**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТИЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 5

1.1. Понятие стиля государственного управления 5

1.2. Особенности изменения стиля государственного управления 8

1.3. Элементы и свойства стиля государственного управления 12

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТИЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ 19

2.1. Распределение и регламентация управленческой деятельности 19

2.2. Усиление организованности управленческих процессов 25

2.3. Резервы рационализации стиля государственного управления 32

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 41

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 43

# ВВЕДЕНИЕ

Сегодня политики все более навязчиво указывают на необходимость совершенствования стиля государственного управления. Так, отмечается, что Беларуси нужны принципиально новые стили государственного управления, новые формы коммуникации и социального общения органов власти и граждан. Такого же мнения и придерживаются в Российской Федерации, что подтвердил первый вице-премьер РФ Сергей Иванов на заседании правительственной комиссии по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта. Так, С.Иванов отметил, что задача повышения эффективности деятельности органов власти, перехода на новый качественный уровень их взаимодействия между собой, а также с гражданами и организациями, сегодня стоит как никогда остро. "И решить ее можно только за счет внедрения современных информационных технологий. Это поможет существенно повысить качество выполнения органами власти своих полномочий, улучшить и расширить спектр предоставляемых гражданам услуг и, в конце концов, снизить затраты на осуществление властных функций", – отметил С.Иванов.

Совершенствование стиля государственного управления в практическом аспекте обычно начинается с комплексного анализа, оценки и сочетания двух моментов: человеческого потенциала, сосредоточенного в органах государственной власти и местного самоуправления (вообще и в каждом из них конкретно), целей государственного управления с наличными управленческими ресурсами. Главное здесь: определение реального состояния управления и управленческого потенциала. Если стиль государственного управления не хочет быть иллюзорным, призрачным, мнимым, он должен опираться на объективные основания, отличаться реалистичностью.

Существует актуальная проблема распределения совокупного управленческого потенциала по вертикали и по горизонтали иерархической управляющей системы, которая носит как институциональный характер (связана с правовым регулированием функций и полномочий), так и сугубо человеческий, обусловленный уровнем подготовки персонала управления.

Цель: исследовать проблемы совершенствования стиля государственного управления Республики Беларусь.

Задачи:

1. Осуществить анализ литературы по проблеме совершенствования стиля государственного управления Республики Беларусь.

2. Обозначить особенности стилей государственного управления в Республике Беларусь.

3. Определить направления и пути совершенствования стиля государственного управления Республики Беларусь.

Предмет исследования: проблемы совершенствования стиля государственного управления.

Объект исследования: государственное управление.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТИЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

# 1.1. Понятие стиля государственного управления

Стиль руководства – относительно устойчивая система способов, методов и форм практической деятельности руководителя. Кроме того, под стилем управления понимают манеру и способ поведения руководителя в процессе подготовки и реализации управленческих решений.

Все определения стиля управления сводятся к совокупности характерных для руководителя приемов и способов решения задач управления, т.е. стиль – это система постоянно применяемых методов руководства.

Как видно, стиль и метод руководства существуют в определенном единстве. Стиль представляет собой форму реализации методов руководства, принятую данным руководителем в соответствии с его личными, субъективно-психологическими характеристиками.

Каждому из сложившихся методов руководства адекватен вполне определенный стиль управления. Это значит, что каждый метод для своей реализации нуждается в личностях, обладающих вполне определенными качествами.

Для авторитарного (автократического) стиля характерна централизация власти в руках одного руководителя, требующего, чтобы обо всех делах докладывали только ему. Данному стилю присущи ставка на администрирование и ограниченные контакты с подчиненными. Такой менеджер единолично принимает (или отменяет) решения, не давая возможности проявить инициативу подчиненным, категоричен, часто резок с людьми.

Для автократа характерны догматизм и стереотипность мышления. Все новое воспринимается им с осторожностью или вообще не воспринимается, так как в управленческой работе он практически пользуется одними и теми же методами. Т.е. вся власть сосредоточена в руках руководителя-автократа.

Руководитель, использующий преимущественно демократический стиль, стремится, как можно больше вопросов решать коллегиально, систематически информировать под чиненных о положении дел в коллективе, правильно реагирует на критику. В общении с подчиненными предельно вежлив и доброжелателен, находится в постоянном контакте, часть управленческих функций делегирует другим специалистам, доверяет людям. Требователен, но справедлив. В подготовке к реализации управленческих решений принимают участие все члены коллектива.

Руководитель с либеральным (невмешательским) стилем руководства практически не вмешивается в деятельность коллектива, а работникам предоставлена полная самостоятельность, возможность индивидуального и коллективного творчества. Такой руководитель с подчиненными обычно вежлив, готов отменить ранее принятое им решение, особенно если это угрожает его популярности. Отличает либералов безынициативность, неосмысленное исполнение директив вышестоящих органов управления.

В чистом «академическом» виде не выступает ни один стиль руководства. Нередки случаи, когда форма и содержание действий руководителя далеко не совпадают между собой. Например, авторитарный, по сути, руководитель внешне ведет себя вполне демократично. Использование того или иного стиля руководства обусловлено целым рядом социально-психологических факторов: спецификой наличной ситуации, своеобразием решаемых задач, квалификацией и сработанностью членов коллектива, их личностными особенностями и прочее. Совершенно очевидно, что в ситуации на грани экстремальной даже от очень демократичного руководителя потребуется жесткость в управлении группой. В то же время спокойное течение событий способно пробудить даже в самом отъявленном автократе более «мягкие» формы руководства. Очевидно также, что для управления людьми, имеющими высокую квалификацию, большой опыт совместной работы и достаточно высокий уровень сплочения, потребуются иные методы и формы управления, нежели в том случае, когда руководитель взаимодействует с людьми, чьи индивидуальные и групповые показатели носят диаметрально противоположный характер. В качестве критерия применимости одного из стилей руководства выступает единственный показатель – групповая эффективность.

Другой стилевой вариант соврем, эффективного руководства – соучаствующее (или партисипативное) управление: регулярные совещания руководителя с подчиненными; открытость в отношениях между руководителем и подчиненными; вовлеченность подчиненных в разработку и принятие организационных решений; делегирование руководителем подчиненным ряда полномочий; участие рядовых работников, как в планировании, так и в осуществлении организационных изменений; создание особых групповых структур, наделенных правом самостоятельного принятия решений; предоставление работнику возможности автономно разрабатывать те или иные проблемы, формулировать новые идеи и таким образом вносить вклад в развитие инновационных процессов.

Согласно «вероятностной модели», эффективность стиля руководства опосредована степенью контроля руководителя над ситуацией, в которой он действует. Ситуация в модели представлена гремя параметрами: степенью благоприятности отношений руководителя с подчиненными; величиной позиции власти (влияния) руководителя в группе (имеются в виду его возможности в контроле за действиями подчиненных и использовании различных средств стимулирования их активности); структурой групповой задачи (включающей четкость поставленной цели, пути и способы ее достижения, наличие множественности решений и пр.). Совокупная количественная оценка (по специально разработанным шкалам) всех перечисленных выше параметров позволяет судить о величине осуществляемого руководителем ситуационного контроля, т.е. о степени владения им ситуацией функционирования группы.

Таким образом, стиль руководства всегда соотнесен с эффективностью функционирования возглавляемого руководителем коллектива, связь между стилем руководства и эффективностью обусловлена особенностями коллектива, спецификой решаемых задач и пр. Судить об эффективности стиля руководства можно лишь исходя из учета наличных условий его реализации.

# 1.2. Особенности изменения стиля государственного управления

Как государственному и муниципальному служащему, государству, государственному и муниципальному органу заработать на системной технологии? Ответ – научиться производить системные и технологичные государственные и муниципальные услуги, точно отвечающие запросам бизнеса и населения.

Для этого надо стать системным технологом государственного управления в смысле настоящего проекта. Так, практика государственного управления – это технология, философия государственного управления – это основа создания технологий практики.

