

*Политика есть искусство возможного, а управление – это реализация возможного при изменении направления*

В.И. Некрасов  
Н.Н. Музлова

**ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ УПРАВЛЕНИЯ:  
вопросы становления и развития**  
Учебно - методическое пособие



ИЖЕВСК  
2018

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

Кафедра новой и новейшей истории и  
международных отношений

В.И. Некрасов  
Н.Н. Музлова

**ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ УПРАВЛЕНИЯ:  
вопросы становления и развития**

Учебно-методическое пособие



ИЖЕВСК  
2018

УДК 33: 005 (075.8)  
ББК С5.050 я73  
Н48

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом УдГУ

**Рецензенты:**

д.ф.н., профессор Удмуртского госуниверситета - В. Л. Круткин

**Некрасов В.И., Музлова Н.Н.**

Н48 Формирование политики управления: вопросы становления и развития. Учебно-методическое пособие. Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет» - 2018. –98 с.

**ISBN 978-5-4312-0582-8**

В учебном пособии рассматриваются вопросы формирования политики управления (политическое управление, управление политикой и политика управления) в общественно-хозяйственной и государственной сферах деятельности, взаимосвязь и взаимообусловленность этих категорий в процессе реализации политики.

Основное внимание в пособии уделено проблемам формирования и развития концепции взаимоотношения политики в системах управления (*технологии управления политикой*) с учетом идеологии публичного управления, политики управления в реализации стратегии деятельности и управления политикой на основе методов политического воздействия. Раскрываются также процессы управления политикой и политические технологии как вид управленческой деятельности, особенности формирования политики местного самоуправления, включая кадровую политику, процессы воздействия при реализации политики стратегических изменений. В работе раскрыты вопросы эффективности политики управления в социальной сфере человеческой деятельности.

Издание предназначено для студентов, изучающих курс "Политология», «Политические процессы в современной России», «Государственное и муниципальное управление" в рамках базовой части гуманитарного, социального и экономического цикла ФГОС, и может представлять интерес для аспирантов, преподавателей и практиков.

УДК 33: 005 (075.8)

ББК С5.050 я73

**ISBN 978-5-4312-0582-8**

© В.И.Некрасов, Н.Н. Музлова, 2018  
© ФГБОУ ВО «Удмуртский  
государственный университет», 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Взаимоотношения политики и государственного управления	8
1.1. Идеология политики государственного управления	8
1.2. Управление политикой в стратегии политической деятельности	14
1.3. Политика управления и методы политического воздействия	16
1.4. Политическое управление и технологические процедуры политического воздействия (реализация политики)	19
1.5. Власть и организационная политика	21
<i>Контрольные вопросы к разделу 1</i>	29
2. Процессы управления политикой и политические технологии как вид управленческой деятельности	30
2.1. Государственная политика и виды управленческой деятельности	30
2.2. Эффективность политики управления	33
2.3. Социальная политика манипулирования как метод политического управления	34
2.4. Сущность и особенности политических технологий	37
2.5. Технологии управления мотивацией и убеждающей коммуникации в политической кампании	41
2.6. Технологии управления процессами структуризации политической компании	44
<i>Контрольные вопросы к разделу 2</i>	49
3. Особенности формирования политики местного самоуправления	50
3.1. Сущность и направления реализации муниципальной политики	50
3.2. Особенности реализации муниципальной политики в экономической сфере	52
3.3. Рациональность политики управления социальной и духовных сферах	55
<i>Контрольные вопросы к разделу 3</i>	57
4. Реализация кадровой политики на муниципальном уровне	58
4.1. Кадровая политика в системе муниципального управления	58
4.2. Политика кадрового обеспечения субъектов управления и власти	64
4.3. Кадровая политика по работе с муниципальными служащими	70
<i>Контрольные вопросы к разделу 4</i>	77
5. Политика реализации стратегических моделей проведения изменений	78
<i>Контрольные вопросы к разделу 5</i>	87
Заключение	88
Рекомендуемая литература	90
Приложения	92

## Введение

В трактате "Политика" Аристотель утверждал, что цель политики - достижение общей пользы, общего блага, счастливой жизни людей в пределах полисов, государств. Политическая мудрость древних гласила, что счастливая жизнь народа должна быть обеспечена справедливым правлением. Управлять другими могут лишь те, кто имеет представление о справедливости, т.е. политика должна являться воплощением морального совершенства правителя. Политика, по мнению В.И. Даля), – это усвоение целей общественного порядка; - это деятельность организации (ее поведенческая модель) по реализации своих целей – интересов. Политика управления – ориентация на организацию и мобилизацию ресурсов для достижения целей. Это процесс взаимозависимости и координации усилий в деле.

