

ОРЗИХ М. Ф.

РАЗВИТИЕ СОВЕТСКИМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОМ ЛЕНИНСКОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Политико-правовой основой государственного управления, инструментом его познания, преобразования, совершенствования является советский конституционализм — теория, идеология и практика конституционного строительства Советского государства¹. Действующие советские конституции и обновляемое в соответствии с ними законодательство обеспечивают нормативно-правовую формулировку ленинской концепции государственного управления, «позволяют тоньше, точнее регулировать различные стороны общественных отношений», включая организационные и управленческие отношения (5, с 64, 51), повышают конституционный потенциал управления.

1. Основателем теории социалистического управления является В. И. Ленин, который не только теоретически обосновал направления развития науки и практики управления в социалистическом обществе, но показывал образцы управленческой деятельности, «в совершенстве владел искусством руководства революционной борьбой и коммунистическим созиданием» (3, т. 13, с. 532). «Мы, — говорил Владимир Ильич, — партия большевиков, Россию убедили. Мы Россию отвоевали — у богатых для бедных, у эксплуататоров для трудящихся. Мы должны теперь Россией управлять» (2, т. 35, с. 172). В первые дни после Октябрьской революции В. И. Ленин требовал «приступить к органической работе управления», и, по воспоминаниям управляющего делами Совета Народных Комиссаров В. Д. Бонч-Бруевича, «было совершенно очевидно, что схема всего управления страной у него давно продумана и, можно сказать, отчеканена» (19, с. 131). А уже в апреле 1918 г. В. И. Ленин рассматривает задачу управления в качестве «главной, центральной» (2, т. 36, с. 172).

Ленинские идеи об управлении были развиты в партийно-политических документах, соратниками и современниками В. И. Ленина — Ф. Э. Дзержинским, М. И. Калининым, Г. М. Кржижановским, Н. К. Крупской, В. В. Куйбышевым, Г. К. Орджоникидзе, Я. М. Свердловым, И. В. Сталиным, П. И. Стучкой. Значительный интерес представляют работы ученых первых лет Советской власти: И. М. Бурдянского, А. К. Гастева, П. М. Керженцева, С. Г. Струмилина и др., монографическая и периодическая литература по проблемам управления, деятельность научноисследовательских учреждений. При этом следует учитывать, что в дореволюционной России наука управления практически отсутствовала. Вышедшие в предреволюционные годы работы А.А. Богданова (Мали-

¹ Ряд «научного порядка» функций советской конституции связывается и ее управленческой функцией (31, с. 54, 166), признается существенный вклад теории и практики советского управления в социалистический конституционализм (52, S. 16—17). В американской литературе встречается отношение к конституционализму как к философии государственного управления (49, p. 3).

новского) не привлекли внимания и нашли признание лишь недавно в связи с разработкой проблем кибернетики и теории систем (41). А. К. Гастев, обращаясь в 20-е годы к методологическим вопросам теории управления, ее характеру, месту в системе наук, подчеркивал, что «законы общественной механики и общественного управления» составляют предмет «совершенно новой науки», расцвет которой возможен «именно в нашей девственной стране» (17, с. 109). В новых условиях социалистических преобразований непригодными оказались также выводы зарубежной теории и практики управления: нельзя, писал П. М. Керженцев применительно к одному из направлений теории управления — НОТ, «танцевать от тейлоровской печки, изготовленной в Америке... Заграница вовсе не знает случаев, чтобы работа по НОТ начиналась и велась ячейками из самих рабочих. Там это — всегда дело администрации» (36, с. 25).

Советская школа науки управления складывалась на методологической основе марксистско—ленинского учения об обществе как сложном социальном организме, об общественно-экономической формации как диалектическом единстве сущностно-содержательных элементов, связанных объективными закономерностями и не допускающих произвольных комбинаций, о необходимости управления во всяком обществе. На основе обобщения революционного опыта организации трудящихся масс, изучения социальной реальности, научного обоснования задач управления и способов их решения, проверки управленческих программ, их корректирования исторически изменяющейся действительностью В. И. Ленин указал важнейшие пути создания под руководством Коммунистической партии системы управления страной и формирования науки социалистического управления.

Однако этот методологический и научно-практический потенциал² по ряду причин (35, с. 47—49) не был полностью использован. Принятие Конституции СССР 1936 г. стимулировало теоретический интерес к управлению в государственно- и административно-правовом аспектах. Но общая теория управления в основном разрабатывалась на эмпирическом уровне, путем опытного изыскания и обоснования наиболее оптимальных управленческих решений. Это не могло обеспечить всесторонние научные исследования управления, раскрыть его возможности при социализме, но объясняет практические успехи в области совершенствования управления и не может игнорироваться при изучении и использовании исторического опыта управления социалистическим обществом. Подобный эмпирический подход, метод проб и ошибок признан партией нерациональным, связанным с неполным знанием закономерностей развития социализма (11, с. 294).

В этом отношении естественным является коренной перелом в научных исследованиях управления, интенсификации управленческой деятельности на научной основе именно в тот исторический период, когда была осознана потребность в концепции развитого социализма (конец 50-х годов) и сделан вывод о построении в СССР зрелого социалистического общества (во второй половине 60-х — на рубеже 60—70-х годов). XXIV съезд КПСС определил причины возрастания роли управления, относимость его к узловым вопросам политики пар-

² По данным Д. М. Гвициани в 1923—1937 гг. в СССР выходило около 20 журналов по проблемам управления и организации производства. В 1923 г. было опубликовано примерно 60 монографий, включая переводные. В 20-е годы теорией управления занимались более десяти научно-исследовательских учреждений (см.: 20, с. 14).

тии; XXV съезд партии, исходя из ленинского указания о том, что успех дела при правильной политической линии зависит прежде всего от организации, оценил ее и совершенствование управления в качестве решающего звена, важнейшего резерва партии в деле выполнения пятилетнего плана. «Решение проблем, которые перед нами стоят, — указывалось на XXVI съезде КПСС, — использование возможностей, которыми мы располагаем, во многом зависят от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления» (5, с. 31).

2. Под воздействием этих партийно-политических выводов складываются научные направления: общей теории социального управления (управления социалистическим обществом); государственного управления; управления социалистическим производством, хозяйственного управления. Существенное влияние на все эти направления оказала кибернетика, изучающая общие закономерности процесса «перевода сложной динамической системы из одного состояния в другое путем воздействия на ее переменные» (18, с. 5; 29, с. 29). Методологически такой подход наряду с другими идеями кибернетики, имеющими прикладное значение при создании вычислительной техники, автоматических систем управления, его информационного обеспечения и др., оказались плодотворными. Однако выводы о том, что кибернетика впервые ввела «управление» в категорию важнейших общенаучных понятий (В. А. Бокарев), выдвижение на первый план «обобщения» проблем управления на основе технизации, общности информационной структуры (Ю. А. Левада), объявление кибернетического подхода основой теории социального (следовательно, и государственного) управления (П. Н. Лебедев) были обоснованно подвергнуты критике (22, с. 131). В научно-практическом отношении эти представления ведут к игнорированию особенностей социального управления, волевой деятельности людей, недооценке роли права в управлении, организующих возможностей юридического инструментария управления.

Преувеличение роли кибернетического подхода в теории государственного управления оценено в современной литературе в качестве некорректного редукционизма, к которому отнесена также абсолютизация административно-правового взгляда на природу государственного управления (37, с. 55).