Для решения проблемы целостности государственной службы нужны, как Вы знаете, целостные технология и философия государственного управления.

А на самом деле суть государственного управления России – отсутствие целостности и в практике и в философии. Государственное управление России – эклектическая совокупность приемов и методов государственного управления СССР, противоестественной формулы «государство – эффективный менеджер», государственного управления зарубежных стран.

Весь этот набор приемов и методов очень неэффективен на практике. Теряется Ваш имидж, как государственного служащего, под угрозой карьера и будущее благополучие.

Поэтому необходимо изменить суть государственного управления России и перейти к целостной практике и философии государственного управления.

Практика государственного управления, если она целостна – это системная технология, основа создания системной технологии – системная философия.

Как создать системную философию и системную технологию государственного управления – примените настоящий проект.

Изучив и применяя рекомендации настоящего проекта, Вы становитесь системным технологом государственного управления = это «на голову выше» Вашей прежней квалификации.

Когда Вы владеете единой универсальной системной технологией – успех и высокое качество Ваших государственных услуг обеспечено.

Эффективность государственного управления повысится «в разы», если превратить Ваши государственные услуги, которые Вы реализуете от имени государства, в системные и технологичные услуги.

Ваш заработок, Ваш имидж, Вашу карьеру, Ваше будущее благополучие Вы заработаете и умножите, если Вы владеете методом системной технологии!

Если этим методом владеют все Ваши сотрудники, Вы многократно усиливаете друг друга и весь коллектив государственного органа. Вы примените системные технологии деловых бизнес-процессов Вашего государственного органа. Изменится к лучшему психология коллектива.

Всегда готовы Вас проконсультировать и обучить методу системной технологии государственного управления. Начните с данной работы. Освойте секреты системной технологии государственного управления.

* Необходимость изменения самой сути государственного управления, «государство – эффективный менеджер». Во многих публикациях и документах, посвященных административной реформе, напр, в аналитическом обзоре НИСИПП, отмечена необходимость изменения самой сути государственного управления.[1] Причина общеизвестна – система государственного управления все менее и менее отвечает современным и будущим потребностям выживания, сохранения и развития России. Основной вопрос – какова необходимая суть государственного управления и как изменять суть государственного управления в направлении от существующей к необходимой. В данной статье описывается один из ответов на этот вопрос, кратко сформулированный в начале статьи. Известно, что в основу проводимых административных реформ, как в развитых, так и в развивающихся странах, в том числе и в России, легла «новая концепция государственного управления». На смену государству-администратору будет построено государство – эффективный менеджер, эффективность которого, по замыслу, будет не хуже эффективности корпорации – менеджера. Принятие на вооружение методов «государственного менеджмента» свидетельствует о желаемом движении в направлении превращения государства в крупную, эффективно функционирующую корпорацию. Направление, хоть и не описано в смысле новой конструкции государственного управления и технологий производства и внедрения этой конструкции, все-таки понятно, а результаты и ограничения – неясны. Насчет крупной – понятно, а вот насчет эффективно функционирующей – неясно, так как результат проводимой административной реформы не описан, ограничения в заимствовании методов менеджмента корпораций – также. Неразрешимым является, например, закономерно возникающий вопрос – останется ли по окончании определенного этапа административной реформы государство естественным монополистом в сфере государственного управления или нет. И, если будет монополистом, то кто будет регулировать его деятельность? И как будут регулироваться другие монополисты в сфере государственного управления? Каков результат административного реформирования в целом и на каждом его этапах – неясно. Каковы критерии количественного и качественного сравнения эффективности государственного управления на разных этапах реформирования – неясно. Другими словами, отсутствуют как теория, описывающая проблемы, цели, методы и результаты нового государственного управления, так и методология и методики ее внедрения в систему государственной службы России, как института российского государственного управления. По своей сути, теоретически поставлена задача – догонять крупные корпорации по менеджменту, объясняемая успешностью этих корпораций. Надо заметить, что такое изменение сути государственного управления не приведет к построению эффективного государства. Конечно, из сферы менеджмента крупных, средних и мелких корпораций, неправительственных организаций, партий, общественных объединений, фондов и других коммерческих и некоммерческих организаций можно многие технологии объяснять, преобразовывать и использовать, как несомненно полезные для государственного управления.
* Построению целостного государства посвящена общая теория государственного системного управления, созданная, как уже упоминалось, на основе авторского метода системной технологии.[3] Внедрение системной технологии позволило бы создать модели опережающего, системного и технологичного целостного государственного управления. Это уровень менеджмента, к которому корпорации еще не пришли. Системная технология – наивысший «технологический уклад» управления и любой другой деятельности.

На взгляд автора, на формирование и развитие целостности системы государственного управления влияют три взаимосвязанных фактора:

* + Политико-идеологический. Влияет на формирование целостной государственной идеологии, а также политик, программ и проектов ее осуществления в среде государственных служащих, государственных органов и уровней государственной службы. Направлен на формирование и развитие политико-идеологической целостности государственной системы.
	+ Организационно-административный. Влияет на формирование целостной системы организации деятельности государственных служащих, а также соответствующих административных механизмов ее реализации в среде государственных служащих, государственных органов и уровней государственной службы. Направлен на формирование организационно-административной целостности государственной системы.
	+ Профессионально-технологический. Влияет на формирование целостной системы профессиональной деятельности государственных служащих, а также соответствующих системных механизмов ее реализации в среде государственных служащих, государственных органов и уровней государственной службы. Направлен на формирование профессионально-технологической целостности государственной системы.

Эти факторы представляют собой единую систему воздействия, в которой ключевым является профессионально-технологический фактор. Он оказывает ключевое влияние на формирование результатов политико-идеологического и организационно-административного факторов воздействия на целостность государственной системы. Собственно вопросы политико-идеологического и организационно-административного факторов, степень их целенаправленной сформированности здесь не рассматриваются.

# 1.3. Элементы и свойства стиля государственного управления

Среди факторов рационализации государственного управления очень важное место занимает его стиль: продуманное и согласованное взаимодействие управленческих элементов и человеческого потенциала. По существу, через стиль своего функционирования управляющая система оказывает влияние на многообразные общественные отношения, процессы и взаимосвязи, реализует свои целеполагающие, организующие и регулирующие потенции.

Стиль государственного управления – явление сложное, многоэлементное, системное. Он основан на определенном синтезе социальных, организационных, нормативных, информационных и технических параметров государственного управления, то есть, в известной мере, на объективных началах, с одной стороны, и генофонда, интеллектуального развития, социально-психологических сил и исторического опыта человеческого потенциала, короче, субъективного фактора, вовлеченного в управление, – с другой. Можно утверждать также, что стиль представляет собой специфическое отражение в особой управленческой сфере общества единства объективного и субъективного. Его нельзя анализировать по принципу "или – или", а можно только в динамическом взаимодействии социальных, материальных и идеальных элементов управления с живым, полнокровным, страстным человеческим субстратом управляющей и управляемой систем. Именно через стиль проявляет себя управление не только как наука, но и искусство, не только педантичный силлогизм, но и горячая интуиция, не только опыт, но и эвристическое чутье. Стиль дает возможность каждому участнику управления, опираясь на установленные структуры, нормы, формы, методы и другие элементы управления, в полной мере раскрыть свою творческую, созидательную сущность.

Под стилем государственного управления, думается, следует понимать реально используемую систему социально эффективных и постоянно развивающихся способов, средств, форм и методов повседневного функционирования должностных лиц и в целом органов государственной власти и местного самоуправления, основанную на соответствующих принципах и обеспечивающую рациональное и демократическое ведение управленческих дел. Его отличие от стиля работы в других сферах общества усматривается, прежде всего, в следующем: а) социальная активность должностных лиц и соответствующих органов связана с применением государственно-властных полномочий либо опорой на них; б) такая активность четко и довольно полно нормативно регламентирована и протекает в установленных формах и процедурах; в) своей целью эта активность имеет формирование и реализацию управляющих воздействий.

