые модели взаимодействия власти, бизнеса и общества, исследуют вопросы государственно-частного партнерства, лоббирования.

Ученые-международники рассматривают проблемы государственного управления через призму геополитической ситуации, целей и задач государственной безопасности, обеспечения целостности и суверенитета государства, управляющего воздействия на взаимоотношения с другими государствами и международными организациями.

Математики и кибернетики управленческую тематику рассматривают как важнейший прикладной аспект изучения и моделирования социальных связей, отношений и информационных потоков с помощью электронно-вычислительной техники и сложного математического инструментария. Для них ключевыми понятиями являются: информация, алгоритм, оптимизация, адаптация, управленческое решение, санкционированное и несанкционированное воздействие.

Теория государственного управления, таким образом, носит комплексный междисциплинарный характер, что позволяет синтезировать имеющиеся знания, представить управление как целостность во всем многообразии и богатстве ее черт, свойств, элементов и особенностей.

Значимость управленческих знаний трудно переоценить, несмотря на то, что в наше время управленческая наука в известной мере, действительно, «утратила оптимистическую веру в возможность упорядочить мир человеческих отношений»<sup>1</sup>. Нередко можно услышать мнение о тотальном кризисе управления, о том, что «на смену оптимистическим взглядам на управляемое социальное развитие пришла теория катастроф». Появилось немало экспертов, которые доказывают, что государственное управление вообще не особенно и нужно — «рынок сам все поставит на свое место», а значит, следует решительнее отказываться от «патерналистской роли государства». Другие, наоборот, в управлении видят в первую очередь иерархию, волю и силовое влияние. Но это крайности, и вряд ли следует на них ориентироваться.

Да, действительно, многие теории сознательного конструирования общественных систем (прежде всего коммунистические) потер-

---

<sup>1</sup> Новая философская энциклопедия. В 4-х т. Т. IV. М., 2001. С. 144.

пели поражение. Но это вовсе не означает, что наступил «кризис управления» как такового и надо от него отказываться в пользу самоуправленческого начала. Напротив, сегодня еще в большей степени, чем прежде, человечество нуждается в добротной научной философии государственного управления, в теории, способной ответить на самые острые вызовы нового времени. Именно поэтому наука государственного управления не только не деградирует, а, наоборот, укрепляет свои позиции и как прежде представляет собой вполне самостоятельное научное направление.

В последние годы в нашей стране вышло немало монографий, научных статей, учебников и учебно-методических пособий, специально посвященных вопросам государственного и муниципального управления. Заметное место среди них занимают публикации Г. В. Атаманчука, В. П. Воробьева, А. Г. Барабашева, Ю. К. Краснова, Р. В. Енгибаряна, А. В. Оболонского, Р. Г. Пихоя, В. А. Прокошина, О. М. Роя, А. И. Соловьева, В. Е. Чиркина, Ф. И. Шамхалова, В. Н. Южакова, Т. Я. Хабриевой, Б. С. Эбзеева, В. И. Якунина<sup>1</sup>.

Общими усилиями разработан соответствующий научный понятийный аппарат, достаточно предметно исследована социальная сущность государственного управления, его правовые, организационные, финансовые и информационные механизмы. В центре внимания ученых находятся такие вопросы, как закономерности построения и функционирования государственных управленческих сетей, основные направления и особенности их развития в современных условиях.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г. В. Управление — фактор развития. М., 2002; Он же. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2010; Он же. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. М., 2008; Он же. Проблемы управления и управляемости в обществе : избранное. М., 2011; Государственное управление: основы теории и организации : В 2-х т. / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2002; Краснов Ю. К. Российская государственность на рубеже веков. Некоторые теоретико-правовые аспекты формирования и развития современного российского государства. М., 2003; Енгибарян Р. В. Сравнительное конституционное право. Ростов н/Д. 2007; Куприяшин Г. Л., Соловьев А. И. Государственное управление : учеб. пособие. М., 1996; Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002; Он же. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии : монография. М., 2011; Омельченко Н. А. История государственного управления в России : учебник. М., 2005; История государственного управления в России / под ред. Р. Г. Пихоя. М., 2003; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть : монография. М., 2011; Прокошин В. А. Мир юридической инноватики — служащим. Консенсусное и управленческое право. М., 2006; Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. СПб., 2009; Чиркин В. Е. Государственное управление : элементарный курс. М., 2002; Эбзеев Б. С. Человек, Народ, Государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005; Россия: трансформации, реформы, пути развития (2000—2010). Десять лет постоянно действующему научному семинару / научный руководитель В. И. Якунин. М., 2010 и др.

