

ЛИЧНОСТНО-ЦЕННОСТНЫЙ АСПЕКТ ОСМЫСЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы формирования и определения ценностного подхода к системе государственного управления. В качестве основного ценностного ориентира для ее осмысления автором выделяется личностное измерение, проявляющееся в нескольких взаимосвязанных плоскостях.

Ключевые слова: государственное управление, субъекты управленческих правоотношений, ценностная парадигма.

**Чуприс Ольга
Ивановна,**

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры
конституционного
права юридического
факультета
Белорусского
государственного
университета*

В современном отношении к государственному управлению прослеживается критический подход. Он вытекает из возникающих в этой сфере проблем, связанных с его разрастанием до уровня внутригосударственного механизма, охватывающего значительное количество органов государственного управления. Неизбежным следствием этого процесса является усиление внутренней и внешней конкуренции в системе, сопровождающейся необходимостью обоснования собственной значимости на основе увеличения количества бюрократических процедур, использования нецелевых и далеких от совершенства организационных форм и их беспредельного коллизионного правового регулирования. Внутреннее состояние такой системы может привести к физической энтропии – распаду системных связей, хаотичному и неуправляемому существованию ее элементов.

Для недопущения указанного состояния необходимо провести теоретико-правовое осмысление имеющихся проблем, обратившись к личностно-ценностному контексту государственного управления, одновременно определив возможности влияния на него посредством права.

В качестве фундаментального начала определения стратегии ценностной классификации в нашем понимании выступает представление о государственном управлении как особом виде социального управления с присущими ему следующими признаками:

в качестве объектов и субъектов управленческой деятельности выступают люди, наделенные собственными индивидуально-личностными характеристиками (чувствами, желаниями, настроениями, устремлениями, духовно-нравственными началами и свободной волей), формирующими соответствующий набор ценностей, который привносится ими в государственное управление и определяет его существование. Поэтому в качестве основного ценностного ориентира для осмысления государственного управления выделяется личностное измерение, проявляющееся в трех взаимосвязанных плоскостях.

В каждой плоскости раскрывается индивидуальность участников государственного управления. Первый срез определяет реализацию частных интересов личности в государственном управлении, второй – реализацию ее интересов как члена определенных социальных групп в рамках социальной стратификации общества, третий – реализацию интересов личности через осознание каждым индивидом социальной значимости государственного управления и желания участвовать в ее достижении, в решении общегосударственных дел. Эта классификация не отвергает существующих аксиологических классификаций, а вписывается в пространственно-ценностную классификацию [1; 2], определяя, что уровень индивидуальных ценностей пронизывает все вышестоящие над ним ценностные уровни (локально-групповые, национальные и универсальные).

Частные интересы личности в государственном управлении

реализуются в пределах *первого аксиологического среза* двумя социальными группами – государственными служащими и внешними по отношению к государственному управлению субъектами (физическими и юридическими лицами), вступающими в управленческие правовые отношения.

Ценность государственного управления для государственного служащего, реализующего посредством его свой частный интерес, закреплена на конституционном уровне. Конкретная социально-личностная составляющая определяется возможностью реализации конституционного права на труд посредством несения государственной службы, а также достижением иных социальных интересов в части повышения квалификации, получения социальных льгот, стабильной заработной платы и др. Однако важная особенность в этом случае заключается в том, что все вышеназванные права, ключевым из которых выступает право на труд, реализуются в специально созданных публичных организациях – органах государственного управления. Деятельность в них, являющаяся по своей сути трудовой, цель и назначение которой состоит в реализации частных интересов, по своему основному сущностному назначению является публичной, государственно-властной, что обусловлено в первую очередь причинами ее происхождения, связанными с необходимостью реализации целей государства, а не способностей граждан к труду и удовлетворения их личных потребностей. Выраженное в науке мнение о том, что «государство,

как выразитель общих интересов народа, через свои государственные органы, прежде всего общественные интересы, ...содействует реализации частных интересов» [3, с. 12], наиболее точно подкрепляет выше обозначенную позицию.

