

## МЕСТО И РОЛЬ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### **Ковальцев Геннадий Иванович**

кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г. В. Плеханова, помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 103265, Москва, ул. Охотный ряд, д. 1.

E-mail: kovaltsev@yandex.ru

В статье рассмотрены работы, проводимые субъектом управления в рамках управленческой деятельности. Главное их назначение – получение нового знания об объекте управления, определение его содержания, тенденций и закономерностей развития (стагнации) и на этой основе планирование рационального управляющего воздействия. Автор приходит к выводу, что только при проведении анализа настоящего состояния объекта управления можно оценить его прошлое и дать прогноз на будущее. Раскрывается содержание этапов работ управленческой деятельности. При рассмотрении вопросов прогнозирования и целеполагания объекта управления вводится понятие «коридора», которое ограничивает желаемые изменения в управляемом объекте реальными возможностями общества. Нельзя сводить функции субъектов управления лишь к властным полномочиям. Управленческая деятельность может приводить к изменениям и самого субъекта управления.

*Ключевые слова:* управленческая деятельность, управляющее воздействие, субъект управления, объект управления, целеполагание, организация, новое знание.

## PLACE AND ROLE OF MANAGERIAL WORK IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION

### **Koval'tsev, Gennadiy I.**

PhD, Assistant Professor of the Department for State and Municipal Administration of the PRUE; Assistant Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation; State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, 1 Okhotniy Ryad, Moscow, 103265, Russian Federation.

E-mail: kovaltsev@yandex.ru

The article considers work carried out by the entity of management within the frames of managerial functions. Their principle aim is to get new information about the entity of management, to identify its content, trends and laws of development (stagnation) and on the

basis of the data to plan rational managing impact. The author comes to the conclusion that only through analyzing the current condition of the entity of management we can assess its past and forecast its future. The content of work stages of managerial activity is described. When forecasting and goal setting of the entity of management are discussed the notion of 'corridor' is introduced, which restricts the desirable changes in the object being managed by real possibilities of society. It is impossible to limit functions of the entity of management by command powers. Managerial activity can cause changes in the entity of management itself.

*Keywords:* managerial work, managing impact, entity of management, object of management, goal setting, organization, new knowledge.

Государственное управление состоит из трех слагаемых: субъекта управления, объекта управления и процесса управляющего воздействия. Субъект управления, осуществляя управляющее воздействие, изменяет в нужном направлении объект управления. В этом случае три фактора сливаются в одно целое, и тем самым осуществляется реализация процесса управления. Эти слагаемые образуют так называемую верхнюю часть айсберга управления. Имеет место и нижняя ее составляющая – *управленческая деятельность*, от которой зависит в конечном счете эффективность управления.

По словам профессора Г. В. Атаманчука, *управленческая деятельность* – это набор выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления [1. – С. 240].

В понятие управленческой деятельности он включает несколько стадий работ, в том числе:

- анализ и оценку управленческой ситуации;
- прогнозирование и моделирование необходимых действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации в субъектах и объектах государственного управления;
- организацию исполнения принятых решений [1. – С. 252].

К вышеперечисленному целесообразно добавить наличие *обратных связей*. Без действенных обратных связей в рамках управленческой деятельности, осуществляющих

сканирование состояния управляемого объекта и передачу информации субъекту управления, ему невозможно проводить эффективные работы. Мы рассматриваем обратные связи не только как канал реакции объекта управления на решения, принятые субъектом управления, но и в более широком смысле – как участие гражданского общества (объекта управления) в принятии решения в процессе обсуждения и дискуссии с субъектом управления [3].

По мнению профессора Г. В. Атаманчука, управленческая деятельность – явление прикладного характера. По своему предмету она является информационной [1].

Нам представляется, что не всякая информация несет непосредственно новые знания об объекте управления. Данное понятие целесообразно рассматривать намного шире. По своему назначению *управленческая деятельность направлена на получение нового знания об объекте управления – на выявление содержания, закономерностей его развития (стагнации), сложившихся основных факторов и на этой основе прогнозирование с последующим формированием наиболее рационального плана управляющего воздействия (путей и инструментов, форм и методов) на управляемый объект*. Это явление носит глубоко научный характер.