Но многогранность источников, дающих тот или иной стиль государственного управления, зависимость стиля от общественно-политического, целевого, функционального и организационного устройства государственного управления постоянно недооцениваются. Стиль трактуется некоторыми как нечто автономное, самостоятельное, действующее лишь по каким-то своим собственным закономерностям.

В иных подходах, рассматривающих стиль как совокупность приемов, способов, методов функционирования государственных органов, должностных лиц акцент делается преимущественно на самих элементах их деятельности (на содержании, роли, возможностях, управленческом влиянии и т.д.). Анализируется стиль в отрыве от его носителя – человека. В результате упрощается проблема: достаточно, мол, сформулировать наиболее целесообразный набор элементов стиля государственного управления, научить ему и заставить обладать им – и управление будет эффективным. Как будто в набор элементов стиля управления можно легко подставить любого человека, и он проявит себя. Набор, конечно, важен, нужен, но социально-психологические характеристики человека накладывают на него исключительно рельефный отпечаток.

Существуют точки зрения, в соответствии с которыми идет психологизация стиля управления, когда все сводится к качествам человека, особенно волевым, его напористости, энергии, силовым потенциям. Абсолютизируется субъективная сторона управления в ущерб объективной. На практике это ведет к тому, что основным в совершенствовании стиля управления видится поиск и подбор "сильной" личности на государственную должность, особенно руководителя. Такой крайне психологизированный подход помимо воли его приверженцев способствует процветанию волюнтаризма, субъективизма, иногда произвола в управлении. Бесспорно, человек – главная, центральная фигура в управлении, но общество нс может полагаться только на добрые качества того или иного человека, тем более занимающего руководящую должность. Оно должно иметь твердые гарантии, надежные механизмы и регуляторы, которые бы непременно (при любых условиях) обеспечивали деятельность этого человека (должностного лица) в необходимом направлении и в социально признанных формах, методах и процедурах.

Поэтому, каким бы ни был стиль государственного управления по своим свойствам (о чем чуть ниже), он должен состоять из следующих, необходимых для него элементов:

а) целевых, функциональных и организационных характеристик органов государственной власти и местного самоуправления, которые определяют их место и правовой статус в иерархии управляющей системы государственного управления;

б) юридически закрепленных и, соответственно, практически используемых форм, методов и процедур управленческой деятельности органов управления и их должностных лиц;

в) реально проявляемых общекультурных, профессиональных и личностных качеств должностных лиц, посредством которых формируются социально-психологические механизмы управления.

Стиль государственного управления во многом близок к политическому режиму (III. 15.1) и в существенных своих свойствах производен от него, хотя в нем есть свои нюансы и самостоятельные проявления, поскольку политический режим обслуживает интересы власти, более узко – интересы властей предержащих, а стиль управления призван придать государственному управлению необходимые для него рациональность и эффективность. Власть всегда более конъюнктурна, чем управление, воспроизводящее в себе управляемую систему, причем и тогда, когда управление делает это на низком уровне, что заметно по состоянию общества и способам решения его проблем.

Свойства стиля государственного управления создаются акцентом в названных элементах и комбинациями из них. Исходя из этого в научной литературе выделено несколько разновидностей стиля управления: директивный (административно-директивный, автократический), демократический (коллегиальный, кооперативный) и либеральный. Директивным признается стиль, который отличается чрезмерной централизацией власти, приверженностью к единоначалию в гипертрофированных формах, самовластным решением большинства не только крупных, но и сравнительно мелких вопросов жизни коллектива, сознательным ограничением контактов с подчиненными.

Демократический стиль предполагает предоставление подчиненным самостоятельности, соразмерной их квалификации и выполняемым функциям, подготовку и принятие решений при их деятельном участии, создание необходимых для выполнения работы предпосылок и справедливую оценку их усилий, уважительное отношение к людям и заботу об их потребностях. Либеральный стиль отличают отсутствие размаха в деятельности, безынициативность и постоянное ожидание указаний сверху, нежелание принять на себя ответственность за решения и их последствия, когда они неблагоприятны.

Кроме указанных, выделяют: стиль анархический, когда все пущено на самотек и каждый делает все, что хочет и как хочет; кампанейский стиль, при котором руководители, должностные лица от случая к случаю хватаются за дело, бурно проводят различные мероприятия, а потом успокаиваются и так до следующего приступа "активности" (кампании); волевой стиль, для которого характерны исключительно приказы, грубое психологическое давление, опирающееся на служебные зависимости. Различают также стиль общий и индивидуальный. Общий стиль – это, можно сказать, стиль нормативный, т.е. общепризнанный, проявляющийся в главных своих чертах повсеместно, в широких масштабах, стиль, разделяемый и поддерживаемый обществом. Под индивидуальным стилем понимается общий стиль, преломленный в соответствии с конкретными условиями управленческой деятельности и качествами соответствующих руководителей и должностных лиц. Глубочайшее влияние на индивидуальный стиль работы оказывают социально-психологические качества личности, что и характеризует его как определенное социально-психологическое явление.

Разумеется, что в чистом виде ни один стиль управления не проявляется. Чаще всего имеет место сочетание, смешение стилей при явном преобладании какого-либо одного. Естественно также, что свойство стиля управления, складывающегося в его системе и подсистемах, напрямую зависит от качеств лиц, занятых в управленческих процессах.

Исторический опыт показывает, что наиболее целесообразным, продуктивным и ориентированным на длительную перспективу является демократический стиль государственного управления. Именно он позволяет стабилизировать управленческие процессы и посредством них наладить рациональное и эффективное общественное развитие.

Среди свойств демократического стиля государственного управления можно назвать:

* глубокие, органические взаимосвязи органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами, что способствует познанию управляемых объектов, потребностей, интересов и целей жизнедеятельности людей, развитию в них понимания сущности и значения управленческих решений и действий, стимулированию во всей системе государственного управления отношений инициативности, творчества, активного соучастия в делах общества и государства;
* обширные возможности для введения научного знания в управленческие процессы и придания им необходимой целенаправленности, деловитости и влиятельности. Научность стиля государственного управления предполагает: а) широкое использование в государственном аппарате достижений общественных, естественных и технических наук; б) последовательное соблюдение в деятельности аппарата установленных наукой объективных закономерностей общественной жизнедеятельности; в) всемерное способствование со стороны аппарата развитию научно-технического прогресса и широкому внедрению его достижений в практику; г) соизмерение уровня деятельности аппарата с обоснованными наукой положениями, выводами и рекомендациями. В то же время сама научность создает условия для обоснованной целенаправленности и последующей деловитости – конкретного и системного решения управленческих задач;
* становление и поддержание во всей системе государственного управления подлинно гуманных взаимоотношений между руководителями и подчиненными, членами управляющих и управляемых объектов, коллективами, должностными лицами и гражданами, в результате чего права и свободы человека приобретают действительную реализацию.

Следует сказать и о том, что стиль государственного управления наглядно раскрывает степень освоения науки, искусства и опыта управления.

# ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТИЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

# 2.1. Распределение и регламентация управленческой деятельности

Совершенствование стиля государственного управления в практическом аспекте обычно начинается с комплексного анализа, оценки и сочетания двух моментов: человеческого потенциала, сосредоточенного в органах государственной власти и местного самоуправления (вообще и в каждом из них конкретно), целей государственного управления с наличными управленческими ресурсами. Главное здесь: определение реального состояния управления и управленческого потенциала. Если стиль государственного управления не хочет быть иллюзорным, призрачным, мнимым, он должен опираться на объективные основания, отличаться реалистичностью.

Существует актуальная проблема распределения совокупного управленческого потенциала по вертикали и по горизонтали иерархической управляющей системы, которая носит как институциональный характер (связана с правовым регулированием функций и полномочий), так и сугубо человеческий, обусловленный уровнем подготовки персонала управления.