Анализируя политические нравы своего времени, Н. Макиавелли пришел к выводу, что государи руководствуются в общественных делах не нормами нравственности, а соображениями политической целесообразности. Он пишет о необходимости "для государей" обладать великим искусством притворства и одурачивания".

Политика есть организационно-правовой и кадрово-идеологический инструмент, метод прихода к власти, удержания и реализации ее. Элементами власти, по Э. Канетти, являются соотношения<sup>1</sup>: 1) насилия и ограничения власти (пространство, надежда, контроль и намерение «уничтожения» есть тело власти); 2) власти и скорости погони или нападения (разоблачения); 3) вопросов и ответов; 4) тайны, суждения и осуждения; 5) власть прощения и помилования. К основным направлениям реализации властных полномочий (школы власти) можно отнести формирование стратегии развития государства, региона, муниципального образования, что определяется властными и политическими силами, но при этом возникающие стратегии, часто, носят спонтанный характер и принимают форму позиции или уловки, а не планируемой перспективы.

Микровласть можно рассматривать через создание стратегии взаимодействия через методы убеждения, переговоров или прямой конфронтации, в форме политических игр вокруг пересекающихся интересов и образующихся коалиций, где никто не обладает доминирующими позициями в течение длительного времени. Микровласть для организации – это стремление к своему благополучию посредством контроля над действиями других агентов общества и рынка или путем кооперации с ними. Организации опираются на стратегии маневрирования, на коллективные стратегии в сетевых структурах и альянсах.

---

<sup>1</sup> Элиас Канетти. Массы и власть, М., 1997 – 528 с.

Микровласть рассматривается и как взаимодействие между людьми, группами внутри организации, а макровласть – это взаимосвязь между организацией и внешней средой. Макровласть может обладать преимуществами за счет - стратегического маневрирования и упрочения позиции организации; учета контрходов конкурентов и предотвращения принципиальной возможности столкновения при использовании силы.

Реализация микровласти в организации связана с большими проблемами политического взаимодействия, политических игр в ней<sup>2</sup>:

- противостояние руководству или же инициация неких перемен – «мятеж»;
- возвращение былого влияния – «контрмятеж»;
- демонстрация лояльности к более высоким чинам обменивается на некие властные полномочия – «спонсорство»;
- игра равных – «создание альянсов» и игры в бюджетирование;
- база власти через подчиненных – «построение империи»;
- несанкционированное использование экспертной власти – «экспертиза»;
- использование власти незаконным образом как власть над подчиненными – «игры в лорды» либо соперничество равных группировок;
- линейные менеджеры против штатных экспертов;
- «сигнализация наверх» о сомнительных или незаконных действиях;
- небольшая группа близких к власти пытается переориентировать стратегию, культуру и избавиться от этого руководства («младотурки»).

Изучая эти игры, надо «исследовать закономерности политических игр, исходя из собственных знаний, применять различные варианты манипуляций для получения максимальной выгоды для организации». Ведь власть руководителя такова, какой ее принимают подчиненные.

В политической деятельности по организационным изменениям реализуется основная политическая модель изменения. Согласно ей: «что бы вы ни старались, как бы вы ни объясняли необходимость изменений, какие бы аргументы ни проводили, как бы ни вовлекали участников изменений в процесс разработки и претворения изменений, все равно будут существовать индивидуумы и целые группы, заинтересованные оставить все как есть, либо в изменениях другого характера, и ваши попытки изменений вызовут у них сопротивление и ощущение собственного проигрыша»<sup>3</sup>. Политическая модель подчеркивает факт существования противоборствующих группировок внутри организации.

---

<sup>2</sup> Н. Рысёв Правильные управленческие решения. Поиск и принятие. – СПб: Питер, 2004. - с. 317

<sup>3</sup> Н. Рысёв Правильные управленческие решения. Поиск и принятие. – СПб: Питер, 2004. - с.353

Данная модель побуждает к оказанию различных способов воздействия: социального, психологического или для манипуляции.

