

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXIII.

Fasciculus 5.

ИГНАЦ ПАПП

**О решении, о взаимосвязи между
интересами и вынесением решения
в механизме социалистического государства**

SZEGED

1976

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Allam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

Одной из наиболее существенных сторон отношений между обществом и механизмом государства является вопрос о том, какова связь особенно между социальной структурой общества и принятием решений государственного управления. Комплексное изучение этого вопроса обоснованно и необходимо.¹

Как подчёркивают и многочисленные политические документы, положение классов отдельных социальных слоёв и в условиях социалистического общества порождает некоторые расхождения, противоречия интересов, конфликты, хотя основные интересы классов и социальных слоёв, групп здесь общие. Эти противоречия наблюдаются в отношениях между отдельными отраслями народного хозяйства, между работниками различных предприятий, а также между интересами страны в целом и местными (территориальными) интересами. Противоречие интересов связано, далее, с распределением дохода, а также с вопросами заработной платы и цен. В целях динамического развития социалистического общества следует обеспечивать преодоление этих противоречий на основе общественных интересов.² В этом процессе принимают участие все общественно-политические организации.

Какова роль механизма государства, особенно государственного управления, в преодолении имеющих место противоречий, в сближении интересов различных классов и социальных слоёв?

Прежде чем перейти к анализу различных социальных факторов, особенно к рассмотрению влияния отношений интересов, следует предварительно остановиться на основных проблемах государственных решений, и особенно — на решениях государственного управления.

¹ Социалистическая литература большое внимание уделяла и уделяет исследованию социальной структуры общества, основой которой являются классы и социальные слои. В Венгрии этим вопросам посвящено две монографии: *Ферге Ж.*: Социальные слои нашего общества. Будапешт. 1969. и *Колоши Т.*: Структура общества и социализм. Б. 1974. Другие авторы исследовали основные черты взаимосвязи между обществом и организацией. (*Кульчар*: Человек и социальная среда. Б. 1969. стр. 236. Социология. Б. 1974. стр. 105.) *Кульчар К.*: Социология государственного управления. Государство и управление. 1975. № I. стр. 10. Указанные работы можно считать основой более конкретного подхода к решению проблем. Социологическими (теоретическими и эмпирическими) проблемами организаций, особенно отношениями организация — социальная среда, а также организационное решение и власть занимались и многочисленные исследования, представленные на УШ Всемирном конгрессе по социологии (1974. Торонто). Однако большинство этих работ отличается слишком абстрактным подходом к теме, например: (*Aldrich J.*: The Environment as a network of organizations. Toronto. 1974. и *Hage J.*: Historical-Sociological General Models of the Environment. Toronto. 1974.)

То же можно сказать и в отношении анализов факторов, играющих роль в ходе вынесения решений, хотя надо подчеркнуть, что в этом отношении здесь уже выделили несколько конкретных элементов (например, политика-экономика-среда, характер выполняемой работы, субкультура трудящихся, личность руководителя, стиль работы). Анализировалось и значение предложений, рекомендаций в отношении усиления эффективности решений (*Podgorecki A.*: Social Technology and Decision Making, Toronto, 1974.)

² XI. Съезд ВСРП. 1975. 160—161. Далее *Халас Й.*: О новых путях исследований в юридической литературе. Государство и право. 1971. № 4. стр. 597—625. *Пожегаи И.*: Партия и интересы всего общества (Общественное обозрение 1972. № I.)

1. О решениях государственного управления

Решение государственного управления — такое социальное явление, которое стоит в фокусе социальных воздействий среды, особенно отношений интересов. Одна из наиболее актуальных задач науки состоит именно в том, чтобы оказать помощь в деле разработки и применения решений государственного управления, вскрытии связанных с этим проблем.

Подобно другим типам решений, решение государственного управления также распадается на отдельные фазы. Далее, решение государственного управления тоже подлежит классификации, типизации. Принимая во внимание иерархию органов государственного управления, в связи с решениями государственного управления важное значение имеет выяснение вопроса о том, насколько отдельные фазы этого решения рассредоточиваются между различными уровнями управления. Следует подвергнуть анализу и вопрос о том, какова зависимость, какова связь между статусом руководства и правомочием решений государственного управления.

В литературе обычно принято выделять три фазы управленческих решений.³ Первая фаза связана прежде всего с признанием необходимости управлен-

³ Т. Розгопи.: Социологические проблемы систем руководства, экономических решений и системы информации. (Некоторые вопросы экономической социологии. Б-т. 1973. 1—2 тетрадь 86 стр.) В 1974 г. в связи с фазами управленческого решения нами (с применением методов документации и интервьюирования) были проведены фактические анализы с учётом решений, принятых управленческими органами Совета области Бекеш, в результате которых получены следующие основные результаты: В 1973 г. исполком Совета принял в письменной форме 307 решений, руководящими сотрудниками вместе и отдельно 607(570+37), руководителями отделов, руководителями групп, 1508 (всего: 2422). Число словесных решений не подлежит учёту. Совет как представительственный орган и его комиссии приняли 188 решений. В связи с признанием необходимости принятия управленческого решения как первой фазы этого решения в зависимости от того, о решении какого органа идёт речь, или какого характера данное решение — индивидуальное или коллективное — возникали различные проблемы. В случае коллективных (коллегиальных) решений, например, затрудняется признание необходимости решения, поскольку основными вопросами повестки дня почти без исключения являются вопросы отчётного характера, а потому отчитывающийся орган не заинтересован в показе своих недочётов и даже информации к вынесению таких решений, которые невыгодны для них, и ориентирует решения на выявление недостатков других органов или проблемы, связанные с другими внешними причинами. Признание необходимости принятия решения затрудняется и в том случае, если выносящий его не осознаёт эту необходимость. Есть трудность и такого рода, что, отдавая отчёт в недостаточной обоснованности предложения проекта решения, всё-таки подают инициативу такого решения, которое будет, конечно, надуманным. Признание необходимости правительственных решений затрудняет также и недостаток информации, как правило, объективной, беспристрастной информации (например, если вносящий проект решения принимает во внимание только отраслевые интересы). Затруднения вызывает и вопрос компетентности. В случае индивидуальных решений их первая фаза в значительной степени связана со степенью осведомлённости. Относительно второй фазы управленческих решений анализ установил следующие положения: случаи, когда альтернативные предложения проекта решения выносятся на рассмотрение исполкома, редки (в 1973 г. отмечено II таких случаев). Причины этого заключаются в следующем: занимающиеся разработкой решений не знают всех возможностей, а если и знают, на рассмотрение выносят, как правило, только наиболее соответствующие по их мнению (одно предложение, естественно, легче обосновать, чем несколько), так как иерархические уровни «отсеют» их (например, совещание руководящих сотрудников.) В случае индивидуальных решений альтернативные предложения более часты, даже в случае заранее планируемой повестки дня. В связи с третьей фазой управленческих решений установлено следующее: управленческие решения принимаются как совместно исполкомами и совещаниями руководящих сотрудников, так и отдельно, а также руководителями отделов, руководителями групп, референтами, несколькими органами отраслевого управления совместно, но не в качестве формализованного

ческого решения и инициативой этого решения. Вторая фаза — разработка вариантов решения. Третья фаза — выбор из числа вариантов решения. Указанные три элемента процесса решения имеют место как во всем аппарате государственного управления, так и в отдельных органах государственного управления, хотя обладают и определёнными специфическими особенностями по сравнению с другими организациями, например, хозяйственными и культурными.

Все стадии процесса решения связаны в первую очередь с формализованной структурой государственного управления. При этом особо важно принимать во внимание формализованную информацию и формализованные нормы. Не подлежит сомнению, однако, что на процесс формирования решения оказывает влияние и неформализованная информация, а также неформализованные требования. Необходимо подчеркнуть особо важную роль правовых норм в отношении решений, государственного управления для вынесения решений необходимы, далее, определённые способности и навыки, которые можно приобрести различными путями — или в ходе теоретической подготовки, или в ходе практического опыта. Важно также, чтобы работники государственного управления разбирались в вопросе отношений интересов в социалистическом обществе, осознавали иерархию этих интересов и обладали не только определёнными навыками в деле обеспечения гармонии этих интересов, но и специфической заинтересованностью. Тому, кто принимает участие в работе по подготовке решений, надо хорошо знать факты общественной среды, поэтому необходимо проявить всемерную заботу в том отношении, чтобы в работу по подготовке решений были включены все те, к которым относится данное решение, следует заслушать и взвесить, оценить мнение всех заинтересованных лиц или их представителей.

Анализируя типы решений государственного управления, прежде всего следует установить, что с точки зрения числа лиц, принимающих участие в решении, различают индивидуальные (единоличные) и групповые (коллективные) решения.