В последние десятилетия в мировой управленческой мысли было сформулировано несколько теорий, по-разному относящихся к взаимоотношениям людей в управленческих процессах.

Еще в 60-х годах нашего века профессором Дугласом Макгрегором были обоснованы две концепции организации управления, основанные на различении типов людей: теория "X" и теория "Y". Согласно теории "X" средний индивид в силу своей природы не любит работать и при возможности стремится избежать труда; вследствие прирожденной неприязни к труду большую часть людей необходимо принуждать, контролировать, направлять или угрожать им наказанием, с тем чтобы они работали достаточно напряженно для достижения целей организации; средний человек предпочитает, чтобы им руководили, стремится избежать ответственности, сравнительно нечестолюбив и более всего предпочитает собственную безопасность.

По теории "Y" затраты физических и умственных усилий в процессе труда столь же естественны, как и в играх или на отдыхе; человек способен и будет сам себя контролировать, если он стремится к целям, в достижении которых он заинтересован; усилия, прилагаемые индивидом к достижению поставленных перед ним целей, пропорциональны ожидаемому вознаграждению за их осуществление; средний индивид при соответствующих подготовке и условиях не только принимает на себя ответственность, но и стремится к ней; способности ярко проявлять творческую фантазию, изобретательность и творческий подход к решению проблем организации свойственны, скорее, широкому, а не узкому кругу людей; в условиях современного производства интеллектуальные возможности среднего человека используются далеко не полностью.

Попыткой совместить указанные теории является теория "Z", которая исходит из целесообразности коллегиального принятия решений, при ответственности за принятое решение одного лица; значимости неформальных отношений, при которых все общаются со всеми; способности каждого человека действовать по своему усмотрению и работать автономно, без контроля, потому что он пользуется доверием использования самоконтроля и иерархических форм контроля.

Надо сказать, что, хотя за последующие годы управленческая мысль весьма продвинулась в поисках и введении в практику различных управленческих ресурсов, что особо заметно в области менеджмента, все же координатной сеткой, в рамках которой изыскиваются основные источники рационализации управления, остается человек. Его ресурс безграничен и возобновляем – это одна посылка. Человек предельно разнообразен, переменчив, каждый уникален – это вторая посылка. Добро и зло, позитивное и негативное в человеке соседствуют, в разной пропорции проявляются при разных обстоятельствах – третья посылка. Поэтому к распределению управленческой деятельности в рамках управляющей системы и формированию определенного стиля государственного управления нельзя подходить с абстрактных, умозрительных позиций и легковесно утверждать, что демократия, свобода, децентрализация, самостоятельность и т.п. представляют собой сплошное благо для управления. Все определяется качеством человеческого потенциала, вовлеченного в управление.

Вопрос состоит не в том (как это часто понимается), кто выполняет те или иные по характеру и объему управленческие функции и полномочия, а в том, как и с какими результатами, совершается эта деятельность. Многие исторические факты свидетельствуют, что попытки бездумной ломки общегосударственных органов управления, реорганизаций и трансформаций в среднем звене государственного управления, внедрения начал самоуправления на низовом уровне давали лишь одно последствие: потерю управляемости и "разбалансировку" общественных отношений. Только в XXв. в России подобных "сюжетов" было несколько, и очередной мы переживаем в его конце.

Прежде всего, распределение управленческой деятельности должно идти на основании управленческих потребностей и интересов, объективных закономерностей и организационных форм управляемых объектов. Именно этим объясняется, к примеру, та ситуация, при которой на уровне области, города или района постоянно удерживается определенный набор управленческих структур при любых формациях, укладах, революциях и реформах. Есть объективная структура общественной жизнедеятельности, и она требует соответствующей структуры государственного управления и управленческой деятельности. Пора бы здесь уйти от безмерного субъективизма, разрушающего только что установившиеся управленческие процессы.

Важным условием правильного распределения управленческой деятельности является ее ориентация на обеспечение реализации компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Причем имеется в виду распределение управленческой деятельности не только внутри органа, но и вне его, ибо существует общая заинтересованность в надлежащей реализуемости компетенции всех организационных структур. Не дело, когда вышестоящий орган видит, что нижестоящий орган не справляется с компетенцией, и относится к этому безразлично. В государственном управлении все системно взаимосвязано, и слабая деятельность одних органов непременно сказывается на других.

Распределение управленческой деятельности обусловлено также уровнем и новизной ее научно-технического обеспечения, наличием и состоянием освоения управленческих технологий. Здесь важно многое: типовые образцы документации; унифицированная система показателей, адекватно характеризующих качество и количество соответствующих явлений; создание организационных и технических условий для оперативной и точной передачи нужной информации через все структурные звенья, подразделения и органы, вовлеченные в данные процессы; компьютеронасыщенность служебных мест; применение идентичных методов, процедур и операций, анализа и характеристики изучаемых и программируемых объектов; актуальность методологии прогнозирования, программирования и планирования развития управляемых объектов и самих управленческих процессов и другое. И все это не для отчетов или теледемонстрации кабинетов с десятками телефонов, а для реального улучшения управления.

Большое значение в распределении управленческой деятельности имеет, наконец, действующая в системе государственного управления философия управления со своими символами, ценностями, традициями, из которой исходят и на которую опираются поведение и поступки людей. Такая философия может объединять и мобилизовать людей на решение крупных государственных проблем, на возвышение Отечества, а может и, наоборот, разъединять и противопоставлять должностных лиц и иных участников управленческих процессов друг другу и тем самым разрушать само управление. При "негативной" философии управления происходит не распределение управленческой деятельности, а ее развал. В таком случае ситуацию не исправляет даже авторитарный стиль управления.

Естественно, что распределение управленческой деятельности как в целом в управляющей системе, так и в каждом государственном органе тогда приобретает смысл и превращается в соответствующий стиль государственного управления, когда оно получает надежную правовую регламентацию. В отличие от правового регулирования организационной и функциональной структур, компетенции органов, форм, методов и процедур ее реализации, правовая регламентация стиля управления (управленческой деятельности) должностных лиц и других служащих государственного аппарата имеет своим объектом личную и коллективную деятельность персонала управления в рамках соответствующего органа государственной власти и местного самоуправления, связанную с реализацией его компетенции и поддержанием собственной жизнеспособности. Ее можно и должно рассматривать как одно из средств формирования и совершенствования научной организации управленческой деятельности.

Цель правовой регламентации стиля государственного управления состоит в закреплении, удержании и "тиражировании" лучших форм, методов, средств, способов, операций и процедур исполнения государственных должностей и реализации компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.

В связи с правовой регламентацией управленческой деятельности логично возникают весьма практические вопросы: что регламентировать, в каком объеме и в какой форме? В ряде научных суждений и практических рекомендаций порой просматривается стремление регламентировать и по содержанию, и по форме буквально каждый шаг или каждый час служащего аппарата. Такие попытки, однако, не приносили и не приносят искомого результата. Дело в том, что управленческая деятельность очень подвижна, переменчива, зависима от множества заранее непредвидимых обстоятельств и факторов, как внутренних, связанных с работоспособностью и жизнью служащих, так и внешних, определяемых запросами и состоянием окружающей среды. В государственных органах часто один работник заменяет другого или выполняет вроде бы не положенную по должности деятельность.

В этих условиях целесообразно сосредотачивать внимание лишь на описании комплекса вопросов, подлежащих ведению определенной должности (рабочего места в аппарате), и формах закрепления их анализа и оценки. Тогда в любое время можно воспользоваться результатами деятельности того или иного служащего, поручить кому-то другому продолжение данных функций, передать вопросы из ведения одного служащего другому. В результате создается "поле" маневра и для руководителя, и внутри самого управленческого коллектива. Кроме того, правовая регламентация управленческой деятельности должна быть таковой, чтобы она не бюрократизировала, не сковывала формальными запретами эту деятельность, а, наоборот, открывала простор для самостоятельности, инициативы, творчества, поиска все новых путей решения управленческих вопросов.