Правовые, социальные и кадровые аспекты государственной службы достаточно полно представлены в научных публикациях И. Н. Барцица, Н. М. Казанцева, В. А. Козбаненко, В. П. Мельникова, Д. М. Овсянко, В. Л. Романова, А. И. Турчинова<sup>1</sup>. В соответствующем контексте они анализируют особенности взаимодействия государственной власти, бизнеса и институтов гражданского общества.

Тем не менее, нельзя не признать, что в современной науке не сложилась окончательная точка зрения на предмет, структуру, цели и задачи курса государственного управления, содержательно многое еще не устоялось и по-прежнему пребывает в состоянии дискуссионного творческого поиска.

**В основу данного издания положена концепция государственного управления, разработанная профессором Г. В. Атаманчуком.** Автор разделяет его научно-концептуальные позиции и исходит из понимания, что теория государственного управления — это:

— самостоятельная отрасль научных знаний и неотъемлемая составная часть науки социального управления. Управление рассматривается как результат (итог) интеллектуальной деятельности, который может быть созидающим-конструктивным и разрушительным, развивающим и тормозящим, реформаторским и революционным, нравственным и безнравственным, злонамеренным и добродетельным;

— комплексное знание, включающее в себя соответствующие методологические аспекты фундаментальных общественных наук. На их основе выводится понятие «система государственного управления и его механизм» как единство и взаимосвязь органов государственного управления и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои властные управленческие полномочия<sup>2</sup>.

Данная теория носит фундаментальный характер, выполняет онтологическую, гносеологическую, эвристическую, методологическую, идеологическую, практически-преобразующую и прогностическую функции.

**Объект** научного рассмотрения — государство и государственный аппарат, его организационные, правовые и нравственные основы,

---

<sup>1</sup> Государственная гражданская служба в России. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. И. Турчинова. М., 2005; Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы : монография. М., 1999; Козбаненко В. А. Правовой статус государственных гражданских служащих: структура и содержание : монография. М., 2003; Лукьяненко В. И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М., 2004; Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. 3-е изд. М., 2006; Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления. М., 2002; Он же. Собственность и власть : монография. М., 2007 и др.

<sup>2</sup> Система государственного и муниципального управления : учебник / под ред. Г. В. Атаманчука. М., 2005. С. 9.

совокупность тех правовых и социальных институтов, которые упорядочивают государственную управленческую деятельность, определяют качество и эффективность ее воздействия на общественные процессы.

**Предмет** — некоторые аспекты истории формирования науки государственного управления и современных концепций государственного управления; сущность, содержание и закономерности развития системы государственного управления; принципы, цели, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия) и общества (как объекта этого воздействия); объективные условия и субъективные факторы, обуславливающие эффективность государственного управляющего воздействия. Специальному научному анализу подвергается механизм прямых и обратных связей в системе государственного управления, его ресурсы; целевая, функциональная, организационно-кадровая, коммуникационная и контрольно-надзорная подсистемы; стиль и регламентация управленческой деятельности; особенности анализа, прогнозирования и планирования в государственном управлении; механизмы нормотворчества и нормоприменения в сфере публичного управления; порядок принятия и реализации государственных управленческих решений; административно-правовые аспекты обеспечения законности и высокой эффективности государственного управления.

Как и любая другая учебная дисциплина, курс «Теория и механизмы современного государственного управления» реализует свои конкретные цели: *дескриптивную*, в соответствии с которой описывается предмет изучения, его проблематика и методы; *прагматическую* — обучающиеся получают знания, овладевают соответствующими навыками и умениями решения практических задач управления; *теоретическую*, которая помогает студентам глубже разобраться в сущности, закономерностях и принципах государственного управления. Итогом обучения должно стать умение синтезировать теоретические знания о современной системе государственного управления, максимально интегрировать их в профессиональную деятельность в органах государственной и муниципальной власти<sup>1</sup>.