Как единоличные, так и коллективные решения базируются на определённой информации. Необходимая для решений информация может быть получена из различных источников: а) от отдельных лиц, б) из изложенного в письменной форме заключения специалистов, в) мнение комиссии, г) мнение коллектива.

Коллективное решение органов государственного управления тоже может иметь свои разновидности: а) решения, принимаемые несколькими лицами независимо друг от друга, б) решения, принимаемые комиссией, в) решения, принимаемые коллективом.

Разграничение индивидуального и коллективного решения важно и в

органа (совещания руководящих сотрудников, например, не имеет юридического правомочия вынесения решений). Большинство управленческих решений — решения в письменной форме (словесные решения, составляющие меньшую часть, направлены вовнутрь), часть их содержит обязательства, другая — предложения, большая часть решений основана на собственном правомочии, меньшая — на полномочии, полученном от других органов, часть решений направлена вовнутрь, другая — и во внешнюю среду. Было установлено также, что в последней фазе решения имеет значение и должность, занимаемая лицом, выносящим решение, а также то обстоятельство, как это «подаётся, преподносится», так как это в значительной степени влияет на дискуссию по предложению решения или вообще не вызывает её, т. е. приводит к формальным или обоснованным решениям: основным всегда является согласование цели и возможностей (компромисс).

органах государственного управления, так как: помогает точно определить те случаи, в которых можно возложить решение на коллектив, на мнение коллектива, или же наоборот свидетельствует о ненужности в данном случае выяснять мнение коллектива; помогает установить, на достаточной или недостаточной информации основано решение, на соответствующий ли уровень управления возложено вынесение решения, т. е. на уровень, располагающий оптимальной информацией; и, наконец помогает выявить те уровни заинтересованности, на которые следует разместить решение государственного управления. Можно установить, что распространёнными формами решений в аппарате государственного управления являются решения, принимаемые одним лицом, и решения, принимаемые комиссией (коллекгией).

К числу решений, принимаемых одним лицом, относятся, например, решения руководителя отдела или руководителя группы, а также решения специалиста отдела. Эти решения могут основываться на информации, полученной из различных источников. Например, решения руководителя группы или руководителя отдела могут приниматься на основе мнения комиссии (коллекгии). Решения, принимаемые одним лицом, имеют место прежде всего в административно-ведомственных делах.

Примером коллективного решения государственного управления может быть, например, решение комиссии. Сюда же следует отнести и решения, принимаемые исполкомом. Коллективное же решение связано в первую очередь с собственнической деятельностью органов, государственного управления т. е. с материальными, вещественными отношениями, например, с решениями по дальнейшему развитию и капиталовложению. Однако эти коллективные решения связаны также и с решениями, вытекающими из прав нанимателя.

Поскольку решения исполкома относятся, собственно говоря, к сфере коллективных решений, в связи с решениями исполкома проанализируем ход вынесения коллективного решения. Процесс вынесения коллективного решения протекает следующим образом:

1. Руководитель одного из управленческих отделов получает указание от исполкома о необходимости подготовить проект решения;
2. Получивший это указание руководитель отдела отправляет подготовленный им проект решения на рассмотрение в другие заинтересованные отделы;
3. После изучения и оценки мнения заинтересованных отделов в связи с проектом решения и сделанных ими замечаний, дополнений, после согласования отдельных конкретных интересов, руководитель отдела или вносит эти поправки в первоначальный проект решения, в различные альтернативы, либо отклоняет их.
4. Различные альтернативы решения выносятся на обсуждение исполкома, затем — на принятие. (Возможен, однако, и такой вариант, что проект подаётся на рассмотрение исполкома только с целью выяснения мнения коллектива, на основе которого окончательное решение по этому делу принимает секретарь исполкома или руководитель отдела, автор первоначального проекта решения).
5. Руководитель отдела или секретариат исполкома составляют окончательный текст решения.
6. Решение доводится до сведения всех заинтересованных.

Поскольку решение исполкома подготавливается органом отраслевого управления, встаёт вопрос о том, каким образом, в какой степени — исходя из принципа подчинения — принимают участие в этой подготовительной

работе с одной стороны, члены исполкома, с другой — вышестоящие отделы отраслевого управления. Польские социологические анализы показали, что штатные (кадровые) члены исполкома по несколько часов в день ведут совместные обсуждения с руководителями отделов отраслевого управления, на основании чего сделан вывод о том, что указанные члены исполкома социологически относятся к органам отраслевого управления и что исполком представляет собой единство только юридически. Благодаря штатным (кадровым) членам, исполком «проникает» в компетенцию данных органов⁴. Решение исполкома будет тем более «формальным», чем больше штатных (и руководящих отделами отраслевого управления) членов входит в его состав. Таким образом, и в отношении исполкома можно наблюдать взаимосвязь, отношение и временные столкновения элементов управления и представительства. Исследования польских ученых показывают также, что управленческими знаниями, навыками обладают в первую очередь именно штатные члены исполкома, их профессионально-организационные способности общепризнаны и именно они осуществляют «циркуляцию» между различными уровнями и звеньями органов государственного управления. А это значит, что остальные, «несведующие» члены исполкома оттесняются на задний план. Исходя из принципа подчинения, вышестоящие органы отраслевого управления посредством различных распоряжений принимают участие в работе соответствующих органов по подготовке решений, хотя централистические элементы в этой системе двойного подчинения получают больший удельный вес, — делают вывод польские исследователи, занимавшиеся анализом системы управления.

Коллективные управленческие решения имеют ряд как преимуществ, так и недостатков. Преимущества их заключаются в том, что они:

1. ограничивают односторонность и субъективные элементы, хотя и не исключают их полностью;

2. обеспечивают столкновение в ходе выбора оптимального варианта решения различных профессиональных точек зрения, представляемых функциональными классами. С другой стороны, это означает, что субъективная иерархия фактов, играющих роль в принятии решений, сменяется их более объективной иерархией;

3. групповые решения значительно увеличивают поток поступающей информации.

Недостатки коллективных решений состоят в следующем:

1. могут привести к вытеснению учёта личностно-человеческих факторов, ибо не дают возможности в каждом отдельном случае увязать соображения целесообразности с повседневными интересами заинтересованных в решении;

⁴ Szmoktunovics E.: Zagadnienia funkcjanowania prezydiów rad narodowych. P.R.N. 1967. №. Рафт Н.: Деятельность председателя поселкового Совета и секретаря исполкома в свете одного исследования. Государство и управление. 1973 № 9. 777. Другие анализы польских исследователей вскрыли и то, что управленческие решения пытаются подготовить так, чтобы вообще исключить дискуссию проекта. Это польские авторы оценивают отрицательно, так как такое положение исключает важность дискуссии, конфликтной ситуации (столкновение интересов). Е. Надь: Социологические исследования управления в Польше. 1975. (Рукопись). Действительно, для того, чтобы создалась конфликтная ситуация, необходимо точно раскрыть преимущества и недостатки решения — только при таком условии может иметь место настоящая демократия (как это показывают и наши исследования) и только так — в столкновении — согласуются интересы, порождается действенное решение.

2. разработанные специалистами варианты решения в глазах тех, кто не принимал участия в этой работе, могут принимать фетишизированный характер, более того, видимость бесповоротной необходимости;

3. может привести к выдвиганию на передний план «господства» специалистов, что в свою очередь может выразиться в усилении автономии органов отраслевого управления, в определённой независимости их от общественных сил, а также некотором ограничении в осуществлении демократических прав.⁵

Поскольку в органах государственного управления большое значение имеет принцип иерархии, интересен вопрос о том, происходит ли в связи с решением того или иного управленческого дела распределение отдельных элементов процесса решения между различными уровнями органов государственного управления (центральными и местными) или осуществляется на одном уровне? Далее, очень существенным вопросом, подлежащим анализу, представляется вопрос о том, каково распределение вынесения решения между органами государственного управления (например, исполком) и общественными органами (например, исполком партии).⁶ Можно установить, что распределение труда имеет место и в процессе принятия решения и может привести к следующему: а) к обезличиванию решения, б) формальности решения и ответственности, в) затруднению содействию общественных сил среды, имеющих роль в решении, г) к созданию неформализованных путей.

