

## КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине

«Система государственного управления»

тема: «Функции и методы государственного управления»

## СОДЕРЖАНИЕ:

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВВЕДЕНИЕ.....                                                                     | 3  |
| 1. Система функций, формы, методы и средства государственного управления.....     | 7  |
| 2. Функции государственного управления.....                                       | 8  |
| 3. Реализация функций государственного управления.....                            | 16 |
| 4. Методы и средства государственного управления.....                             | 23 |
| 5. Методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления..... | 28 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....                                                                   | 39 |
| СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....                                                            | 42 |

## ВВЕДЕНИЕ.

Управление - это всегда воздействие. В научной литературе встречаются различные трактовки управляющего воздействия. Однако расширение понятия «управляющее воздействие», подведение под него стихийного действия природных и социальных сил, а также механизмов саморегуляции приводит к искажению сути управляющего воздействия. А суть в том, что управляющим источником компонентов выступает человек. Самые сложные АСУ, которые приводятся в действие компьютером и без прямого участия человека, создаются и программируются человеком. Управляющее воздействие означает, прежде всего, сознательное начало, момент неременной связи управления с человеком.

Управляющее воздействие - это практическая деятельность, специфический вид труда, совершение действий административно-правового свойства, направленное на исполнение законов, создание правовых актов, их реализацию и проведение организационных мероприятий. Однако термин «деятельность» не раскрывает до конца социальную сущность управления, его специфическое место и роль в жизни людей. Поэтому можно управляющее воздействие характеризовать и как отношение (субъектно-объектное), входящее в систему общественных. В иерархии общественной структуры это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны возможности властно выражать и осуществлять свою волю. Управляющее воздействие может быть определено как результирующая деятельности, отношений, т.е. как действующее, побуждающее, изменяющее и именно управляющее воздействие, а не управленческое, как порой говорят и пишут.

Управляющее воздействие содержит момент целеполагания (зачем нужно воздействие, к чему способно привести?). Цели управляющего воздействия, особенно в

государственном управлении, должны быть признанными, привлекательными, поддержки-ваемыми, мобилизующими и при этом - реальными. Искусство политического (государственного) целеполагания заключается в том, чтобы из естественного множества целей выбрать именно те, которые не только нужно, но и практически можно реализовать (политика есть искусство возможного).

Управляющее воздействие непременно содержит организационный момент, суть которого в направлении и практическом осуществлении взаимодействия людей.

Организационное воздействие имеет два «среза»: статичный (структурный) и динамичный (функциональный); оба взаимообусловлены.

Управляющее воздействие предполагает и регулирование поведения участников управляемого процесса, в результате чего пре-творяются, признаются, утверждаются социальные нормы, в том числе законодательные, традиции, обычаи, исторические уроки и выводы, мораль, право и многие другие социальные регуляторы.

Таким образом, термин «управляющее воздействие» предполагает специфику такого воздействия, которая состоит в целеполагающих, организующих и регулирующих свойствах. Именно эта триада свойств составляет сущность социального управления, разновидностью которого является государственное управление.

Государственное управление - это целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей.

Государственное управление - разновидность социального управления, но его природу и специфику определяют присущие только данному виду управления свойства.

1. Субъект целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий - государство. Характер государственного управления в конкретное историческое время определяется характером, конституционными основами развития государства.

Государство как мозговой центр дает импульсы - приказы государственному управлению своего рода «нервной системе» общественного организма.

2. Государственное управление опирается на властные полномочия и представляет собой способ реализации государственной власти, которая распространяется на все общество (и на другие сообщества в рамках проводимой государством международной политики). Законы, иные основные, общие, типовые решения, правила, нормы, устанавливаемые государственной властью - общеобязательны, обеспечиваются авторитетом силы государства.

3. Специфику государственного управления составляют характер и объем охватываемых управлением общественных явлений. В центре государственного управления (смысл государственного воздействия) - решение общих дел, согласование действий всех граждан, защита совместного интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп.

4. Комплекс методов и средств государственного воздействия составляют не только правовые, политические, экономические (регулирование, согласование, убеждение, стимулирование и т.д.), но и принуждение с помощью сил правоохранительных государственных органов. Государственная власть и управление в источнике имеет правовую и политическую обусловленность (легитимность), а в реализации - силу госаппарата, обладающего и средствами принуждения.

В широком смысле государственное управление как система означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие политико-государственных решений и

их реализацию, контроль за соблюдением в обществе правозаконности и правосудие. Субъектом государственного управления выступают законодательные, органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы суда и прокуратуры. Именно такое расширительное толкование государственного управления как действий государственной власти по исполнению целей государства, включающее три основные функции государственной власти, предлагали отечественные юристы-государствоведы прошлого столетия.

Узкое толкование государственного управления связано в нашем обществе с традицией советского периода, когда государ-ственная (политическая) власть ассоциировалась с КПСС, а политико-государственные решения, основные направления внутренней и внешней политики утверждались на партийных съездах. В то время государственное управление понималось как дея-тельность государственных органов исполнительной власти.

Целесообразно будет уточнить понятия следующим обра-зом. Государственное управление - воздействие государства на общественные процессы, управление делами всей общественной системы. Государство в данном случае выступает как основной (но не единственный) институт политической системы общества. Для государственного управления, осуществ-ляемого президентом, правительством и иными органами исполнительной власти, представительными, законодательными орга-нами и органами местного самоуправления, характерны следующие признаки:

- выполнение общезначимых функций;
- нормативно-распорядительное регулирование;
- подзаконный характер деятельности;
- использование властных полномочий.

В данной работе мы рассмотрим функции, методы и средства современного государственного управления.

Благая цель может сообщить  
ценность только таким средствам,  
которые достаточны и действительно  
ведут к цели.

А. Юм

### 1. Система функций, формы, методы и средства государственного управления

В зависимости от того, каковы целевые установки и на каких принципах государство их реализует, выстраивается система функций, выбирают-ся формы, методы и средства, через которые осуществляется государствен-ное управление. Они могут видоизменяться или приобретать специфиче-ские очертания своей содержательной сущности в зависимости от того, на каком конкретно-историческом этапе своего развития находится государство и какой политический режим определяет характер государственной власти.

Реализация целей государственного управления осуществляется через систему функций, т.е. взаимосвязанную совокупность стандартизован-ных действий субъекта управления, нормативно регулируемых и контролируемых уполномоченными на то государственными и социальными институтами. В системе функций раскрывается

назначение и значимость выполняемых действий. Функции государственного управления - это роль, которую выполняет государственный аппарат (управляющая система государства или ее элементы) для того, чтобы побудить, направить, организовать общественную жизнедеятельность (управляемые государством объекты), оказать на нее влияние для достижения поставленных целей. В функциях государственного управления проявляется сущность этого вида деятельности. Государство представляет собой целостный субъект управления, и его управленческая деятельность, реализуемая через отдельные функции, охватывает всю иерархию государственных органов, их звеньев и подсистем. Общественные функции государства как социального института воплощаются через реализацию его управленческих функций, которые оно выполняет как властный институт политической системы. В свою очередь функции государственного управления реализуются через управленческие функции государственных органов.

### 2. Функции государственного управления.

По субъекту воздействия, по объему (масштабу), по средствам и по характеру воздействия на объект управления их можно разделять на социально-организационные и внутриорганизационные.