**Основные задачи** учебной дисциплины:

— раскрыть содержательную сторону основных научных школ, концепций и теорий, позволяющих всесторонне осмыслить государственное управление как понятие и общественный феномен;

— рассмотреть государственно-административное управление как систему с обоснованием сущностных компонентов ее структуры;

---

<sup>1</sup> Федеральный государственный стандарт высшего профессионального образования по направлению 081100 — «Государственное и муниципальное управление». Квалификация (степень) «магистр», утвержденный приказом Минобрнауки России от 15 февраля 2010 г. № 123.

— охарактеризовать существующее и должно-желательное состояние каждой из подсистем: институциональной, нормативно-правовой, функционально-структурной, коммуникативной, кадровой, профессионально-культурной;

— обосновать принципы, подходы, основные направления и меры, обеспечивающие перевод системы исполнительной власти и государственной службы из существующего состояния в желаемое (управление изменениями);

— сформировать знание административно-управленческого процесса, технологии подготовки, принятия и реализации административно-правовых управленческих решений.

**Методы изучения** — логический, структурно-функциональный, институциональный, социологический, ретроспективного исторического анализа и сравнительного правоведения, применяемые в рамках диалектико-материалистической методологии, конструктивно-критического взгляда на прошлое и реалии современной социальной действительности. В основу разработки учебно-методического комплекса положены принципы системности, научности, объективности, историзма; методы восхождения от абстрактного к конкретному, от общего к частному. При этом учитывается, что даже самые крупные ученые не застрахованы от ошибок и заблуждений, что в некоторых источниках нередко встречаются конъюнктурные оценки и выводы, всякого рода домыслы и ложные суждения. Рекомендуется это иметь в виду, работая над научными источниками, мемуарной и публицистической литературой.

**Практическая предназначенность курса** — формирование у магистрантов прочных знаний, умений и навыков (компетенций), необходимых для высокопрофессионального исполнения соответствующих публично-политических и государственно-служебных обязанностей. В результате освоения материала каждый обучающийся гарантированно должен:

1) **знать** главные теоретические концепции и идеи в области государственного администрирования; специфику и задачи государственно-управленческой деятельности в политической, экономической, социальной, культурной и оборонно-военной сферах жизнедеятельности российского общества; структуру и механизм функционирования аппарата государственного управления; основные тенденции развития и модернизации (реформирования) системы власти и государственной службы;

2) **уметь** анализировать управленческую информацию; распределять функции, полномочия и ответственность между исполнителями; применять на практике лучший зарубежный опыт в области функционирования государственных (административных) структур;

3) **владеть** навыками, позволяющими анализировать политическую, социально-экономическую, духовно-нравственную и правовую среду управления; применять современные технологии сбора управленческой информации, методики разработки, реализации и оценки эффективности административных решений.

Изучение курса рассчитано на один семестр, для этого в расписании должно быть предусмотрено не менее 72 часов аудиторного времени. Примерный тематический план курса представлен в приложении 2. Следует также иметь в виду, что учебные группы магистерской подготовки, как правило, неоднородны, многие студенты не обладают достаточно прочными философскими, правовыми и управленческими знаниями. Поэтому предварительно рекомендуется провести входной контроль знаний в форме соответствующего тестирования с тем, чтобы полученную информацию в последующем учесть в процессе планирования курса и проведения занятий. Примерный по форме и содержанию тест вступительного контроля представлен в приложении 1. В каждом конкретном случае тесты разрабатывает преподаватель.

В процессе прохождения курса рекомендуется провести две-три письменные работы текущего контроля знаний с выставлением рейтинговых оценок. Варианты контрольных работ представлены в соответствующих разделах УМК. Контрольные работы могут быть как аудиторными, так и домашними. Непременным условием допуска студента к итоговому экзамену являются подготовка и успешная защита курсовой работы. Рекомендованная тематика курсовых работ представлена в приложении 4. Ориентировочный перечень вопросов к экзамену сформулирован в приложении 5.

## **Семинар «Государственное управление как наука и учебная дисциплина»**

1. Актуальность проблематики государственного управления. Предмет и метод учебного курса.
2. Методологическая основа и источниковая база курса.

## **Литература**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2010 г.).
3. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
4. Федеральный государственный стандарт высшего профессионального образования по направлению 081100 — «Государственное и муниципаль-

ного управление». Квалификация (степень) «магистр». Утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 февраля 2010 г. № 123.

5. Административная реформа в России : научно-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М., 2008.