Перечисленные выше последствия могут иметь место как в случае индивидуальных, так и коллективных решений. Это объясняется и тем, что отдель-

⁵ *Т. Розгонн.*: Социологические проблемы систем руководства, экономических решений и системы информации. стр. 98. *Л. Самел.*: Демократическое руководство, система комиссий, обобществление. Действительность. 1965. № 9. стр. 22—23. В ходе проведенного нами областного исследования получили возможность ознакомиться с особенностями коллективного и индивидуального решений в действительности. К числу таких действительных особенностей коллективных (групповых) решений государственного управления следует отнести следующие: быстрое решение вызывает трудности, необходимость их вызвана необходимостью быстрого изменения предыдущего положения — в одних случаях, сжатостью сроков, полученных для выполнения центральных директив. — в других случаях; проект решения и предложение в ходе обсуждения разграничиваются и целесообразность, действенность проекта решения может отодвигаться на задний план; в связи с первой повесткой дня активность обычно больше, имеет значение способ пороведения совещания (например, не безразлично, как проводит председатель совещания голосование: или голосуется только само предложение, или одновременно со сделанными к нему замечаниями; в последнем случае труднее выявить действительный вариант решения, и формулировка решения является задачей секретаря протокола. Анализ индивидуальных решений государственного управления установил следующее: быстрое решение и здесь связано с трудностями; в ведомственных делах существенные затруднения связаны с обилием норм права и большим числом распоряжений внутреннего характера; внимание сосредоточивается в основном на формальных правилах, и основные цели становятся второстепенными; решения зачастую становятся чрезмерно доказанными, причём часто доказывают, обосновывают их не для клиентов, а для вышестоящего органа; проявляется и ряд отрицательных точек зрения, как, например, «лучше решить в пользу государства, чем клиента».

⁶ *Розгонн Т.*: Цитируемая уже работа, стр. 92. *Колоши Т.* — *Б. Сабо*: Районное решение и распределение функций. Социология. 1973. № 3. Указанные авторы в своих работах высказывают заслуживающие внимания соображения в ходе анализа распределения труда в решении и в иных отношениях, например, между исполкомом и его органами, центральными и местными органами.

В связи с решениями органов государственного управления интересный анализ общественного мнения проведен в СССР. 1500 трудящихся дали ответ на следующий вопрос: «Как вы считаете, кто должен принимать участие в подготовке и разработке решений исполкома, отделов и ведомств?» (Средняя ошибка $\pm 3\%$).

ные элементы процесса вынесения решения государственного управления распределяются между различными иерархическими уровнями, а также между различными официальными лицами и формализованными группами. В последнем случае встаёт вопрос о том, кто же собственно выносит решение, кто несёт за него ответственность. Прежде чем ответить на этот вопрос, следует остановиться на классификации решений государственного управления с точки зрения распределения труда в ходе их вынесения. Можно выделить следующие три типа решений государственного управления: а) кооперативное, б) координационное, в) надзорное. Кооперативное решение — это решение, выносимое двумя соподчинёнными отделаму (группами или лицами) без непосредственного участия представителя вышестоящего органа. Естественно, что при этом субъекты, стороны, принимающие участие в вынесении решения, являются представителями и носителями частных интересов. Координационное решение имеет место тогда, когда тот или иной коллектив большинством голосов принимает резолюцию решения или делает выбор из вариантов решения. Сюда относятся и случаи принятия решения одним лицом на основе мнения коллектива. В обоих случаях есть возможность столкновения частных интересов. Решения исполкома относятся к такому типу. О надзорном решении речь идёт тогда, когда одобрение, принятие вариантов решений, разработанных на низшем иерархическом уровне, производится на более высоком уровне таким образом, что исключается возможность столкновения частных интересов. Производимое на более высоком уровне принятие решения является, собственно говоря, формальным, а те, кто разрабатывал проект решения или его варианты, принимают реальное решение.⁷

Ответы на поставленный вопрос:

— сотрудники исполкомов, отделов, ведомств	16 %
— представители телевидения, радио, печати	5,8%
— специалисты, обладающие знанием дела по данным вопроса	24,2%
— руководители заводов, фабрик, учреждений	9,2%
— депутаты областных, районных, городских и поселковых советов	14,6%
— уличные, домовые, родительские и другие общественные комиссии, комитеты, советы	8,6%
— профсоюзы, комсомол и кооперативные органы	7,4%
— население областей, районов, городов, посёлков, деревень	9,6%
— не ответили	4,6%

(Сафаров Р.А.: Общественное мнение выработки управленческих решений. Правоведение. 1972. № 5, стр. 19).

Приведенные данные отражают мнение населения в связи с разработкой решений органов государственного управления. Как видно, общественное мнение выделяет две группы знаний, нужных для разработки решений, — специальные технически-профессиональные знания (или, как говорит Маркс, «святые знания») и «несведующие» знания. Указанный выше вопрос, однако, следует проанализировать и со стороны фактов.

⁷ Розгони Т.: Там же, стр. 95. Самел Л.: Право и ответственность. Действительность. 1969. 7. стр. 41—48. На основе проведенных нами интервью в отношении ответственности за решения установлено, что ответственность коллектива и отдельного лица за принятие решения государственного управления формируется на одинаково. Ответственность исполкома за решения подобна ответственности членов Совета (политически-моральная, перед Советом, а также трудовая, гражданская, уголовная). Об ответственности исполкомов перед Советом речь идёт тогда, когда они делают годовой отчёт о своей работе, а также при полномочии заместительства. Определение ответственности, однако, связано с определёнными трудностями: нет способа и возможности определить, что исполком вынес наиболее оптимальное решение, более того, не установлена его материальная ответственность за решение, что представляется особенно трудным в случае не штатных членов исполкома. Таким образом, ответственность исполкома — морально-политическая. Органы, разрабатывающие решения

Координационные и кооперативные решения предполагают намного большую степень личной ответственности по сравнению с надзорными. Однако распространение надзорных решений имеет и положительные, и отрицательные стороны. Положительная сторона состоит в том, что этот тип решения препятствует необоснованному превалированию частных интересов и ограничивает возможность злоупотребления. Отрицательная же сторона связана с «идеологией» такого рода, согласно которой интересы всего общества может представлять только высший орган, высший уровень, ибо на низшем уровне мотивами решений могут быть эгоистичные, индивидуальные взгляды, иными словами, могут наблюдаться злоупотребления. Далее, отрицательная сторона этого типа решений связана ещё и с тем, что на низшем уровне в некоторых случаях может наблюдаться боязнь ответственности за последствия вынесенных решений. Это проявляется в первую очередь тогда, когда нет заинтересованности в вынесении решений. К числу отрицательных сторон следует отнести и то, что иерархический принцип — даже вопреки правовому регулированию — может привести к тому, что решения действительно и автоматически переносятся на высший уровень.

Ответ на поставленный выше вопрос относительно того, кто собственно выносит решение, кто несёт ответственность за решение в органах государственного управления в случае, если элементы процесса решения распределяются, можно дать в следующей форме. В соответствии с правовыми нормами, выносит решение тот, на кого возлагается право решения; это лицо или группа лиц несёт и ответственность за данное решение. С социологической точки зрения в соответствии с правовыми нормами вынесение решения может не совпадать с действительным вынесением решения, так как отдельные лица или коллективы только формально принимают решения, действительно же принимают решение те, кто разрабатывает альтернативы решения. Однако правовые нормы не предусматривают ответственности последних. С правовой точки зрения легко проанализировать, кто выносит решение, то есть кто ответственен за него, но с социологической точки зрения трудно.

Основная особенность решения государственного управления состоит в том, что оно является политическим решением, которое всегда связано с определённой политической целью и конкретными возможностями. Иными словами, это означает, что решение государственного управления как политическое решение имеет относительный характер, ибо вариант решения государственного управления, соответствующего политической цели, всегда следует выбирать, исходя из данных возможностей. Именно поэтому в решении государственного управления — и вообще в политическом решении — большую

исполкома, сознают свою ответственность за решения и после принятия решения берут на себя эту ответственность за решения (хотя важно и то обстоятельство, что ссылаясь на представительный орган, снимают с себя ответственность. Практически привлечение к ответственности за подготовку решения осуществлялось лишь в форме предупреждений. А предвзятительное завизирование проекта решения ведёт к разделу ответственности. Привлечение к ответственности за нарушение норм права (ежегодно бывает 60—70 таких решений) из-за обхода «столкновений на данной инстанции проявляется реже, она возлагается на вышестоящие органы. Ответственность за индивидуальное решение, как показывают и польские анализы, снижается, если руководящие работники вместо принципиального руководства оперативно включаются в руководство отделов отраслевого управления. Установлен и тот факт, что руководители органов отраслевого управления в целях «получения разъяснения» снисходительно к руководящим сотрудникам и тем самым возлагают на них ответственность за неправильные решения.

роль играет оценка обстановки. Однако в условиях социалистического общества, где политическая цель определена марксистско-ленинской идеологией, от решения государственного управления нельзя и ожидать, чтобы оно в каждом отдельном случае — и непосредственно — отражало политическую цель только при конкретных возможностях.

В тесной связи со всеми элементами деятельности государственного управления находятся решение и руководство. Ведь решение — руководяще-направляющее правомочие.