В среде ученых и руководителей также немало сторонников того, чтобы имелись инструкции либо положения по каждой должности с детальным описанием всего, что к ней относится. Думается, что это и невозможно осуществить в полном объеме и на должном уровне, и просто нецелесообразно. Сегодня управленческая деятельность даже в органах, построенных на принципе единоначалия, – дело коллективистское, осуществляемое большими или малыми управленческими коллективами и вовлеченными в управление гражданами, дело, в котором широко приняты взаимовыручка, взаимозаменяемость.

Следовательно, и регламентироваться оно должно таким образом, чтобы не разрушать, а именно развивать, укреплять коллективистские начала в управленческой деятельности, обеспечивать в ней комплексность и эффективность. Это не означает, что не надо индивидуализировать способы исполнения должностей или описывать конкретные должности, но такая индивидуализация (описание) должна вестись взаимосвязано в рамках определенного целого – структурного звена, подразделения, органа, их подсистемы. Необходимо в одном регламентационном акте рационально распределять совокупную управленческую деятельность и излагать как функции и правомочия по каждой должности (рабочему месту в аппарате), так и взаимосвязи и взаимозависимости между должностями, с тем чтобы каждый служащий знал и свою, так сказать личную, деятельность, и свое место в общей деятельности управленческого коллектива. Причем желательно, чтобы такой регламентационный акт имел у себя каждый служащий соответствующего структурного звена, подразделения, органа. В результате можно одновременно достигать нескольких целей: определять содержание и объем деятельности каждого служащего, оставлять широкое поле маневра управленческой деятельностью в органе, улучшать обмен информацией и опытом между служащими, обеспечивать взаимоконтроль за продуктивностью и качеством деятельности, формировать здоровые социально-психологические отношения в управленческом коллективе.

#

# 2.2. Усиление организованности управленческих процессов

Совершенствование стиля государственного управления предполагает постановку, анализ и решение многих проблем. Но если их попытаться обобщить, то можно свести к тому, что в этом процессе главное – организованность всего, что составляет управленческую деятельность. Именно организованность (в предметном, атрибутивном и функциональном аспектах) управляющей и управляемых систем способствует, прежде всего, рациональности и эффективности государственного управления. Это – начало начал.

Повторим кратко и в логической последовательности те моменты организации, о которых в той или иной мере уже говорилось. Начнем с государственной должности и рабочего места в органе государственной власти и местного самоуправления.

Должность нуждается в четком определении ее места и значения в структуре деятельности коллектива любого органа по реализации его компетенции. Для этого она сама должна быть четко организована с точки как зрения внутреннего содержания деятельности (объем, функции, полномочия, формы и методы деятельности, показатели и оценки ее, стимулы и санкции и т.д.), так и внешних взаимосвязей с другими должностями (линии подчинения, сотрудничества, информационного, технического и иного обслуживания). Кроме того, каждая должность в органе нуждается в оформлении в праксеологическом (кабинет, стол, стул, другие предметы интерьера, освещение, доступ свежего воздуха и т.д.) и эргономическом (телефон, узел связи с подчиненными, технические средства работы, микроЭВМ, дисплеи и т.д.) отношениях.

В современных условиях процесс совершенствования или создания должностей призван идти таким образом, чтобы открывать все более широкие возможности для самостоятельной, творческой и ответственной деятельности, способствовать самовыражению каждого человека, занимающего определенную должность. Как обоснованно писал польский ученый С. Ковалевски, если путем соответственно сформулированных задач и полномочий должностного лица в какой-то мере обеспечены условия для самовыражения, то тем самым мобилизуется мощный фактор мотивации, чего не сможет дать никакая формальная дисциплина. И далее: управленческая деятельность тогда обеспечивает принцип самовыражения, когда она: 1) соответствует способностям и влечениям исполнителя; 2) самостоятельна; 3) соответствует квалификации; 4) создает лучшие условия для самоконтроля; 5) обеспечивает влияние на формирование методов исполнения; 6) комплексна и разнообразна; 7) является понятным, нужным и полезным элементом более крупного и известного исполнителю целого; 8) наглядно способствует удовлетворению насущных общественных потребностей.

Следующая задача заключается в организации групп должностей или, иными словами, в организации звеньев и структурных подразделений органов. Традиционно в основу формирования должности и звена (структурного подразделения) ложится принцип специализации. В общем это обоснованно, но до известных социально-психологических пределов, переход через которые резко снижает интерес к исполнению должностей. Учитывая все возрастающие требования к комплексности управления, сегодня можно ставить вопрос о том, что не только должность по своему содержанию должна становиться все более разнообразной, но и структурное звено, подразделение в плане содержания решаемых вопросов тоже должно быть все более комплексным. Речь идет, в общем, о горизонтальной концентрации управленческих функций. Подобная концентрация имеет ряд преимуществ: делает содержательной, насыщенной и интересной управленческую деятельность, способствует взаимообмену информацией, знаниями и опытом, обеспечивает безболезненное замещение отсутствующих, усиливает влияние взаимного контроля, повышает надежность информации, сокращает расстояние между руководителями и исполнителями, улучшает межличностные контакты и способствует позитивному решению многих вопросов совершенствования стиля государственного управления.

Между прочим, выбор горизонтального расчленения, "поля" структурного звена (подразделения) органа о многом говорит. Он свидетельствует о понимании сущности управления и управленческих процессов, ибо чем меньше у руководителя подчиненных, тем больше он их опекает, лишает самостоятельности и ответственности и тем меньше в звене реализуется внешних управленческих функций. Он демонстрирует также правильность распределения мощности аппарата органа между руководящим и исполнительским составом, поскольку, чем больше в органе руководящих должностей, тем больше передаточных "узлов" и меньше возможностей для серьезной исполнительской деятельности (ведь, как правило, начальники не очень склонны непосредственно вести дела, – их деятельности скорее присущ метод получения – передачи указаний). Сказывается здесь и уровень демократизма в организации органа: чем сложнее вертикальная структура, тем больший разрыв между первым руководителем и исполнительским составом и сложнее их контакты.

Конечно, в горизонтальном расчленении структурного звена (подразделения) органа, да и самого органа, если он небольшой, действует важное ограничение – норма управляемости. Критериями последней являются: а) реальный объем внимания и других интеллектуальных качеств, которыми обладает средний руководитель, выражающийся, в частности, в частоте и количестве информации, которую он способен удержать в памяти и обработать; б) гарантированность квалифицированного решения вопросов, входящих в сферу деятельности возглавляемого звена или подразделения. Исходя из отечественной и зарубежной практики, можно признать, что норма управляемости в среднем составляет: один руководитель на семь непосредственно подчиненных (1:7), с возможными вариациями в зависимости от уровня и сложности управленческих процессов в пределах от 5 до 9 человек.

Еще одна задача усматривается в организационном обеспечении исполнения должности руководителя. Организация деятельности руководителя играет решающую роль в формировании определенного стиля функционирования возглавляемого им органа, подразделения или звена. По этой причине анализу возникающих здесь вопросов в научной литературе уделяется значительное внимание. В частности, многие полагают, что должность руководителя должна быть организована так, чтобы она одновременно позволяла: постоянно вырабатывать, чувствовать и обеспечивать стратегию управленческой деятельности, вести ее к строго намеченным целям; способствовать правильному распределению времени на рассмотрение и решение срочных (оперативных) и важных (определяющих, перспективных) дел; обеспечивать выявление проблем, а не только их симптомов; создавать условия для сохранения свободы маневра при выборе вариантов решений и распоряжении ресурсами; правильно распределять задачи, поручения и координировать деятельность подчиненных; поддерживать широкие контакты с окружающей средой и получать от нее нужную информацию; обоснованно группировать возникающие задачи в зависимости от их источника и актуальности.