Социально-организационные функции государственного управления направлены на все многообразие общественных процессов, происходящих во внутригосударственной жизни. В них заключен основной смысл управленческой деятельности государства, реализуется его предназначение по выполнению своих обязанностей перед обществом. Для Российской Федерации в настоящее время характерна рассогласованность в действиях органов государственной власти разных уровней, что вызвано серьезными противоречиями в российской правовой системе. На практике это проявляется не только в отступлениях правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления от требований федерального законодательства, но и в конкретных действиях руководителей государственных и муниципальных органов и их должностных лиц.

Внутриорганизационные функции государственного управления нацелены на организацию, упорядочение, активизацию деятельности всех структур государственного аппарата, придание ей определенности и динамизма. Стоит, однако, иметь в виду, что реализация внутренних функций при всей их значимости может принимать гипертрофированные формы, и тогда государственный аппарат начинает работать на себя, создавая видимость деятельности. Это зависит от многих факторов, в том числе от характера решаемых задач и от уровня управленческой культуры. Направленность этой группы функций соотнобразуется с вертикальным и горизонтальным построением организационной структуры управления, а также с целями и содержанием деятельности разных управляемых объектов.

По содержанию и глубине воздействия на систему общественных отношений функции государственного управления делятся на общие и специфические.

Общие функции государственного управления отражают сущностные моменты и присутствуют практически в любом управленческом взаимодействии его субъектов и объектов. В теории управления в числе таких наиболее значимых функций выделяются следующие: организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль.

Само понятие «организация» имеет два значения:

а) функция управления, обеспечивающая политическую, экономическую, правовую, социально-психологическую, техническую и иную упорядоченность;

б) коллектив людей, объединенных достижением конкретных, общих для них целей. В функциональном смысле суть ее - в единстве этих двух значений - выразили американские специалисты в области менеджмента Т. Питере и Р. Уотермен в работе «В поисках эффективного управления». Они рассматривают организацию в единстве семи основных переменных: структуры, стратегии, системы и процедур управления, общих для всех ценностных установок, совокупности приобретенных навыков, умения, стиля управления, системы кадров. В самом деле, группа людей, лишенная всех перечисленных выше составляющих, теряет признаки организации и не может рассматриваться как социальный организм. Таким образом, организация в качестве функции государственного управления состоит в определении организационных положений, устанавливающих порядок управления и процессуального регулирования: регламентов, нормативов, инструкций, требований, ответственности и др. Должным образом налаженная организация управления создает оптимальные условия для эффективного функционирования системы путем упорядоченного и рационального использования материальных, духовных, интеллектуальных и иных резервов управляющего субъекта. При этом государственное управление осуществляется с учетом политической и экономической конъюнктуры, характера задач, которые решает государство на соответствующем историческом этапе, а также реальных возможностей, которыми располагает общество.

Функция планирования в государственном управлении выражается в постановке целей, определении необходимых для их достижения ресурсных затрат, способов и сроков, а также форм и методов поэтапного контроля за деятельностью объекта управления, силами которого достигается реализация планового задания. В период демонтажа советской планово-распорядительной системы всеобъемлющего государственного планирования в российском обществе возникло предубеждение в отношении планирования вообще, что само по себе неверно. Планирование, если оно опирается на точность расчетов, научную обоснованность критериев, исчерпывающий анализ исходных данных, потенциальных возможностей и средств достижения целей государства и общества - необходимое условие развития любого социального организма.

Планирование должно быть тесно увязано с прогнозированием.

Функция прогнозирования в государственном управлении представляет собой выработку обоснованного суждения о будущем развитии общества или его вариантов, путей и сроков его достижения. Прогноз является надежным инструментом принятия стратегического, управленческого решения. При этом прогнозирование должно опираться на достоверное знание и точную информацию, учитывать материальные и духовные возможности общества, исключать эмоции «текущего момента» и слепую веру в «светлое будущее».

Основоположник позитивной социологии Огюст Конт так оценивал значимость знания в управлении: «Знать, чтобы предвидеть, предвидеть, чтобы управлять». В советском государстве (считалось, что протекающие в нем процессы основаны на единственно достоверном знании закономерностей общественного развития) планировалось все: от космических программ до производства детских игрушек. В основе как долгосрочного,

так и текущего планирования лежал марксистско-ленинский прогноз будущего устройства общества, сомнение в достоверности которого рассматривалось как недопустимая ересь. По этому поводу тонко замечено: «Фома Аквинат знал, что верит. Ленин верил, что знает». И если сам В.И. Ленин в конце жизни позволил себе усомниться в абсолютной достоверности такого знания, его последователи подобной мысли не допускали. Поэтому цели все больше превращались в авантюру, планирование утрачивало реалистический характер, выполнение планов осуществлялось в значительной степени административными средствами в принудительном порядке, что в конечном итоге должно было и привело к дискредитации советской системы планирования. Формирование базовых элементов современной общественной системы при благоприятных тенденциях позволяет предположить, что Россия наконец-то преодолет перманентное состояние волюнтаристских экспериментов, бесконечных поисков, проб и ошибок в определении перспектив стратегического развития. При таких условиях может успешно осуществляться, например, планирование законотворческой деятельности в масштабах как государства в целом, так и субъектов Российской Федерации. С этой целью изучается качественное состояние правовой базы, наличие в ней пробелов, потребности в правовом регулировании отдельных сфер общественных отношений, мировой опыт, устанавливаются сроки, определяются исполнители (субъекты права законодательной инициативы), закладывается механизм реализации принимаемых нормативных правовых актов, прогнозируются возможные последствия их принятия и т.д.

Важным элементом научного планирования в государственном управлении является моделирование социальных процессов. В данном контексте речь идет не о методе моделирования, а о необходимости наличия в руках управляющего субъекта различных вариантов развития системы под влиянием возможного изменения внешних обстоятельств: изменений конъюнктуры мирового рынка, геополитической ситуации, природных, технических и иных катаклизмов и т.д.

Мотивацию как управленческую функцию принято чаще всего рассматривать применительно к ограниченным, локальным системам. Мудрость руководителя здесь заключается в том, чтобы не столько сформировать мотивы деятельности людей, сколько их познать, уловить и сообразовать в соответствии с ними действия по руководству системой. Применительно к государственному управлению функция мотивации принципиально та же, но отличается масштабом и содержанием. Мотивация на общегосударственном уровне приобретает вид национальной идеи. При этом идеи, овладевшие массами, становятся, по мнению Карла Маркса, материальной силой. Жизнь доказала бесспорность этого положения во всем его величии и трагизме. Наиболее зримо и осязаемо это проявляется в тоталитарных и авторитарных режимах (идеи коммунистического равенства, национал-социализма, религиозного фундаментализма и др.).

В демократических обществах и в обществах, переживающих стадию демократических трансформаций, функции глобальных идей не менее значимы. Примерами могут служить «американская мечта», идеи национального возрождения, например, в послевоенных Германии, Японии, Италии. Расставшись с коммунистической идеологией, пока не обрела приемлемой и перспективной общенациональной идеи Россия. Какой она будет, трудно предположить. Сегодня в российском обществе идет явный и скрытый (спонтанный) ее поиск. Но можно с уверенностью сказать, что в числе

составляющих этой идеи должны быть целостность страны и единство российского народа.

Регулирование является важной функцией современного государственного управления. Оно может рассматриваться в широком и узком смысле. Государство путем издания законов, подзаконных и судебных актов устанавливает определенные общие правила поведения участников общественных отношений, т.е. нормативно регулирует их.