Руководство в пределах аппарата государственного управления охватывает весь аппарат. Его непосредственный предмет в первую очередь «управление управлением».⁸ Через управленческие органы, опираясь на их работу по подготовке решения, руководство выносит целенаправленно влияющие на окружающую среду решения, т. е. руководство через управленческие органы выносит и осуществляет решения, направляет подчинённые ему организации. В таком смысле руководство является управлением, по своим целям и содержанию руководство и управление совпадают: оба они должны обеспечить все условия для бесперебойного функционирования органов управления. Однако руководство шире управления, что проявляется в правомочии решения руководства как руководящего правомочия. С этой точки зрения можно выделить два типа решений государственного управления: решения, относящиеся к внутренним условиям, и решения, относящиеся к внешним условиям. Деятельность, вернее, возможности деятельности не обладающих руководящим правомочием в случае обоих типов решения не простирается дальше подготовки решения, они не могут решать спорных вопросов, равно как и не имеют права принимать участие в улаживании противоречий между организационными единицами, в постановке новых задач, определять новое направление работы, в вопросах кадров, а также установлении связей вне организации.

Правомочие решений как руководящее правомочие связано со всеми элементами деятельности государственного управления, независимо от того, о внутренних или внешних отношениях идёт речь. Из этого следует, что правомочие решения руководства лежит в плоскости всех функций управления, наружу видно в первую очередь решение, остальные элементы управленческой деятельности отодвинуты вглубь (например, получение и переработка информации, распределение труда и координация, в противоположность решениям, не видны наружу).

Руководство и связанное с ним правомочие вынесения решений проявляется в системе государственного управления в двух плоскостях: в плане непосредственного руководства (например, руководство руководителя отдела) и в плане направления.

Направление имеет место тогда, когда вышестоящий орган управления осуществляет руководящую деятельность по отношению к нижестоящему органу управления (например, главный отдел Министерства по отношению к управленческому отделу местного совета). В силу этого влияние направления доходит до управляемой организации (например, к заводам) через непосредственное руководство. Цели и содержание непосредственного руководства и направления, естественно, совпадают, однако субъектом направленной деятельности всегда является вышестоящий орган, который может иметь много подчи-

⁸ *Берени—Мартони—Самел—Сатмари*: Венгерское административное право. Будапешт. 1971. стр. 10—22. *Фрайкевич*: Организация и руководство труда. Будапешт. 1973. стр. 211—214.

нённых ему органов, находящихся на различных уровнях управления. Исходя из этого, можно говорить о непосредственном направлении и косвенном направлении. Однако тот или иной управленческий орган может иметь непосредственно направляющий его орган не только в горизонтальном, но и в вертикальном направлении. В этом случае непосредственно направляющие органы отличаются друг от друга по своей компетенции. Далее можно различать принципиальное и оперативное направление. Однако понятие принципиального направления употребляют и в ином смысле, например, так, что деятельность управленческих органов направляют партийные органы и органы государственной власти, а также и так, что органы государственного управления направляют подчинённые им организации и лиц.

Изложенные выше в связи с решением и руководством соображения относятся в первую очередь к науке — или теории — управления и не являются бесспорными. Мы сосредоточили своё внимание в первую очередь на проблемах социологического — а именно обще и специально-социологического — характера.⁹ Мы считаем, что с социологической точки зрения решение является одним из общих элементов деятельности государственного управления, так как решение представляет собой такой элемент, который связан со всеми остальными элементами управленческой деятельности, а также и с элементами деятельности органов государственной власти, более того, суда, прокуратуры, общественных органов.

Поскольку государственное управление осуществляется в различных областях общественной жизни,¹⁰ с точки зрения воздействия на внешние отношения можно различать следующие типы этих решений: а) хозяйственное экономическое решение, б) в области социального обеспечения, в области культуры и здравоохранения, в) решение по обеспечению внешней безопасности и внутреннего порядка.

Хозяйственные решения связаны с управлением отраслью народного хозяйства (управление промышленностью, сельским и лесным хозяйством, водным хозяйством, строительством, коммунальным хозяйством, транспортом, почтой внешней и внутренней торговлей, трудовыми отношениями). Решения в области культуры и здравоохранения связаны с управлением в области просвещения, образования, культуры, искусства, науки, физической культуры, а также социального обеспечения. Решения по обеспечению внеш-

⁹ Важный итог общих социологических аспектов даёт в своей работе *Кульчар К.*: Человек и социальная среда. Будапешт. 1969. Смотри ещё Социология, том I, II. (Редактор *Лик Й.*) Б-т. 1974. и *Казмирчук В. П.*: Социологические аспекты руководства. (Государство и управление. 1972. № 5.) Автором последней работы были проведены эмпирические анализы деятельности государственного управления в 1965—1970 гг. Основные результаты анализа автор резюмирует следующим образом: 60% опрошенных работников государственного управления признала, что им приходится выполнять и такие задачи, которые по уставу не входят в их трудовые обязанности (68,2% опрошенных определили такую работу приблизительно в 10% всей своей работы, а 27,1 опрошенных — в 25%) и время от времени они вынуждены выполнять свою работу по истечению рабочего времени дома (по мнению 11,7% — только в определённые периоды, например, в конце года). Одним из интересных результатов исследования является то, что 56,3% опрошенных удовлетворены выполняемой ими работой. В работе «Социология государственного управления», *Кульчар К.*: подчёркивает и важность системного подхода к управлению. Мы также считаем такой подход очень важным.

¹⁰ *Берени—Мартони—Самел—Сатмари*: Венгерское административное право. Особая часть. Б. 1972. Хорошую типологию экономических решений даёт *Роззони Т.*: (стр. 100 цит. работы) и одновременно на высоком уровне анализирует конфликты, проявляющиеся в экономических решениях. *Кульчар К.*: Вопросы взаимосвязи политики государственного управления (Общество, политика, право. Б-т. 1974. 108.)

ней *безопасности* и внутреннего *порядка* связаны с военным управлением (управлением в области обороны), управлением в области охраны общественного порядка, противопожарной охраны, в области юстиции и т.д.

В пределах указанных выше трёх типов решения можно, конечно, выделить связь и с другими отраслями управления. В дальнейшем остановимся на некоторых характерных признаках упомянутых трёх основных отраслей управления.

Относительно управления отраслью промышленности в условиях социалистического общества можно установить, что эта деятельность в обязательном порядке требует применения управленческих средств. Социалистическая индустриализация и сопровождающий её процесс урбанизации оказали существенное влияние на управление, точнее, на систему и функционирование органов управления народным хозяйством. Следует принять во внимание и то, что социалистические страны до победивших революции были отсталыми не только экономически, но и культурно, а это обстоятельство ещё более способствовало повышению роли государственного управления, его значению в процессе индустриализации. Управление сельским хозяйством было тесно связано с процессом коллективизации. Этот процесс также требовал государственного управления.

Управление как отраслью промышленности, так и сельского хозяйства в течение короткого времени претерпело существенные изменения. Это отразилось в преобразовании, быстром изменении органов, функционирующих в области управления экономикой. Роль органов государственного управления особенно изменилась в связи с индустриализацией, и далее, в связи с широким признанием самостоятельности предприятий. При этом имеем ввиду пришедшую после системы административного хозяйствования и системы хозрасчёта экономическую систему т.н. «предпринимательского» характера. Формирование этой последней формы существенно изменило роль органов государственного управления, в системе управления промышленностью.

Что касается сельскохозяйственных кооперативов, их формирования, можно отметить, что и здесь в течение сравнительно короткого времени произошли изменения роли государственного управления. Это и понятно, так как естественно, что в период организации сельскохозяйственных кооперативов государственное управление имело большее значение, чем в период более высокого уровня укрепления сельскохозяйственных кооперативов. Итак, роль и значение органов государственного управления изменяется, повышается, расширяется или падает в зависимости от конкретной исторической ситуации. В области управления отраслью коммунального обслуживания также произошли существенные изменения, причём здесь следует отметить повышение роли и значения местных органов управления. Это имело место особенно в области распределения квартирного фонда, водо- и энергоснабжения, транспорта и службы здравоохранения; то же следует подчеркнуть в связи с некоторыми элементами управления трудовыми отношениями, водным хозяйством, защитой природы. (леса, поля и т. д.).

В условиях социалистического общества повысилась роль управления отраслями культуры, здравоохранения и социального обеспечения. В отличие от капиталистического общества, в социалистическом обществе большое значение получило управление отраслью народного образования, что связано с формированием нового, социалистического, сознания, общим культурным

уровнем. Управление отраслью здравоохранения и социального обеспечения также имело свою специфику развития.

Существенно изменялось и развивалось управление также и в области обороны, общественного порядка, юстиции.

