

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ИЗУЧЕНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*Ермолаева О. Я., Лебедев П. Н.**НИИ комплексных социальных исследований ЛГУ,
Институт социально-экономических проблем АН СССР, Ленинград*

Поднимается актуальная проблема комплексного изучения деятельности государственного аппарата. Определяющими являются психологические аспекты, связанные с персонализацией ответственности в условиях коллективного руководства. Авторы дают рекомендации, исходя из изучения различных иерархических уровней государственного управления, конкретного личностного состава управленческого аппарата. Указывается на необходимость регулярной аттестации работников, приводятся конкретные данные по результатам исследований, выполненных авторами.

Ключевые слова: управление, деятельность, персонализация ответственности, аттестация, кадровая политика.

Проблемы совершенствования государственного управления рассматривались на XXVII съезде КПСС как особенно актуальные, имеющие прямое отношение к преодолению неблагоприятных тенденций в экономике и социально-духовной сфере. Инертность, застылость форм и методов управления, снижение динамизма в работе, нарастание бюрократизма — все это наносило немалый ущерб делу. Подобные явления должны быть преодолены и преодолеваются.

В этой связи нельзя не признать, что и на науку, в частности психологии, приходится своя доля ответственности в этом уклонении от решения назревших проблем. Ведь научно обоснованные меры по совершенствованию механизма управления можно было разработать и провести в жизнь лишь на основе глубокого и всестороннего изучения специфики управленческой деятельности, социально-психологических характеристик персонала, а также механизма детерминации служебного поведения должностных лиц на всех уровнях и во всех звеньях системы государственного управления. Об этом говорилось на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС, где ставился акцент на усилении персональной ответственности руководителей за состояние дисциплины [8].

Конечно, это весьма сложные проблемы, исследование которых требует соответствующей эмпирической базы. Пока такой базы нет, ибо психологи, работающие в этой области, в основном концентрировали внимание на управлении в трудовых коллективах, не касаясь более высоких иерархических уровней государственного управления. В силу этого предметная область формирующейся психологии управления была не-

оправданно суженой; за пределами ее интересов оказался человеческий фактор системы государственных (союзных, республиканских, местных) органов управления.

Хотя изучение данной категории управленческих кадров представляет большой научный интерес, а его прикладной аспект при нынешней активизации кадровой политики имеет огромное практическое значение, до сих пор не получили обстоятельного научного освещения ни социально-психологический облик работников этих уровней управления, ни психологический климат в их профессиональной среде. Такое положение можно объяснить длительной переоценкой организационных факторов совершенствования государственного управления и явной недооценкой субъективных. На наш взгляд, истоки такой ориентации надо искать в так называемой «производственной трактовке учреждений», которая была выдвинута еще в 20-е годы. Хотя в современной научной литературе по вопросам управления нет явных следов этой концепции, а сама она давно забыта, ее основная установка до сих пор дает себя знать. Поэтому здесь уместно напомнить основные положения этой концепции.

Ее исходным пунктом было признание того, что всякий трудовой процесс, включая управленческий, в принципе поддается нормализации и регулированию. Отсюда следовал вывод, что основная линия совершенствования управленческой деятельности — поиск организационного оптимума и научная организация управленческого труда. Казалось, что посредством этого можно создать и новый тип управленческих работников (аналогичный фабрично-заводскому персоналу), приводящих в действие «управленческую машину». Как полагала Е. Ф. Розмирович, государственное учреждение, созданное по типу «счетно-управленческой фабрики», вынесит «прежнюю канцелярию с ее столами и столоначальниками, служебной иерархией, чинопочтанием, кафовой замкнутостью и бюрократизмом. Фабрика побеждает канцелярию, и фабричный рабочий становится на место прежнего чиновника». Это дает возможность распространять на него все действующие в этой области трудовые и регулятивные нормы. Машина перерождает, таким образом, прежних служащих, она классово перерабатывает их, она делает своим, пролетарским по характеру и методам работы, прежний управленческий чиновничий труд, она делает своим, пролетарским, наш соваппарат» [16, с. 193].