Это - государственное регулирование в широком смысле. Таким образом, осуществляется государственное регулирование общественных отношений; корректировка и контроль за исполнением правовых предписаний; координируется, направляется и стимулируется деятельность, участников общественных отношений, а также обеспечивается защита их законных прав и интересов; определяются приоритеты в структурной политике и многое другое.

В узком смысле государственное регулирование выступает в качестве функции государственного управления в конкретных сферах, охватывая отдельные стороны социально-политических, экономических и духовных отношений. Так, основными рычагами государственного регулирования в социально-экономической сфере являются: государственный бюджет, государственная система заказов на товары и услуги, государственная налоговая система, стандарты, таможенные, тарифы, пошлины, федеральные целевые программы, определение приоритетов развития отраслей, ценовая политика и т.д. Проводя в масштабах государства политику приватизации или национализации, применяя процедуры банкротства несостоятельных предприятий, государство осуществляет свое регулирующее воздействие. Вмешательство государства в рыночные процессы может осуществляться прямым и косвенным регулированием. Например, прямое регулирование ценообразования - лимитирование цен и их субсидирование из средств госбюджета; косвенное - через налоговую, инвестиционную и кредитную политику, госзаказы частным компаниям и т.д.

Роль государственного регулирования особенно возросла в 1930-е гг., когда мировой кризис и «Великая депрессия» до основания потрясли экономические и политические устои западных стран. Под влиянием прежде всего научно-технического прогресса и связанного с ним изменения положения работника в системе производства возникла острая необходимость путем законного и оперативного государственно-властного вмешательства обеспечить согласованную и слаженную работу всех звеньев системы государственного управления с целью преодоления кризиса.

Впервые в полном объеме государственное регулирование было осуществлено в США с введением «Нового курса» президента-демократа Ф. Рузвельта, пришедшего на смену республиканцу Г. Гуверу с его политикой «свободного рыночного хозяйства», которая, вызвав острые социально-экономические катаклизмы и резкую социальную поляризацию общества, чуть было не привела к смене общественно-политической системы. Это означало, что демократическое государство не может быть только «ночным сторожем» интересов собственников, а должно в необходимом объеме брать на себя функцию регулятора общественных отношений. Государственное регулирование осуществляется в интересах всего общества и должно опираться на соответствующую правовую базу, создавая благоприятные экономические, правовые и организационные условия для предпринимательской деятельности. При этом

государственные органы не должны вмешиваться непосредственно в производственную, хозяйственную и финансовую деятельность предприятий, организаций, учреждений, если это прямо не предусмотрено законодательством. К сожалению, при проведении рыночных реформ в России в силу целого ряда причин как объективного, так и субъективного порядка не были в полной мере использованы рычаги государственного регулирования, при осуществлении которых к тому же были допущены серьезные просчеты, что привело к социально-экономическим деформациям.

Функцию контроля в государственном управлении можно рассматривать как с точки зрения упорядочения деятельности государственных структур, так и с точки зрения гармонизации общественных отношений. С помощью контроля выявляются отклонения в управляемой системе от заданных параметров и принимаются меры для приведения ее в состояние соответствия с ними.

Этим контроль, в частности, отличается от надзора, где надзирающий только констатирует отклонение и информирует соответствующие инстанции, компетентные принимать управленческие решения. Функция контроля призвана обеспечивать дисциплину, законность, соблюдение режима деятельности и результативность субъектов и объектов государственного управления. В этом отношении контрольные функции смыкаются с государственным регулированием, повышают его эффективность. Роль, которую играет контроль в государственном управлении, зависит в значительной степени от характера политического режима. Тоталитарные режимы доводят систему государственного (и его разновидности партийного) контроля до степени высокого совершенства, превращая его в мощный рычаг воздействия на все стороны жизни общества и государства. При этом для осуществления контрольных функций привлекается огромное число людей, за которыми, в свою очередь, также необходимо устанавливать контроль. Известно, что перед Второй мировой войной в СССР стало правилом, что каждый директор в ряде отраслей ежедневно в установленное время суток докладывал министру о выполнении текущего задания, а последний в свою очередь докладывал высшему руководству страны. В условиях надвигающейся военной угрозы это было объективной необходимостью. Завершилась же эпоха тотального контроля на трагикомической ноте: людей стали «отлавливать» в магазинах, куда они вынуждены были ходить в рабочее время - вечером прилавки были пусты. Контроль при этом носил преимущественно закрытый характер.

Если подходить к контролю с точки зрения теорий управления, то он должен удовлетворять следующим требованиям: оперативности, гласности, объективности, целесообразности. Контрольная функция заключается в выявлении отклонений и корректировке управленческих воздействий.

Государственный контроль может носить как общий, так и специфический характер. Виды его при этом многообразны. В Российской Федерации контрольные функции осуществляют различные органы государственной власти: представительные органы власти - парламентский контроль (Федеральное Собрание, законодательные (представительные) органы субъектов федерации); исполнение федерального бюджета - бюджетный контроль (Счетная палата); Президент РФ - президентский контроль (надведомственный); Правительство РФ - правительственный контроль (межведомственный контроль); органы исполнительной власти (ведомственный контроль); суды Российской Федерации - судебный контроль, в том числе конституционный.



Специфические функции государственного управления находят свое воплощение в конкретных проявлениях всего многообразия возникающих на практике ситуаций, где необходимо действовать только от имени государства, реализуя его компетенцию. В их числе можно назвать функции правоприменения, проведения выборов и референдумов, государственный статистический учет (перепись населения), лицензирование видов деятельности, регулирование особых правовых режимов (президентского правления, чрезвычайного положения, свободных экономических зон) и ряд других.

### 3. Реализация функций государственного управления.

Функции государственного управления реализуются, как правило, в известных организационно-правовых формах. Следует иметь в виду, что сам термин «форма» имеет несколько значений: установленный образец чего-либо; внешний вид, внешние очертания; способ существования какого-либо явления. Форма содержательна, она организует содержание, придает ему законченность и стройность. В формах государственного управления компетенция государственных органов обретает свое предметное содержание. Формы государственного управления - это отработанные практикой устойчивые способы фиксации функциональной организации и совокупности оптимальных приемов и методов, с помощью которых субъектом управления достигаются поставленные цели.

Многообразие организационно-правовых форм государственного управления обусловлено широким диапазоном функций, выполняемых государством и его органами, их сложностью и пространственно-временной протяженностью. Сама форма государства с ее специфическими особенностями, преломляющимися через формы правления, государственного устройства и через политический режим, во многом, если не в главном, сказывается на характере и содержании организационно-правовых форм государственного управления.

Выбор форм государственного управления зависит от типа общественных отношений, организации производственно-хозяйственной деятельности, политической системы, правящего режима, характера компетенции управляющего органа.

Командно-административная система использует, как правило, жесткие формы управляющего воздействия, всеохватывающего планирования, строгие нормы отчетности и контроля, ориентируясь главным образом на количественные показатели. Основной упор здесь делается не на правовые формы регулирования отношений, а на директивно оформленные решения в административном порядке. Рыночным отношениям присущ принципиально иной подход.

Государственно-управленческая деятельность строится в соответствии с нормами права, спектр которых достаточно широк.

В самом общем виде формы государственного управления можно разделить на два блока: правовые и организационные.