Анализ различных подотраслей государственного управления можно было бы продолжать и с других точек зрения. В общем следует установить, что возрастные роли государственного управления можно наблюдать во всех государствах, оно связано с общественными процессами, их формированием и изменением. Естественно, одновременно с возрастанием роли государственного управления можно говорить и о снижении её в отдельных областях. Этот двойственный процесс связан с общественными процессами и особенно с тем, что в общественных процессах, явлениях могут выступать на поверхность, или, наоборот, ослабляться, прекращаться политическая напряжённость, противоположность, или противоречие интересов.

Объектом государственного управления как внешней управленческой деятельности и объектом государственного управленческого решения является общество в целом, его экономическая, политическая и культурная области, с относящимися к ним организациями. Однако принимая во внимание тот факт, что общество распадается на меньшие коллективы, живущие в разных населённых пунктах, т.е. в городах, сёлах и т.д., эти отдельные коллективы общества как его части также являются объектами государственного управления на уровне как центрального, так и местного управления. Объектом внешней сферы государственного управления являются государственные предприятия и учреждения. Эти предприятия и учреждения охватываются органами государственного управления на разных юридических основаниях, которые находят выражение в следующих формах: общее направление, собственническое управление и ведомственно-административное управление.¹¹

Несомненно, объектами внешней стороны государственного управления являются и другие имеющиеся в обществе организации, т.е. кооперативы и объединения. В отношении этих организаций преобладающими формами государственного управления являются общее направление и административно-ведомственное управление. При этом, однако, следует отметить, что различные общественные организации, кооперативы и даже объединения могут наделяться административно-ведомственными полномочиями (что имеет место также и в случае государственных предприятий и учреждений), в силу чего коопе-

¹¹ В 1964. г в пяти городах Венгрии были проведены эмпирические исследования. В ходе исследований установлено, что городские органы отраслевого управления выполняют следующие разновидности деятельности: ведомственная (наиболее существенная); оперитвно-организационная и распорядительная; принципиально-политическая и управленческая; деятельность по руководству учреждениями (народного образования, здравоохранения, социальные); деятельность по руководству сельскохозяйственными кооперативами; деятельность по руководству предприятиями. Интерес представляют и данные относительно того, как распределяются эти виды деятельности в фактической работе отдельных органов отраслевого управления. В ходе исследования анализировались следующие вопросы: как распределяется рабочее время этих органов между осуществлением различных видов деятельности; сколько времени приходится на непосредственное общение органов отраслевого управления с людьми: на работе, вне работы, в ходе совещаний и обсуждений и т. д. *Мадарас Т.*: Отраслевое управление в городах. том I—II. Б. 1971. 1972.

В ходе юридической подготовительной системы управления хозяйством в нашей стране проводили грань между: посредственным управлением (влияние с помощью экономических рычагов), непосредственно-собственническим распорядительством и ведомственными мероприятиями. Такое разграничение управленческой деятельности социалистического государства обоснованно.

ративы и объединения могут превратиться и в субъект административной деятельности. Это, в свою очередь, поднимает ряд проблем социологического характера. Объектом же внутренней стороны государственного управления являются различные уровни органов государственного управления. Это может быть названо и внутренним направлением.

В дальнейшем из числа факторов внешней общественной среды остановимся на взаимосвязи интересов, влияющих на функционирование государственного управления, на вынесение решений. Как правило, они оказывают влияние на решения как формализованным, так и неформализованным путями.

2. Взаимосвязи интересов и решение государственного управления

Решение органов государственного управления и в условиях социалистического общества связано с системой интересов, и одна из наиболее важных задач его — именно удовлетворение различных интересов, потребностей, запросов. Отношения интересов в социалистическом обществе разнообразны (как об этом уже говорилось), а потому мы остановимся на анализе связи решений только с несколькими более важными интересами.

Прежде всего проанализируем интересы, потребности, вытекающие из отношений между различными классами и социальными слоями в условиях социалистического общества и в пределах их интересы и потребности, связанные с распределением национального дохода, вопросе о том, как проявляются эти интересы, т. е. как они приводят в движение систему органов государственного управления, как влияют на решения государственного управления. Остановимся также на вопросе о том, как экономические интересы влияют на культурные интересы и каким образом культурные интересы оказывают влияние на функционирование органов государственного управления.

Проанализируем также интересы и потребности, связанные с территориальным делением социалистического общества, и в первую очередь в этом аспекте интересы и потребности в связи с распределением национального дохода. При изучении местных отношений интересов первоочередными следует считать интересы и потребности развития экономики, именно поэтому проанализируем, как они влияют на вынесение решений государственного управления. При анализе обоих отношений интересов учитываем, что хозяйственные интересы также дифференцированы. Есть интересы производительных сил, интересы собственности, распределения труда, распределения дохода. Не упускаем из внимания и тот факт, что экономические интересы сгущённо проявляются и в политических интересах, и политические интересы, политические потребности есть у классов, слоёв и даже различных областей.¹²

Объективные признаки формирования общественных классов и в социалистическом обществе связаны с: а) отношением к средствам производства, б) местом в общественном распределении труда, в) способом участия в рас-

¹² Анталффи—Шаму—Сабо—Сотакий: Теория государства и права. Б. 1970. Работа даёт хорошую основу для исследований взаимосвязей между отношениями интереса, политикой и государственной деятельностью. Итог существенных соображений, родившихся в нашей стране, исходя из конкретных отношений и теоретических основ, даёт работа под названием «Отношения интереса при социализме». Будапешт, По сравнению с ними, наша теперешняя работа даёт более конкретное отражение взаимосвязи между интересами и вынесением решения.

пределении общественных благ. В условиях развёрнутого формирования социалистических общественно-экономических отношений происходит процесс стирания классовых различий, оближения классов.¹³ Это выражается в том, что: происходит оближение классов в смысле отношения к средствам производства; каждый член общества постепенно становится трудящимся и его участие в процессе распределения благ основывается в первую очередь на его личном труде; происходит сближение классов и в смысле характера труда. Однако наряду с этим процессом сближения классов в условиях социалистического общества и в дальнейшем продолжают оставаться некоторые различия между общественными классами по всем трём вышеперечисленным признакам. Различие в положении рабочего класса и крестьянства приводит к некоторым противоречиям, различиям интересов этих двух классов, в том числе по вопросам собственности — распределения, системы цен, оплаты, рынка. Эти противоречия приводят в действие государственное управление, которое должно решить возникающие между классами и различными слоями разногласия на основе общественных интересов. Во взаимозависимости интересов собственности и государственного управления проявляется, естественно, укрепление социалистической собственности, в отношении же интересов личной собственности одной из задач управленческих решений является задача сдерживать стремление к приобретению недвижимого имущества, превышающего запросы семьи. Отношения распределения, а также отношения системы цен, оплаты, рынка также стимулируют деятельность государственного управления в направлении сглаживания имеющихся разногласий, противоречий, в направлении пропорционального роста дохода рабочего класса и крестьян.

Стирание и сближение классов в условиях социалистического общества выдвигает на передний план вопрос членения на социальные слои и группы.

В социалистическом государственном, кооперативном и частном секторах по разному формируется отношение к собственности, и это обстоятельство также способствует социальному членению общества на слои. Среди признаков классового разграничения прежде всего ослабляется признак деления на основе отношения к средствам производства. В формировании отдельных слоёв общества особую роль приобретает место в общественном распределении труда и участие в распределении общественных благ. Однако в делении общества на слои играет роль и отраслевое деление народного хозяйства (промышленность, строительство, транспорт, торговля, служба быта, сельское хозяйство со своими специфическими обстоятельствами, особенностями).

Бесспорно, что характер труда (физический, умственный и их различные уровни), разновидности трудовой деятельности (направляющая, исполнительная и их различные уровни), способ, форма и величина дохода, образ жизни, общественно-политическое поведение — отражение в сознании слоевой принадлежности, происхождение, специальность, место жительства, возраст, а также конкретное упоминавшихся уже выше признаков разграничения классов место в общественном распределении труда, участие в распределении общественных благ) — также ведут к дифференциации социалистического общества.¹⁴ Таким образом, процесс преодоления классовых противоречий, ликвидации существенных классовых различий не приводит к созданию недифференциро-

¹³Кравченко Ю.—Трубицин О. Н.: Проблемы изменения социальной структуры советского общества. Вопросы философии. 1972. июнь, стр. 137. Энтелис Г. С.: Преобразование социально-классовой структуры сельского населения. Кишинёв, 1974. стр. 23.

¹⁴Ферге Ж.: Социальное деление нашего общества. Там же, стр. 77.