В управленческой деятельности можно выделить ряд этапов.

На *первом этапе* формируются задачи анализа, составляется план проведения аналитических работ, разрабатывается система необходимых аналитических показателей, с помощью которых будет сканироваться информация с объекта управления. Затем через наличие обратных свя-

зей начинается процесс сбора и передачи информации субъекту управления, осуществляется подготовка данной информации для анализа (приводится в сопоставимый вид), проверяется ее точность и достоверность и т. д.

Далее проводится ретроспективный и текущий анализ объектов управления в динамике с использованием комплексного и системного методов исследования. Комплексный анализ предполагает охват всех звеньев и всех сторон объекта управления, выявление всех факторов и причинных зависимостей в нем. Исследование объекта управления с использованием системного подхода рассматривает его как сложную динамическую систему, состоящую из ряда элементов, изменяющихся во времени и связанных не только между собой, но и с внешней средой.

При проведении аналитических работ следует выделить важный методологический подход: *прошлое и будущее объекта управления «заключено» только в настоящем.* В настоящем мы пожинаем плоды тех управляющих воздействий на объект управления, что «посеяли» в прошлом. И то, что мы «посеем» в настоящем, т. е. какие управляющие воздействия сформируем и будем реализовывать, мы получим на объекте управления в будущем.

На *втором этапе* необходимо спрогнозировать варианты состояния объекта управления и дать им оценку, сопоставляя ее с желаемым результатом, т. е. с моделью и ценностными ориентирами субъекта управления. В связи с этим следует отметить, что будущее всегда образует некий «коридор», размеры которого во многом определяются ограниченными прогнозными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми, интеллектуальными и т. д.), а следовательно, будут влиять на выбор форм и методов управляющего воздействия.

*Третий этап* – в рамках «коридора» начинается формирование плана управляющего воздействия – определение цели и конкретных задач через итерационные

сопоставления желаемого результата с реальными возможностями. С использованием метода дерева целей и задач разрабатываются цели и задачи разного уровня, их соподчинения и взаимосвязи, последовательность, сроки и этапы выполнения. При этом следует отметить, что цели и задачи ближайшей перспективы детерминированы имеющимися ресурсами общества. Однако чем продолжительнее перспективный период (например, стратегия, концепция), тем меньше привязка целей и задач к текущим ресурсам и больше возможностей для осуществления крупных и масштабных изменений в объекте управления. Цели и задачи могут быть по своему содержанию экономическими, социальными, политическими, духовно-нравственными и т. д., направленными на коренное изменение, упорядочивание, сохранение или преобразование управленческого объекта.

*Четвертый этап* – продолжение формирования плана управляющего воздействия: обеспечение взаимосвязи задач разного уровня и содержания с разработанными субъектом управления конкретными мероприятиями (действиями), с ресурсами и сроками (этапами) их решения; выработка и обоснование форм и методов плана воздействия на объект управления.

Задача работ в рамках управленческой деятельности, которую проводит субъект управления, – обеспечивать *аналитическое, научное и методическое обоснование плана управляющего воздействия.*

Качество работ, проводимых в рамках управленческой деятельности, прямо влияет на результативность управления, определяя оценку деятельности субъекта управления – государственных органов власти. Управленческая деятельность является неотъемлемым содержанием государственных служащих и предъявляет к ним высокие профессиональные требования.

Если одно из трех слагаемых управленческого процесса (субъект и объект управления, управляющее воздействие) хотя бы частично выпадает по тем или иным при-

чинам, добиться эффективности государственного управления невозможно.