Новые конституционные законы (1977—1978 гг.) в значительной степени способствовали преодолению односторонности, ограниченности представлений об управлении, верному пониманию роли государства в системе управления, роли права в государственном управлении. Конституция СССР 1977 г. представила веский довод против исключительно административно-правового подхода к управлению, обращенного к юридическому опосредованию управленческих отношений, складывающихся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства. Систематическое толкование ч. X Преамбулы, ст. ст. 108, 119, 131, 132, 146 Конституции СССР не дает оснований для вывода об исключительной управленческой прерогативе исполнительно-распорядительных органов. В частности, Верховный Совет «правомочен решать все вопросы», относящиеся к ведению Союза ССР, а Совет Министров СССР «правомочен решать все вопросы государственного управления, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР». Такая постановка вопроса соответствует характеристике Советов как «работающих учреждений», соединяющих «в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов» (2, т. 33, с. 46; т. 34, с. 305). XXVI съезд КПСС и апрельский (1984 г.)

Пленум ЦК КПСС, связывая новый этап в работе Советов с принятием новых советских конституций, указали прежде всего на соединение в деятельности всех их звеньев законодательства, управления и контроля (4, с. 64; 7, с. 6).

Координирующе-контрольная, по существу управленческая работа Советов направляется и поддерживается партией, находит последовательное отражение в советском законодательстве 80-х годов, ибо эта работа «способствует современному выявлению и устранению недостатков, повышает общий тонус государственной жизни» (5, с. 64). При этом смысл усилий партии по улучшению управления, совершенствованию государственного строительства «состоит не только в том, чтобы избавиться от определенных недостатков и трудностей, что само по себе имеет огромное значение, но и в том, чтобы в конечном счете еще больше упрочить те основы, на которых зиждется социалистический образ жизни» (11, с. 240).

В этой связи обращает внимание формулировка ст. 9 Конституции СССР, которая, определяя дальнейшее развертывание социалистической демократии в качестве основного направления развития политической системы советского общества, органически связывает широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, повышение активности общественных организаций с укреплением правовой основы государственной и общественной жизни. Одновременно в Конституции (ч. X Преамбулы, ст. ст. 7, 48) выделяется наряду с управлением государственными делами — управление общественными делами, которое нельзя отождествлять с общественным управлением, осуществляемым советской общественностью как субъектом самоуправления. Управление общественными делами — это государственно-управленческое воздействие на организацию и деятельность советской общественности в различных организационных формах. Оно осуществляется государством (его органами) на основе верховенства (универсальности и высшей прерогативы) государственной власти, способной при помощи правовых средств подчинить любые организации и другие общности людей государственно-правовой воле народа. В этом одно из проявлений социалистической демократии, «демократии работающей, действующей», развитие которой — «процесс не стихийный, а управляемый» (5, с. 65; 4, с. 196). Он осуществляется под постоянным руководством партии и управленческим воздействием социалистического государства и права. Демократия программирует пути совершенствования права, сама получает «действенное звучание» с помощью нормативно-императивных форм, права (25, с. 10). В этом отношении характерный пример — конституционное закрепление демократических форм и методов усиления влияния народных масс на решение вопросов общегосударственного и местного значения (ст. ст. 5, 8, 48 Конституции СССР), отражение этих тенденций в планах законопроектных работ, использование возможностей демократизации порядка принятия управленческих решений (11, с. 291) при последовательном «укреплении авторитета законов Советской власти» (7, с. 13). Интересной представляется сложившаяся в ВНР практика юридической регламентации соглашений о сотрудничестве между общественными организациями и государственными органами. Венгерские юристы определяют эти соглашения как административно-правовые договоры (Ш. Берени) считая их новым эффективным средством совершенствования управления (47, old. 7—12).

3. Конституционное решение вопросов о содержании, субъектном составе, задачах, принципах и целях государственного управления не только существенным образом отразилось на концепции управления в административно-право-

вой науке (30, с. 23), но обусловило становление новой концептуально оформленной теории.

В настоящее время на основе широкого понимания государственного управления, имеющего истоки еще в литературе 30-х годов и актуализированного в условиях подготовки, принятия, действия новых конституционных законов, доказывається необходимость создания единой государственно-правовой управленческой науки, теории государственного управления (37, с. 42—53), которая охватывает «всю совокупность проблем управления, осуществляемых государством, всеми его органами (таких, например, как политика, стратегия и тактика, методика, стиль, техника, эффективность государственного управления), а также всеми отраслями права» (28, с. 193). Однако предмет, характер и место этой теории в системе научного знания остаются дискуссионными. Предложенный в литературе вывод о наличии целостной науки управления как марксистско—ленинской теории социального движения и развития (13, с. 253—254) относится не столько к содержанию специальной теории государственного управления, сколько к ее методологической основе — историческому материализму. Применительно к теории государственного управления положение осложняется отсутствием единого управленческого правопонимания. Нередко право представляется только как повелительно-охранительное, властно-административное средство. Правовая форма, фактически опосредствующая важнейшие социально-экономические отношения, интерпретируется как правовое средство организации определенной части отношений, а юридические (административные) методы управления оказываются разнопорядковыми с научными методами.

Нерешенной остается научно-практическая проблема отраслевой принадлежности законодательства об управлении и связанный с этим вопрос о природе (характере) теории государственного управления: административно-правовой, юридико-государствоведческой, социологической или политологической. Комплексный характер этой теории также взят под сомнение, учитывая ее единство, складывающееся на стыке теории государства и права и социологии с преобладанием последней, в сферу которой она «больше входит» и поэтому должна стать специальным разделом социологии. Но, несмотря на то, что такое решение не предполагает исключения этой теории из общего цикла юридических наук (37, с. 43—44, 47, 49), она, видимо, в значительной степени теряет юридический характер, приближаясь к статусу социологии государства. Для того, чтобы социология сохранила научно-практическое значение в теории государственного управления не только в качестве «идейного», но и «инженерного» фактора, она должна получить юридико-отраслевую (нормативно-правовую) «привязку». Это обеспечит одновременно разработку организационно-политических проблем управления, не органических традиционной юридической проблематикой, с сохранением преимуществ юридического анализа управления — нормативно-директивной основы на стадии правотворчества как управленческой деятельности и использования всего арсенала юридического инструментария на стадии оперативной управленческой деятельности.

Базовую юридико-отраслевую принадлежность теории государственного управления должна получить в государственном праве. Это объясняется, во-первых, фундаментальной в системе социалистического права позицией государственного права, обеспечивающей возможность привязки к нему управленческих элементов других отраслей права, снятие напряженности межотраслевых полей притяжения управленческих отношений; во-вторых, необходимостью

управленческо-правовой характеристики политической системы социализма — единого на самом высоком уровне организационных систем субъекта руководства и управления (см.: ч. X Преамбулы Конституции СССР); в-третьих, включением в предмет отрасли в наиболее цельном, системном виде юридической организации государства, что обеспечивает правовое опосредование взаимодействия государства с другими подсистемами политической системы социализма³, при одновременном выделении предметно зафиксированной группы однородных общественных отношений в единой сфере государственной деятельности — государственном управлении; в-четвертых, необходимостью использования государственно-правовых средств обеспечения социологического и психологического механизмов управления; в-пятых, органической связью государственного права с административным, для которого оно является профилирующим и при предложенном решении вопроса обеспечит однородность его предмета, ориентированного на отношения органов государственного управления и граждан, повышение гарантий осуществления прав граждан в их взаимодействии, взаимной ответственности с государством.

Кроме того, государственное право имеет непосредственную связь с единственной выделившейся в системе социалистического государствоведения специальной организационно-управленческой наукой — советским строительством, которое способно выполнять функции организационно-научной основы нормативного и ситуационного управления, управленческой деятельности, научной организации управленческого труда (НОУТ). В этом отношении также небезинтересны аргументированные предложения о расширении предмета государственного права за счет управленческих отношений, характеристике соответствующей отрасли науки как государственного права и управления (30, с. 29, 33); организация в академических институтах социалистических стран отделов (секторов), объединяющих исследовательскую работу по проблемам государственного права, государственного (советского) строительства и управления (например, в СССР, ВНР, ГДР). По номенклатуре специальностей Высшей аттестационной комиссии при Совете Министров СССР «государственное право и управление» составляет первый и единый раздел специальности 12.00.02.