Для усиления значения публичной составляющей государственного управления требуется формирование отношения государственного служащего к осуществляемой им службе как деятельности по реализации особой миссии служения народу, инициативной и творческой. Такое отношение появляется не в одночасье. Оно представляет собой постепенный процесс формирования юридической традиции уважения к государственному управлению со стороны всех его участников. Инициатором указанных изменений может выступать законодательство. В частности закрепление в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» ее сущностного назначения как деятельности по реализации государственной власти в интересах всего общества в противовес существующему ее законодательному определению, вытекающему из ее функциональной составляющей, как деятельности по реализации государственно-властных полномочий [4, ст. 2], не раскрывающей ее истинного назначения, предоставит возможность непосредственного применения указанной нормы в правоприменительной управленческой деятельности и судебной практике при возникновении административных споров о действиях (бездействиях) должностных лиц.

Изменение в понимании государственной службы важно также в связи

с превалированием прагматического восприятия государственного управления, сводимого к универсально-механическому его осуществлению в рамках выполнения текущих заданий с наименьшими затратами и без возможных негативных последствий для себя. При этом бюрократический прагматизм заключается в осуществлении государственного управления по принципу «замкнутого круга», в соответствии с которым качественное выполнение конкретных поручений осуществляется таким образом, чтобы оно не привело к необходимости выполнения других заданий, а инициативы поощряются путем переадресации их выполнения самому инициатору. Стремление к улучшению качества государственного управления в таких условиях признается нереализуемым идеализмом.

Казалось бы, неразрешимое противоречие истинного назначения государственного управления и фактической его реализации вместе с тем легко разрешается благодаря заложенному в системе государственного управления механизму личностно-ценностного саморегулирования.

Важнейшим признаком, определяющим публичность государственного управления, является субъективный состав управленческих правовых отношений, одной из сторон которого есть представитель общества, наделенный личными правами и интересами в государственном управлении. Обращаясь в органы государственного управления за реализацией своих интересов, физические и юридически лица фактически претворяют в жизнь свое понимание цели существования

государственного управления как средства, обеспечивающего реализацию их индивидуальных потребностей. В свою очередь система личных интересов указанных субъектов и формирует публичный интерес, и характеризует публичную ценность государственного управления.

В рамках первого среза ценностное значение приобретают и вопросы реализации коммуникативных потребностей личности. Применительно к государственным служащим эта индивидуальная потребность в наибольшей степени претворяется в жизнь в процессе общения с собственным коллективом служащих. Вместе с тем значительное количество служащих органов государственного управления заняты в процессе непосредственной работы с гражданами. Это специалисты отделов (управляющие) по работе с обращениями, специалисты, ведущие прием заявлений и работу с ними (лицензионные отделы) и т. п. Для этих категорий ценностный аспект социального общения в рамках государственного управления перестает существовать, поскольку для них внешняя коммуникация теряет свойство потребности и превращается в служебно-функциональную необходимость. Формируется особый характер служебной деятельности, требующий существенных морально-психологических и физических затрат и, соответственно, дополнительных компенсаций. Значит, тем из государственных служащих, большая часть времени которых приходится на непосредственный контакт с гражданами, следовало бы установить специальную надбавку к заработной

плате за особые условия осуществления службы.

Граждане, обращающиеся в органы государственного управления, также имеют возможность ощутить социально-коммуникативную ценность государственного управления посредством реализации предоставленного Конституцией Республики Беларусь и Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц» своего права обращения в государственные органы [5, ст. 3].

Второй аксиологический срез определяет ценности государственного управления, обусловленные существованием интересов определенных социальных групп – коллективных интересов сообществ. Они во многом формируются как обобщенная система индивидуально-личностных ценностей членов этих коллективов, связанных с получением материальных благ, организационных преимуществ, информационных ресурсов, интересующих решений и др.