Правовые формы с точки зрения их содержания и механизма применения являются предметом права и подробно рассматриваются в курсе правовых дисциплин. К ним относятся: издание нормативных правовых актов и индивидуальных (административных) актов, заключение договоров, принятие государственных программ, регистрация, лицензирование, применение различных административных мер и др.

Эти формы, в которых проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление управляющего субъекта, предполагают наступление

определенных юридических последствий. Имеется в виду издание соответствующих правовых актов или совершение других юридически значимых действий, например, регистрации, лицензирования, выдачи справок, документов на управление транспортными средствами и т.д.

В организационных формах государственного управления реализуется деятельность государственных органов по руководству и управлению процессами социальных преобразований, осуществляемых в государстве и обществе. Эти формы включают в себя принятие государственно-значимых решений по стратегическим и тактическим вопросам, определение путей и средств их реализации, принятие оперативных мер воздействия при возникновении тех или иных нестандартных ситуаций. Для выработки оптимальных вариантов решения той или иной государственно-значимой проблемы проводятся сессии, заседания, совещания, конференции, экспертизы, консультации и согласования, а также другие мероприятия. Если правовая форма предполагает императивность и формальную определенность в волеизъявлении управляющего субъекта, то организационные формы подвижны, динамичны, предполагают сопоставление различных точек зрения, дискуссии, поиски компромиссов, рассмотрение альтернативных вариантов, линий поведения для достижения поставленных целей. Через них материализуются правовые формы управления, функционирует механизм реализации права. Важной организационной формой государственного управления является принятие управленческого решения, процесс которого разбивается на несколько фаз: определение, вычленение и актуализация проблемы; формулирование проблемы и анализ ресурсной базы для ее решения; принятие самого решения и определение путей его реализации.

Постановка той или иной социальной проблемы либо инициируется субъектом управления, исходя из анализа перспектив общественного развития, либо заявляет о себе обострением противоречий, которые в случае несвоевременного реагирования компетентных органов перерастают в конфликтные ситуации. Поэтому искусство государственного управления включает в себя, с одной стороны, определение круга актуальных проблем и очередности их решения, а с другой - наличие хорошо поставленной службы мониторинга, своевременно информирующей органы государственной власти о возникновении элементов социальной напряженности. При изучении успешного опыта передовых стран в области государственного планирования, регулирования, и особенно организационной деятельности возникает естественное желание перенести его в отечественную практику. Однако история свидетельствует, что механического заимствования в этом деле быть не может. Необходима адаптация принятых за рубежом форм, приемов и методов к национальным особенностям жизни и культуры стран и народов. Для России это особенно актуально, поскольку на протяжении многих веков она остается страной несостоявшихся реформ, в чем организационный фактор сыграл далеко не последнюю роль, а определение целей, выбор средств их достижения традиционно сопровождался серьезными политическими и организационными просчетами по причинам как объективного, так и субъективного характера.

Россия по своему геополитическому положению находится на стыке двух цивилизаций: западной и восточной. Не давая их качественной оценки, отметим лишь то, что западная цивилизация на протяжении многих веков развивается в русле рационализма, реформаторства и четкой организации. Восточной цивилизации больше присущи

образность мышления, традиционный консерватизм. Поэтому, начиная с XVI в., Запад устойчиво занимает лидирующие позиции в историческом «соревновании» цивилизаций. Находясь на стыке этих цивилизаций и впитав их ценности, Россия не стала их механическим соединением, а пошла по пути формирования своей уникальной цивилизации, которая еще находится в стадии развития. Поэтому не следует смотреть на Россию свысока и навязывать ей чужие модели развития. Тем более, что в конце XIX - начале XX в. мы показали миру способность к резкому рывку без утраты своей самобытности. Однако цепь тяжелых потрясений, пережитых в XX столетии нашей страной, весьма неблагоприятно сказалась на ее судьбе. Все это наложило определенный отпечаток на национальное самосознание, на способность сконцентрироваться на проведении реформ, создать организационные предпосылки их необратимости.

В одно и то же время мы можем демонстрировать небывалую организованность, сплоченность и самоотверженность, рядом с которыми идут - полная беспечность и безответственность. Тому есть несколько причин.

Во-первых, выработанные в многовековой борьбе за выживание чувство единения (соборность), целостность духовной жизни и культуры, многократно усиленные долгим господством общинных отношений и определяющим влиянием православия.

Во-вторых, это постоянное принесение отдельной личности в «жертву» государственной необходимости. Так было во время реформ Петра I, которые проводились по законам, «писаным кнутом», так было и в годы советской власти, которая, используя механизм тотального принуждения и мощный пропагандистский аппарат, сумела укрепить в сознании большинства народа исторически сложившиеся стереотипы негативного отношения к основным ценностям современной европейской (западной) цивилизации, в основе которой лежала личная свобода и индивидуальная ответственность.

В-третьих, Россия, будучи многонациональным и многоконфессиональным государством, до сих пор не сформировала единой национальной общности. Это создает огромные организационные трудности, как для выработки, так и для реализации обще-национальных целей и задач.

В-четвертых, крайне высокая склонность большинства населения к популизму, вере в сильную личность, готовность идти на жертвы и любой ценой обеспечивать выполнение выдвинутых ею целей, особенно если они облечены в форму созвучных национальному менталитету государственных ценностей. Как ни парадоксально, но последнее обстоятельство во многом объясняет живучесть в российском обществе иждивенческих тенденций, надежд не на собственные силы, а на мудрость и снисходительность власти в устройстве жизни людей. Это результат многовекового патернализма, присущего российской внутренней государственной политике.

Поэтому организационные формы командного, принудительного характера, свойственные главным образом экстремальным ситуациям, были для большинства людей привычны, понятны и действовали эффективно. И напротив, ослабление государственного диктата, демократизация общественных отношений, поощрение личной инициативы, которыми сопровождаются социальные реформы, создавали порой непреодолимые организационные трудности.

В известной мере организационной формой государственного управления можно считать преодоление конфликтов и достижение компромисса. Существует мнение, что противоречий и конфликтов можно избежать с помощью соответствующей правовой