На этих основаниях возможно предположить перспективность дальнейшего развития теории государственного управления как общей теории социалистического государствоведения, включающей специальные теории, в частности, ориентированную на государственное право теорию правового управления. Ее основным содержанием является: управленческо-функциональная характеристика права (право в системе управления); механизменно-управленческая характеристика права (юридический механизм управления); правовое обеспечение управления (интегрированная характеристика управленческого потенциала права) с определением предельной нагрузки на право в процессе управления; процессуально-правовая форма управления (юридическая процедурограмма управления); ролевая позиция права в перспективе развития управления и перерастания его в коммунистическое самоуправление.

Совершенствование развитого социалистического общества характеризуется качественными изменениями в производительных силах и производствен-

³ Государственное управление «с объективной необходимостью вовлекает в механизм своего формирования и реализации разнообразные элементы политической системы... Причем эти элементы тоже используют организующие и регулирующие способности государственного управления» (13, с. 86).

ных отношениях. «Новая пятилетка, — указывает К. У. Черненко, — прежде всего должна стать началом глубоких качественных изменений в производстве, пятилеткой решающего перелома в деле интенсификации всех отраслей нашего народного хозяйства». Это потребует более высоких качеств системы управления, его новых организационных форм, структур, институтов (8, с. 418—419, 440).

Таким образом теория и практика управления социально-экономическими процессами социализма прошла многолетний и содержательный путь. Это полностью опровергает утверждения буржуазных ученых о том, что «за пределами США» наука управления начала развиваться недавно (21, с. 29). В действительности «классическая» теория управления капиталистическим производством, источником которой были тейлоризм и фордизм, послужившие основанием для появления в начале XX века самого термина «научное управление» (Луис Д. Брандейс), не может оцениваться как наука управления. Это теория искусства управления, которое Тейлор определял «как основательное знание той работы, которую вы хотите дать рабочим и умение выполнять ее самым лучшим способом» (42, с. 26). В. И. Ленин одной из главных сторон системы Тейлора считал «утонченное зверство буржуазной эксплуатации» (2, т. 36, с. 189). А эта система отличается от фордизма (как, впрочем, и от других буржуазных теорий управления) лишь тем, что Тейлор стремился к максимальной выработке индивидуума, а Форд, который слыл даже среди предпринимателей деспотом (32, с. 72), ставил подобную задачу применительно к большим группам рабочих. При всех достижениях в области искусства, технологии и практики управления производством и необходимости использовать в условиях социализма эти достижения в «сочетании Советской власти и советской организации управления с новейшим прогрессом капитализма» (2, т. 36, с. 190), нельзя рассматривать многочисленные буржуазные теории в качестве науки управления.

Это прежде всего объясняется методологической несостоятельностью; неспособностью буржуазной теории определить концептуально единый подход к проблемам управления, теоретическим плюрализмом, отсутствием общепризнанной или доминирующей теории управления.⁴ Наконец, следует иметь в виду, что все эти теории — от классической, явно игнорирующей личностный фактор, до более современных теорий «человеческих отношений», вводящей в управление поведенческие элементы, «эмпирической», синтезирующей идеи первых двух теорий, «социальных систем», считающей целью организации — «удовлетворение, достаточное для того, чтобы гарантировать» вклад членов «коалиции», в «организуемый процесс» (20, с. 35) — практически исходят из максимальной затраты человеческой энергии с целью дальнейшего развития производства и получения высоких прибылей. Характерным примером является исполнительный указ президента Рейгана ИУ № 12 291, отразивший действительное положение современных американских концепций управления, которые «постепенно трансформируются от общегуманитарных, социальных целей (типа «охрана интересов рабочих», «всеобщее благо» и др.) до более осязаемых и реальных, соответствующих экономическим характеристикам «затрат и прибыли» (46, р. 291).

Но наука управления не может исходить только из экономических показате-

⁴ Буржуазные специалисты в области управления определяют эту ситуацию как «джунгли» управленческой теории, в которых «бродят огромные слонья» — множество школ, направлений, теоретических конструкций (32, с. 10).

телей «затрат и прибыли» с ориентацией на получение наивысшего результата при максимальной энергоотдаче человека. Установка — добиться успеха, в частности, повышения эффективности производства, удешевления и повышения качества продукции, любой ценой — ненаучна в своих исходных началах. Безусловной для теории и практики социалистического управления является постановка вопроса — каким образом, «чем достигнуты успехи?» (2, т. 37, с. 90). Яркий пример — современные планы экономического и социального развития СССР, в которых предусматривается выполнение напряженных заданий «при сравнительно меньшем увеличении материальных затрат и трудовых ресурсов» (11, с. 209).

4. Ленинский подход, проявляющийся при решении современных социально-экономических задач и отраженный в теории и практике советского конституционализма, является убедительным подтверждением гуманистической направленности (закономерности) социализма, которая одновременно определяет содержание и перспективы социалистического управления. Действительно, «высшая цель общественного производства при социализме — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей», а социальная цель государства — «расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности» (ст. ст. 15, 20 Конституции СССР). В соответствии с этими целями социалистическое управление направлено на обеспечение возможности и необходимости развития производства во имя человека в отличие от иных классовых типов управления, обеспечивавших совершенствование личностных сил человека в пределах достигнутого уровня производства и с целью его дальнейшего прогресса. Законом социалистического управления является обеспечение общественного прогресса, содержание которого — «производство основного капитала, причем этим основным капиталом является человек» (1, т. 46, ч. II, с. 221).

Отношение партии и государства к человеку как главному и бесценному богатству общества проявилось в законодательном закреплении высшей цели и главного смысла деятельности КПСС и Советского государства — «забота о благе человека труда» (12, ст. 115). Это реальное воплощение указаний XXVI съезда КПСС и последующих Пленумов ЦК партии о том, что «конкретная забота о конкретном человеке, его нуждах и потребностях — начало и конечный пункт экономической политики партии», а всенародная забота о благе человека — вообще высшая цель политики партии (5, с. 49; 6, с. 13).

Следовательно, исходным пунктом и конечной целью политического руководства КПСС и управленческой деятельности государства является личность. Отношение к личности как к основному компоненту социальной системы управления обуславливает необходимость и плодотворность личностного подхода в теории и практике государственного управления. Оно является преимущественно функцией человека и осуществляется преимущественно в отношении человека, а эффективность управления решающим образом зависит от человеческого фактора — «знаний, интересов, настроений людей» (9, с. 7). Применительно к управлению — это субъектная готовность к принятию и организации выполнения управленческого решения; объектная готовность к восприятию и реализации управленческого решения. В литературе верно отмечается, что адекватное научное описание системы государственного управления «без полноценного учета факторов, связанных с человеческой личностью, принципиально невозможно» (37, с. 296).

Этот вывод обоснован для всех уровней управления — от государства и общества до коллектива, семьи и индивида. Даже на макроуровнях политической жизни, где социально-классовая природа управления наиболее ярко проявляется, а субъектом управления выступает политическая система социализма в целом (ч. X Преамбулы Конституции СССР), управленческие отношения имеют не только общесоциальные, но и личностные характеристики, когда в отношениях между отдельными людьми затрагиваются классовые интересы. Поэтому наряду с традиционной системой методов науки государственного управления плодотворно использовать личностный подход к управлению, который органически включается в рамки общей методологии юридической науки, рассматривается как частнонаучный метод исследования (22, с. 73).