Рассмотрим случай, когда есть два слагаемых – субъект управления и возможность управляющего воздействия на объект управления со стороны субъекта, но при этом четко не определены границы объекта управления. В этом случае процесс управления становится малоэффективным или неэффективным. Например, в условиях кризисных явлений Правительством России предполагалось формирование списка отечественных системообразующих предприятий, которым потребуется государственная финансовая поддержка. В этот список должны были войти крупные сборочные предприятия, которым поставляются по кооперационным связям детали, узлы, агрегаты с десятков заводов страны. Это известные автосборочные, авиационные, судостроительные и другие предприятия. Границы объекта управления расплывчаты в связи с отсутствием конкретных предприятий, которым обоснованно потребуется государственная поддержка.

Для выявления границ объекта управления необходимо осуществить следующие стадии управленческой деятельности:

- провести текущий анализ каждого предприятия: дать оценку их финансово-экономического, технического и технологического состояния и потенциала развития;
- с учетом потребностей рынка на основе проделанных вышеперечисленных работ смоделировать перспективы дальнейшего развития предприятий и выпуска продукции;
- определить возможные размеры и формы государственной поддержки отдельных предприятиям.

Только после проведения этих работ в рамках управленческой деятельности возможно четко определить, каким предприятиям, в каких стоимостных объемах, в каких форматах (субсидирование, компенсация части процентной ставки кредита и т. д.) субъект управления будет осуществлять государственную поддержку, с тем

чтобы получить максимальный экономический эффект. Господдержку может получить, например, не столько головное системообразующее предприятие, сколько предприятия, поставляющие ему изделия по кооперации, и то, возможно, не все.

Таким образом, работы в рамках управленческой деятельности не только определяют границы объекта управления, но и одновременно формируют управляющее воздействие – формы и размеры государственной поддержки каждого предприятия (объекта управления).

Рассмотрим другой случай, когда есть субъект управления и объект управления, но со стороны субъекта управления не проработаны и недостаточно обоснован план управляющего воздействия на стадии управленческой деятельности. В этом случае управление также малоэффективно или даже бесполезно, хотя формально имеет место наличие и субъекта управления с полномочиями управляющего воздействия, и объекта управления.

Действительно, проведение качественных работ в рамках управленческой деятельности позволяет субъекту управления выработать план управляющего воздействия по отношению к объекту управления – использовать те или иные формы и методы побуждения или принуждения для выполнения работ (мероприятий) надлежащим образом.

Рассмотрим более подробно влияние управленческой деятельности на формирование *плана управляющего воздействия*.

Следует сразу отметить, что формирование управляющего воздействия занимает центральное место в деятельности субъекта управления. Можно задаться вопросом: какие свойства включает в себя понятие «управляющее воздействие»?

Профессор Г. В. Атаманчук трактует управляющее воздействие как триаду *целеполагание – организация – регулирование*. Другими словами, управляющее воздействие – это средства, которые использует субъект управления для воздействия на объект управления.

Стадия *целеполагания* была изложена выше. Рассмотрим другую составляющую плана управляющего воздействия – *организацию*. Большинство авторов зачастую рассматривают понятие «организация» применительно к субъекту управления. Она реализуется через формирование оптимального административного регламента, должностных инструкций, положений, распоряжений, приказов и т. д., отвечая на вопросы, чем и когда должен заниматься руководитель и его подчиненные. От этого напрямую зависят четкость и слаженность работы субъекта управления и результативность управления. Организация по отношению к субъекту управления наиболее полно изложена профессором Е. В. Охотским [4. – С. 36].

По мнению профессора Г. В. Атаманчука, *организовывать* – это значит располагать людей в пространственной (территория, сооружения) и функциональной (социальные роли, виды работ) координатах, соединять с орудиями и средствами труда, обеспечивать их взаимодействие в труде и общественной жизни, расширять их сознательные возможности путем согласования и концентрации усилий.

Таким образом, понятие «организация» относится не только к субъекту, но и к конкретным работам, проводимым им по объекту управления. Для соединения людей с орудиями и средствами труда, располагая их в пространственных и функциональных координатах, необходимо в рамках *управленческой деятельности* вначале организовать работы по формированию целей и задач по отношению к объекту управления, *определить и обосновать* основные рациональные *направления изменений* в объекте управления. Затем в соответствии с выбранными направлениями разработать конкретные *меры или мероприятия* работ, которые следует провести на объекте управления, и только после этого *организовать* реализацию этих мер или мероприятий.