С этих позиций подвергалась резкой критике точка зрения тех авторов (Н. А. Витке, А. К. Гастева, П. М. Керженцева и др.), которые наряду с оргпроектированием и разработкой вопросов научной организации управленческого труда указывали на необходимость анализа человеческого фактора, системы управления и отношений в административных коллективах. Полагая, что «администратор только техник и ничего больше», Розмирович утверждала: «Ставить вопрос об администрировании как о создании специальной социологической доктрины (не говоря уже о психологической).— О. Е., П. Л.) в условиях пролетарской диктатуры не нужно и теоретически неверно. Можно принять научное администрирование как часть научной организации труда, но не больше» [там же, с. 260].

Хотя этот подход был отвергнут еще в 30-е годы, все же организационные перестройки оставались основной линией совершенствования государственного управления. Вот почему до последнего времени такое управление относится главным образом к предметной области юридических наук. Это и понятно: в государственно-организованном обществе управление органически связано с осуществлением власти и по необходимости облечено в государственно-правовую форму. Поэтому с юридической точки зрения аппарат государственного управления, естественно, выступает не как совокупность должностных лиц в их социально-демографических и личностных характеристиках, а как иерархически построенная и разветвленная (сообразно с разделением общественного труда) система должностей с заданным правовым статусом. С этой точки зрения каждая должность представляет организационно-структурную единицу в системе государственного управления, посредством которой реализуется компетенция государственных учреждений. Правовое закрепление компетенции органов управления, а также должностных прав и обязанностей служащих является важной детерминантой, определяющей служебное поведение персонала и тем самым гарантирующей осуществление управленческих функций от произвольного их толкования со стороны отдельных должностных лиц.

Не удивительно, что юристы основное внимание уделяют анализу функциональной роли должности в механизме управления и правовым гарантам государственной службы, почти полностью абстрагируясь от ее «человеческого наполнения». Их интерес к последнему по существу не идет дальше разработки принципов подбора кадров для замещения должностей в государственном аппарате, гарантирующих успешную реализацию компетенции органов управления. Поэтому в юридической литературе освещаются нормативно усредненные качества администра-

тивно-управленческого персонала, по сути дела выступающие проекцией требований «управленческой должности, которые нужно и практически возможно закрепить в нормативном порядке с тем, чтобы их учет при подборе и расстановке кадров был обязательным» [15].

Сказанное не оставляет сомнений в том, что юридическая наука концентрирует внимание на освещении организационных структур и форм управленческой деятельности, в той или иной мере детерминирующих условия и содержание социально значимой деятельности людей. Вполне понятно, что детерминация эта является надындивидуальной. В социологической и психологической литературе это принято относить к институциональному уровню управления. Как пишут А. Л. Журавлев и В. Ф. Рубахин, институциональное управление программирует и регламентирует деятельность человека в рамках определенной организации, выступая как обезличенная форма управления. «Институциональное управление включает „человеческий фактор“ в виде производственной позиции, но его содержанием являются функции, требования, закрепленные за данной позицией, а не „человеческие особенности“. Поэтому „человеческий фактор“ на данном уровне управления носит чисто номинальный характер и не включает конкретного психологического содержания» [10].

Однако признание надындивидуальности институционального уровня управления касается лишь субъектно-объектных отношений, но не отрицает его внутренней субъективной стороны. К. Маркс писал: «Функции и сферы деятельности государства связаны с индивидами (государство является действенным только через посредство индивидов), но с индивидом не в качестве *физического*, а в качестве *государственного качеством* индивида, они связаны с *государственным качеством* индивида [1, с. 242]. Критикуя далее абстрактную трактовку государственных функций в «Философии права» Гегеля, Маркс подчеркивает, что «государственные функции и сферы деятельности представляют собой человеческие функции...» [там же]. Здесь и именно в связи с этим Маркс дал одно из наиболее часто цитируемых определений сущности человека. Критикуя тегелевское противопоставление государственных функций и «особой личности», Маркс подчеркнул, что «сущность „особой личности“ составляет не ее борода, не ее кровь, не ее абстрактная физическая природа, а ее *социальное качество*, и что государственные функции и т. д.— не что иное, как способы существования и действия социальных качеств человека» [там же]. В другом месте К. Маркс высказался на этот счет еще более определенно: «...существование государственной власти находит свое выражение именно в ее *чиновниках*... Если отвлечься от этого ее физического воплощения, она представляет собой лишь тень, воображение, простое название» [3].