Личностный подход в теории государственного управления имеет не только науковедческие, но и политико-идеологические основания, предоставляя убедительные доказательства лжи буржуазной пропаганды о признании человека в условиях социализма лишь инструментальной ценностью, используемой для достижения целей партии и государства (50, Р. 631; 45, р. 125), откровенной фальсификации реального положения граждан в социалистическом управлении, права советских граждан на участие в управлении государственными и общественными делами. Одновременно этот подход к управленческой проблематике дает возможность показать разнообразие путей и средств отстранения трудящихся от управления государством и обществом в капиталистических странах, разоблачить буржуазную практику «государственно-монополистического дирижизма» (16, с. 145), «модификации поведения» и «направленного социального поведения», обеспечивающих жесткое управление человеческой деятельностью, «манипулирование» людьми, представляющего, по признанию самих западных ученых, наиболее изощренную «форму диктатуры», «власти меньшинства» (48, S. 214, 8).

В теории и практике советского государственного управления личностный подход не может быть ограничен характерным для права традиционно-нормативным анализом личности, функционирующей в определенной (управленческой) сфере общественной жизни. Необходимо преодолеть традиционное представление о том, что юридическая специфика рассмотрения личности заключается в отношении к ней как к носителю прав и обязанностей. Они, несомненно, важное условие существования личности в государственно-правовой сфере общества. Но конструкция «прав-обязанностей» является производной и обусловлена более фундаментальной, родовой (для государственно-правовой сферы) системой личностных качеств (правовое осознание действительности, правовая активность, правовое общение). Эти качества являются структурообразующими, они определяют возможность всесторонних (статических и динамических, онто- и аксиологических и др.) государственно-управленческих характеристик личности в сочетании с неправовыми⁶. Например, осуществление служебных функций должностного лица основано на оптимальном сочетании прав и обязанностей, но решающим образом опосредовано его интра- и интериндивидуальной характеристиками, нередко имеющими достаточную для права степень формализации и юридически закрепленными (адекватное представление государственно-правовой действительности, способность к осуществлению

⁶ Реально существующее многообразие характеристик личности отражается в нормативно-правовых понятиях, оказывающихся в ряде случаев полисемантическими (ср. понятия «гражданин» и «трудящийся», «должностное лицо», и «руководитель» и др.) и поддающихся унификации с использованием именно понятия личности.

своих функций, возможность совмещения служебной роли с профессиональными, общественно-политическими, семейными и другими ролями, совместимость его личностных свойств с другими членами административного коллектива в процессе общения, взаимодействия, соподчинения).

Если практически в определенных областях государственно-правовой жизни возможно решить конкретную задачу, имеющую личностный смысл, не выходя за пределы правового статуса личности, то управленческий аспект государственно-правовой действительности исключает такую возможность. Здесь абсолютно необходимо конституционную концепцию права человека на участие в управлении государственными и общественными делами и основанную на ней отраслевую (межотраслевую) теорию управленческого статуса личности дополнить творческими концепциями, охватывающими качественное разнообразие государственно-управленческих явлений, связанных с личностью. В связи с этим плодотворными являются представления об относимости управленческих действия и решений к проблематике человекознания и выделении управленческой деятельности человека в качестве самостоятельного раздела теории управления.

Роль личности в подсистемах субъекта и объекта управления, в целом — основного элемента управленческих отношений и основного интегрирующего компонента управления требует преодоления недооценки личности в теории и практике государственного управления. В партийной печати уже указывалось на это применительно к проектированию технических систем без должного учета «человеческого фактора», отношение в этих случаях к человеку как дополнительному и весьма «неудобному» элементу в структуре управления, попытках «пристроить» человека к уже спроектированной системе управления, что не оправдано методологически, а на практике ведет к социально-экономическим просчетам (43, с. 64; 34, с. 195). Приводятся данные, свидетельствующие о том, что в автоматических системах управления от 20 до 53% ошибок связано с человеческой деятельностью, имеющей пределы своих возможностей, которые следует учитывать при создании и функционировании систем управления (14, с. 148—149).

В государственном управлении это проявляется в необходимости разработки квалификационно-должностных требований, предъявляемых к управленцу (соответственно — моделей специалистов, выпускаемых учебными заведениями); критериев оценки управленческой деятельности, ее стимулирования, в том числе оплаты не только по должности, но по качеству работы; системы стимулов повышения квалификации, «планирования карьеры, продвижения по служебной лестнице»⁶; типовых управленческих процедурограмм с фиксированным по этапам процесса управления, функциям и механизму управления соотношением профессионализма и демократизма.

При этом, естественно, нельзя сводить теоретические проблемы управления только к личностным его аспектам, а практику управления — к его личностным характеристикам, считать управление важнейшей сферой деятельности личности, абсолютизировать ее как «замкнутую социальную реальность»⁷. Система государственного управления и функциональное положение личности в этой системе определяются социально-экономической необходимостью, зако-

⁶ Цит., ректор Института государственного управления ВНР Ф. Келемен (Известия, 1982, 5 марта). Подробнее о системе карьеры в государственном управлении в связи с профессиональной подготовкой см.: 51.

⁷ Критический анализ литературы см.: 44, с. 26—27, 49—51.

номерностями политической системы социализма, основное направление развития которой конституционно закреплено (ст. 9 Конституции СССР), а центром управленческой деятельности признается Советское государство, которое в соответствии с ленинскими характеристиками конституционно определено как основное орудие строительства социализма и коммунизма (ч. I Преамбулы Конституции СССР).

5. Государство, указывал В. И. Ленин, «ни в коем случае не есть нечто инертное, оно всегда действует и действует очень энергично, всегда активно и никогда пассивно» (2, т. I, с. 336). В условиях социализма роль государства не только возрастает, но качественно изменяется. Из аппарата насилия, обеспечивающего наилучшие условия для эксплуатации трудового народа, государство превращается в орудие защиты революционных завоеваний народа, организатора во всех областях общественной жизни, включая глубинные, социально-экономические процессы. «В эпоху начавшегося обобществления экспроприированных у капиталистов средств производства государственная власть перестает быть паразитическим аппаратом, стоящим над производственным процессом; она начинает превращаться в организацию, непосредственно выполняющую функции управления экономикой страны.» В этой сфере аппарату социалистического государства «...суждено расти, развиваться и крепнуть, заполняя собой всю главнейшую деятельность организованного общества» (2, т. 38, с. 442; т. 36, с. 378). Это ленинское предвидение сбывается: главным содержанием всей деятельности партии и государства в зрелом социалистическом обществе стало руководство народным хозяйством (5, с. 31).

Социально-экономический потенциал Советского государства, его возможность оказывать управляющее воздействие на все стороны жизни общества обусловлены: во-первых, положением государства в качестве официального представителя всего общества, единой и единственной всенародной организации, представляющей все социальные классы и группы народа, все нации и народности, объединяющей всех трудящихся в пределах территории страны по признаку гражданства; во-вторых, верховенством (универсальностью и высшей прерогативой) государственной власти внутри страны и ее независимостью в международных отношениях (суверенитетом государства); в-третьих, сосредоточением в ведении государства основной формы собственности (социалистической) единственной «хозяйствующий субъект» в масштабах всей страны; в-четвертых, сосредоточением в ведении государства основных духовных ценностей общества (система народного образования, научно-исследовательские, культурно-просветительные учреждения, средства массовой информации); в-пятых, правотворческой «монополией» государства, его исключительной компетенцией на издание правовых норм и установление порядка их применения (или делегировании функций правотворчества и правоприменения другим субъектам); в-шестых, наличием специального аппарата управления, организации и принуждения, способного не только организовать объект управления, но подчинить его государственно-правовой воле народа (независимо от уровня подготовки объекта к восприимчивости общенародной воли, степени осознания единства общенародных, групповых и личных интересов); в-седьмых, наличием специального механизма, обеспечивающего внешнеполитические условия строительства социализма и коммунизма.