базы и предупредительных мер в форме нахождения согласия. Стремиться к этому надо, но осуществить в полной мере невозможно, как невозможно и создать идеальные отношения в обществе. Противоречия и конфликты в обществе были, есть и будут. К тому же социальные противоречия и конфликты объективны, они, как и боль в живом организме, играют помимо прочего позитивную роль, свидетельствуя о неблагополучии и необходимости принятия соответствующих мер. Чем выше уровень демократизма, тем активнее идет процесс столкновения точек зрения, творческих поисков, а это всегда чревато возникновением противоречий и конфликтных ситуаций. Поэтому опасен не сам конфликт, а степень его развития, стадия, на которой он обнаружен. Своевременно принятые меры по его разрешению, высокий уровень гласности и информированности общества создают основу для того, чтобы конфликтная ситуация привела не к кризису, а к достижению нового качественно более высокого уровня общественного развития. Мировая практика выработала немало способов поиска оптимальных форм профилактики конфликтов. Например, в Канаде всякая более или менее значимая для федерации проблема решается на совещании первых лиц исполнительной власти федерации и ее субъектов. Эта организационная форма помогает своевременно предотвратить возникновение конфликтов, быстрее прийти к компромиссу. Конечно, политика - это искусство компромисса, но компромисс возможен только при одном условии: противоречия между спорящими сторонами не являются абсолютно антагонистическими и имеют в конце концов общую платформу для принятия согласованного решения путем взаимных уступок. Так, в федеративном государстве между федеральным центром и субъектами федерации, между отдельными субъектами, особенно на национальной и территориальной почвах, могут возникать противоречия. Однако, если господствует общая тенденция к сохранению целостности и единства государства, эти противоречия в итоге разрешаются компромиссом. Когда же это условие отсутствует, проблема не имеет положительного решения и следует взвесить цену сохранения компромисса. В качестве примера можно привести также кэмп-девидские соглашения, положившие начало урегулированию арабо-израильских отношений в 1960-х гг. Там был применен принцип «переговоров без поражения». Впервые в мировой истории удалось найти такую форму разрешения казалось бы непреодолимого конфликта, которая позволила враждующим сторонам достичь соглашения, не потеряв при этом политического лица. При этом важно иметь в виду, что внешняя сторона разрешения конфликта, тем более, если он имеет общегосударственный масштаб, вовсе не означает еще устранения породивших его внутренних причин, которые могут обнаружить себя уже в иных условиях и в иной форме. Например, пытаясь разрешить весь комплекс противоречий и конфликтов, достигших своего пика в октябре 1917 г., большевики, в конечном счете, не решили проблем, выдвинутых на повестку дня Февральской революцией, а только отодвинули их решение, что с очевидностью обнаружилось в конце 1980-х гг. Разрешение конфликтной ситуации требует как минимум изучения различных ее вариантов, экспертизы всего комплекса средств, прогнозирования последствий каждого варианта. Ход современных российских реформ выявил не только их концептуальную уязвимость, но и серьезные недостатки с точки зрения правовых и организационных форм управления их ходом. Жизнь показала, что властные структуры постоянно находятся в состоянии цугцванга, т.е. в случае провала одного варианта не имеют в запасе лучшего,

а все возможные одинаково малопривлекательны. Ведь при наличии запасных вариантов решения проблем всегда можно быстро провести необходимую корректировку, сохраняя положительные наработки. Опыт послевоенной Италии свидетельствует, что частой сменой правительств не только предотвращался политический кризис, разряжалась социально-психологическая напряженность, но и сохранялось все положительное от деятельности предшествующих кабинетов. Результат очевиден.

#### 4. Методы и средства государственного управления.

Методы и средства государственного управления достаточно разнообразны. Среди них могут быть как чисто механистические, так и несущие известную идеологическую нагрузку. Они могут быть направлены как на достижение социально значимых позитивных целей, идущих на пользу обществу и государству, так и на манипулирование общественным мнением, обман, принуждение, провокации и т.д. По своему содержанию методы и средства не вполне совпадают, но в деле государственного управления, когда имеется в виду способ достижения его целей, их трудно разделить. Они выступают в единстве, актуализируя ту или иную сторону процесса государственного управления.

Методы нравственного воздействия закрепляются и оказываются эффективными только благодаря созданию соответствующего морального климата, характеризующегося последовательностью, определенностью и дисциплиной. Методы - категории нематериальные, средства, как правило, - материальны. Метод - это то, как делается, средство - при помощи чего делается.

Под методами государственного управления понимаются официальные способы властного воздействия государственных органов на процессы общественного и государственного развития, на деятельность государственных структур и конкретных должностных лиц в пределах их компетенции и в установленном порядке.

Средства государственного управления - это инструментарий, набор конкретных и чаще всего овеянных предметом, используемых в данном процессе.

В государственном управлении средства могут быть техническими (средства труда государственных служащих, электронные, космические), специальными (средства военные, правоохранные, таможенного и пограничного контроля, обеспечения госбезопасности, денежной эмиссии, гражданской обороны, дипломатические), информационными и коммуникационными (средства правительственной связи и информации) и др.

Таким образом, с помощью методов и средств государственного управления осуществляются функции государственного управления, достигаются цели, которые ставит перед собой субъект государственного управления. Разнообразие методов и средств государственного управления позволяет сделать процесс управления гибким, динамичным, эффективным. Проблема соотношения целей, методов и средств их достижения становится особенно актуальной в том случае, когда способы реализации целей обретают характер, противоречащий их содержанию и назначению. «Никакая цель, — заметил по этому поводу Альберт Эйнштейн, - не высока настолько, чтобы оправдывала недостойные средства для ее достижения».

Методы государственного управления можно классифицировать по различным основаниям, например, по способам формирования и обеспечения реализации управляющего воздействия они делятся на методы функционирования органов государственной власти и методы обеспечения реализации целей и функций

государственного управления.

К методам функционирования органов государственной власти относятся те, посредством которых осуществляется государственное управление, разрабатываются, принимаются и реализуются властно-управленческие решения. Хотя эти методы непосредственно связаны с практической реализацией государственной власти, ее управляющим воздействием на объекты управления в соответствии с интересами и волей государства, они могут быть использованы и для обеспечения реализации целей и функций государственного управления, поскольку в них содержатся механизмы установления взаимоотношений между субъектом и объектом государственного управления, реализации компетенции субъектов управления, целенаправленного воздействия на субъекты управления для решения управленческих задач в соответствии с властно-юридическими полномочиями органов государственной власти.

Методы функционирования органов государственной власти можно квалифицировать в качестве прямого административного или косвенного регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти на соответствующие объекты управления, независимо от конкретной области общественной жизни.

К первой группе относятся методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля и др.

Ко второй - воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения, определения таможенной стоимости товара и др.

Методом правового регулирования государство через свои органы осуществляет воздействие на общественные отношения, дозволяя их участникам совершать действия правового характера, предоставляя им соответствующие права и налагая на них определенные обязанности, а также дает возможность выбора вариантов поведения в пределах, установленных правовыми нормами.

Метод убеждения наиболее предпочтителен в государственном управлении. Еще Сократ утверждал, что «тот, кто чувствует достаточно силы в самом себе, чтобы владеть умами, не станет прибегать к насилию: к чему ему устранять человека других взглядов, когда в его же интересах дружеским убеждением привлечь его на свою сторону». Использование этого метода требует авторитета власти, создания определенных условий, социального климата, наличия веских аргументов. Как правило, средствами убеждения стимулируется мотивация должностного поведения. Даже если объектом убеждающего воздействия в необходимости реализации общественно значимых целей являются коллективы людей или большие социальные группы, сам процесс убеждения носит личностный характер. Этот метод в деятельности органов государственной власти применяется довольно часто для связей с общественностью, например, при проведении референдумов. При этом результаты убеждающего воздействия, если они достигнуты, дают значительно больший эффект, чем меры принуждения.

Однако в государственном управлении невозможно полагаться только на метод убеждения. Если метод убеждения оказывается нерезультативным, неизбежным становится использование метода принуждения, например, когда возникает угроза государственной целостности, совершаются преступные деяния и т.д. Однако в любом случае метод принуждения должен рассматриваться как вынужденно необходимый. Общественные отношения по поводу власти и управления в государстве являются предметом публично-правового регулирования. Публичность, т.е. открытость,

гласность, означает общественную значимость данной сферы деятельности. Государственное строительство, формирование и функционирование государственных и муниципальных властных структур, правовой системы и многое другое, касающееся укрепления государства и его институтов, достигается с помощью метода публичного администрирования, под которым понимается совокупность способов воздействия государства на его граждан, система мер, применяемых государственными институтами, посредством которых реализуются функции государственного управления. Применение метода публичного администрирования позволяет обеспечивать устойчивость общественных институтов, активизирует сферы экономической, политической, духовной жизни общества, создает условия и гарантии для частного администрирования. Эффективность этого метода подтверждается на примере стран, занимающих в настоящее время лидирующие позиции в мире. Государственное управление, в процессе осуществления которого реализуются решения государственной власти, носит публичный характер. Публичность выражается прежде всего в том, что именно государственное управление обеспечивает соблюдение общих, публичных интересов, имея в своем распоряжении «публичную» материальную основу - государственное имущество, налоги, финансы и т.д. Осуществляемые в России преобразования требуют известной переоценки, наполняя новым содержанием метод публичного администрирования.