Как известно, В. И. Ленин придавал кадрам государственного управления громадное значение. «Не в учреждениях, не в переорганизациях, не в новых декретах *гвоздь*,— писал он,— а в людях и в проверке исполнения» [6, с. 417]. Еще в годы формирования нового, социалистического государственного аппарата В. И. Ленин призывал оценивать административно-управленческий персонал не только с политических позиций, но и с учетом административных способностей. Причем он считал необходимым принимать во внимание различные типы людей, из которых должен комплектоваться государственный аппарат. В одной из своих последних публикаций, говоря о кадрах для Рабоче-крестьянской инспекции (специального органа, призванного регулярно заниматься не только инспектированием, но и совершенствованием государственного аппарата), В. И. Ленин подчеркивал, что «более всего было бы нежелательным, если бы новый наркомат был составлен по одному шаблону, допустим, из типа людей характера чиновников, или с исключением людей характера агитаторов, или с исключением людей, отличительным

свойством которых является общительность или способность проникать в круги, не особенно обычные для такого рода работников, и т. д.» [6, с. 396].

Трактовка государственных функций как проявления социальных качеств человека ориентирует на изучение государственного управления в диалектическом единстве его субъективной и объективной сторон, взаимообусловленности человеческого и институционального факторов. В свете этой методологической установки явное смещение акцента на организационную структуру государственного управления, характерное для юридических исследований, существенно обедняет данный объект, концентрирует внимание на статике государственного управления. Не удивительно, что результаты таких исследований ориентируют практику совершенствования механизма управления преимущественно по пути организационных перестроек. И лишь работы последних лет свидетельствуют о том, что юристы начинают осознавать это как односторонний подход и предпринимают попытки по-своему осмыслить социально-психологический аспект государственного управления [13, 14]. Однако, по всей видимости, серьезных успехов в изучении данного аспекта можно ожидать от профессиональных исследований (прежде всего эмпирических) с участием социологов и психологов.

В настоящее время, когда особенно остро стоят вопросы совершенствования всего механизма управления, значение психологических исследований человеческого фактора в системе государственного управления трудно переоценить. Принимая во внимание тот факт, что государственное управление в наиболее существенных своих проявлениях регулируется правовыми предписаниями, перед психологической наукой стоит задача ответить на целый ряд вопросов, связанных именно с этим обстоятельством. Главные из них в первом приближении можно сформулировать так: каков социально-психологический механизм формирования ценностных ориентаций, критерии успеха и взаимных ожиданий в государственном аппарате? Как воспринимаются и интерпретируются должностными лицами нормативные предписания, каково реальное значение последних в детерминации служебного поведения и в какой мере возможно субъективное усмотрение (творческий подход) в условиях регламентированной правом деятельности? Какова социально-психологическая сторона противоречия между законностью и целесообразностью в реальной управленческой практике, в чем причины появления эрзац-деятельности (бумаготворчества) в сфере управления, а также уклонений от нормативных предписаний, включая злоупотребления служебным положением? Можно ли персонифицировать ответственность за общий успех деятельности отрасли, ведомства и за соблюдение нормативных предписаний, адресованных коллективному субъекту (органу управления), и, наконец, каков социально-психологический механизм уклонения от ответственности на уровне индивидуального поведения?

Вполне понятно, что в настоящей статье не стоит и пытаться ответить на эти вопросы — пока что для этого нет необходимых данных. Мы их сформулировали, чтобы в общих чертах перевести в психологический план приведенное выше положение К. Маркса о проявлении социальных качеств человека в осуществлении государственных функций. Пока ясно одно: поиски ответов на эти вопросы связаны с изучением преимущественно сферы субъективной стороны управленческой деятельности, с проникновением в установочно-мотивационную сферу персонала государственных органов как особой профессиональной и социокультурной группы. Решение этой задачи предполагает проведение эмпирических исследований механизма детерминации поведения государственных служащих на институциональном и индивидуальном уровнях, а также их социально-демографических и личностных характеристик. От успешного решения этой задачи, относящейся к психологии управления, во

многом зависят перспективы дальнейшего развития теории государственного управления.