Правильное исполнение должности руководителя важно и по социально-психологическим основаниям: позволяет поддерживать работоспособность в течение дня, сохранять настроение, передавать в процессе контактов уверенность, ясное понимание проблем, формировать в коллективе нужный микроклимат. Руководитель обязан всегда находиться в состоянии равновесия "духа", поскольку вся его деятельность – это общение с людьми, при котором его самочувствие активно передается другим. Американские авторы рекомендуют руководителям при управлении людьми придерживаться таких правил: поддерживать у подчиненных чувство самоуважения; концентрировать внимание на проблеме, а не на личности; использовать метод подкрепления, т.е. выработки у человека ожидания положительной, поощрительной реакции за хорошее выполнение поручений; активно, с интересом слушать; выдвигать ясные требования и придавать определенность, надежность контактам с работниками.

Сложность управленческих процессов, необходимость их постоянной координации, демократизм форм и методов государственного управления обусловливают широкое применение в управленческой практике совещаний, целями которых являются сбор, обмен, синтезирование информации, генерирование идей, обсуждение различных научно-технических, организационных, экономических, социальных вопросов, принятие коллегиальных решений, постановка задач подчиненным. Результативность совещаний определяется несколькими условиями: административно-правовыми, связанными с компетенцией соответствующего совещания (что оно может?), организационно-функциональными, выражающимися в характере его подготовки и порядке проведения (готово ли оно и использованы ли его возможности?), социально-психологическими (заинтересованы ли участники в данном совещании?), физиологическими (каково самочувствие участников, их способность выдавать и усваивать информацию?), техническими (вооруженность средствами записи и фиксации информации). Разумеется, совещание тогда принесет желаемый эффект, когда все условия в равной мере будут соблюдены. Поэтому при подготовке совещания необходимо четко определять, что требует обсуждения, когда провести совещание, кто должен в нем участвовать, как следует провести обсуждение вопросов, вынесенных на совещание.

Исследователи, занимающиеся вопросами повышения эффективности совещаний, рекомендуют: не проводить совещания часто и по мелким вопросам (это раздражает участников, особенно постоянных, и расхолаживает их); выносить на совещание не более двух-трех вопросов, притом, тематически взаимосвязанных между собой; приглашать на совещания только тех лиц, которые непосредственно заинтересованы в обсуждаемых вопросах или соприкасаются с ними (на совещании должны быть участники, а не присутствующие); ограничить круг участников с тем, чтобы все могли принять участие в обсуждении; с повесткой дня совещания знакомить заранее, чтобы у потенциальных участников было время подготовиться к нему; совещание проводить в форме свободной дискуссии, диспута, "мозговой атаки" с вовлечением всех участников (наиболее продуктивны те совещания, которые проводятся в первой половине дня, пока люди не устали, продолжительностью не свыше 2–3 часов, с обязательным перерывом для отдыха, свободного обмена мнениями и подготовки к выступлениям); совещание протоколировать и завершить подведением итогов обсуждения и утверждением для действия общевыработанной точки зрения.

При проведении совещаний и иных подобного рода организационных мероприятий (активов, слетов, конференций, симпозиумов, коллоквиумов и т.д.) особого внимания заслуживает вопрос об их целесообразности. К сожалению, в практике управления этого вопроса никто не ставит: для любого руководителя созывать совещания проще всего, тем более, что таким образом часто демонстрируется его "активность"; никто не считает экономическую сторону совещаний, связанную с отрывом людей от работы, их переездами, проживанием в гостиницах и т.п.; еще меньше задумываются над социально-психологическими издержками; не выявляется и не оценивается тот реальный управленческий импульс, который порождается совещаниями и влияет на управляемые процессы. Дальнейшее совершенствование стиля государственного управления поэтому, прямо предполагает анализ и оценку каждого совещания с точки зрения целесообразности, экономичности и управленческой эффективности. Возможно, что и практика проведения организационных мероприятий нуждается в определенной регламентации.

Усиление организованности управленческой деятельности во многом зависит, далее, от изучения, обобщения, оценки, распространения и использования того опыта, который вырабатывается, отшлифовывается и накапливается в ее процессах. Опыт – великое достояние управления. С одной стороны, он является результатом практических испытаний, проверок, опробований на деле разнообразных управленческих элементов. Только опыт свидетельствует о том, как действуют те или другие элементы, как они реально вписываются в управленческие процессы, что дают при реализации управленческих целей и функций. С другой стороны, творчески мыслящие, инициативные, одаренные должностные лица всегда привносят в исполнение своих должностей что-то новое, переосмысленное, оригинальное, нестандартное. Важно постоянно изыскивать образцы качественной управленческой деятельности, изучать секреты ее высокой отдачи, закреплять их в традициях, навыках, символах и других нормах управления и активно популяризовать.

К концу XX века накоплен огромный как национальный, так и мировой опыт различных видов и социальных типов управления. Пройдены этапы монархических форм правления, диктаторских политических режимов, войн и кризисов, каждый из которых чем-то обогащал человечество, даже в негативном плане, Более 50 послевоенных лет углубляется понимание достоинств и слабых сторон демократии и отрабатываются механизмы ее рационализации и повышения эффективности. Созданы и выверены на практике многие управленческие технологии. Известны, в общем-то, правовые способы обеспечения управления, процедуры и критерии отбора и развития персонала управления. Активно продвигается компьютеризация работы с управленческой информацией. Понятна роль стимулирования и ответственности в достижении необходимых управленческих результатов. Не хватает порой одного: желания и воли всем этим овладевать. Думается, что в данном вопросе нельзя полагаться только на стремление индивидуума изучить что-то, для него лично важное. Освоение опыта управления должно быть организовано и стать обязательным атрибутом стиля государственного управления. Тем более, что в будущем человечество и все страны ждут проблемы большей сложности. Без высокой организованности управленческих процессов к ним просто не подступить.

# 2.3. Резервы рационализации стиля государственного управления

Надо сразу сказать, что резервы рационализации стиля государственного управления содержатся в каждом управленческом элементе (цели, функции, структуре, форме, методе и т.д.) и в каждом управляющем компоненте (системе и подсистеме органов, отдельном органе, любом должностном лице). Речь идет лишь о некоторых резервах (направлениях развития) стиля государственного управления, которые наиболее очевидны, обширны и легко вводимы в практику.

Прежде всего, это ориентация управленческой деятельности на управляющие воздействия. Надо, наконец, понять, что реальность, действительность, "бытие" управления проявляются только и исключительно в управляющих воздействиях на соответствующие процессы. Если есть управляющее воздействие, которое на самом деле поддерживает процесс (то ли в субъектах, его компонентах, то ли в управляемых объектах) в определенном, лучше всего в оптимальном, состоянии, изменяет, преобразовывает, развивает его, то, значит, существует и управление. Если же нет управляющего воздействия, не доходит оно до процесса, не задевает его, то и нет управления, несмотря на обилие принятых решений, проведенных организационных мероприятий, волевых усилий руководителей. Управленческая деятельность тем самым имеет подсобное, обслуживающее значение по отношению к управляющим воздействиям, призвана их формировать и реализовывать. Управляющие воздействия – это объективация управленческой деятельности, и лишь через них последняя может анализироваться и оцениваться.

Главные и самые сложные вопросы, всегда стоящие перед управлением, заключаются в следующем: что нужно для того, чтобы управляемый процесс шел интенсивно и с высоким эффектом, как его внутренняя саморегуляция должна сочетаться с "внешним" управлением, какова достаточность его для оптимального функционирования управляющих воздействий (по объему, содержанию, напряженности, плотности и т.д.)? Среди профессионалов-управленцев все еще бытует мнение, что, чем больше будет указаний, нормативных регуляторов, контроля, опеки и тому подобных управленческих "акций", тем люди будут больше работать и лучше себя вести, а значит, и управляемые процессы пойдут. Кажется, жизнь тысячи раз опровергла такое мнение, но оно все еще очень распространено: и пишутся, нужно или не нужно, решения, информации, распоряжения, справки, заседают и заседают, без конца проверяют и работают не по существу, а по формальным и бюрократическим признакам.