Методом государственного контроля обеспечивается соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых государственными органами. Кроме того, система государственного контроля имеет свою специфику в различных странах, и изучение международного опыта несомненно приносит большую пользу.

Что касается многочисленных методов косвенного регулирующего воздействия, то их значение можно проиллюстрировать на примере метода налогообложения. На протяжении всего хода российских реформ именно просчеты в системе налогообложения оказывали резко негативное воздействие на все стороны хозяйственной жизни, значительно затрудняя реализацию целей государственного управления.

**5. Методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления**  
Ввиду многообразия методов обеспечения реализации целей и функций государственного управления и специфики, целесообразно их рассматривать в виде проблемных блоков, т.е. отдельно методы социально-политические, экономические, правовые, административные, кадровые, контрольные, социально-психологические, идеологические, морального воздействия.

Социально-политическими методами управляющего воздействия создаются условия для проявления трудовой и политической активности людей, реализации заложенных в человеке потенциальных возможностей, организации занятости населения, обеспечения его бытовых условий, предоставления социальных услуг, сервиса, т.е. всего того, что делает жизнь достойной человеческого существования. Здесь могут применяться самые различные социологические методы, определенным образом ориентированные на решение круга задач развития социальной сферы. Например, созданием центров занятости населения, центров психологической поддержки инвалидов, незанятого населения и безработных, реабилитационных центров, центров по оказанию юридической помощи какой-либо определенной категории населения снимается

социальное напряжение в обществе, открываются реальные возможности большому числу людей решить свои сложные жизненные проблемы. В этих центрах разрабатываются свои методы, учитывающие специфику контингента, с которым ведется работа.

Разнообразны способы вовлечения граждан государства в процессы политической деятельности на разных уровнях и в различных формах. Многие методы этой группы являются новыми для нашего государства, например, все, что связано с формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления. Отдельные методы деятельности органов государственного управления не всегда бывают понятны населению, могут встречать и психологическое неприятие, поскольку российские граждане в основном привыкли к методам командным, они и по сей день возлагают больше надежд на воздействие должностного лица, чем, например, на судебные органы. Да и суды часто не в состоянии обеспечить им необходимую защиту прав и свобод.

Блок экономических методов государственного управления определяется ролью, которую играет экономика в жизни государства. Экономические интересы людей являются определяющими, а эффективность государственного управления, в конечном счете, измеряется тем, как живут люди, каков их уровень благосостояния. Именно благодаря созданию условий для высокого жизненного уровня ведущие страны мира обеспечили социальный мир, цивилизованные формы разрешения противоречий и конфликтов.

Экономические методы государственного управления в Российской Федерации основываются на положениях федеральной Конституции, которая признает и защищает равным образом все формы собственности, обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности и поддерживать конкуренцию. При этом Конституция РФ и законодательство запрещают монополизацию этой деятельности и недобросовестную конкуренцию.

Государство широко применяет для достижения управленческих целей экономические методы: приватизацию, проведение налоговой, бюджетной, финансовой политики, материальное стимулирование, применение материальных санкций, предоставление субвенций и дотаций регионам, поддержку депрессивных территорий и т.д.

Важным рычагом в руках государства является законодательное регулирование экономики, которое осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом необходимо, чтобы методы экономического воздействия применялись гибко, не становились тормозом в реализации целей и функций государственного управления.

Среди правовых средств государственного управления (не надо смешивать с правовым регулированием государственного управления) важное место принадлежит правотворческому методу, суть которого заключается в том, чтобы своевременно выявить потребности правового обеспечения управленческого процесса, разработать и принять соответствующие нормативные правовые акты, а также предусмотреть их социальные последствия. Конституцией страны закладываются основы государственности, закрепляются основные принципы государственной организации. Конституция Российской Федерации 1993 г., например, создала только юридические предпосылки для перехода к подлинному федерализму, гражданскому обществу, правовому государству. После ее принятия начинается работа по реализации ее



демократического и гуманитарного потенциала. В полной мере это можно отнести и к вопросам государственного управления.

Развивая конституционные положения методом правотворчества, субъекты этой деятельности не должны путать творческий подход с отступлением от принципиальных положений Основного Закона. Тем не менее на сегодняшний день действует масса различных нормативных правовых актов, в которых содержатся такие противоречия. В этой связи все большую роль начинает играть такое сравнительно новое для отечественной науки направление, как законодательная социология. Оно позволяет рассматривать законотворческий процесс на стадиях: предзаконодательной, где изучается потребность в принятии соответствующих правовых актов; собственно законодательной, включающей под-готовку и принятие правового акта при широком его обсуждении; и постзаконодательной, на которой изучается, с помощью социологических методов, влияние принятого правового акта на круг регулируемых им общественных отношений, отношение к нему граждан государства и возможные социальные последствия его принятия. Использование социологических методов может существенно повысить качество законотворческого процесса, способствовать оперативному обновлению и совершенствованию законодательства, более строгому подходу к разработке концепции проек-тов нормативных правовых актов.

При реализации функций государственного управления могут возникать различные непредвиденные ситуации, требующие неординарных ре-шений. Наряду с этим имеют место и злоупотребления, превышение властных полномочий. Методами правоохранительной деятельности компетентные органы, на которые законодательством страны возложены соответствующие обязанности, прежде всего, должны обеспечивать защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, должностного лица. Эти методы, в свою очередь, могут рассматриваться в качестве базовых, на основе которых строятся методы правоприменительной деятельности, методы предупреждения противоправных действий со стороны как субъекта, так и объекта управления.

Оперативно-исполнительным методом достигается эффективность действия федеральной конституции, федерального законодательства, а также законодательства субъектов федерации, нормативных правовых ак-тов органов местного самоуправления. Органы исполнительной власти должны своевременно принимать соответствующие подзаконные акты, а также обеспечивать действенный контроль за выполнением уже принятых.

К административным методам относятся те, которыми пользуются государственные органы исполнительной власти в отношении управляемо-го объекта, чтобы побудить его соблюдать установленные нормы поведения. В административных методах раскрывается действие механизма исполнительной власти, практическое осуществление ее управленческих функций. Арсенал этих приемов обширен, но в основном они сводятся к тому, чтобы создать определенный механизм реализации властных полномочий субъекта управления, что является частью общего механизма реализации права. Этот механизм включает: управленческую вертикаль, предпо-лагающую четкую субординацию; обязательность выполнения распоряжений вышестоящей инстанции, принимаемых ею в одностороннем порядке или в отдельных случаях по согласованию с объектом управления. При этом невыполнение указаний вышестоящей инстанции влечет за собой применение административных либо иных юридических санкций. Кроме того,

необходимо обеспечить своевременное создание соответствующих норм и доведение их до исполнителя.