6. Административная реформа в субъектах Российской Федерации : научно-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М., 2006.

7. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. — Г. В. Атаманчук. — М., 2004.

8. *Атаманчук, Г. В.* Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем / Г. В. Атаманчук. — М., РАГС. 2008.

9. *Барциц, И. Н.* Система государственного и муниципального управления : учебный курс : в 2-х т. Т. 1 / И. Н. Барциц. — М., 2011.

10. *Глазунова, Н. И.* Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. — М., 2006.

11. Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации : материалы ежегодных международных конференций факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 2006—2010.

12. *Граждан, В. Д.* Теория управления : учеб. пособие / В. Д. Граждан. — М., 2004.

13. История государственного управления в России : учебник / под общ. ред. Р. Г. Пихоя. — М., РАГС. 2001.

14. Классики теории государственного управления : американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М., 2003.

15. Классики теории государственного управления : управленческие идеи в России. — М., 2008.

16. *Мэнинг, Н.* Реформа государственного управления. Международный опыт / Н. Мэнинг, Н. Парисон ; пер. с англ. — М., 2003.

17. *Маршев, В. И.* История управленческой мысли : учебник / В. И. Маршев. — М., 2005.

18. *Медведев, Д. А.* Выступление на пленарном заседании Мирового политического форума 8 сентября 2011 года в Ярославле.

19. *Омаров, А. М.* Менеджмент. Управление — древнейшее искусство, новейшая наука / А. М. Омаров. — М., 2009.

20. *Пронкин, С. В.* Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. — М., 2001.

21. *Шамхалов, Ф. И.* Теория государственного управления / Ф. И. Шамхалов. — М., 2002.



# Государственное управление, его природа и социальная сущность

В результате изучения материалов данной главы обучающийся должен:

**знать**

- научные основы и теоретические обоснования сущности управления, его особенностей, структуры, видов; понятийный аппарат теории государственного управления; главные теоретические концепции, идеи и научные школы в области государственного управления;

**уметь**

- анализировать социальную природу и социальное предназначение государственного управления; исследовать тенденции развития общества и системы государственного и муниципального управления;

**владеть**

- соответствующим понятийным аппаратом и навыками его использования в управленческой профессиональной деятельности.

---

Прежде чем приступить к рассмотрению указанной проблематики, рекомендуется обратить внимание на понятия, являющиеся ключевыми для данной темы.

**Менеджмент** — процесс оптимизации человеческих, материальных и финансовых ресурсов для достижения организационных целей, прежде всего в сфере бизнеса и предпринимательства.

**Управление** — целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную

и групповую жизнедеятельность; механизм организации, координации, регулирования и реализации общественных связей.

**Государственное управление** — целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

**Управляющее воздействие** — реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.

**Субъект управления** — ведущая сторона субординационного взаимодействия, детерминирующая процесс развития объекта в том направлении, которое обусловлено социальными целями, а также характером и особенностями самого этого субъекта.

**Объект управления** — то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления.

**Управленческие отношения** — форма связи между субъектом и объектом управления, которые складываются в процессе осуществления управленческого труда на основе учета и целенаправленного использования объективных закономерностей и субъективных факторов функционирования различных социальных систем.

Завершить тему рекомендуется в форме семинара.

## 1.1. Управление, его сущность и структура

Управляемость — важнейшая характеристика всех организованных социальных систем. Будучи главным средством объединения людей и упорядочения их повседневной жизни, управление присутствует буквально во всех сферах и структурах общественного бытия. Однако далеко не всегда оно носит государственно-властный характер: в обществе действуют не только органы государственной власти и управления, но и множество иных субъектов, обладающих управленческими (официальными и неофициальными), организационно-распорядительными и даже контролирующими полномочиями.

Управление — это результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние. Причем это действие не спонтанное и не случайное, а строго соответствующее интересам субъекта и тем целям, которые он ставит перед собой. Управленческие отношения возникают только тогда и там, где требуются осознанные усилия для ведения какого-либо дела с целью достижения определенных социально зна-

чимых результатов. Вне управления в обществе может быть только беспорядок и хаос, а как следствие — человеческие неурядицы, беды и трагедии.