Политическая основа государства — Советы народных депутатов, являющиеся «Верховной государственной властью» (2, т. 33, с. 46) и осуществляющей на подведомственной территории руководство всеми отраслями государ-

ственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимающей решения, обеспечивающей их исполнение, контролирующей проведение решений в жизнь (ст. 93 Конституции СССР).

Формирующаяся в настоящее время концепция управленческой деятельности Советов, как единой управляющей системы, связана с повышением роли государства в целом, значимостью государственно-правового управления во всех сферах жизни общества. Это обусловлено прежде всего усложнением объекта управления, которое закономерно влечет усложнение (структурное и функциональное) субъекта управления. Отставание на определенных участках управляющей системы может привести к неполному знанию объекта управления, недостаточно эффективному управлению.

Это особенно важно учитывать в условиях общества зрелых социалистических общественных отношений, развивающихся на собственной основе, могучих производительных сил, единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны (ч. V—VII Преамбулы, ст. 16 Конституции СССР). Объект управления в этой сфере включает около 400 отраслей народного хозяйства (т. е. в три раза больше, чем в сер. 20-х годов), 45 тыс. производственных и научно-производственных объединений, комбинатов и предприятий, 22 тыс. совхозов и около 26 тыс. колхозов, около 10 тыс. межхозяйственных предприятий и организаций. На территории страны более 1,5 млн различного уровня самостоятельности хозяйственных организаций, совершающих ежегодно 6,5 трлн хозяйственных операций, свыше 2,5 млн трудовых коллективов. Современные промышленные предприятия, как правило, связаны с десятками и сотнями поставщиков, а номенклатура материально-технического снабжения с поставщиками комплектующих изделий исчисляется десятками тысяч наименований. Промышленная продукция, ассортимент которой вырос за последние 20—25 лет более, чем в десять раз, по удельному весу в мировом производстве составляет пятую часть (в 1913 г. — немногим более 4%).

Масштабы хозяйственной деятельности выдвинули на передний план задачу осуществления динамичного и сбалансированного развития экономики страны как единого народнохозяйственного комплекса, пропорциональный рост всех его отраслей и хозяйства союзных республик. Управленческое обеспечение этой задачи заключается в системной увязке работы промышленности, сельского хозяйства, транспорта и связи, межотраслевых и внутриотраслевых пропорций, определении экономических нормативов длительного действия, создания балансов производства и распределения общественного продукта, распределения трудовых ресурсов соответственно динамике основных фондов и т. д.

Эти задачи решаются на различных уровнях — от общегосударственного, регионального (экономические районы, национально-государственные, административно-территориальные регионы, территориально-производственные комплексы) до производственных объединений и предприятий.

Сложные управленческие задачи возникают в связи со складывающимися территориально-производственными комплексами, промышленными узлами, гигантскими стройками типа Саяно—Шушенской ГЭС, КамАЗа, Атоммаша, газотранспортного комплекса Уренгой—Помары—Ужгород и др., созданием и осуществлением комплексных общегосударственных, республиканских, межотраслевых и региональных программ, включая крупномасштабные программы типа программы форсированного развития нефтегазовой промышлен-

ности Западной Сибири. Только на Украине сооружается более 60 крупных промышленных узлов, сформированы целевые научно-технические и социально-экономические программы трех уровней — республиканские, отраслевые, региональные, по решению ряда актуальных задач введено в действие шесть республиканских комплексных программ. Центральное место занимают меры по реализации Продовольственной программы. В этом отношении первостепенная роль принадлежит рационализации управления агропромышленным комплексом, в системе которого сохраняется юридическая и хозяйственная самостоятельность его подразделений при условии планирования, финансирования, материально-технического снабжения всего комплекса как целостной системы. Это должно быть достигнуто путем управленческой координации и интеграции деятельности разноминистерственных предприятий в сочетании с их максимальной самостоятельностью и инициативой на основе реального действия территориально-отраслевого принципа управления.

В связи с этим обращают внимание обсуждаемые в советской литературе варианты обеспечения комплексного развития территорий, осуществления разноуровневых программ: организация в центральном аппарате звеньев территориального управления, специализированных комитетов высших органов территориального управления, специализированных комитетов высших органов государственного управления Союза и республик, специализированных отделов в составе исполкомов областных (краевых) Советов народных депутатов и координационных советов при исполкомах этого уровня управления или координационных региональных советов в экономических районах и др.

Применительно к современным задачам управления необходимо теоретическое обоснование и поиск оптимального сочетания наряду с территориальным «срезом» управления территориального и отраслевого руководства. Здесь одна из первоочередных задач — преодоление ведомственной несогласованности, создание системы управления группами однородных и взаимосвязанных отраслей. В этом направлении приняты ряд эффективных мер — в Госплане созданы межотраслевые комплексные подразделения, межведомственная территориальная комиссия при Госплане с местонахождением в Тюмени, введены уполномоченные в экономических районах, образована Комиссия Совета Министров по вопросам развития Западно—Сибирского нефтегазового комплекса и др.

Решающее значение в этом отношении имеет расширение прав местных Советов народных депутатов в обоснованном расчете на то, что «это поможет обеспечить комплексное развитие экономики на местах, выставит более прочный заслон против ведомственности, позволит полнее удовлетворять многообразные запросы населения, улучшить его обслуживание» (7, с. 7). Реализацию огромного потенциала Советов, преодоление имеющегося еще расхождения «между богатейшими возможностями Советов и тем, как они используются на деле» (8, с. 438). К. У. Черненко связывает с ленинской идеей о полновластии Советов, которое «недостаточно формально декретировать... а необходимо еще практически наладить и проверять на регулярной повседневной работе управления» (2, т. 36, с. 278).

Действительно, осуществление всего объема предоставленных Советам прав, восполнение пробела в исследовании и регулировании практически существующих горизонтальных отношений между Советами, нормативно-правовое закрепление соответствующих обязанностей министерств, государственных комитетов, ведомств СССР и союзных республик в отношении Советов,

оптимальное распределение прав-обязанностей в области управления между территориальными и отраслевыми органами вплоть до производственных объединений и входящих в их состав подразделений, совершенствование и укрепление централизованного управления экономикой в сочетании с расширением прав производственных организаций направлено на «улучшение работы всего государственного и хозяйственного механизма, повышение ответственности кадров, организованности и дисциплины, дальнейшее наращивание экономического и оборонного могущества нашей Родины, подъем благосостояния советского народа» (3, с. 574).

б. Решение народнохозяйственных задач тесно связано с проблемами, требующими при принятии управленческих решений учета социальных последствий реализации этих задач (8, с. 582).

Советский конституционализм в этом отношении прежде всего обращается к ленинским идеям о связи экономики и демократии: «Отдельно взятый, никакой демократизм не дает социализма, но в жизни демократизм никогда не будет «взят отдельно», а будет «взят вместе», оказывать свое влияние и на экономику, подталкивать ее преобразование, подвергаться влиянию экономического развития и т. д. Такова диалектика живой истории» (2, т. 33, с. 79). Характерным проявлением этой связи является повышение роли Советов в хозяйственном строительстве при возведении на конституционный уровень единства системы Советов, их основных функций, общих принципов и форм деятельности, взаимоотношений с исполнительно-распорядительными органами и органами народного контроля, единого статуса депутатов всех Советов. Эти конституционные новеллы 1977—1978 гг. не ведут к усилению централизации Советов, а обеспечивают единство их системы, расширение сферы их деятельности в решающих областях жизни общества, укрепление демократического централизма, содержание которого закреплено конституционно: выборность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих (ст. 3 Конституции СССР).