ванного социалистического общества, большое значение при этом приобретает формирование различных социальных слоёв, групп на основе указанных выше признаков. Социальные слои существуют и в пределах одного класса (например, по происхождению, по месту жительства), независимо от классовой принадлежности (например, по возрасту), а также на основе других признаков. Деление рабочего класса и крестьянства на слои происходит, например, на основе происхождения, времени принадлежности к данному классу, по размеру дохода, по специальности, по возрасту и т. д., но в то же время многочисленные факторы (например, форма собственности, наличие приусадебного участка и т. д.) объединяет их в один класс. Не только общественные классы, но и социальные слои обладают своими, исходящими из их объективного положения, интересами, потребностями, которые выражаются в различных запросах, целях, стремлениях и т. д. Интересы социальных слоёв также осознаются и получают целевое выражение, превращаются в движущую силу их действий, поступков, деятельности. Сближение классов приводит к уничтожению лишь существенных различий, некоторые социальные различия, навывравниваются продолжают оставаться и дальше. Эти различия и невыравниваемость вытекают из объективного положения, но проявляются также и в различиях в сознании и поведении. Первостепенное значение имеют объективные факторы. В условиях социалистического общества классы и социальные слои находятся в специфической связи между собой: между ними нет резкой грани, они могут переходить друг в друга, хотя и отличаются противоречием, различием интересов.

Конкретно рассмотрим вопрос о том, как влияют интересы различных социальных слоёв, расхождения, противоречия их интересов на деятельность социалистического государства, на функционирование органов государственного управления. Социалистическое государство, особенно государственное управление в отношении интересов различных социальных слоёв стремится, с одной стороны, удовлетворить различные запросы, с другой — преодолеть имеющиеся различия интересов. Различие интересов, потребностей и наличие определённых конфликтов между социальными слоями тесно связаны, распределением материальных и культурных ценностей. Роль государства в отношении имущественных отношений подчёркивает К. Маркс, выделяя при этом особое значение права.¹⁵ Остановимся прежде всего на вопросах распределения материальных благ, ценностей (доход) и роли государства, в особенности деятельности государственного управления в этом направлении.

В социалистическом обществе принцип распределения, основанный на формах собственности, практически потерял своё значение, на смену ему пришёл принцип «каждому по его труду». Распределение материальных благ осуществляется в первую очередь через политику оплаты — посредством установления системы заработной платы —, хотя оно тесно связано также и с политикой цен и системой цен. Основой деятельности социалистического государства, а также и государственного управления в отношении распределения материальных благ является принцип «каждому по его труду». Правильной политикой и системой заработной платы следует не допускать проявления напряжённости, диспропорциональности, вернее, устранять их. Как указывает специальная социалистическая литература, теоретически в этом отношении социалистическое

¹⁵Маркс—Энгельс. Труды. Б. 1957. стр. 669. *Сабо И.*: Первые высказывания Маркса о праве. Социология. 1974. № 3. стр. 333.

государство, т. е. государственное управление в ходе распределения материальных благ могут руководствоваться следующими соображениями.¹⁶

При установлении политики заработной платы, системы заработной платы социалистическое государство т. е. государственное управление может допускать некоторое отклонение от принципа «каждому по его труду» в пользу высококвалифицированных. Это связано с тем, что в нашем распоряжении нет таких точных средств оценки качества работы, которые принимали бы во внимание различие в уровнях общего образования, степени ответственности, риска и т. д. Иными словами, существующие меры оценки труда интуитивны, с их помощью трудно решить, насколько соответствует та или иная работа принципу распределения по труду. Система управления социалистического государства, таким образом, может допускать некоторую переоплачиваемость отдельных социальных слоёв. Это, естественно, может иметь свои многочисленные последствия, на которые нельзя не обратить внимания. Во-первых, определённые социальные слои будут более удовлетворены по сравнению с другими, среди неудовлетворённых нарастает сознание конфликта по отношению к государству, государственному управлению, по отношению к переоплачиваемым, причём их недовольство выражается в первую очередь именно в отношении государства, государственного управления, а не высокооплачиваемым.

Социалистическое государство, т. е. государственное управление в ходе осуществления принципа «каждому по его труду» может допускать некоторое отклонение в пользу *неквалифицированных слоёв*, что, естественно, приводит к тому, что высококвалифицированные общественные слои, группы оказываются в положении недооплачиваемых. Из этого вытекают аналогичные вышеуказанным последствия: некоторые слои общества, а именно более квалифицированные, оказываются недовольными, повышается сознание их конфликта с социалистическим государством, государственным управлением, а также по

¹⁶ *Wesolowski W.*: Les notions de strates et de classé dans la Sôsieté socialiste. Sociologie du travail. 1967. 2. 144 p. *Тимар М.*: Экономическая политика Венгрии. (1967—1973). Б. 1973. На стр. 241—273 автор знакомит с данным кругом проблем. *Лешонци К.*: О текучести рабочей силы. Б. 1973. Автор подчёркивает (стр. 157), что регулирование заработной платы и дохода играют существенную роль в текучести рабочей силы, но не в качестве исключительного фактора. Доход является фактором, существенно влияющим и на формирование спроса. *Форгач Т.*: Товарооборот и продажа. Б. 1972. стр. 17. С проблемами сознания конфликта знакомят *Якоб З.*: Доходы и верования, а также *Макара П.*—*Моинг И.*: Жизненный уровень и общественное мышление. (От информации до общественной жизни. Б. 1973. стр. 126 и 107). Регулирование заработной платы и дохода основывается на центральных решениях и находит выражение в правовых нормах. Однако наряду с этим местные органы государственного отраслевого управления также имеют задачи регулирования заработной платы и дохода. Исследования с помощью документации и интервьюирования, проведенные в области Бекеш, установили, что эти задачи на местном уровне можно определить следующим образом: в 1974 г. исполком принял план мероприятий, который определил задачи на 1—2 года вперёд. План мероприятий в первую очередь предусматривает составлен ие пятилетнего плана, улучшение бытового обслуживания и обеспечения, формирование производственной структуры промышленных предприятий, рост рентабельности производства, завершение капитальных работ в указанные сроки, целесообразное применение политики налога, задачи жилищного строительства. Подчёркивается также (что особенно важно с точки зрения нашей работы), что внимание следует уделять: а) стабилизации производственных и потребительских цен, б) контролю упорядочения уровня заработной платы на основе фонда заработной платы. Это свидетельствует о том, что местные органы государственного управления в отношении формирования заработной платы и дохода играют только роль контроля, например, в отношении соблюдения верхнего и нижнего уровней шкалы заработной платы, денежного фонда обеспечения разности заработной платы.

отношению к переоплачиваемым. Усилению этого конфликта способствует также и внедрение новой техники, автоматизации.

Строгое и последовательное соблюдение принципа «каждому по его труду» в ходе распределения общественных благ система управления социалистического государства должна обеспечить путём создания системы дифференцированных цен, заработной платы, регулированием дохода. Это, в свою очередь, тоже приводит к сознанию конфликта. Отдавая отчёт в неизбежности сознания конфликта, следует подчеркнуть основную цель — устранение серьёзной напряжённости, диспропорциональности.

Рассмотренные выше государственно-административные мероприятия тесно связаны с такими вопросами, как противоречие интересов, различие запросов, пере- и недооплачиваемость различных социальных слоёв, групп по сравнению с их трудом. Допуская пере- или недооплачиваемость, социалистическое государство, его управленческая система отклоняется от принципа оплаты по труду. Пере- и недооплачивание, будучи недостатками осуществления принципа распределения по труду, приводят к узаконенным привилегиям одних и ущемлению других, создают серьёзные конфликты, хотя в то же время они могут и не противоречить интересам строительства социализма. Например, то обстоятельство, что живущие далеко от места работы получают особую компенсацию на дальность, то есть большую зарплату, не соответствует принципу распределения по труду, но в более широком аспекте соответствует интересам построения социализма. Итак, неравномерное распределение благ в социалистическом обществе иногда предполагается, но конфликты порождаются в первую очередь не точным соблюдением лежащего в основе распределения принципа. Различия в заработной плате, различия в системе цен приводят к формированию различного образа жизни, что в свою очередь также ведёт к возникновению напряжённости, конфликтов. Можно установить также, что в условиях социалистического общества, признаки характеризующие общественное положение личности, теряют свою однородность, ведь работники умственного и физического труда часто могут получать, вернее, получают, одинаковую оплату, более того, некоторые физические профессии имеют больший престиж, чем умственные.

Хорошие возможности научного ознакомления с социальным механизмом влияния осуществления принципа распределения по труду дают социологические анализы труда и производства.¹⁷

Что касается вопроса распределения культурных благ и задач социалистического государства, т. е. государственного управления в этой области, положение следующее. Возьмём, к примеру, критерии возможности поступления в высшие учебные заведения, особенно в университеты, как объект противоречий между общественными классами, социальными слоями. В этой области деятельность социалистического государства, особенно государственного управления, может осуществляться в соответствии со следующими принципами.¹⁸

¹⁷ Хети Л.—Мако Ч.: Рабочее поведение и экономическая организация. Б. 1972. стр. 194.