Применение административных методов носит характер прямого управленческого воздействия, т.е. издания нормативного правового акта, распоряжения, предписания, команды, в которых находит прямое выражение воля управляющего субъекта. В этом проявляется властная природа управления. Следует иметь в виду, что реализация воли субъекта управления осуществляется через сознательную деятельность управляемого объекта, будь то организация или отдельная личность. Поэтому при выборе методов воздействия на управляемый субъект необходим дифференцированный подход, включающий как методы убеждения, так и методы принуждения. Однако в любом случае управляющее воздействие должно носить юридически обоснованный характер, отличаться определенностью и обоснованностью применяемых методов.

Неправильно было бы считать, что в условиях демократического режима административные нормы ослабляются либо утрачивают свое значение. Напротив, демократия предполагает большую долю ответственности и там, где это необходимо, определенность и жесткость требований. Это диктуется многими обстоятельствами и, прежде всего, усложнением технологических процессов, ростом экологической напряженности и т.д.

Достижение целей государственного управления напрямую связано с методами подбора и расстановки управленческих кадров, организации системы их переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Это большая, многоаспектная и весьма сложная проблема. Но из всех аспектов следует выделить главный - это преодоление дилетантизма и изменение менталитета государственного служащего. Это, как в медицине: лечить не болезнь, а больного. В широко известной книге В.И. Терещенко «Организация управления (опыт США)» (1965), поразившей в свое время воображение советского читателя, автор привел интересный биографический факт. Когда он впервые поступил на работу в одну из американских фирм, то столкнулся с постоянной предупредительной опекой. Если он пытался делать не свойственную ему работу, например, заточить карандаш, посчитать на арифмометре, тут же появлялся соответствующий со-трудник и проводил эти операции. На вопрос, не является ли это проявлением недоверия, ему сказали, что ему полностью доверяют как специали-сту, но платят высокое жалование не за малоквалифицированную канцелярскую работу, а за ту, которую кроме него никто другой выполнить не может. И добавили при этом, что он, как европеец, по американским стандартам работать не умеет и должен осваивать иные методы и приемы. Речь, в сущности, шла об изменении менталитета служащего.

Применительно к российской действительности можно провести некоторые аналогии. Если взять высказывания М.Е. Салтыкова-Щедрина о российском чиновничестве и о государственной службе, то они вполне могут служить иллюстрацией сегодняшнего дня. Его современник, известный литератор, критик, российский академик А. В. Никитенко также отмечал, что у России «две глубокие раны, требующие врачевания: невежество народа и дурная администрация. Исцелить последнюю гораздо труднее, чем первую». Предпринималось немало усилий поправить положение и не всегда безуспешных. Имена М.М. Сперанского, С.Ю. Витте, П.А. Столыпина способны украсить государственную службу любого государства. Но в целом все возвращалось рано или поздно «на круги своя». В чем же дело? Прежде всего в менталитете, в психологических установках. Сейчас у нас в стране действует достаточно широкая сеть всевозможных институтов

повышения квалификации, курсов, школ по подготовке и переподготовке управленческих кадров, но инерция прошлого слишком велика. Что касается «советской управленческой науки» то в ней были безусловные достижения, но и система управления народным хозяйством, и система государственного управления были адаптированы к требованиям административно-командной системы, в которой цель оправдывала средства, а цена достижений не играла какой-либо роли. Таким образом, в годы социалистического строительства сложились свои специфические формы управленческой деятельности, организации, собственные методы и средства, несовместимые с функциями открытого общества, утвердились особые стереотипы мышления, которые в новых условиях неприемлемы. Более того, в сознании их носителей прочно утвердился стереотип, согласно которому эти формы и методы считались наиболее научными и прогрессивными. Поэтому центральный вопрос кадровой политики - это ломка стереотипов, изменение менталитета, вот почему методы работы с кадрами входят в число приоритетных в ряду рассматриваемых нами.

Контрольные методы включают в себя методы предварительного, текущего и последующего контроля, выборочной проверки, документальной и фактической ревизии. Речь идет, прежде всего, о том, какими способами и приемами должны осуществляться контрольные функции государственного управления. Административно-командная система создала свои формы и методы контроля, которые в условиях демократического государства применяться не могут. С другой стороны, у нас не созданы механизмы, с помощью которых деятельность государственных органов и должностных лиц подвергалась бы эффективному контролю со стороны общества. В этом смысле мы продолжаем оставаться закрытым обществом с высоким уровнем коррупции и злоупотреблений властью. Достоянием гласности факты злоупотреблений, становятся тогда, когда ущерб государству уже нанесен, а поправить положение часто не представляется возможным. Существенную роль в этом играет отсутствие механизма реализации права. Однако создание такого механизма - также дело достаточно сложное и долгое. Оно заключается не только в принятии специальных нормативных правовых актов, но и в правовой культуре, изменении статуса государственных служащих, создании для них системы гарантий, повышении уровня их ответственности и т.д.

При достижении целей государственного управления все большую значимость приобретает искусство воздействия на личность и социальную группу. Это достигается социально-психологическими методами. С их помощью формируются социальные установки, ценностные ориентации, групповое сознание, а также ориентация на лидера. Цели государственного управления, таким образом, персонифицируются. Поэтому достаточно широко в практике современных государств при формировании целей государственного управления, определении методов и средств их достижения используются популистские приемы. Популизм - явление древнее, известное со времен античности. Популизм особенно бывает эффективен в переходные исторические периоды, в моменты революционных потрясений, когда большие массы людей теряют четкие политические ориентиры. В этом случае на политической сцене возникают фигуры, которые предлагают на первый взгляд простые, понятные, доступные сознанию широких масс способы решения сложных проблем. Несостоятельность их обнаруживается позже. Следует оговориться, что элементы популизма присутствуют в деятельности практически каждого политика, но при наличии у него серьезной

политической и социально-экономической программы являются всего лишь вспомогательным средством борьбы за власть. Популизм опасен тогда, когда достижение политической власти становится самоцелью отдельного человека или политического движения. История показывает, что подобного рода популисты легко играли на народных симпатиях и настроениях. Придя к власти и стремясь ее удержать любым путем, они чаще всего прибегают к насилию и террору как методу государственного управления.

Популисты и популистские движения всегда апеллируют к народу как к последней инстанции, льстят ему, клянутся в любви. Это обман, поскольку любить всех людей нельзя и, по большому счету, не нужно; потому что «народ» - понятие собирательное и включает в свой состав даже тех субъектов, которых любить просто невозможно, например, насильников и убийц. Народ нужно уважать и чувствовать высокую ответственность перед ним за то доверие, которое он оказывает. Поэтому популисты не уважают, а часто и презирают народ, используя его доверие в корыстных целях; бросают ему лозунги, в которые сами не верят. Следует помнить мудрое предостережение К. Маркса, что нации, как и женщине, следует быть осторожной в отношении заезжих гастролеров. Существует мнение, что популизм не является в строгом смысле методом государственного управления, хотя его элементы в нем не исключаются, что он имеет место только при определении стратегических целей. С этим нельзя согласиться.

Во-первых, создавая общий политический фон, популизм определенным образом модифицирует методы и средства государственного управления.

Во-вторых, популистские методы могут использоваться на различных уровнях управляющего воздействия, порождая местнические, узковедомственные, националистические, сепаратистские и иные тенденции.