Как известно, одним из фундаментальных понятий советской психологической науки, отдаваясь от которого изучаются и феномен сознания, и психологические характеристики человека, является понятие деятельности. «Какова жизнедеятельность индивидов,— писали К. Маркс и Ф. Энгельс,— таковы и они сами. То, что они собой представляют, совпадает, следовательно, с их производством — совпадает как с тем, что они производят, так и с тем, как они производят» [2]. Развивая этот тезис, С. Л. Рубинштейн отметил, что «в деятельности человека его психические свойства на основе наследственных задатков как предпосылок, обусловливающих, но не предопределяющих его развитие, не только проявляются, но и формируются. Это положение относится как к способностям, так и к характерологическим свойствам» [17]. Поэтому категория деятельности (в гносеологическом и предметном планах) занимает видное место в разработке методологической основы психологической науки (Б. Г. Афаньев, А. Н. Леонтьев, Б. Ф. Ломов, К. А. Абульханова-Славская, Е. В. Шорохова, В. Д. Шадриков и др.). Естественно, эта категория выдвигается в качестве исходной и в психологических исследованиях управленческой проблематики.

Попытаемся теперь в самых общих чертах раскрыть предметную область и характер деятельности государственных служащих, представляющих интерес для психологии управления.

На наш взгляд, главную особенность государственного управления как деятельности следует усматривать в том, что его субъект непосредственно имеет дело не с живым трудом во всем разнообразии его человеческого и материально-вещественных факторов, а с их документальным отражением и с организационными формами этого труда. В отличие от управления производственными коллективами, где субъект управления находится и действует в непосредственной близости от объекта и где устанавливаются межличностные отношения среди управляющих и управляемых, в более высоких инстанциях складывается иная ситуация, порождающая свойственные ей психологические последствия. Своебразие этой ситуации в том, что здесь нет непосредственного взаимодействия субъекта и объекта управления в рамках единого коллектива и что персонал этих инстанций в основном решает организационные вопросы. Именно с этим связаны критерии и показатели успешности их повседневного труда. Кроме того, с психологической точки зрения немалый интерес представляет и тот факт, что служащие государственных органов в своей деятельности проводят в жизнь нормы права. А ведь регулирование отношений посредством правовых норм, как подчеркивал В. И. Ленин,— это применение равной меры, «*одинакового масштаба к различным людям...*» [5]. Это значит, что должностные лица не могут входить в особые обстоятельства при решении каждого конкретного дела, не говоря уже о его психологической стороне, если закон не относит их к юридически значимым.

Принимая во внимание, что организационные формы составляют основное содержание управленческого труда и что эти формы в своем развитии приобретают относительную самостоятельность, нельзя не заметить, что в самом характере и содержании управленческого труда таится опасность формализма. В самом деле, содержание повседневного труда здесь способствует проявлениям формализма, и это требует пристального внимания со стороны социальных психологов, которые должны выработать рекомендации по его предотвращению. Как заметил по этому поводу К. Маркс, бюрократия естественным образом, в силу специфики своей деятельности, вынуждена «... выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное» [1, с. 271]. Данное положение фиксирует лишь то, что формализм как негативный эффект управленческой деятельности имеет более глубокие корни, чем принято считать, и успешную борьбу с ним, точнее, преодоление нельзя сводить к негативным реакциям на отдельные его проявления. По всей видимости, его естественное преодоление следует связывать с весьма высоким уровнем социального прогресса и свойственным ему высоким уровнем

культуры управления, базирующимся на развитой общей и правовой культуре всего населения. Это, конечно, не означает, что принятие специальных мер против формализма лишено смысла. Такие меры необходимы, однако их эффективность существенно зависит от научного понимания нынешнего этапа развития и функционирования централизованной системы государственного управления, достижения разумной меры централизации и децентрализации, рационального разделения (специализации) управленческого труда. Причем научный анализ этих проблем должен быть доведен до раскрытия взаимообусловленности объективной и субъективной сторон всей государственной надстройки, до раскрытия действительной роли в ее развитии субъективного фактора. Сейчас это очень актуально, ибо курс на ускорение социально-экономического развития, подчеркнул на XVII съезде КПСС М. С. Горбачев, «предполагает совершенствование общественных отношений, обновление форм и методов работы политических и идеологических институтов, углубление социалистической демократии, решительное преодоление инерции, застойности и консерватизма — всего, что сдерживает общественный прогресс» [7, с. 21].