Между тем для надлежащего функционирования управляемых процессов (творческой, созидательной деятельности людей) вовсе не нужны бесконечные или многие управляющие воздействия (может быть, даже наоборот). Управляемым процессом нужны: адекватные организационные формы, связанные с соответствующими конкретными видами деятельности; четко обозначенные цели, соответствующие интересам людей и активизирующие их деятельность; нормы, нормативы, правильно регулирующие внешние (для общества, для других процессов) параметры деятельности и дающие простор для инициативы и самодеятельности; ресурсное и научно-техническое обеспечение; стимулы, удовлетворяящие определенные интересы или создающие для этого основу, и меры ответственности; демократические процедуры контроля и оценки результатов деятельности.

И далее: сформированное управляющее воздействие должно быть непременно реализовано, т.е. доведено до управляемого процесса и внедрено в его организацию и функционирование. Этот момент следует особо учитывать, поскольку управляющая система – это иерархическая структура, в которой не всегда передающие или исполнительские звенья воспринимают управляющие воздействия, выработанные в вышестоящих звеньях, дифференцируют их, передают и доводят до управляемых процессов. Еще нередко управляющие воздействия большого потенциального заряда "сформированные высшими либо федеральными исполнительными органами" "зависают" в управляющей системе и вследствие этого не оказывают реального влияния на управляемые процессы.

Значит, если формирование актуальных управляющих воздействий является первой целью, на которую призвана ориентироваться вся управленческая деятельность, то второй целью ее является обеспечение доведения и внедрения таких управляющих воздействий в каждом соответствующем управленческом процессе.

Речь идет, таким образом, о продуктивности управленческой деятельности как резерве рационализации стиля государственного управления. В управленческой деятельности невозможно нормирование труда, ибо в ней все усилия носят интеллектуальный, творческий, коммуникационный характер, но это – особое практическое творчество, характеризующееся единством мысли и дела. Целесообразно по каждому органу, по каждой должности формировать систему усилий: "мысль (идея) – действие – реакция (управляемых процессов) – результат (объективный)", которая бы, с одной стороны, способствовала повышению уровня, а с другой, позволила постоянно анализировать и оценивать творческую и практическую стороны служебной деятельности соответствующих должностных лиц.

Управленческие решения всегда направлены на перевод в новое состояние какой-либо ситуации или проблемы. Их ценность определяется той идеей, мыслью, знанием, подходом, которые найдены при анализе и моделировании "управляемой" ситуации либо проблемы. Удачи здесь редки, много рутины, которая никому не нужна, следовательно, тем более высоко надо ставить озарения, открытия, оптимальные варианты решений. Жаль, что о творческом начале в управлении часто забывают.

Продуктивность характеризует отдачу от применяемых форм, методов и процедур управленческой деятельности, от способностей, таланта, знаний и умения должностных лиц. Анализ продуктивности обеспечивает выявление, сравнение и оценку нескольких взаимопереходящих друг в друга явлений: а) связь целей управления с целями и закономерностями общественной жизнедеятельности; несовпадение первых со вторыми резко снижает продуктивность управленческой деятельности; б) зависимости между идеальными моделями, выраженными и закрепленными в управленческих решениях, и практическими результатами, полученными вследствие их реализации – так обнаруживается актуальность и обоснованность управленческой мысли, ее адекватность общественным запросам; в) эффективность используемых средств и механизмов в их соотношении с целями, в одном направлении, и объективными результатами управления – в другом; г) совпадение (наложение) общекультурных, деловых и личностных качеств должностных лиц и сложившихся стереотипов управленческой деятельности; д) диапазон между провозглашенной свободой и самостоятельностью управленческой деятельности и реальными условиями практического использования этих возможностей и е) действительность творческой активности персонала управления.

Жизнь требует, чтобы все эти взаимопереходящие явления приобрели больше динамики, практичности и результативности. Для этого очень важно не разделять и уж тем более не противопоставлять творческую, поисковую и непосредственно практическую стороны в управленческой деятельности. Если мы не будем постоянно осмысливать практику, то не сможем ее совершенствовать и, наоборот, не исходя из практики и не внедряясь в нее, все самые прекрасные мысли, идеи, теории останутся досужими, бесплодными рассуждениями.

Большими возможностями в качестве резерва рационализации стиля государственного управления обладает коллегиальность, причем не только как принцип построения органов государственной власти и местного самоуправления, но и как форма организации управленческой деятельности. В условиях все большего усложнения и разнообразия управленческой информации, усиления динамизма управленческих процессов, расширения комплексности, системной взаимозависимости разрешаемых вопросов коллегиальность управленческой деятельности выступает важнейшей предпосылкой ее рациональности. Ведь только надлежащая интеграция различных по содержанию знаний, умения и опыта, всесторонний учет многообразных целей, интересов и ценностей, причин и следствий дает возможность подготовить и реализовать оптимальное управленческое решение или действие. Значит, необходимо все категории управленческих кадров приучать к коллегиальной деятельности, умению в ее рамках выражать собственное мнение и воспринимать чужое, методике организации и проведения "мозговой атаки", уважению к коллективно принятым решениям и другим навыкам и социально-психологическим факторам, связанным с рациональной и эффективной совместной деятельностью.

Коллегиальность управленческой деятельности не следует путать с анархией, дезорганизованностью, расхлябанностью и иными негативными проявлениями. Она осуществляется в рамках субординации и призвана ее укреплять, а не расшатывать.

Во-первых, коллегиальность – не самоцель стиля государственного управления, а лишь средство интеграции интеллектуальных и организационных усилий, которое применимо в тех случаях, когда такая интеграция и возможна, и необходима.

Во-вторых, коллегиальность не заменяет и не подменяет индивидуальной деятельности и индивидуальной ответственности ни одного из ее участников – она действенна лишь при полной свободе и равноправии на всех стадиях управленческого цикла.

В-третьих, правильно действующая коллегиальность предполагает, что на основе коллективно выраженной воли соответствующий организатор исполнения решения имеет самые широкие полномочия и может и обязан действовать как единоначальник, воплощающий в своих велениях общий замысел, общее стремление и общую волю.

Если следовать объективной тенденции демократизации управления, то коллегиальность должна распространяться на организацию и деятельность все большего числа органов государственной власти и местного самоуправления, становясь постепенно доминирующим элементом стиля государственного управления.

Резервом рационализации стиля государственного управления выступают также анализ и оценка состояния и качества управленческой деятельности. Порой этот процесс отождествляют с критикой и самокритикой, что совсем не одно и то же. История показала фарисейство процесса критики и самокритики, который часто сводился к унижению людей и сведению счетов. Анализ и оценка имеют другую цель: выявить правду об управляемом процессе.

Правда необходима всегда и везде в любых человеческих отношениях. Но в управленческой деятельности она должна быть предельно кристальной. Дело в том, что в управлении решения принимаются во многих случаях при недостаточности информации, в динамичной, подчас экстремальной обстановке, в столкновении интересов, воль, в условиях неопределенности грядущих событий. И если в таких сложных ситуациях, требующих напряжения всех сил, использовать неправдивые сведения, опираться на ложные данные, иметь в распоряжении лишь полуправду, то нетрудно представить, каковыми по содержанию и эффективности могут быть управленческие решения и действия, очевидно, что только не адекватными потребностям.

Часто трудно представить, а что же на самом деле происходит в тех или иных органах государственной власти и местного самоуправления, в определенных управленческих процессах.

Реальные возможности, с одной стороны, открытости, доступности государственного управления для общественного анализа и оценки, а с другой – нацеленности самих управленческих кадров на поиск истины, на утверждение правды в управлении и об управлении все еще далеки от необходимых для рационализации государственного управления.