¹⁸ Сравня: *Wesolowski W.*: i.m. 151. p. u *Miller S. M.* — *Reisman F.*: Social class Social Policy. 1968. 69. p. (Социологические проблемы школы, Будапешт. 1974. Сборник статей. стр. 109.)

Счанапски: Социологические проблемы системы высшего образования. Б. 1969. стр. 25—71. *Кульчар К.*: Вопросы взаимосвязи политики и государственного управления. Там же, стр. 108. Проведенные в Советах области Бекеш исследования посредством интервьюирования и документации охватывали и местные решения культурного характера. В 1974 г. исполком

Во-первых, социалистическое государство, т. е. государственное управление может поступать таким образом. В ходе определения политики высшего образования, системы приёма в вузы базироваться в первую очередь на всемерном уважении принципа отбора по способностям и бесплатности обучения. Уважение этого принципа получает одобрение особенно в слоях высококвалифицированной интеллигенции. Такая система отбора целиком и полностью основана на результатах оценки способностей и не ущемляет возможности поступления в вузы детей интеллигенции, хотя в то же время и не принимает во внимание те специфические социальные обстоятельства, которые влияют на критерии принятия в вузы.

Во-вторых, социалистическое государство, его управленческая система может допустить отклонение от принципа отбора по способностям и бесплатности обучения в пользу определённых общественных слоёв. Это связано с теми специфическими социальными условиями, которые оказывают влияние на критерии принятия в вуз. Работники физического труда, в более широком смысле — рабочий класс и крестьяне — живут в иных культурных условиях по сравнению с интеллигенцией, что обычно определяет и различие умственного уровня их детей, что приводит к невыравненности внутри поколения в отношении критериев приема в вузы. Для устранения этого государство, его система управления может предусматривать такую систему приёма в вуз, которая уравнивает факторы общественной среды. Однако разработанная в этих целях система может ущемлять интересы некоторых социальных слоёв, конкретно, возможности поступления в вуз детей работников умственного труда, расширяя то же время эти возможности для детей работников физического труда.

В условиях социалистического общества распределение культурных благ и ценностей тоже является неравномерным. Это связано с тем, что и широкая шкала относящихся сюда благ (например, образованность, льготные курортные возможности) может быть приобретена за деньги и, таким образом, распределение культурных благ и ценностей детерминируется распределением дохода, хотя взаимосвязь между размером дохода и долей участия в распределении культурных благ в условиях социалистического общества значительно ослабляется, перспективно слабеет. Иными словами, это означает, что в условиях социалистического общества роль дохода как средства видоизменяется. В социалистическом обществе со стороны населения проявляется большое стремление к образованности, приобретению квалификации, ибо квалификация становится средством приобретения иных ценностей. В социалистическом обществе участие гражданина в распределении дохода, его престиж, занимаемая должность, политическое влияние определяется обычно уровнем его квалификации (естественно, все эти факторы независимы друг от друга и далеко не обязательно одновременно присущи тому или иному лицу). Таким образом, в социалистическом обществе распределение вышеуказанных ценностей не скапливается и не совпадает. Здесь, однако, следует подчеркнуть, что доход определяется трудом через квалификацию. Более того, следует обратить внимание и на то, что на доход влияют, кроме того, и другие обстоятельства, к числу которых

принял 35 решений относительно просвещения. Основной вывод исследования в связи с этим: орган областного отраслевого управления в первую очередь выполняет задачи контрольного характера в отношении создания, функционирования и закрытия определенных школ (гимназий). Что касается социально-политических задач, органы государственного управления областного уровня имеют инициаторские и контрольные полномочия.

относятся, например, в сельскохозяйственном кооперативе качество хозяйствования, качество земли, географическое положение, наличие приусадебного хозяйства. Это приводит к тому, что ущемляется принцип «каждому по его труду», так как вышеприведенные обстоятельства могут вызвать как переоплачиваемость, так и недооплачиваемость. В интрапоколенном отношении оно является фактором, определяющим профессиональный престиж и доход. В интерпоколенном отношении — уровень квалификации в значительной степени зависит от дохода родителей, хотя система стипендий существенно видоизменяет эту зависимость. В обществе же, где обучение является платным, эта зависимость имеет, естественно, очень существенное значение. Итак, в интерпоколенном отношении, то есть по сравнению с величиной дохода родителей, квалификация может иметь значение в определении дохода, одновременно размер дохода в большей или меньшей степени имеют функцию «сохранения должности по наследству».

Поскольку и в социалистическом обществе распределение культурных благ порождает объективные противоречия интересов, точнее, является объектом противоречия интересов, регулирующая роль социалистического государства, т. е. государственного управления в преодолении имеющихся противоречий очень велика. Допуская некоторое отклонение от принципа бесплатного обучения в пользу определённых социальных слоёв, регулирующая роль социалистического государства создаёт определённые привилегии. Причина таких узаконенных привилегий — неоднородность социальных условий, которая имеет место, например, между слоями физических и умственных работников. Из этого следует вывод, что для устранения подобных привилегий нужно ослабить их экономически-социальные основы. Различия образованности, квалификации при имеющихся различиях в оплате и доходе также ведут к формированию различного образа жизни. Следует подчеркнуть, однако, что образованность, квалификация (знания) могут быть приобретены не только в учебных заведениях, но и из непосредственного практического опыта: наряду со «святым» знанием есть и знание «профан».

На размер дохода и жизненный уровень различных социальных слоёв, групп и отдельных личностей в условиях социалистического общества влияет не только выполняемый труд, — хотя именно он является основным фактором, — но и ряд других факторов, как, например, число иждивенцев, болезни или инвалидность, уровень общего образования, вид поселения (город, село, поселок, хутор). Сюда же можно отнести и вопрос краевой принадлежности. Отдельные социальные слои в силу различных условий дохода оказываются в неодинаковом (более или менее благоприятном) положении, например, в смысле возможности получения квартиры. Всё это приводит к формированию различных образов жизни. При этом образ жизни детерминирован и исторически сложившимися привычками. Это возлагает на социалистическое государство, т. е. на государственное управление специфические задачи, которые осуществляются применением социально-политических принципов и систем. Социально-политическая цель государственного управления — постепенная ликвидация указанных различий, снижение, устранение отрицательных влияний, ибо они в ряде случаев способны привести к формированию политической напряжённости. Можно указать и другие факторы, способствующие созданию конфликтов, как например, в отношениях между производителями и потребителями, где конфликты имеют место вследствие получения производителями некоторых привилегий.

Государственное управление направлено на снижение политической напряжённости, могущей возникнуть в силу указанных выше обстоятельств, на предупреждение и устранение конфликтов.

Распределение материальных благ осуществляется и в политике общего развития всей страны, и в политике административно-территориального развития, через систему регионального развития. Основой управленческой деятельности и здесь является принцип пропорционального развития. Здесь также правильная политика территориального развития и система развития имеют своей целью недопустить появления напряжённости между интересами страны в целом и местными территориальными интересами в ходе распределения национального дохода, устранить, недопускать диспропорциональность.

Энгельс указывал, что появление государства вело за собой территориальную привязанность людей.¹⁹ Появление государства означало, с одной стороны, привязанность людей к территории своего государства, с другой стороны, формировалось территориальное распределение внутри государства, что означало специфическую территориальную привязанность людей. На территориальное распределение людей влияет и качество территории. Не случайно, что люди время от времени меняют свою территориальную привязанность, так как одни территории обладают лучшими, другие худшими показателями. Естественно, в условиях каждой данной территории специфически складывается и социальная структура, т. е. отношения классов и социальных слоёв, отношения их интересов имеют и специфические территориальные черты. В ходе анализа функционирования деятельности государственного управления нельзя упускать из внимания показатели территории — территориальные интересы, в первую очередь, интересы производительных сил (вложение ресурсов). Следует также обратить внимание и на то, что государственные органы также дифференцируются, а в пределах их и управленческие органы. В силу всего вышесказанного, деятельность органов, расположенных на различных уровнях государственного управления, наряду с реализацией центральной воли имеет и специфически территориальную окраску. Бесспорно, эта территориальная окраска связана, с одной стороны, с естественными показателями данной территории, конкретнее, с природными условиями, с другой стороны, — с обеспеченностью рабочей силой. Функционирование (и даже структуру) органов государственного управления в значительной степени определяет то обстоятельство, в каких естественных условиях, т. е. при каких климатических, географических и т. д. показателях работает население. Следует отметить и то, что аппарат государственного управления в свою очередь формирует среду, способствует её изменению. Деятельность органов государственного управления получает специфическую окраску и в зависимости от того, какова социальная структура данной территории, и, в первую очередь, как сложатся отношения собственности, распределение труда, способ и размеры распределения благ. Вместе с тем на деятельность государственного управления влияет и то, какие отрасли сложились на данной территории, как складываются, изменяются и развиваются интересы людей разного рода занятий. Всё сказанное позволяет сделать вывод о том, что проблема социального равенства или неравенства, а также проблема формирования общих интересов имеет особо важное значение и для определённой территории. Итак, государственное управление, как и государство в целом, обусловлено и подвергается влиянию

¹⁹Энгельс: Происхождение семьи, частной собственности и государства. (Маркс и Энгельс труды. том 21. стр. 25—157). Будапешт, 1963 г.