На этой основе формируется и действует система советского народовластия. В составе местных Советов (избранных в июне 1982 г.) 69,1% рабочих и колхозников, 50,1% женщин, 34% молодежи (до 30 лет). В составе депутатов Верховного Совета СССР (избранных в марте 1984 г.) 35,2% рабочих, 16,1% колхозников, 32,8% женщин, 22% молодежи.

Действующие конституционные законы представляют не только новый этап развития представительной демократии, но содержат большой потенциал непосредственной (прямой) демократии (ст. ст. 5, 8, 48—51 Конституции СССР), основанной на всенародном обсуждении и всенародном голосовании по важнейшим вопросам государственной жизни; на гарантированных правах граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения; внесения в государственные органы и общественные организации предложений об улучшении их деятельности, критики недостатков в работе и др.

Ярким примером является действие политико-правового института всенародного обсуждения законопроектов. Эта форма демократии, не имеющая аналогов в истории досоциалистических государств, неизвестная современным буржуазным государствам, родилась в ходе первых русских революций, прошла период «митинговой» демократии и поднялась на новую ступень в зрелом со-

циалистическом обществе. Последовательно растет масса населения, активно участвующая в обсуждении вопросов местного, республиканского, общегосударственного значения. Если, например, в обсуждении проекта Конституции СССР 1936 г. участвовало более половины взрослого населения, то проект Конституции общенародного государства обсуждали 140 млн человек. В обсуждении Основного документа ЦК КПСС к XXVI съезду партии приняли участие более 121 млн человек — «состоялся общепартийный, всенародный референдум о главнейших направлениях деятельности КПСС» (4, с. 196). 110 млн советских граждан участвовали в обсуждении проекта Закона СССР (1983 г.) о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями.

Возрастает эффективность обсуждений. Так, по проектам Основ водного законодательства, Основ законодательства о народном образовании, Основ земельного законодательства поступило в постоянные комиссии Верховного Совета СССР по 3 тыс. предложений, по Основам законодательства о браке и семье — более 6 тыс., по проекту Закона о пенсиях в палаты Верховного Совета СССР поступило 12 тыс. предложений и замечаний, а по проекту Основ жилищного законодательства — 20 тыс. предложений. По проекту Закона о трудовых коллективах проведено 1 млн 300 тыс. собраний, на которых выступило 5 млн человек, соответствующими организациями получено 130 тыс. предложений и замечаний. Исходя из этого, 21 статья из 23 подверглась изменениям, включено более 70 дополнений и поправок. Более 30 тыс. предложений по различным вопросам совершенствования законодательства, опубликованных в печати, сосредоточено в действующей картотеке Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства Минюста СССР.

Широкое участие граждан в формировании органов власти и управления, в контроле за работой государственных и общественных организаций, формулировании общественного мнения о разрабатываемых и проводимых в стране программах социально-экономического развития требует организации, фиксации, учета в государственно-правовом строительстве общественного мнения, управленческого воздействия на деятельность народных масс, больших групп людей, результаты и эффективность этой деятельности. В зрелом социалистическом обществе обеспечены все условия для широкого участия масс в управлении государственными и общественными делами, привлечении трудящихся к управлению страной. Однако политическая активность не может оцениваться только по показателям привлечения людей в сферу управления, «присутствия» их в этой сфере. Необходимо активное, инициативное и эффективное участие трудящихся в политической жизни, «чтобы каждый мог испытать свою способность взяться» за дело управления государством. В. И. Ленин считал, что эта работа «подсильна и рядовому рабочему и крестьянину, обладающему грамотностью, знанием людей и практическим опытом» (2, т. 36, с. 204; т. 37, с. 414; т. 35, с. 198).

Эти ленинские указания реализуются в процессе поиска резервов дальнейшей демократизации государственной и общественной жизни, в частности, порядка принятия управленческих решений — «широкое обсуждение проектов таких решений в трудовых коллективах; обязательный учет в соответствующих случаях заключений профсоюзов, комсомола, женских организаций; максимально внимательный подход к предложениям трудящихся» (11, с. 291). Задача науки в связи с этим — выработать рекомендации по укреплению гарантий политических прав граждан, повышению эффективности участия масс в управ-

лении, определении этапов, стадий управленческого цикла, на которых участие трудящихся окажется действительно решающим, следовательно, высокоэффективным⁸. Так, использование демократических форм управления с привлечением больших групп трудящихся для решения оперативных вопросов управления или сложных проблем, требующих на определенных стадиях подготовки и принятия управленческого решения профессиональных знаний специалистов или применения властных полномочий, с возложением ответственности за принятое решение (непринятие решения), может привести к дискредитации демократических форм управления, «смещению» ответственности с должностного лица (органа управления) на коллективы трудящихся, собрания граждан и т. п., наконец, это нередко ведет к неэкономному расходованию рабочего и свободного от работы времени.

Вообще развитие демократии требует от общества материальных и иных затрат, но прежде всего общественного времени. К этим затратам следует относиться сознательно, что является показателем политической культуры.

Это — часть глобальной проблемы оптимального распределения общественных резервов времени, включая сферу государственного управления

7. Марксистско—ленинская постановка вопроса о распределении времени общества и личности, организации, структуре социального времени, выделении и «наполнении» свободного времени, соотношении свободного времени человека, общества и свободного времени «для общества» (1, т. 23, с. 274; т. 46, ч. II, с. 216—217) дает основание рассматривать экономию времени не только как первый экономический, но и первый социологический закон функционирования, развития общества и государственно-правового строительства (1, т. 46, ч. I, с. 117; 15, с. 331—338). «Выиграть время, — указывал В. И. Ленин, — значит выиграть все...» (2, т. 44, с. 50).

Управление — средство экономии времени, повышения производительности труда в материальном производстве и непроизводственной сфере. Оптимизация управления — процесс, направленный на экономию времени (15, с. 334). Одновременно управление является средством расширения объема свободного времени общества и личности — пространства для ее всестороннего развития (2, т. 2, с. 299), «мерилом богатства» (К. Маркс) общества и личности, условием дальнейшей демократизации — основного направления развития социализма (ст. 9 Конституции СССР). Следовательно, конституционные положения о деятельности Советского государства, ориентированные на рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, осуществления руководства экономикой на основе государственных планов экономического и социального развития, расширения реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей, дарований, улучшение условий и охраны труда, его научной организации, развитие массовой физической культуры и спорта, широкого использования духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания людей, повышения их культурного уровня (ст. ст. 15, 16, 20, 21, 24, 25, 27 Конституции СССР), обусловлены действием закона экономии времени, создают нормативно-правовую

⁸ Это не исключает управленческой ценности недостаточно компетентного мнения трудящихся, которое не ведет к научно обоснованному, профессиональному решению в области управления, но «обращает внимание управленческих органов на ту или иную проблему, сосредоточивая их усилия на данную проблему, делая ее предметом внимания правительства, министерства, исполкома» (39).

базу государственно—управленческого обеспечения этой закономерности социализма.

Применительно к производству материальных и духовных благ, всего общественного продукта управленческая деятельность — «производительный труд, выполнять который необходимо при всяком комбинированном способе производства», а кадры управления — часть «совокупного рабочего персонала» (1, т. 25, ч 1, с. 422; т. 23, с. 516—517). Отсюда следует, что производительность труда рабочего обусловлена производительностью в области управления, которое обеспечивает организацию труда, а улучшение управленческого труда — обязательное условие роста производительности материального производства. Управление, писал В. И. Ленин, должно исходить из достижения «наибольшей экономии сил и наиболее производительного применения народного труда» (2, т. 28, с. 328).