Для государственных служащих ценностный аспект проявляется в различных формах. Существует так называемая «корпоративная солидарность» при исполнении сложных поручений, когда распределяются обязанности между многими членами коллектива служащих, а итоговое решение принимается путем коллегиальных обсуждений при непосредственном участии руководителя. В пример также можно привести и ответственность за качественное государственное управление, когда руководитель отчитывается о проделанной коллективом работе за период или государственный

служащий привлекается к дисциплинарной ответственности за поведение вне службы (сотрудники органов внутренних дел на основании дисциплинарного устава или, как установлено в Германии, любой чиновник, если поведение вне службы в зависимости от обстоятельств конкретного случая способно в значительной мере нанести ущерб репутации чиновничества [6, с. 29–32]).

Субъекты, не наделенные властными полномочиями в государственном управлении, также могут найти и воплотить в нем свой коллективный интерес. Общественные объединения, политические партии, представители местного территориального самоуправления обращаются в органы государственного управления как при осуществлении административных процедур, реализации своего права на обращение, осуществлении других процессуальных действий в отношении себя, связанных с реализацией прав, предоставленных им законодательством, так и при отстаивании в органах государственного управления коллективных интересов сообществ. В частности наиболее активно выражается позиция коллективных образований при участии в принятии экологически значимых решений.

Корпоративность проявляется и в противостоянии интересов различных коллективов. Так, при разработке проектов нормативных правовых актов учитываются индивидуальные и корпоративные ценности государственных служащих. Как отмечено в юридической науке, «коллизия, конфликт интерпретации законодателя

и правореализатора (исполняющего органа, гражданина) состоит в том, что законодатель изначально стремится к однозначности текста в свою пользу» [7, с. 33]. Действительно, проекты нормативных правовых актов разрабатываются не автоматизированными системами, а конкретными служащими, обладающими собственными представлениями о перспективах регулирования общественных отношений, которые они претворяют в жизнь путем правотворчества. Им противостоит общественный интерес (например, в лице корпоративного сообщества ученых). Если в советское время в процессе правотворчества широко использовались достижения юридических наук, то настоящее время в большей степени характеризуется научным нигилизмом. Несмотря на закрепление в законодательстве одного из фундаментальных принципов его осуществления на научных основах, достижения ученых практически не используются. Как ценностный аргумент неприятия позиций ученых зачастую выдвигается нецелесообразность, несвоевременность, невозможность реализации в текущий момент. Таким образом возникает ценностный конфликт, который требует преодоления.

Как правовой способ разрешения личностно-ценностного противостояния на втором уровне может быть назван альтернативный механизм увеличения доли внеправовых регуляторов, обеспечивающих активное саморегулирование корпоративных интересов. Этот вид правового регулирования приобретает особое значение в условиях разрастания нормативного

массива. «Потребности активного вовлечения субъектов права в нормотворческий процесс имеют в качестве причины как достижение высокой эффективности, так и демократичности» [8, с. 11]. В науке выделены разные формы саморегулирования – такие, как корпоративное саморегулирование бизнес-сообществ и профессиональное саморегулирование, которые в перспективе даже могут принять на себя часть государственных функций [8, с. 12–13].

Третий уровень аксиологического среза государственного управления в идеале должен отражать обобщенное понимание целей государственного управления, совпадающее у всех индивидуальных и коллективных субъектов, и формировать национальную ценность. Общей идеальной ценностью, к которой следует стремиться, должно стать достижение идеального государственного управления, служащего целям народа, прямой реализации конституционных положений. Опираясь на положения Конституции, следует отметить, что все ценности, сформулированные в ней, формируют управленческую ценностную парадигму. Положения Конституции конкретизируются и получают свое развитие в нормах законов и отраслевом законодательстве. В частности в ст. 6 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» принципами осуществления государственной службы названы служение народу Республики Беларусь, приоритет прав и свобод человека и гражданина, гарантии их реализации [4].

В то же время в последние годы возрастают требования к

государственному управлению со стороны общества, с одной стороны, и государства – с другой. Для преодоления указанного противоречия и повышения общей ценности государственного управления требуется надлежащая организационная, материальная, правовая и идеологическая обеспеченность этого управления. Не случайно поэтому в каждом из государств, и Республика Беларусь не является исключением, периодически происходят системные преобразования в государственном управлении, сопряженные с реформированием органов государственного управления и оптимизацией штатов, повышением заработной платы государственных служащих, изменением условий приема на государственную службу и правил ее прохождения и прекращения, внедрением инновационных форм организации деятельности государственных служащих (например, на основе электронного правительства).

В обобщенном виде ценность государственного управления проявляется в достижении баланса субъективного и объективного в нем – в реализации интересов личности и сохранении интересов самого государственного управления в целом значении. Для достижения этой цели каждый член общества, несколько поступившись отдельными ценностями первого аксиологического среза, может прямо способствовать повышению общей социально-ценностной характеристики государственного управления путем изменения своего участия в сфере государственного управления с поведения пассивного

потребителя государственных услуг на поведение его активно развивающего участника. Ведь как известно, не имеет личной ценности то, во что не вложены собственные силы.

Подводя итоги следует отметить, что личностно-ценностное осмысление государственного управления связано с его цельным познанием, объединяющим и согласующим разные уровни и стороны его существования и изменения. Для развития государственного управления важно сформировать ценностную парадигму, опирающуюся на исторический опыт конкретного народа, конституированный в Основном законе, реализовывать во всей системе законодательства и требовать постоянного претворения на практике всеми субъектами.

Список использованных источников:

1. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление [Электронный ресурс] / В. И. Вернадский // Библиотека Максима Мошкова. – Режим доступа : <http://www.lib.ru/FILOSOF/WERNADSKIJ/mysl.txt>.
2. Якунин В. Ценности и государственное управление [Электронный ресурс] / В. Якунин // Империя : Информационно-аналитический портал. – Режим доступа : <http://www.imperiya.by/politicsl-13704.html>.
3. Бибило В. Н. Индивидуальное право субъекта / В. Н. Бибило // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т : редкол. В. Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2007. – Вып. 18. – С. 12–22.
4. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 26 октября 2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр» Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
5. Об обращениях граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр» Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. Лангер Ш. Независимость и ответственность судей. Возможности и границы мер служебного надзора и дисциплинарного права применительно к судьям Германии / Ш. Лангер // Правовое государство. Судостроительство и статус судей в Республике Беларусь и Германии. Пути и формы их совершенствования : материалы семинаров / отв. за вып. В. А. Фадеев. – Минск, 2007. – С. 26–32.
7. Плавич В. П. Взаємозв'язок юриспруденції та герменевтики // Становлення, функціонування і розвиток правових систем сучасності : проблеми науки і практики, посвящ. 145-й годовщ. основания Одес. нац. ун-та : материалы междунар. науч.-практ. конф., Одесса, 23 апр. 2010 г. / М-во образования и науки Украины ; Одес. нац. ун-т ; редкол.: И. С. Канзафаров (отв. ред.) [и др.]. – Одесса, 2010. – С. 32–35.
8. Тихомиров Ю. А. Право: современные границы регулирования : Открытая лекция. – К.: Ин-т гос-ва и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, Киев. нац. ун-т им. Т. Шевченко, Изд-во «Логос», 2009. – Серия научно-методических изданий «Академия сравнительного правоведения». – Вып. 14. – 18 с.

Чуприс О. І. Особистісно-ціннісний аспект осмислення державного управління.

У статті розглядаються питання формування і визначення ціннісного підходу до системи державного управління. Як основний ціннісний орієнтир для її осмислення автором виділяється особистісний вимір, що виявляється в декількох взаємопов'язаних площинах.

Ключові слова: державне управління, суб'єкти управлінських правовідносин, ціннісна парадигма.

Chupris A. I. Personal Value Aspect of Understanding of the Public Administration.

The article examines the formation and the definition of the value approach to the system of public administration. As a main value point in its interpretation the author defines the individual perception, which manifests in a number of the interrelated areas.

Keywords: public administration, subjects of administrative legal relations, value paradigm.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2013