И несколько слов о таком резерве рационализации стиля государственного управления, как развитие коммуникативности управляющих компонентов с гражданами, обществом. Контакты, взаимосвязи управленческих кадров с гражданами, как отдельными из них, так и с их группами, представляют собой важнейшую внешнюю сферу их деятельности, сферу с огромным разнообразием политических и социально-психологических рецепторов. Здесь на уровне часто обыденного сознания и групповой психологии формируются такие представления, отношения и реакции на управление, которые потом трудно преодолевать самыми положительными и сильными политическими и идеологическими средствами. Ведь посредством таких контактов с соответствующими лицами управление воспринимается самым непосредственным образом, связывается с этими лицами (как бы персонифицируется через них) и, исходя из произведенного впечатления, интерпретируется.

Контакты с людьми в управленческой деятельности должны поэтому всегда учитывать весь спектр заложенных в них возможностей влияния на людей. Это и обстановка кабинета и того места, где происходят контакты, и конкретное место в кабинете, занимаемое собеседниками, и их взаимное расположение, и внимание, уделяемое беседе, и желание понять собеседника (или собеседников), и одежда должностного лица, и его манеры, язык, личное обаяние, и многое другое. Принцип контактов может быть только один: на равных, с подлинным уважением к человеку, независимо от места, занимаемого им в социальной или профессиональной структуре, ибо в обществе нет видов работ и рода занятий, которые бы ему не были бы нужны.

Особо интеллектуально и психологически следует готовиться к контактам с массовой аудиторией, ибо при таких встречах должностные лица оказывают влияние сразу на многих людей. Думается, что подобные контакты тоже следует сделать естественным, привычным явлением и отказаться от тех все еще существующих представлений, когда приезд в трудовой коллектив или населенный пункт руководителя даже областного масштаба рассматривается как выдающееся событие.

Нельзя не сказать о неформальных по службе и вообще о внеслужебных контактах, при которых должностное лицо, как правило, тоже воспринимается в соответствии со своим статусом. Пора стремиться к тому, чтобы и эти контакты способствовали укреплению авторитета должностного лица и того государственного органа, который он представляет.

Большое влияние на стиль управленческой деятельности оказывает политическая, управленческая и правовая культура управленческих кадров. Здесь действуют довольно прямые зависимости, обусловливающие необходимость постоянного развития культуры каждого управленца. На это должны быть направлены и самообразование и самовоспитание, и действие соответствующей системы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров, и социально-психологический микроклимат в управленческом коллективе соответствующего органа и их подсистемы.

Разумеется, что в обеспечении коммуникативности управления большое значение принадлежит языку, письменному и устному. Язык позволяет понимать управленческие решения, смысл выступлений должностных лиц, налаживать контакты по горизонтали, усваивать цели управления, откликаться на стимулы и вершить многие другие управленческие дела. Между тем в последние годы в язык общения, в том числе и русский, привнесено много "шумов": и архаизмы, и вульгарщина, и иностранные термины даже в тех случаях, когда есть великолепные родные синонимы. В результате человек не только со средним и высшим образованием, но и более подготовленный с трудом вникает в суть информации, в том числе и управленческой. Нужно обращаться ко многим словарям, чтобы только растолковать смысл тех или иных слов. Сохранение подобного положения с языком (включая, естественно, национальные для представителей различных наций) чревато утратой в управлении соответствующих коммуникативных функций либо их осложнением.

В общем стиле государственного управления нет мелочей, все имеет значение и влияет на его уровень.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По отношению к организационной структуре государственного управления в качестве объективных выступают общественные функции государства, проводимая им государственная политика и возникающие на их основе цели и функции государственного управления. Разумеется, что в организационной структуре государственного управления должно быть сосредоточено столько организационного потенциала, сколько достаточно для рационального, полного и эффективного осуществления каждой из общественных функций государства – политической, социальной, экономической и международной. В серьезном организационном обеспечении нуждается также каждое из основных направлений государственной политики. И конечно, цели и функции государственного управления должны опираться на определенные организационные возможности.

Многое определяется также внутренними условиями и факторами, содержащимися в самом государственном управлении. Это человеческий потенциал, особенно находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности. Слабая подготовка и малая компетентность управленческих кадров обычно ведут из-за необходимости компенсации данных явлений к разбуханию и усложнению организационной структуры государственного управления.

Информационное обеспечение государственного управления, связанное, с одной стороны, с адекватным отражением управленческих потребностей и интересов управляемых объектов, а с другой – с концентрацией и направлением управленческих ресурсов субъектов управления на практическую реализацию целей и функций государственного управления. Информация призвана соединять в управлении объективное и субъективное, нести достоверные данные об объективизации и объективации любого управленческого процесса. Когда такой информации нет или ее недостаточно, то государственное управление функционирует либо вхолостую, либо с большими помехами.

Демократизм государственного управления, позволяющий обществу свободно и постоянно выдвигать перед государством (его аппаратом) свои проблемы и запросы, вводить в управление свой интеллектуальный потенциал, а государственным органам непосредственно ощущать общественную пользу своих управляющих воздействий. Наконец, это стиль государственного управления, в котором воплощается способность управленческих кадров осваивать современные научные методы и технические средства управления и использовать их в целях более рационального и эффективного управления общественными процессами.

Таким образом, подводя итоги написания данной работы, следует отметить, что в процессе ее написания, мы столкнулись с огромным количеством мнений, относительно проблем совершенствования стилей государственного управления в Республике Беларусь. Однако, среди всех этих направлений, мы обозначим наиболее обоснованные, применительно к условиям Республики Беларусь, то есть усиление организации и рационализация стиля государственного управления.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство.М.:АГРАФ,1998.
2. Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996.
3. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Kvpc лекций – М.: Юрид. лит., 1997. – 387 с.
5. Бессарабов В. Г. Стиль местного государственного управления: По материалам Алтайского края: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. -Томск,1992. -21 с.
6. Васькин А.А. Оценка эффективности управленческого труда. М.: Компания Спутник, 1999.
7. Введение в государственное управление. В 3-х кн. Кн. 1. Право, государство и политика. М.: Финстатинформ,1998.
8. Зотов В.Б. Территориальное управление: методология, теория, практика. М.:ИМ-ИНФОРМ,1998.
9. Иванцевич Дж. М. (США), Лобанов А.А.(Россия).Человеческие ресурсы управления.М.:Дело,1993.
10. Киллен К. Вопросы управления. Пер. с англ. М.:Экономика,1981.
11. Ковалевский С. Научные основы административного управления. Пер.с польск. М.: Экономика,1979.
12. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература,1972.
13. Манко Г. Организация и проведение технических совещаний. Пер. с англ.М.: Прогресс,1974.
14. Марков Марко. Технология и эффективность социального управления. Пер. с болг.М.:Прогресс,1982.
15. Мильнер Б.З. Теория организаций: Курс лекций: Учебное пособие для студентов вузов.М.:ИНФРА-М,1999.
16. Миронов С.М. Качество власти и стратегия развития России. Выступление на конференции "Россия: тенденции и перспективы развития" в ИНИОН РАН 16 декабря 2005 года
17. Планкетт Л., Хейл Г. Выработка и принятие управленческих решений. Пер. с англ. М.:Экономика,1984.
18. Покровский С.П. Министерская власть в России.Ярославль,1906.
19. Постановление совета Министров Республики Беларусь «Вопросы Министерства Республики Беларусь» от 31 октября 2001 г. №1575 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.-2001 г. №4 5/9306.-с.20-24.
20. Пщоловский Т. Принципы совершенной деятельности: (Введение в праксеологию):Пер. с польск.Киев: Институт праксеологии,1993.
21. Телемтаев М.М. Государственное системное управление. ИД «Инфосервис», Алма-Ата, 2002, 392 с.
22. Теслинов А.Г. Развитие систем управления: методология и концептуальные структуры. М.:Глобус,1998.
23. Фалмер Роберт М. Энциклопедия современного управления. Пер. с англ. В 5-ти т. М.: ВИПКэнерго, 1992.
24. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. М.:Консалт-банкир,1998.