Управлять, как писал в свое время А. Файоль, — значит предвидеть и планировать, организовывать, распоряжаться и мотивировать, координировать и контролировать. Предвидеть — означает учитывать грядущее и выработать программу действий на ближайшее и отдаленное будущее и на этой основе планировать действия и подбирать методы; организовывать — строить намеченный заранее материальный и социальный организм; распоряжаться — принуждать и побуждать персонал работать надлежащим образом; координировать — согласовывать, объединять и гармонизировать действия участников единого производственного процесса; контролировать — заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям, а если что-то не так — своевременно исправлять и корректировать.

#### **ФАЙОЛЬ Шардон Анри (1841—1925)**

Французский ученый, инженер, менеджер по призванию. Именно А. Файолю менеджмент обязан своим мировым признанием в качестве классической административной научной школы и эффективной системы управления. Возглавив компанию на грани банкротства, он добился того, что она вскоре стала одним из самых мощных, финансово устойчивых, славящихся своими административными, техническими и научными кадрами концернов. Свой успех А. Файоль объяснял последовательностью и системностью применения в управлении достаточно простых, но эффективных принципов.

А. Файоль был первым ученым, поднявшимся над уровнем заводского цеха, он представил управление как науку и искусство. Взгляды ученого нашли отражение в его докладах на научно-практических конференциях 1900—1908 гг. Наибольшей известностью до сих пор пользуется его «Общий и промышленный менеджмент» (1916), в котором убедительно доказывается, что для построения эффективного управления необходимо не только установить контроль за работниками, но и обеспечить качественную деятельность самих менеджеров.

Он выделил шесть управленческих функций: производственно-технологическую, коммерческую, финансовую, охранную, учетно-контрольную и административно-распорядительную. Сформулировал и апробировал такие управленческие принципы, как разделение труда, единство полномочий и ответственности, грамотное сочетание централизации и децентрализации, подчинение частных

интересов общим, стимулирование, справедливость, корпоративный дух. Доказал, что в реальной практике функции менеджмента неразрывно связаны между собой и могут быть представлены в определенной логической последовательности: предвидение, планирование, организация, мотивация, согласование и координация, контроль. А. Файоль первым заявил о необходимости профессиональной подготовки менеджеров.

Научные и методические идеи А. Файоля позволили ему занять достойное место в ряду основоположников науки управления, они и сегодня не утратили своего значения.

Понятию «управление» дано множество определений: это и основанное на достоверных знаниях воздействие субъекта на управляемый социальный объект с тем, чтобы обеспечить целостность и нормальное функционирование последнего, его совершенствование и развитие (Е. М. Бабосов); это и процесс целенаправленного воздействия на деятельность объекта (отдельного работника, группы или организации) с целью упорядочения, сохранения, совершенствования и развития его качественной определенности, достижения максимально высоких результатов в известных условиях (В. М. Анисимов); это и совокупность отношений между статусами (место в иерархии) и функциями — профессиональными позициями и управленческими действиями (А. И. Пригожин); это и предметно-элементное упорядочение изменений воспринимающего индивида или рода, осуществляемое для того, чтобы сохранить его целостность и равновесие с окружающей средой (В. Д. Граждан); это и совокупность действий, которые обеспечивают достижение поставленных целей путем преобразования имеющихся ресурсов в искомый конечный результат (С. Я. Куриц, В. П. Воробьев).

Качество управления определяется множеством условий объективного и субъективного характера, и прежде всего, геополитической ситуацией, уровнем цивилизованности общества, его экономическими и интеллектуальными ресурсами, культурой и национальными традициями народа, профессиональной подготовкой и нравственными качествами управленческих кадров, заинтересованностью и дисциплинированностью исполнителей и т.д.

Наиболее адекватно суть управления раскрывает, с нашей точки зрения, термин «управляющее воздействие», т.е. воздействие реальное, побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей в контексте реализации определенных интересов, потребностей и целей.

Естественно, в управленческой практике учитываются не все интересы и не все потребности, а только наиболее значимые и, как говорится, самые разумные, помогающие развитию в человеке его

подлинно человеческих качеств: порядочности, трудолюбия, стремления к истине и профессиональному совершенству, уважительного отношения к окружающим. Используются в управлении также самые различные формы материальной и моральной мотивации.