Это относится не только к управляемой, но и управляющей подсистеме (системе субъекта управления), особенно учитывая недостаточные темпы роста производительности управленческого труда (т. е. объема выполняемой работы в единицу времени). Это, естественно, ведет, даже при верном понимании задачи сокращения и упрощения управленческого аппарата (7, с. 11), к «втягиванию» в сферу управления большого объема трудовых ресурсов. В значительной степени это объясняется усложнением процессов управления. Однако при осуществлении цели — «добиться оптимального соотношения численности работников, занятых на производстве и в управлении» (7, с. 11) — резервы еще значительны, прежде всего, по линиям информационного обеспечения управления и организации рабочего времени административно-управленческого персонала.

Научное обоснование управленческих решений требует использования научной информации. При этом 90% всех ученых в истории мировой науки — наши современники, половина результатов всех исследований, используемых современным человечеством, получены за последние полтора десятка лет, объем знаний удваивается каждые 10 лет (в некоторых областях — 1,5—2 год), а советская наука дает примерно треть научной продукции всего мира. Но изучение специальной литературы, как правило, занимает небольшой объем времени в практике распределения рабочего времени работника управления. Даже на передовых предприятиях страны, где серьезно относятся к организации управленческого труда, разрабатывают «графики», «методические рекомендации», на ознакомление руководителя с научной литературой отводится 1—2 часа в неделю, а практически это занимает менее 1% рабочего времени. Значительно больше времени занимает работа административно-управленческого персонала с документами, ведомственными актами, указаниями, инструктивными письмами и т. п.

Другим емким потребителем времени управленца являются заседания, включая временные издержки, связанные с организацией начала заседаний, регламента их работы, оперативки «на ходу» и т. п. В науке и практике управления предпринимаются меры для преодоления этих недостатков, вводится, например, коэффициент полезности совещаний, учет эффективности совещаний при премировании руководителей, предлагается «чексовая система» с определением лимита на совещания в человеко-часах и др. (27, с. 30). Однако это решение частных вопросов, общая линия определена XXVI съездом КПСС — выработка «такого стиля работы, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью. Практичность и деловитость с устремленностью к большим целям. Критическое

отношение к недостаткам — с незыблемой уверенностью в исторических преимуществах избранного нами пути» (5, с. 51).

8. Соответствующий современным требованиям стиль управления на всех уровнях предполагает компетентность, знание дела, умение организовать людей, высокую политическую и правовую культуру работников управления. «Можно быть самым сильнейшим революционером и агитатором и совершенно непригодным администратором...», — писал В. И. Ленин, указывая на «особые свойства» управленческой работы (2, т. 40, с. 215).

Эти ленинские идеи восприняты партией в ее работе с кадрами, представляющими «действительно золотой фонд партии и государства» (7, с. 20). Исходя из этих идей с учетом задач Советского государства и его аппарата, получивших закрепление в конституционных актах, определяются конституционные основы кадровой политики (44, с. 39, 175), нормативно-правовые требования к современному руководителю.

Партия и государство постоянно проявляют заботу о подготовке кадров управления, создания «надежного резерва кадров» (5, с. 72), обеспечения обучения «делу управления всерьез» (2, т. 44, с. 370).

В настоящее время специализированную подготовку для различных уровней хозяйственного управления осуществляют: Московский институт управления и Томский политехнический институт, выпускающие «инженеров-организаторов производства»; Академия народного хозяйства, которая проводит 2-летнюю подготовку высшего звена (резерв выдвижения на должность министров и др. должности высшего управленческого звена) и включает в свой состав Институт управления народным хозяйством с 3-месячными курсами для руководителей высшего звена; факультеты организаторов производства при экономических вузах с курсами переподготовки для различных звеньев АУП; межотраслевые институты повышения квалификации; центральные отраслевые институты повышения квалификации и их филиалы, где обучаются руководители среднего и низшего уровней, специалисты отраслей; факультеты и курсы повышения квалификации при вузах; срочные курсы при производственных организациях (38, с. 22).

В этой системе значительная роль принадлежит высшим юридическим учебным заведениям, которые пополнились за последнее десятилетие новыми факультетами. Ежегодный выпуск специалистов-юристов в целом, по мнению Минюста СССР, удовлетворяет потребностям. Одновременно констатируется, что еще значительная часть юрисконсультов, работающих в народном хозяйстве, не имеют высшего юридического образования (33, с. 105). Следует также учитывать расширение состава юридической службы, в системе которой работают около 65 тыс. человек, возросшие потребности в условиях агропромышленных объединений юридической службы, наконец, изменение ее функциональной характеристики. В организационном аспекте достаточно, в качестве примера, указать на преобразование в ряде министерств, ведомств юротделов в юридические управления (Минсельхоз СССР, Госбанк СССР), введение должностей заместителей руководителей по правовой работе (например, зам. директора торгбаз в системе Центросоюза), создание правовой службы в исполкомах местных Советов народных депутатов.

Задача подготовки высококвалифицированных управленческих кадров актуализируется в связи с невозможностью роста штатной численности аппарата управления соответственно росту объема необходимой нашему обществу управленческой деятельности, постановкой новых весьма сложных управленческих

целей, возрастания опасности управленческого устаревания (интеллектуального потенциала, техники и технологии управления). В этих условиях управленческая подготовка юристов приобретает особое значение, учитывая функциональные обязанности этой категории государственных служащих, для которых управление не только должность, но и профессия.

Независимо от вида юридического вуза и специализации, подготовка специалистов в этих учебных заведениях должна обеспечивать выпуск кадров, способных к управленческой деятельности, руководящей работе. От уровня подготовки зависит качественный состав управленческих кадров и соответственно — успех реализации целей и задач государства. «Если при одинаковых или сходных объективных условиях борьбы за построение нового общества, — указывает В. В. Щербицкий, — результаты могут быть и бывают порой разными, то причина прежде всего в том, что различными является уровень руководства, организаторской работы, политических и деловых качеств руководителей» (10, с. 34).

При этом научно-практическая подготовка юристов в области управления требует организации на основе программно-целевых методов, она должна быть целевой, специализированной. Это должна быть «подготовка специалистов, профессионально владеющих одной из форм социального управления с собственным ей арсеналом специфических средств управляющего воздействия» (23, с. 24). Например, работники современной юридической службы народного хозяйства должны быть готовы не только к осуществлению функций, связанных с договорной практикой, претензионной работой, консультированием, визированием документов, но и к формулированию квалифицированных советов хозяйственным руководителям в области планирования, организации труда и заработной платы, финансовой, снабженческо-сбытовой деятельности предприятий, кадровой работы, в целом правового обеспечения управления. Судебные работники должны иметь подготовку не только соответствующую их функциям, связанным с юридической деятельностью и судебным управлением, но, учитывая тенденции к расширению судебных функций в области управления, эти работники должны иметь необходимые знания по теории и практике деятельности государственной администрации.