По месту и роли в ряду способов управляющего воздействия к социально-политическим и социально-психологическим методам тесно примыкают методы политической агитации, пропаганды и разъяснения политики государства, той линии, которую оно проводит, и тех мер и средств, которые использует для достижения общенациональных целей. Эти меры не всегда популярны, но они бывают абсолютно необходимы, и граждане должны обладать достаточной информацией о том, что и для какой цели делается в их государстве. В истории известно немало таких примеров, и они всегда приносили пользу. Но подчеркнем еще раз: агитация и пропаганда не должны превращаться в средство манипуляции сознанием людей. Надежные гарантии против этого создают укрепление принципов демократизма, свобода слова, независимость средств массовой информации, безусловное право меньшинства свободно выражать свою точку зрения на события, происходящие в стране, и на политику, проводимую правительством.

Особо следует остановиться на методах морального воздействия. Существует распространенное мнение, и оно не лишено оснований, что мораль, политика, государственное управление - трудно сопоставимые понятия. Слишком много фактов подтверждают эту максиму. Однако абсолютной зависимости здесь нет и быть не может. Интуитивно граждане государства всегда стремятся к тому, чтобы ими управляли честные люди. Это стремление выразил крылатой фразой Томас Джефферсон: «Единственное качество, достаточное для управления обществом и государством, это - честность». Александр Никитенко с горечью констатировал: «Редко

власть принадлежит умнейшим, еще реже людям честным. Но людям того и другого рода вместе - почти никогда». Поэтому уповать на то, что вдруг все или большинство управленцев станут, ни с того ни с сего, пользоваться только нравственными методами и средствами, является опасной иллюзией.

В свое время Марксом была выведена зависимость между нравственностью и интересом. Стало быть, чтобы управлять в соответствии с нормами морали, достигать целей государственного управления нравственными средствами, люди, стоящие у власти, должны быть заинтересованными в том, чтобы поступать нравственно, потому что безнравственные действия объективно должны противоречить их личному интересу. Сказанное отнюдь не означает, что проблема нравственного воспитания, таким образом, уходит на второй план и утрачивает свою актуальность. Однако полагаться только на добросовестность и порядочность каждого управленца, значит подвергать государство и его граждан серьезной опасности. Вместо того, чтобы заниматься мало продуктивным морализаторством, нужно создавать ту обстановку социальной необходимости, в которой нравственное поведение и личный интерес совпадают. Нравственное воспитание людей, в том числе и управленческих кадров, не должно носить абстрактного характера, а должно основываться на безусловном требовании уважать человека как абсолютную ценность. Для этого должны создаваться и определенные условия. Несколько поколений советских людей воспитывались на примерах нравственного подвига людей, которые при внимательном рассмотрении просто вынуждены были исправлять ситуацию, созданную разгильдяями и непрофессионалами или откровенными проходимцами и карьеристами.

Среди методов морального воздействия весьма продуктивны поощрения и нравственное осуждение. Последнее нередко имеет большее воздействие, чем административное или иное наказание. Однако применение этих методов требует известных умений и навыков, которые детально разработаны в педагогике, психологии, теории управления. Они требуют специального и профессионального рассмотрения.

Методы нравственного руководства требуют также создания определенного морального климата, который характеризуется доминирующими установками.

Во-первых, и прежде всего, это патриотизм. Он заключается не в том, чтобы слепо восторгаться всем отечественным, а в том, чтобы стыдиться того, что дискредитирует Отечество: производства плохой продукции, принятия опрометчивых решений и т.д. Долг перед отечеством - это нравственный стыд за бездеятельность или деятельность, приносящую ущерб своему государству.

Во-вторых, утверждение духовных ценностей, важнейшей среди которых является уважение к человеку, его достоинству, правам и свободам. Уважение к человеку должно стать жизненной позицией того, кто, так или иначе, причастен к управлению людьми, обществом и государством. Именно позицией, потому что теоретически об этом знает каждый. Но нравственной максимой личного поведения эта очень простая, на первый взгляд, истина может стать только в результате собственного открытия, к которому человек идет иногда долгие годы через многие жизненные испытания, используя опыт общения и работы с людьми.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Рассматривая функции и методы осуществления государственного управления, следует иметь в виду и средства. Например, метод убеждения в качестве средства использует, в

частности, аргументацию. Метод контроля в качестве средства предполагает ревизии, справки, отчеты, проверки и т.д. Нравственные методы в качестве средств предполагают дисциплину, порядок и определенный режим.

При выработке масштабных управленческих решений следует избегать тенденциозности в оценках аргументов оппонировающей стороны, столь присущей российскому менталитету. Для современной России это особенно важно, поскольку принципы, в соответствии с которыми замыслены современные реформы, не вписываются в политическую и экономическую ситуацию, в которой она оказалась. К тому же и спектр противоборствующих сил на ее политической арене достаточно широк и противоречив. Эти обстоятельства требуют от субъекта государственного управления особого внимания к общественной оценке проводимых социальных преобразований, к выбору наиболее приемлемых организационных форм для их претворения в жизнь. В выборе организационных форм большую роль играет политическая интуиция, основанная, прежде всего, на глубоком понимании существа решаемых проблем. Политическая мудрость заключается не в том, чтобы заставить любыми способами осуществить директивное указание, а в том, чтобы в ходе рациональной дискуссии остановиться на наиболее перспективном и приемлемом варианте решения проблемы, избежать ее упрощения, заранее блокировав контраргументы оппонировающей стороны. Политическая практика изобилует примерами того, что при принятии решения государственного масштаба искусственно создаются условия, облегчающие прохождение заранее выдвинутой управленческой модели и затрудняющие обсуждение и принятие других вариантов.

Формы государственного управления по большей части выступают не в «чистом» виде, а в комплексном сочетании. Организационные формы подкрепляются принятием соответствующих решений, имеющих определенные правовые последствия. Правовые формы нуждаются в организационной упорядоченности их общим требованием к средствам, которыми руководствуется субъект государственного управления в демократическом, правовом социальном государстве, выступает их соответствие целям этого государства, следовательно, они должны быть гуманными, правовыми, нравственными. Достижение цели любыми средствами, в том числе и несправедливыми, не может быть приемлемым в современном обществе. Размышления о средствах государственного управления, о взаимоотношениях государства и общества, о соотношении целей и средств их достижения содержатся во многих исторических памятниках Древней Индии, Китая, Вавилона, а также в Библии, Коране, Слове Будды, других религиозных источниках, трудах классиков античности, мыслителей эпохи Возрождения. Огромный вклад в исследование средств государственного управления внесли Н. Макиавелли, Д. Локк, Т. Гоббс, Ш. Монтескье, представители отечественной и зарубежной политической и правовой мысли последующих эпох.

В наше время данная проблема из академической сферы переместилась в плоскость реальной политики и управленческой практики. Способы достижения целей государства все больше становятся под контроль гражданского общества. Они осуществляются через представительные органы власти через институты непосредственной демократии, организационно-правовые формы гражданского контроля, а также с помощью организационно-технических средств, средств массовой информации, коммуникации, сбора и обработки информации, подготовки и проведения мероприятий и др.

### ЛИТЕРАТУРА.

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М., 1997.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственного управления. - М., 1980.
3. Бурков В.Н., Ириков В.А. Модели и методы управления организационными системами. - М, 1994.
4. Виханский О.С. Стратегическое управление. - М., 1995.
5. Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. -М.,1987.
6. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления: Учебное и научно-практическое пособие. - М., 2002.
7. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. В 2 т. / Пер. с англ. - М., 1981.
8. Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. - М., 1987.
9. Методы и формы государственного управления. - М., 1977.
10. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. — Ростов н/Д, 1997.