Управление — явление в структурном отношении достаточно сложное, оно включает немало логически взаимосвязанных между собой элементов. Назовем важнейшие его составляющие:

1) анализ (англ. analysis) — непременное условие принятия оптимального управленческого решения и достижения желаемого результата. Нормально управлять, опираясь на домыслы, предположения и ощущения, невозможно. В основе анализа должны лежать научные знания и трезвый учет реальных условий общественного развития, достоверная информация о состоянии управляемого объекта и наличии в распоряжении управляющего субъекта необходимых ресурсов. Анализ и предвидение предполагают расчленение изучаемого явления на отдельные элементы, выявление их сильных и слабых сторон, сравнение имеющегося с данными аналогичных объектов и действующими нормативами, формулирование выводов и прогнозирование возможных вариантов дальнейшего развития объекта. От всего этого напрямую зависят четкость работы, дисциплинированность кадров, слаженность функционирования механизма управления и его результативность;

2) предвидение и прогнозирование (англ. prognosis — предвидение, предсказание) — представление субъекта управления о возможном состоянии и изменениях управляемого объекта в процессе реализации управленческого решения. Чтобы предвидеть, говорил Огюст Конт, надо знать, а чтобы грамотно управлять — надо предвидеть и соответствующим образом планировать. Поэтому каждый прогноз должен опираться на достоверные знания и учитывать материально-экономические, правовые, интеллектуально-кадровые, социокультурные, национально-психологические и другие возможности общества. Перекосов и крайностей в этом деле не должно быть.

В советском государстве планировалось все: от реализации космических программ до производства детских игрушек. Считалось, что диалектико-материалистический анализ сам по себе гарантирует строго научный прогноз, на основе которого и следует выстраивать долгосрочное и текущее планирование перспектив социально-экономического развития общества. Всякие сомнения в правильности партийно-государственных предвидений оценивались как политическая незрелость и недопустимая вольность. В итоге бюрократическая однозначность и догматизм привели к печальному итогу. Цели социалистического строительства все больше превращались в фикцию, планирование утрачивало реалистические основания, выполне-

ние планов в значительной степени приходилось осуществлять в принудительно-мобилизационном порядке;

3) программирование (англ. programme) — процесс определения конкретных ориентиров социально-политического и экономического развития, осуществляемых путем разработки и утверждения соответствующих концепций и программ<sup>1</sup>. Программирование позволяет мобилизовать имеющиеся материальные, финансовые, кадровые и организационные ресурсы, сконцентрировать внимание на достижении стратегически привлекательных целей общественной значимости;

4) моделирование (англ. design) — важнейший элемент управления на научных основаниях. Речь идет о разработке и передаче в распоряжение управляющего субъекта различных вариантов моделей развития управляемой системы, разработанных с учетом возможных изменений внешних обстоятельств, например геополитической обстановки, конъюнктуры мирового рынка, сложившейся экономической ситуации и т.д.;

5) планирование (англ. planning) — важнейшее средство проведения в жизнь социально-экономической политики. Дело не только в постановке целей, формулировке задач и показателей, а, прежде всего, в определении необходимых для их достижения ресурсов, максимально конкретном определении сроков и исполнителей, форм и методов организации исполнения, поэтапного контроля деятельности управляющего субъекта и всех тех, силами которых обеспечивается выполнение плановых заданий. Хорошее планирование — гарантия высокоэффективного управления;

6) принятие управленческого решения (англ. decision, solution). Управленческое решение — это идеальная модель будущего состояния объекта, воля управленца, реализуемая в пределах предоставленных ему полномочий. И неважно, каково это решение по форме — закон или подзаконный акт, документ, выражающий единоличную или коллегиальную волю; общегосударственное или локальное; стратегическое или оперативное; долгосрочного или краткосрочного действия. В каждом из них получают официальное закрепление миссия, замыслы, цели и задачи управляющего воздействия, определяются пути, способы и ресурсы решения поставленных задач, устанавливается порядок согласования усилий взаимодействующих структурных элементов, определяются условия, наличие которых гарантирует возможность раскрыться таланту и профессиональному потенциалу каждого исполнителя;

7) организация (англ. organization) исполнения управленческого решения — совокупность форм, методов и, главное, действий

---

<sup>1</sup> Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001. С. 889.