На нынешнем этапе развития материального и духовного производства при его далеко зашедшем специализации создание эффективных организационных форм в рамках каждой конкретной отрасли общественного труда и всего народного хозяйства — задача чрезвычайно сложная. Ибо здесь приходится, во-первых, иметь дело с человеческим фактором, внутренне дифференцированным по многим критериям, во-вторых, обеспечивать использование и обновление весьма сложной технологии, а также строго лимитированных ресурсов, в-третьих, согласовывать конечные результаты каждого отдельного производства с общественными потребностями.

Весь этот комплекс задач решается посредством осуществления целого ряда взаимообусловленных функций, которые и принято называть собственно управленческой деятельностью. Поэтому она является весьма разнообразной по своему содержанию. Как пишет чехословацкий ученый Й. Кхол, «осуществление даже самых простых актов управленческой деятельности происходит не в виде простого взаимодействия руководителя и подчиненных, а обусловлено влиянием других управляемых процессов, деятельностью разных организаций, органов и иных управленческих и неуправляемых систем. Рамки и условия управленческой работы в принципе не могут быть четко определены, поскольку управленческая деятельность является слишком открытой системой. Входы и выходы этой системы неисчерпаемо разнообразны» [12]. В советской литературе по психологии управления выделяются три относительно самостоятельных компонента: 1) диагностический (анализ состояния объекта управления и его потенциала, а также конкретных управленческих ситуаций); 2) творческий (создание образа нового состояния объекта и выработка программы его достижения); 3) организаторский (обеспечение реализации принятой программы). Причем, как пишет А. И. Китов, это всего лишь макроструктура управленческой деятельности [11], ибо каждый из названных компонентов в свою очередь представляет собой весьма сложное образование.

Здесь нет необходимости вдаваться в детальный анализ всех перечисленных проявлений управленческой деятельности. Сказанного достаточно, чтобы в общих чертах понять ее характер и требования к субъекту этой деятельности в его индивидуальном и институциональном проявлении [19]. Наибольший интерес вызывают способы включения в данный вид деятельности, характер активности работника и разнообразие ее детерминант с учетом возможностей и особенностей того «человеческого материала», из которого рекрутируется управленческий персонал, особенности постановки и решения задач в условиях нормативно заданной деятельности.

Разнообразие содержания управленческой деятельности предполагает соответствующий набор качеств у ее субъекта и определенный характер его мотивации. Как правило

система отбора кадров в аппарат государственного управления гарантирует вовлечение в данную сферу приложения труда людей, уже выработавших и проявивших соответствующие качества и способности. Однако, как показывает практика, это еще далеко не полная гарантия успешности деятельности назначаемых должностных лиц. Лишь в процессе самой деятельности личность в качестве ее субъекта может окончательно подтвердить свою адекватность предъявляемым к ней требованиям.

В процессе самой деятельности, особенно в напряженных и тем более конфликтных ситуациях, человек совершает действия в большей мере под влиянием внешних обстоятельств ситуативного характера, нежели в силу личных установок и черт характера. Это можно показать применительно к нашей теме на отношении должностных лиц к плановым актам. Все знают, что план имеет силу закона. Однако широко распространена практика корректировки планов в сторону занижения и приписок в отчетности об их выполнении. Масштабы этого явления свидетельствуют о том, что это часто делается под давлением внешних обстоятельств, наступление которых не принимается виновными (объективно) на свой счет. В конфликте мотивов здесь берет верх не общая установка на выполнение плана, в устойчивости которой вряд ли можно сомневаться, а тот или иной частный, но более сильный мотив, возникший в конкретных условиях времени и места.

Поэтому успеха можно ожидать от согласованного изучения и объективного и субъективного начал реальной управленческой практики государственных органов, а не от традиционно независимых исследований, с одной стороны, их организационной структуры и функций (институциональный, юридический подход), с другой — качеств управленческого персонала. Преодоление этого разрыва в исследованиях позволит сконцентрировать внимание на анализе действительного — сложного и противоречивого — соотношения субъекта управления и условий его деятельности. Как показывают результаты психологических исследований, даже в условиях жесткой заданности человеческой деятельности в системах «человек — машина» личность обнаруживает и проявляет индивидуальный стиль научения и выполнения действий. Очевидно, что еще больше возможности для самовыражения таит в себе деятельность государственного аппарата, упорядочиваемая политическими директивами и нормами права, по способу воздействия на человека существенно отличающимся от технических норм и условий.