Однако прежде всего нуждается в совершенствовании подготовка юридических кадров по государственно-правовой специализации юридических высших учебных заведений. В современных условиях это должна быть специально управленческая подготовка, включающая серьезное экономическое (в области конкретной экономики), психологическое (с выделением индустриальной психологии), этическое (с выделением этики государственной службы) и в определенной мере математическое (связанное с правовым обеспечением автоматических систем управления, информационно-поисковых систем, вычислительных центров) обучение. Естественно, что содержание учебного плана по этой специализации, определение групп студентов обусловлено действительной потребностью государственного аппарата. Для этого необходимо установить перечень должностей, занимаемых лицами с высшим юридическим образованием, включив в него широкий круг должностных наименований, в т. ч. системы хозяйственного управления. При этом подготовка по определенным должностям, например, работников общего и оргинструкторского отделов исполкомов, может проводиться по программам факультетов (отделений) советского строительства, созданных в ряде юридических вузов. Одновременно необходимо развить специализированную подготовку в области государственного управле-

ния для замещения должностей зам. председателей исполкомов (один из них должен иметь юридическое образование), ответственных секретарей, юрисконсультов исполкомов, юрисконсультов органов хозяйственного управления на уровне производственного объединения и выше, где есть возможность в пределах юридической службы выделить специалистов по рационализации управления, соответственно — в органах социально-культурного и административно-политического управления. В этом отношении заслуживает внимания опыт работы первого социалистического Института государственного управления ВНР, выпускникам которого вручается диплом «организатора в системе государственного управления».

Возможно также организовать в структуре юридических вузов (видимо, наиболее целесообразно с учетом многопрофильной подготовки университетов — на юридических факультетах) отделения управления со специальными условиями приема. Здесь можно использовать опыт работы ряда советских вузов неюридического профиля, в которых с начала 70-х годов был установлен особый порядок приема, при условии среднего специального или незаконченного высшего и технического образования. Большие возможности содержит Постановление Совета Министров СССР от 15 июня 1981 г. «О дальнейшем совершенствовании подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием без отрыва от производства», предусматривающее обучение без отрыва от производства сроком до одного года по циклам дисциплин с выдачей соответствующего удостоверения.

Возможно также использовать предусмотренный в настоящее время прием в вузы лиц для получения высшего образования по второй специальности. На этом основании можно установить прием на государственно-правовую специализацию лиц со средним и высшим (незаконченным высшим) экономическим, инженерно-техническим, физико-математическим образованием со сроком обучения 2—4 года (в зависимости от базового образования и стажа практической работы по базовому образованию или в сфере управления) с выделением для этой группы лиц специальной программы обучения.

Для организационного руководства осуществлением предлагаемых мероприятий должны быть созданы межведомственные органы (комиссии) при Минвузах республик, работающие во взаимодействии с Межведомственным советом по повышению квалификации руководящих работников и специалистов народного хозяйства при Минвузе СССР⁹.

Эти направления совершенствования работы по государственно-правовой специализации юридических высших учебных заведений в свете решений апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС о реформе общеобразовательной и профессиональной школы, «сопряженного развития всей системы народного образования», включая высшую школу (7, с. 19), можно рассматривать как начало существенной перестройки системы подготовки управленческих кадров юристов с использованием передового опыта советских вузов, особенно по организации заключения и исполнения кадровых договоров (26), практики подготовки работников управления в других социалистических странах.

⁹ В литературе предлагаются другие варианты организационного оформления системы подготовки управленческих кадров, например, создание единого координационно-регулирующего органа (госкомитета СССР, управления госкомитета, отдела Совета Министров СССР) и выделение специального управления Минвуза СССР (38, с. 27).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е.
2. Ленин В. И. Полное собрание сочинений.
3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — М.: Политиздат, 1981.
4. XXVI съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. I. — М.: Политиздат, 1981.
5. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.
6. Материалы внеочередного Пленума ЦК КПСС, 13 февраля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984.
7. Материалы Пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984.
8. Черненко К. У. Народ и партия едины. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1984.
9. Черненко К. У. Речь на встрече с избирателями 2 марта 1984 г. — Коммунист, 1984, № 4.
10. Шербицкий В. В. Кадровая политика: опыт и проблемы. — Коммунист, 1982, № 1.
11. Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1983.
12. Собрание постановлений Правительства СССР. Отдел первый. — М., 1983, № 21.
13. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. — М.: Юрид. лит., 1980.
14. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977.
15. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. — М.: Политиздат, 1981.
16. Банашак М., Форгольцер И. Человек и власть. — М.: Прогресс, 1973.
17. Бедрий Д. А., Корицкий Э. Б., Борисов Р. Х., Кравченко А. И. А. К. Гастев и наука о труде. — Экономика и организация промышленного производства, 1983, № 6.
18. Берг А. Предисловие. — В кн.: Бир С. Кибернетика и управление производством. — М.: Наука, 1965.
19. Бонч-Бруевич В. Д. Воспоминания о Ленине. — М.: Наука, 1969.
20. Гвишиани Д. М. Организация и управление. — М.: Наука, 1970.
21. Гурней Б. Введение в науку управления. — М.: Прогресс, 1969.
22. XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления. — Киев: Наукова думка, 1984.
23. XXVI съезд КПСС и правовые вопросы совершенствования хозяйственного механизма. М., 1982.
24. XXVI съезд КПСС и развитие Советского государства и права. — М.: Юрид. лит., 1982.
25. Демократия и право развитого социалистического общества. — Киев: Наукова думка, 1979.
26. Заказ на специалиста. — Правда, 1982, 16 мая.
27. Как уметь заседать. — Экономика и организация промышленного производства, 1983, № 6.
28. Керимов Д. А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. — М.: Мысль, 1979.
29. Кибернетика — на службу коммунизма. Т. I. — М.—Л.: Госэнергоиздат, 1961.
30. Конституция СССР: проблемы государственного управления и советского строительства. — М., 1980.
31. Копейчиков В. В. Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции. — Киев: Вища школа, 1979.
32. Кунц Г., О'Доннел. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Т. I. — М.: Прогресс, 1981.
33. На повестке дня проблемы высшего юридического образования. — Правоведение, 1981, № 6.
34. Научно-техническая революция и человек. — М.: Наука, 1977.

35. Пискотин М. И., Лазарев Б. М. О развитии науки советского административного права. — Советское государство и право, 1975, № 4.
36. Попов Г. X. Проблемы теории управления. — М.: Экономика, 1970.
37. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981.
38. Рысина В. Н. Подготовка руководящих кадров как средство совершенствования управления народным хозяйством. — Советское государство и право, 1983, № 6.
39. Сафаров Р. А. Политический статус общественного мнения. — Социальные исследования, 1979, № 4.
40. Селиванов В. Н. Менеджеризм — апологетика современного капитализма. — Киев: Наукова думка, 1977.
41. Сетров М. Н. Об общих элементах текстологии А. Богданова, кибернетики и теории систем. — Учен. записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Зып. 8. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1967.
42. Тейлор Ф. Административно-техническая организация промышленных предприятий. — М., 1918.
43. Укреплять взаимосвязь общественных, естественных и технических наук. — Коммунист, 1977, № 1.
44. Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — Киев: Наукова думка, 1980.
45. Aarans E. Philosophy for an Exploding World. Today's Values Revolution. Sydney, 1972.
46. Alviani J. D. Federal regulation: The new regiment. — Boston college environmental affairs law rev. 1981, vol. 9, No 2.
47. A Pest megyei tanácsok együttműködése tanácsi és nem tanácsi szervezetekkel az urbanizációs fejlődés szolgálatában. Budapest, 1980.
48. Farber Y. Die manipulierte Mehrheit. Tübingen und Basel, 1971.
49. Fischer L. The constitution between friends: Congress, the president and the law. N. Y. St. Martin's press, 1978.
50. Handbuch des Weltkommunismus. Hrsg. von J. Bochenski, J. Niemeyer. Freiburg—München, 1958.
51. Lőrincz L., Karrier rendszer a közigazgatásban. — Jogtudományi közlöny. 1982, 3. sz.
52. Sywestzjak A. Leninowskie zasady kontro i panstwowej. — Panstwo i prawo, 1983. zeszyt II.: