

---

# РЕЦЕНЗИИ

---

## **Б. Т. Пономаренко**

*доктор исторических наук, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации*

## **Н. Л. Захаров**

*доктор социологических наук, профессор кафедры управления персоналом Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов*

## **ЭНЦИКЛОПЕДИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (в четырех томах)**

(М.: РАГС. 2005—2006. Под общ. ред. В. К. Егорова. Отв. ред. И. Н. Барциц)

---

Российская академия государственной службы при Президенте РФ, реализуя масштабную программу издания научной и справочной литературы, осуществила подготовку и выпуск «Энциклопедии государственного управления в России» в четырех томах. В энциклопедию включено 1390 статей, содержащих понятия, определения и термины, которые в своей совокупности представляют результат всестороннего научного осмысления и социальной интерпретации управленческих процессов в российском государстве и обществе.

В каждой из четырех книг проанализирован широкий круг вопросов и проблем, раскрытых известными учеными в области истории, философии, социологии, политологии, экономики, права, менеджмента, психологии, информатики и других отраслей знания. Структурно, в своем большинстве, каждая из статей включает определение конкретного процесса или явления, авторское суждение о его проблематичности, основных источниках и литературе по данной теме. Ведь вопросы и проблемы государственного управления являются исключительно важными для развития и укрепления институтов государственной власти, достижения эффективности управленческих отношений, освоения механизмов государственного регулирования рыночной экономики.

Новизна вышедшего в свет энциклопедического издания состоит в том, что оно охватывает широкий диапазон теоретических толкований и формирующейся в Российской Федерации практики государственного управления во всей сложности и противоречивости социальных процессов. Примечательная особенность каждой из четырех книг, связанных определенной логикой и

структурой построения, состоит в сочетании справочно-информационных материалов с обобщением результатов научных достижений в исследовании управленческой проблематики, осмыслением исторического опыта, междисциплинарной характеристикой современных проблем государственного и муниципального управления.

Данное энциклопедическое издание является одной из первых систематизированных работ, в которой интегрированы теоретико-методологические, социальные, экономические, культурологические аспекты, раскрывающие сущность, содержание, проблематизацию государственного управления. Энциклопедия призвана способствовать решению важных практических задач административной реформы, улучшению организации государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

Авторы статей, а это известные и авторитетные в сфере управления и организации ученые и специалисты, не только раскрывают сущность и специфику понятийного аппарата на основе научного знания и приобретенного социального опыта. Включенные в каждый из томов статьи базируются на современной нормативной правовой базе государственного управления и административной реформы, результатах научных исследований проблем государственного и муниципального управления, реформирования государственной службы.

В целом авторским коллективом данного оригинального проекта синтезирован интересный для практики аналитический и справочный материал, накопленный в последние годы учеными, педагогами, управленцами разного уровня. Стиль подачи материалов обусловлен также высокой

профессиональной компетентностью не только авторов статей, но и составом научно-редакционного совета «Энциклопедии государственного управления в России» во главе с доктором филологических наук, профессором В. К. Егоровым — ректором РАГС. Энциклопедия — это также несомненная заслуга научного руководства проекта во главе с членом-корреспондентом РАН, доктором экономических наук, профессором В. П. Чичкановым.

В научной литературе представлены различные определения термина «управление». В данной энциклопедии С. Б. Мельников, в отличие от общепринятых трактовок, раскрывает суть управления как «осуществления совокупности воздействий на объект, выбранных из множества возможных воздействий на основании программы управления и информации о поведении объекта и состояния внешней среды и направленных на поддержание, улучшение функционирования или развития объекта для достижения заданной цели. Управление — это средство достижения цели, позволяющее сделать систему более гибкой и повысить эффективность ее работы». В основе принципов управления любой системы лежат, как обосновал автор, два основных системных свойства: обеспечение заданной цели функционирования; обеспечение стабильности существования в меняющемся мире и защищенность от несанкционированного внешнего воздействия.

Представляется полезным сопоставление раскрытия отдельных ключевых понятий, сделанных разными авторами. Так, в первом томе рецензируемого издания Г. А. Атаманчук квалифицирует «государственное управление как целенаправленное, организующее регулируемое воздействие государства на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей». Автор утверждает, что «государственное управление осуществляется в пределах субъективного фактора и представляет собой управляющее воздействие в отношении одних людей, состоящих во властных структурах (государственных органах) на других, занятых, главным образом, в сферах производства материальных, социальных и духовных продуктов (потребительских ценностей)». В широком смысле автор полагает, что система государственного управления включает в себя «субъект управления (управляющую систему) — взаимодействие — общественную систему (управляемую жизнедеятельность)». В узком смысле система государственного управления представляется как «субъект управления — воздействия — конкретные управляемые объекты». В основном своем объеме государственное управление автор квалифицирует как интеллектуальное, информационное, ресурсное, стимулирующее и иное влияние на сознание, поведение и деятельность

людей в различных производительных сферах общества.

В четвертом томе размещена обстоятельная статья И. Н. Барцица, где государственное управление рассматривается как организующее и регулирующее воздействие государства на общество в целях его упорядочения и развития, опирающееся на государственно-властные полномочия. В широком смысле оно понимается автором как «деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, общественных, иных государственных и негосударственных организаций, уполномоченных на осуществление государственно-властных полномочий». Далее следует, что эта деятельность осуществляется на основе нормативных правовых актов, а основными функциями являются: определение целей и планирование, организация исполнения, координация и стимулирование деятельности исполнителей, учет и контроль исполнения. В узком смысле, следуя такой логике, «управление государственное — это исполнительно-распорядительная деятельность, имеющая функциональную и компетенционную специфику, отличающую ее от иных видов (форм) реализации государственной власти, как прерогативу специальных субъектов».

Содержание энциклопедии как комплексного и многопланового издания в области государственного управления включает ряд статей, посвященных новому этапу реформирования государственной службы Российской Федерации, а также экспертные оценки и точки зрения ученых, которые не всегда совпадают с определениями и формулировками официальных документов по вопросам реформирования государственной службы. Обоснованное научное определение авторитета государственного служащего дано В. С. Нечипоренко. Суть этого понятия, которое раскрывается на основе результатов многочисленных социологических исследований, состоит в том, что «авторитет государственного служащего — это общественное признание, уважение. Влияние, которым пользуется государственный служащий благодаря своим профессиональным, деловым и личностным качествам, заслугам и достоинствам». Характеризуя данный феномен, автор определяет его как комплексное качество, которое «формируется из многих свойств, получивших широкое признание среди граждан и коллег по работе, приобретает в процессе деятельности, зависит от заслуг и достоинств его обладателя, от качественного исполнения им служебных обязанностей», реализуемых в той социальной роли, которая определяется должностью. Убедительным выглядит энциклопедическая статья ученого, посвященная управленческой культуре как совокупности явлений и процессов, наблюдающихся субкультур в сфере политики,

экономики, государственной и муниципальной службы, представляющей результат управленческой деятельности, который связывает прошлые и действующие в настоящее время поколения управленцев.

Фундаментальную характеристику *должности* как установленной (конституированной) социальной роли, выполняемой человеком в государственных, общественных, частных организациях, предприятиях и учреждениях дал А. И. Турчинов. По его определению, в должности выражена «только формальная, предписанная социальная роль, которая образуется в результате разделения труда в организационной структуре. Упорядоченная и объединенная целью совокупность должностей образует должностную структуру. Должностная структура отражает установленные формальные отношения между должностями для организации совместных, согласованных действий людей. Ее основными элементами являются отношения (связи) и должность». Примечательно, что «должность задается условиями, предметом, средствами управленческого труда и представлена трудовыми функциями. Деятельностное, правовое и информационно-коммуникативное основания составляют функциональные особенности должности и предопределяют содержание тех профессионально-квалификационных требований, которые она предъявляет к человеку».

Вполне оправданно включение в энциклопедию аналитических материалов, раскрывающих суть методов управления. В издании с позиций социального управления В. Г. Смольков охарактеризовал *административные методы управления* как «методы прямого воздействия на управляемый объект, обязательные для исполнения». Автор считает, что административные методы управления основаны на власти и праве субъекта управления (органа государственной власти, руководителя) отдавать приказы, распоряжения, издавать инструкции и другие нормативные документы и на обязанности подчиненного (объекта управления) их исполнять. Суть преимуществ административных методов управления определяется строгостью и однозначностью установленных правил и процедур, быстроте принятия решений, эффективности применения на их основе других методов управления с учетом человеческого фактора.