Применительно к рассматриваемому виду деятельности сфера субъектно-объектных отношений чрезвычайно широка. Она не только включает отношения и связи индивидуального субъекта с определенным объектом в рамках конкретной управленческой ситуации, но и по существу охватывает взаимоотношения его с миром в целом, явно или неявно определяющие видение стоящих перед ним проблем, пути и способы их решения, характер активности, мотивацию и т. п. А поскольку государственное управление осуществляется в рамках многоуровневой и развитленной системы органов, то субъектно-объектные отношения в каждом конкретном случае трансформируются с учетом характера решаемых задач и индивидуальных особенностей персонала. Включение управленческой деятельности в широкий контекст социальных целей и допустимых или приемлемых средств их достижения создает особую систему ожиданий и требований к субъекту данной деятельности, определяет критерии оценки ее успешности. Однако в настоящее время реальная картина субъектно-объектных отношений, сложившаяся в сфере государственного управления, остается неясной, так как недостаточно раскрыта специфика труда должностных лиц и еще меньше изучены мотивация служебного поведения и конкретный механизм формирования и коррекции их профессиональных и личностных качеств в процессе данной деятельности.

Углубленный научный анализ взаимообусловленности объективной и субъективной сторон государственного управления предполагает достаточно высокий уровень знания обеих сторон данного явления. Выше в самом общем плане раскрыты характерные черты государственного управления как деятельности. Теперь можно перейти к рассмотрению типических черт персонала как особой профессиональной и социокультурной группы [20].

Изложение этого вопроса приходится начинать с констатации, что персонал органов государственного управления до последнего времени систематически не изучался. Более того, есть основания предполагать, что сама практика управления еще не выработала строго определенных требований к персоналу. Широко распространенная формула «необходимые политические, деловые и личностные качества» не имеет строго научного толкования, основанного на надежных эмпирических данных (хотя в умозрительных ее интерпретациях недостатка нет). Их содержание скорее «улавливается» или обнаруживается методом проб и ошибок. На наш взгляд, это во многом обусловлено тем, что в отношении служащих государственного аппарата пока нет регулярной аттестации.

стации (о целесообразности ее введения говорилось на XXVII съезде КПСС), посредством которой могли бы выработать надежные, много-кратно проверяемые опытом, квалификационные требования и критерии оценки кадров государственного аппарата.

Поэтому можно считать, что в действительности при выдвижении на должность соответствие кандидатов требованиям чаще всего устанавливается путем общей оценки результатов их прошлой деятельности, включая степень общественно-политической активности, и некоторых социально-демографических данных, а отторжение оказавшихся несостоятельными работников происходит тогда, когда их непригодность становится очевидной из-за явных упущений по службе, злоупотреблений и т. п. Для науки в таком положении кроется свое осложнение — отсутствие столь ценного источника информации, какой могла бы быть аттестационная документация. Поэтому источником информации о государственном аппарате сейчас в основном являются он сам и, возможно, в некоторой мере публикации периодической печати. Следовательно, возможные методы создания банка эмпирических данных для исследования — это анкетный опрос, тестирование и контент-анализ газетных материалов.

Анкетный опрос персонала государственных органов позволяет собрать разнообразную информацию социально-демографического характера (возрастно-половая структура, социальное происхождение, образование и т. д.), а также данные относительно продвижений по службе с начала трудовой деятельности до последнего времени, данные об условиях и содержании их труда, ценностных ориентациях, удовлетворенности трудом и т. п. Такого рода информация (социологическая по своему характеру и методам получения) представляет немалый интерес и для психологов, ибо позволяет получить общее представление об объекте исследования, выдвинуть гипотезы относительно его психологических особенностей и сориентироваться в выборе методик.

Некоторый опыт проведения таких исследований (социологических и психологических) государственного аппарата на материале местных органов управления имеется в НИИ комплексных социальных исследований Ленинградского университета. Были проведены массовый опрос (1500 человек) персонала исполнкомов десяти крупных городов РСФСР и психологическое исследование (450 человек) с использованием личностных методик.

Материалы опроса дают представление о социально-демографических характеристиках работников исполнкомов, позволяют выявить некоторые особенности характера и содержания их труда, а также особенности выдвижения на руководящие должности и продвижения по службе данной категории работников (результаты частично опубликованы [9, с. 162—168]).