по налаживанию вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между людьми, способ упорядочения действий групп и индивидов на основе общепринятых норм и ценностей — политических, правовых, нравственных, религиозных и др. Главная задача — обеспечение целенаправленной и эффективной совместной деятельности людей. Цель — обеспечение разумного разделения и кооперации труда, строгое разграничение прав и обязанностей работников, гарантированность должной исполнительской дисциплины и персональной ответственности каждого. Организация включает в себя регламентацию, координацию, субординацию, регулирование, реординацию, мотивацию, инструктирование и немало других составляющих.

*Регламентация* — упорядочение, распоряжение, предписание, отвечает на вопросы: в каких пределах, где, когда и чем должен заниматься каждый, начиная с руководителя и заканчивая рядовым исполнителем. Реализуется посредством административных и должностных регламентов, инструкций, уставов, положений.

*Координация* выражает пространственную упорядоченность компонентов системы по горизонтали, обеспечивает взаимопонимание и четкость взаимодействия компонентов одного уровня<sup>1</sup>. Это такая упорядоченность, при которой все части данной общности характеризуются тождественностью и равновеликостью<sup>2</sup>, например, координация должностного взаимодействия государственных служащих по горизонтали в соответствии с нормами внутреннего распорядка служебных отношений.

*Субординация* — модель управления, обеспечивающая вертикальное упорядочение элементов системы. Вместо сорасположения и координации здесь действует соподчинение, когда один элемент становится ведущим, «берет верх» над другими и подчиняет их себе, становится определяющим началом для всех остальных. Все определяется статусом, объемом власти, юридической силой принимаемых управленческих решений. Не последнюю роль играет и авторитет. Вертикальный характер управленческого взаимодействия присущ, например, государственным органам исполнительной власти, аппаратным структурам государственных и муниципальных органов. Здесь четко действует принцип статусно-должностного подчинения, который характеризует служебные отношения по линии, скажем, «министр — зам. министра — директор департамента — начальник отдела — специалист». Причем служащий подчиняется не только своему непосредственному руководителю, но и всем вышестоящим структурам в соответствии с властно-организационной иерархией данного органа.

<sup>1</sup> Афанасьев В. А. Системность и общество. М., 1980. С. 115.

<sup>2</sup> Граждан В. Д. Социология управления. М., 2008. С. 503.

*Регулирование* — уточнение статуса, полномочий и порядка действий субъекта, процесс приведения деятельности людей в определенный порядок. Регулирование обеспечивает устойчивость системы, приводит ее в нормальное состояние в случае отклонения от заданных параметров. Регулирование может быть правовым и организационным. Правовое регулирование осуществляется путем наделения участников управленческих отношений субъективными правами, юридическими обязанностями и соответствующей ответственностью. Организационное, как правило, носит рекомендательно-координирующий характер, никаких юридических последствий не предполагает, но, тем не менее, оказывает существенное мотивирующее, принудительно-организующее, а также воспитывающее воздействие на общественные отношения всех уровней и видов.

*Реординация* — статусное переподчинение одной общности другой, перерастание полномочий и функций как по вертикали, так и горизонтали. В качестве примера реординации можно привести практику структурно-функциональной реорганизации системы органов исполнительной власти в рамках административной реформы. В режиме реординации проводится переподчинение министерств, служб и агентств, некоторые из них и вовсе упраздняются. Передача государственных функций органам местного самоуправления и наоборот — это тоже реординация.

*Мотивация* — внутренне осознанное побуждающее воздействие, формирующее готовность подчиненных к активному действию. Границы мотивации определяются, с одной стороны, интересами и потребностями человека, с другой — побуждениями к достижению той или иной социально значимой цели. Мотивировать можно в разных формах — материальных и моральных, экономических, социально-политических и воспитательных. У большинства нормальных людей доминируют мотивы самосовершенствования, желания стать высококвалифицированным специалистом, жить зажиточно, достойно и интересно, быть полезным людям.

*Организационно-методическое инструктирование* осуществляется в форме издания различных инструкций, памяток, указаний и ориентировок, проведения консультаций, планерок и семинаров. Инструктаж придает управленческой системе нужную устойчивость, обеспечивает надежность и должную гибкость, является важнейшим стимулирующим фактором повышения качества производственного процесса;

8) учет (англ. registration) и контрольно-надзорная деятельность (англ. control-supervision activity) — важнейшая функция управления и оценки его результатов, процесс накопления, анализа и обобщения управленческой информации и использования ее для регу-



лирования управленческих отношений. Контроль предполагает сбор, обработку и анализ управленческой информации, сравнение достигнутых результатов с запланированными показателями, разработку мероприятий, стимулирующих достижение намеченных целей. С помощью контроля выявляются отклонения в управляемой системе от заданных параметров, на их основе принимаются меры для приведения системы в нормальное состояние. Этим контроль отличается от надзора. Надзор только выявляет отклонение, информирует об этом компетентные инстанции и просит их соответствующим образом отреагировать на полученную в результате контрольно-ревизионной деятельности информацию.