непосредственно объективными факторами, среди которых определяющим в конечном счёте фактором является экономика. Экономика является фактором, способным изменить направление деятельности государства, государственного управления. Иными словами, это означает, что экономическое развитие играет определяющую роль в развитии государства, государственного управления, хотя связь между ними не механическая. Экономика оказывает решающее влияние на деятельность государства, посредством экономической мощи, через систему экономических интересов, на волю государственного управления, его власть как политическую власть и на интересы как политические. Это, естественно, не исключает того, что государство, особенно государственное управление проявляется как самостоятельный экономический фактор.

Привязанность к территории ведёт к формированию территориальных интересов. Территориальные интересы связаны в первую очередь с проблемами развития конкретной административной территории; это развитие может быть пропорциональным и непропорциональным по сравнению с другими административными территориями. В связи с наличием территориальных интересов встаёт ряд вопросов. Прежде всего, вопрос о том, существуют ли объективно такие территориальные интересы, или территориальное деление служит только облегчению управленческой деятельности государственного управления. Литература утверждает, что территория выступает как носитель реальных интересов, что связано в первую очередь с развитием данной территории, оснащённостью объектами включая хозяйственные и культурные учреждения (и обеспеченностью данного населения потребительскими благами (материальными, духовными)).²⁰

Поскольку действительные территориальные интересы существуют, какова их связь с общими интересами общества, в какой степени они способствуют реализации центральных интересов или препятствуют, мешают осуществлению общих интересов и целей общества?

На основе предшествующих рассуждений встаёт вопрос о том, как влияют территориальные интересы на деятельность социалистического государства, на деятельность органов государственного управления.

В отношении территориальных интересов государственное управление социалистического государства может руководствоваться следующими соображениями.²¹

Во-первых, социалистическое государство, государственное управление в ходе установления политики территориального развития, системы экономического территориального развития может ввести такую экономическую систему, в соответствии с которой от действующих на различных территориях производственных коллективов отнимаются материальные блага, социальные услуги, распределение которых осуществляется затем централизованно (на уровне всей страны или области). Органы государственного управления проявляют, таким образом, хозяйственную деятельность и осуществляют оборот материальных благ от производителя к потребителю в системе управления-подчинения, т. е. в системе централизованных связей. В ходе этой деятельности органы государственного управления выносят экономические решения в

²⁰Колош Т.: — Сабо Б.: там же, стр. 322.

²¹Селени И.: Региональное развитие, хозяйствование, управление. Б. 1973. (Рукопись стр. 48). Карпати З.: Территориальные минусы и урбанизация образа жизни (на примере области Бекеш). Социология. 1972. № 4, стр. 504—525. Хегедюш М.: Экономическое развитие и урбанизация. Б. 1973. стр. 34. Социология города. Сборник статей, 1973. г. Будапешт.

форме ad hoc (с учётом дискреционных точек зрения) и в форме нормативных решений. В случае нормативного решения центр (министерство, область) на основе точно установленных принципов определяет ресурсы, которые могут быть использованы в пределах как своей, так и местной управленческой компетенции, и распределяет при этом не сами блага, а права распоряжаться ими. Это имеет место при нормативных управленческих решениях и решениях ad hoc экономического характера директивной, смешанной или распределённой системы. Отношения различных иерархических уровней государственного управления при такой экономической системе складываются таким образом, что самостоятельность нижестоящих уровней низка, а производственные коллективы вообще не имеют самостоятельности, нет связи общей заинтересованности между организациями-производителями и органами государственного управления. Такое решение может привести к конфликту между центральными и местными органами, т. е. местные территориальные органы могут быть неудовлетворены вышестоящими органами, что повышает сознание конфликта в отношении центральных органов государственного управления, а также других территорий.

Во-вторых, в ходе установления политики территориального развития, системы экономического территориального развития, социалистическое государство, государственное управление может ввести и такую экономическую систему, в соответствии с которой производимые на данной территориальной единице ценности здесь же и потребляются, и их местное распределение (например, в области, в посёлке) между экономическими хозяйственными единицами производят на основе обмена товаров, посредством рыночных отношений. Органы государственного управления в этом случае на проявляют хозяйственную деятельность, но оказывают влияние на ведение хозяйства с помощью иных средств. Такое решение снижает возможности сознания конфликта между местными и центральными органами государственного управления, однако не исключает столкновения интересов.

Во-третьих, управленческая система социалистического государства может использовать преимущества обеих приведенных выше систем хозяйствования. Это связано с тем, имеют ли органы местных советов самоуправление, автономию, хотя этот вопрос нельзя рассматривать односторонне как проблему хозяйствования.

В нашей стране Советы и управленческие органы являются органами самоуправления.²² Это означает, что управленческие органы Советов могут использовать преимущества обеих вышеуказанных систем. С одной стороны, создают значительный фонд развития данной местности в форме общей денежной поддержки, которая в первую очередь открывает возможности оценки и учёта местных интересов, местных потребностей в ходе вынесения местных экономических решений. С другой стороны, в форме целевой помощи в дальнейшем развитии капиталовложения остаются централизованными. Это означает, что право распоряжаться материальными благами имеют не только исключительно центральные управленческие органы, но и нижестоящие управленческие органы советов, в силу чего местно-территориальные интересы получают реальную роль в вынесении некоторых решений территориального значения. Для государственного управления характерно и то, что эта двойная хозяйственная система осуществляется не только в отношении между областью и министерством, но и областными и посёлковыми органами. В системе хозяй-

²²Закон № I. от 1971. г. § 2 абзац (I).

яйствования различных областей можно отметить такие различия, когда развитие одних поселков основывается на ad hoc решениях, а других — на нормативных. В некоторых случаях имеют место смешанные решения.

Сфера проблем, связанных с тем, какова роль управленческих органов социалистического государства в развитии территориальных единиц, каким образом осуществляется его роль помимо определения системы административно-территориального развития, изучалась и путём эмпирических анализов.²³ Проанализировали, каково влияние членов Совета и профессиональных работников государственного управления в ходе вынесения решений по развитию территориального значения (местного значения). Анализировали также и вопрос членения интересов в пределах области, а также вопрос о том, с какими типами поселений связано наличие самостоятельных территориальных интересов. Одним из основных результатов проведенных исследований было установление того, что и члены Совета, и работники органов государственного управления придают символическое значение Советам в вынесении решений по развитию областного значения. Совет рассматривают лишь в качестве утвердительно органа, а органам отраслевого управления и производственным организациям вообще не придают значения в этом отношении.

Несомненно, этот вопрос требует дальнейшего исследования. Интересным представляется и тот факт, что в ходе опроса члены Совета отрицали наличие особых территориальных интересов, более того, отрицательно оценивали возможность их существования, в то время как члены аппарата государственного управления утверждали наличие таких интересов. Действительность же такова, что сами члены Совета являются посредниками отрицаемых ими интересов, например, когда они приходят к сотрудникам органов отраслевого управления обсудить дела, затрагивающие не всю область в целом, а лишь интересы конкретного посёлка. Это свидетельствует о том, что столкновение, согласование интересов, т. е. интеграция различных интересов, осуществляется не в ходе совещаний коллектива Совета, а вне этих совещаний. Исследование установило также, что интересы посёлка как территориальные интересы осуществляются в первую очередь через специальные органы государственного управления («филиалы») областного Совета. В ходе исследования установлено также, что действительность не всегда отвечает правовому регулированию. Хотя находящиеся на различных иерархических уровнях органы государственного управления в соответствии с правовым регулированием обладают самостоятельностью, в действительности же в силу различных факторов самостоятельность их может осуществляться не всегда. Бесспорно, в этом отношении определённое значение имеют и исторические факторы, историческое наследие. Проведенные исследования установили, что вопрос о распределении права распоряжаться как субъективного права между различными управленческими органами имеет исключительно большое значение. Одновременно анализ обращает внимание и на роль неформализованного пути в связи с решениями.

* * *

В дальнейшем очень важным представляется исследование вопроса о том, через какие каналы рассмотренные выше интересы влияют на вынесение решений государственного управления.

²³Сэгё А.: Территориальные интересы, территориально-административное управление государственное и политика развития. Б. 1974. (рукопись). стр. 275. На основе исследований методом документации и интервьюирования, проведенных нами в области Бекеш, потребности, связанные с территориальным развитием, проявляются в первую очередь в органах представительства Советов (на уровне области).