Здесь заслуживают упоминания следующие из выявленных фактов:

1. Разнообразие задач местного управления и соответственно высокий уровень специализации его структурных подразделений. Так, в исполнкомах городских Советов четко выявляются три направления специализации управленческого труда: а) общее руководство и координация деятельности аппарата исполнкома в целом (председатель и секретарь исполнкома, заместители и помощники председателя); б) чисто штабные (аппаратные) функции, выполняемые общим и организационно-инструкторским отделами; в) отраслевые управленческие функции, выполняемые подавляющим большинством структурных подразделений исполнкома (отделами, управлениями).

2. Высокий уровень регламентации (нормативной заданности) функций и процедур их выполнения.

3. Слабо выраженная вертикальная мобильность внутри исполнкомов, обусловленная тем, что замещение руководящих должностей осу-

ществляется посредством выдвижения на них работников с опытом руководящей деятельности в других организациях (чаще всего в аппарате местных партийных органов).

Эти факты несколько проясняют особенности деятельности на данном уровне государственного управления, но, как нетрудно заметить, мало что дают для понимания социально-психологических характеристик персонала. Поэтому для психологического исследования нами использовался многофакторный личностный опросник Р. Кеттела, позволяющий описать основные личностные свойства, проявляющиеся в различных областях деятельности и в различных социальных условиях. Кроме того, изучался эмоциональный аспект деятельности работников исполкомов посредством методики Розенцвейга.

Хотя цели психологического тестирования, как известно, в основном сводятся к изучению индивидуально-психологических различий и их проявления в поведении людей [21], для нас на данном этапе исследования наибольший интерес представляло выявление личностных черт, характерных для всей массы исполкомовских работников и для ее отдельных категорий (руководители, исполнители). Распределение средних значений баллов по всем факторам опросника Кеттела показало очень незначительные различия в оценке качеств между группами руководителей и исполнителей. Для всей массы исполкомовских работников характерны высокий уровень общительности и способности к установлению социальных контактов, развитое чувство долга и самодисциплины, а также эмоциональная устойчивость и самокритичность [9, с. 168—178]. Представляет интерес тот факт, что у руководящих работников с увеличением стажа работы в исполкоме коррелируется рост эмоциональной устойчивости и уверенности в себе, а у исполнителей с увеличением стажа растет самоконтроль, но несколько снижается активность.

Анализ данных тестирования по Розенцвейгу проводился с учетом социально-демографических характеристик и стажа работы в занимаемой должности. В целом можно отметить довольно высокий уровень адекватности реакций персонала исполкомов в стрессовых ситуациях. Наиболее благоприятное соотношение типов реакций и их направленности зафиксировано в возрастных группах руководящих работников от 30 до 50 лет (подробно см. [9, с. 178—197]).

Анкетный опрос и тестирование персонала местных органов управления проводились исключительно в научных целях (данный объект еще очень мало изучен, чтобы ставить задачу выработать научные рекомендации для совершенствования практики выдвижения кадров), причем самого предварительного характера: а) осветить объект исследования в самых общих чертах, б) приступить к систематическому формированию банка эмпирических данных об управленческом персонале и специфике его деятельности, в) выявить отношение государственных служащих к анкетному опросу и тестированию. Полученные результаты позволяют рассчитывать на успех дальнейших исследований посредством названных методов. Персонал исполкомов городских Советов с пониманием и, можно сказать, доброжелательно воспринимал опрос и тестирование (число явных отказов от участия в исследовании весьма незначительно — около 2%).

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что в человеческом факторе таятся большие резервы повышения эффективности государственного управления. Этим определяется общественное значение психологических исследований в данной области. Однако, как справедливо отмечалось в литературе, «вес психологического аспекта» в человеческом факторе существенно зависит от характера проблематики конкретной сферы управления. «В одних случаях,— пишет А. В. Филиппов,— „человеческий фактор“ носит преимущественно психологический характер,

и тогда решение психологического аспекта приводит практически к решению проблемы в целом. В других — психологический аспект хотя и будет влиять на решение проблемы, но в равной степени с другими причинами, вызвавшими ее, или даже в меньшей степени» [18]. Судя по всему, государственное управление — это как раз тот «другой» случай.