Данная управленческая деятельность требует от служащих государственного

аппарата не только высоких профессиональных знаний, но и большого опыта работы в данной сфере и даже мудрости. От того, какие направления и конкретные меры (мероприятия) будут определены, будут зависеть выделение соответствующих объемов финансовых средств, материальных и трудовых ресурсов, сроки выполнения работ по мероприятиям, а в итоге – эффективность результатов и, следовательно, эффективность управления.

Для решения задачи, например, импортозамещения вначале надо определить виды и последовательность работ и *организовать* их выполнение – проанализировать номенклатуру всего импорта готовой продукции, агрегатов, узлов и других компонентов из промышленно развитых стран. Затем следует определить отрасли промышленности (а в них – крупные, средние и малые предприятия) – потенциальных участников конкурса. Только после этого необходимо организовать субъекту управления разработку комплекса *мер* или *мероприятий*, которые могут включать проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, создание образцов новой продукции аналогично импортной, внедрение прогрессивной технологии производства для выпуска современной промышленной продукции, маркетинг и реализацию готовой продукции и др. Субъекту управления потребуется по каждому мероприятию определить сроки выполнения работ, финансовые ресурсы и ожидаемые результаты.

В соответствии с законодательством требуется организовать проведение конкурсов по привлечению большого количества различных отечественных организаций (предприятий) для выбора головных исполнителей (генеральных подрядчиков), ответственных за выполнение каждого мероприятия. К ним относятся научно-исследовательские и проектные институты, промышленные предприятия, строительные, банковские, консалтинговые, маркетинговые организации и др.

Профессор Г. В. Атаманчук определяет место управленческой деятельности в управлении следующим образом: «Управленческая деятельность – явление прикладного характера, ибо она не имеет самоценности, а призвана обслуживать реализацию целей и функций управления...» [1. – С. 240].

С этим выводом трудно согласиться. Эффективное проведение работ в рамках управленческой деятельности имеет *высокую самоценность*. Исходя из вышеизложенного без нее нельзя представить действительную результативность государственного управления.

Исследования, проводимые субъектом управления в рамках управленческой дея-

тельности, позволяют получить *новые знания* об объекте управления и на этой основе сформировать план управляющего воздействия для выработки наиболее рациональных практических управленческих решений и их реализации. Возможна корректировка и самого управляющего субъекта.

Работы, проводимые в рамках управленческой деятельности, практически охватывают *изменения во всех трех составных слагаемых управления*. Эти изменения создают условия для их слияния и образования единства, т. е. управления, которое должно быть направлено на создание благоприятных условий духовного и материального развития общества.

#### Список литературы

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М. : Омега-Л, 2004.
2. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда : пер. с англ. – М., 2003.
3. Ковальцев Г. И. Обратные связи в системе государственного управления // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2015. – № 5 (83). – С. 112–118.
4. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : в 2 т. – Т. 1. – М., 2015.
5. Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть : монография. – М., 2011.

#### References

1. Atamanchuk G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of State Administration]. Moscow, Omega-L, 2004. (In Russ.).
2. Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola [Classics of the Theory of State Administration: American School], edited by J. Shafrits, A. Haid, translated from English. Moscow, 2003. (In Russ.).
3. Koval'tsev G. I. Obratnye svyazi v sisteme gosudarstvennogo upravleniya [Feedback in the System of State Administration]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2015, No. 5 (83), pp. 112–118. (In Russ.).
4. Okhotskiy E. V. Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya [Theory and Mechanisms of Modern State Administration], in 2 Vol., Vol. 1. Moscow, 2015. (In Russ.).
5. Tikhomirov S. V. Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitel'naya vlast', monografiya [State Administration and Executive Power, monograph]. Moscow, 2011. (In Russ.).