Как известно, понятие «*интеллектуальный капитал*» широко трактуется в мировой экономической литературе. А. Л. Гапоненко отмечает, что данный термин еще не устоялся, наряду с ним применяются сходные термины: «нематериальные активы», «интеллектуальный потенциал», «активы знаний» и др. Однако, по мнению автора, интеллектуальный капитал — это, скорее, «знания, которые могут быть конвертированы в

стоимость, т. е. это сумма того, что знают и чем обладают работники и что формирует конкурентоспособность организации. Интеллектуальный капитал состоит из человеческого, организационного и клиентского капитала. Человеческий капитал — та часть интеллектуального капитала, которая имеет непосредственное отношение к человеку. Это знания, практические навыки, творческие способности людей, их моральные ценности, индивидуальная культура труда. Человеческий капитал особенно важен при проведении инноваций и любого обновления».

Переход отечественной экономики на инновационные пути развития вызвал к жизни потребность в качественно новых понятиях и определениях, которые даны в энциклопедии известными учеными в области экономической теории В. И. Кушлиным, А. Н. Фоломьевым, Ю. В. Яковцом и др. В этой связи представляется уместным определение *инновационной политики* как системы мер государственного регулирования, направленных на повышение инновационной активности и поддержку базисных инноваций, которое дал Ю. В. Яковец. Сейчас инновации являются основной формой реализации научно-технических достижений и повышения конкурентоспособности продукции. Отмечается, что базисные инновации, как правило, носят межотраслевой характер, требуют крупных вложений и связаны с повышенным риском. Поэтому требуется государственная поддержка таких инноваций. В качестве центральной задачи инновационной политики на ближайшую перспективу автор считает «формирование эффективного инновационного механизма, сочетающего максимум инициативы агентов рынка с действенной государственной поддержкой базисных инноваций» в экономической системе.

*Экономическая система*, по точному определению В. И. Кушлина, — это «сложившаяся в стране система экономических отношений и институтов, которые определяют общий облик, характер функционирования, взаимодействия и воспроизводства объектов хозяйствования (отраслей, предприятий, хозяйственных структур, домохозяйств и др.), обеспечивающих производство и реализацию продукции и услуг, отвечающих потребностям общества и пользующихся спросом». Среди типовых целей, составляющих в том или ином сочетании содержание экономической системы государства, которое избрало инновационный путь развития, выделены «экономический рост, обеспечение полной занятости, экономическая эффективность, стабильный уровень цен, обеспечение экономической свободы, справедливое распределение доходов, социальная обеспеченность, экологическое равновесие, торговый баланс во внешнеэкономических отношениях» и др.

*Инновационный тип развития* А. Н. Фоломьев раскрыл в энциклопедии как осуществляемую «способность экономики производить и реализовывать продукты и услуги преимущественно инновационного свойства с помощью поддерживаемой на современном научном уровне технологической базы» при совокупности факторов и условий, позволяющих обеспечивать инновационность товаров и совокупности технологий их создания на постоянной воспроизводственной основе. Примечательно также выделение категории «инновация» как «результата инновационной деятельности в любой среде жизнедеятельности человека, направленного на улучшение удовлетворения традиционной, обновляемой или новой потребности, существующей либо в платежеспособном рыночном спросе, либо в практической деятельности производителя и владельца данной инновации».

Весьма ценно то, что рецензируемое издание с присущими ему энциклопедическим характером и жанровой спецификой отражает сложный и широкий спектр управленческих отношений в современной России. В энциклопедии обобщены имеющиеся в научной литературе и нормативной

правовой базе определения, достижения, раскрыты актуальные для российской государственности проблемы. Представляет интерес характеристика широкого спектра научных воззрений на предмет государственного управления.

Предложенная широкому кругу читателей энциклопедия раскрывает сложность вопросов оценки эффективности государственного управления, выявляет широкий спектр механизмов, форм и методов ее повышения, высвечивает пути его совершенствования, результативности и эффективности. Однако при всей обстоятельности, адресности определений и глубине анализа отдельные понятия, содержащиеся в этом издании, нуждаются в уточнениях и дополнениях с учетом складывающегося в России опыта государственного управления. С этих позиций у авторского коллектива, представившего научной общественности, социологам, политологам, экономистам, преподавателям управленческих дисциплин, практическим работникам сферы государственного управления этот объемный труд, есть все возможности для успешного продолжения и творческого развития данного научного проекта.