Это объясняется фактом значительной регламентации государственного управления нормами права. Как писал Ф. Энгельс, действие государственной власти на экономическое развитие общества «может быть троекого рода. Она может действовать в том же направлении — тогда развитие идет быстрее; она может действовать против экономического развития — тогда... она терпит крах через известный промежуток времени; или она может ставить экономическому развитию в определенных направлениях преграды и толкать его в других направлениях. Этот случай сводится в конце концов к одному из предыдущих. Однако ясно, что во втором и третьем случаях политическая власть может причинить экономическому развитию величайший вред и может вызвать растрату сил и материала в массовом количестве» [4].

Из этих общих положений для психологии управления можно сделать один вывод: чем больше соответствуют нормативные предписания государственной власти характеру социального и экономического развития общества, тем больше эффективность государственного управления зависит от человеческого фактора, а следовательно, тем больше значение его психологических исследований; и наоборот: когда нормативные предписания не вполне отвечают характеру развития общества (не важно, по каким причинам), тогда меньше вклад управленческого персонала, чья деятельность определяется этими предписаниями, в общественный прогресс.

Это, конечно, не означает, что нормативная регламентация деятельности государственного аппарата перекрывает возможности для инициативы персонала. Если она зиждется на разумных основаниях, то лишь предъявляет к служащим особые требования (в плане компетентности, чувства долга, озабоченности конечными результатами и т. п.). Вот почему руководящие органы КПСС особое внимание обращают на то, что потенциал государственного аппарата реализуется недостаточно, и ориентируют на активные поиски неиспользованных резервов человеческого фактора в управлении.

В последнее время ЦК КПСС и местные партийные органы приняли целый ряд мер по кадровому укреплению многих участков партийной работы и государственной службы — мер, соответствующих характеру и масштабам современных задач. При этом основными критериями подбора кандидатов на руководящую работу (равно как и отказа от услуг лиц, отставших от современных требований или скомпрометировавших себя работников) были идеино-нравственные качества, компетентность, их реальные успехи. В новой редакции Программы КПСС подчеркивается: «Повышение уровня руководства государственным, хозяйственным и культурным строительством партия неразрывно связывает с дальнейшим улучшением работы с кадрами. Она считает необходимым, чтобы повсюду, сверху донизу неукоснительно соблюдались ленинские принципы подбора и оценки кадров по политическим, деловым и моральным качествам, полнее учитывалось мнение общественности» [7, с. 184].

Такая ориентация кадровой политики ставит перед психологической наукой новые задачи по исследованию штатного персонала государственных органов, административных способностей людей и личностных качеств, отвечающих требованиям государственной службы, путей и методов персонализации ответственности в условиях коллективного руководства — словом, всего спектра психологических проблем государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 1.
2. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3, с. 19.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 6, с. 287.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 37, с. 417.
5. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 93.
6. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45.
7. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986.
8. Материалы Пленума ЦК КПСС 23 апреля 1985 г. М., 1985, с. 17.
9. Ермолова О. Я., Лебедев П. Н., Гусакова Н. С. и др. Человеческий фактор в системе городского управления.— В кн.: Система органов городского управления. Л. 1980.
10. Журавлев А. Л., Рубахин В. Ф. Проблема человеческого фактора в управлении.— В кн.: Психологические проблемы социальной регуляции поведения. М., 1976, с. 41—63.
11. Китов А. И. Опыт построения психологической теории управления.— Психол. ж., 1981, т. 2, № 4, с. 21—32.
12. Кхол И. Эффективность управленческих решений. М., 1975, с. 89.
13. Оболенский А. В. Формальные и неформальные группы в аппарате государственного управления.— Советское государство и право, 1983, № 5, с. 18—25.
14. Проблемы общей теории социалистического государственного управления/Под ред. Пискотина М. И. М., 1982.
15. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров. М., 1982, с. 82.
16. Розмирович Е. Ф. Методология и практика техники управления. М., 1930.
17. Рубинштейн С. Л. Проблемы общей психологии. М., 1976, с. 141.
18. Филиппов А. В. Психология и изучение «человеческого фактора» в управлении.— Психол. ж., 1984, т. 5, № 1, с. 35—44.
19. Hawkins L. The administrator as mediator.— Prof. Admin., 1986, v. 38, № 1, p. 12—13.
20. Rochling N. Selecting your successor.— Manag. World, 1985, v. 14, № 8, p. 34—35.
21. Tjosvold D. The effects of attribution and social context on superiors influence and interaction with low performing subordinates.— Personnel Psychol., 1985, v. 38, p. 361—376.