Вышеизложенное позволяет определить *управление как целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное), организующее и регулирующее воздействие людей (и созданных ими институтов) на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность в определенных целях и интересах*. Осуществляется оно как непосредственно (самоуправление), так и через специально созданные для этого структуры.

С точки зрения социальной сущности управление характеризуется многими отличительными чертами и признаками:

1) управление — это общественно обусловленное явление, связанное с реальной жизнью и повседневной совместной деятельностью людей. Оно всецело зависит от сознания, воли, организованности, ценностных ориентаций, интересов и потребностей людей. Каждый народ и каждая нация, каждое государство и каждый человек всегда находится перед выбором, всегда вынужден принимать то или иное решение. Наука управления помогает выбрать из многих возможных вариантов самый достойный и правильный ход, определить наиболее значимые цели, сформулировать приоритетные направления деятельности, избрать оптимальный путь достижения поставленных целей;

2) управление характеризуется всеобщностью, пронизывает буквально все общественные отношения и связи — политические, экономические, социальные и культурно-духовные; межличностные и общественные; частные и публичные; деловые и общественно-коммунальные; внутригосударственные и международные;

3) управление — это организованная и динамично развивающаяся система, а не что-то застывшее, раз и навсегда данное. Управленческая система постоянно совершенствуется, приспособляясь к велению времени и потребностям общества, характеризуется непрекращающейся борьбой между тенденциями централизации и децентрализации, бюрократизации и дебюрократизации, авторитарности и демократизации, между дилеттантизмом и профессионализмом;

4) управление — это многоэлементное и многоаспектное явление общественного бытия. Оно имеет свою структуру, основные элементы которой — субъекты, объекты и управленческие отношения. Эффективно управление лишь при умелом и разумном расходовании всех связанных с ним финансовых, материально-технических, интеллектуальных, временных и иных ресурсов.

*Субъект управления* — активное начало управленческого процесса, всегда выступает в качестве инициатора субординационно-иерархического взаимодействия. Быть субъектом управления — значит быть ведущей, иницирующей, определяющей и направляющей стороной субординационного взаимодействия; силой, детерминирующей процесс развития объекта в том направлении, которое обусловлено интересами, целями, потребностями и перспективными ориентациями самого субъекта. Это, кстати, вовсе не означает, что управление предполагает такое положение вещей, когда всех надо «выстраивать в одну линию», диктуя свою волю пассивному, как иной раз кажется, большинству. В жизни бывает и так, но надолго управления в таком режиме не хватит — рано или поздно властвующий субъект столкнется с не меньшей по силе встречной активностью управляемых. Помните закон Ньютона, который доказал, что «действие тел друг на друга равно по величине и направлено в противоположные стороны»? Это закон не только неживой природы, но и общественного бытия.

В условиях демократического устройства авторитаризм принципиально неприемлем. Ничего хорошего, как свидетельствует исторический опыт, не получается, если одна политическая сила присваивает себе монопольное право определять судьбы страны, стремится навязать свою волю другим, рассматривает общество не как равноправного партнера совместного исторического творчества, а всего лишь как объект своего властного воздействия. При естественном развитии общественных процессов каждая социальная сила занимает свое место и должны играть свою самостоятельную роль. Государство должно не только вести, но и само следовать за общественными трендами, успевать за ними и опережать время, а не тащить насильно общество за собой. Оно должно осмысливать жизнь и соответствующим образом подстраиваться под нее, должно беречь и преумножать социальное многообразие, а не разрушать и упрощать его<sup>1</sup>.

Субъектом управления является либо конкретное лицо (индивид), либо формализованная структура (объединение людей), которая по отношению к другим обладает соответствующими ресур-

<sup>1</sup> Медведев Д. А. Современное государство в эпоху социального многообразия. Доклад на пленарном заседании Мирового политического форума 8 сентября 2011 г. в Ярославле.