Органы власти при формировании своей политики в своих областях деятельности (социально-экономической и научно-технологической и др.) разрабатывают *концепции этой политики субъектов*, включая разделы:

1. Общая оценка ситуации в определенной сфере (структурно-ситуационный анализ и перспективы развития процессов);
2. Основные принципы политики субъекта;
3. Выбор и реализация приоритетных направлений политики;
4. Финансово-ресурсное обеспечение реализации политики;
5. Организационно-управленческая и информационная поддержка реализации политики (механизм управления сферой).

Политика как общественное явление реализуется в управленческой сфере самых разных социальных объединений, различающихся своими масштабами и назначением, сложностью организации и характером влияния на людей и т.д. Она формируется в управленческой сфере государства как на уровне его центральных руководящих учреждений (политика «центра»), так и на уровне руководящих учреждений его отдельных частей (политика регионов, областей и т.д.). Кроме государственной политики со всеми представленными своими разновидностями, заслуживает внимание и политика, как общественное явление, в управленческой сфере отдельных учреждений и предприятий, гражданских объединений и профессиональных сообществ. Например, политика какой-нибудь промышленной компании или какой-нибудь политической партии. Говорят и о политике экономической, научно-технической, социальной, культурной и т. д., используя в качестве классификации определенную ее направленность. Данные политики по своему назначению обусловлены жизненными потребностями и интересами развития этих организаций.

Политика остается по существу одним и тем же явлением как определенный способ управляющего воздействия, независимо от разнообразия своих объектов и своей направленности. Изменяется только ее особый вид. Видимо, каждый вид политики имеет свои особенности, например, по уровню своей сложности и внутренней организации, своему объекту и масштабам влияния, типу культуры и способу осуществления. Заметим также, что каждый вид политики может служить основанием для формирования своей особой, «частной» концепции.

Конечно, все виды политики имеют общие черты. Это позволяет их отнести к *классу* общественных явлений, подчиняющихся общим законам своего существования. Благодаря пониманию этого возникает возможность развивать общую политическую теорию, отражающую общие политические закономерности, характерные для всякого вида политики. При этом отмечают,

что «государственная» концепция политики часто не отвечает общим критериям политики (например, критерию «универсальности»).

Понимание политика как деятельности, в своем предпочтительном познании, обладает более полным, более развернутым содержанием. Это и создает благоприятные условия для познания сущности всякой политики по выявлению универсальных политических закономерностей. Имеющиеся разнообразия политических видов помогают найти универсальную сущность политики как объекта исследования, например, государственной политики. Макс Вебер, отмечая разнообразие политических видов, охарактеризовал политику как особый вид управленческой деятельности, представляющий «самостоятельное руководство». Он концентрирует свой исследовательский интерес на изучении именно государственной политики.

Поэтому, **политика** всегда характеризовала *способность отображения и формирования сферы влияния субъекта власти* (органов власти, руководства, менеджмента и т.д.). *Область же политики - сфера влияния власти*. Сфера, рассматриваемая как поверхность поля пространства, есть пространственное размещение элементов материи, например сфера небесная, или она может быть как область пределов распространения чего-либо (сфера влияния), или как общественное окружение, среда.

**Политика** это свобода действий выбора или свобода выбора действий, или как метод, *характеризующий способность отображения и формирования сферы влияния субъекта власти* через систему органов власти, руководства, менеджмента, управленцев и т.д.

*В узком смысле слова, политика* отражает общие стратегические ориентиры для действий и принятия решений. Они облегчают достижения целей, но ориентиры строятся исходя из приоритетности интересов субъектов действий. Политика субъекта власти реализуется через такие формы воздействия как руководство, менеджмент, управление, регулирование и администрирование. Политика субъекта власти всегда отражает *отстаивание и защиту чьих-то интересов*.

**Руководство** рассматривается нами как способность обеспечения формирования внешней и внутренней среды практической деятельности.

**Управление** - видится нами как способность, умение формировать систему взаимодействия (работ) и систему взаимоотношений через систему целевых прямых воздействий субъекта на объект. **Менеджмент** - способность обеспечения формирования и развития организации.

**Управление политикой** – деятельность по использованию наиболее целесообразных приемов, способов, процедур для реализации функций управления политическими системами, направленными на повышение эффективности политических процессов и достижения желаемых результатов в сфере политики.



## 1. Взаимоотношение политики и государственного управления

*"Политика есть наука о свободе: власть человека над человеком, какую бы форму она ни принимала, есть угнетение"*  
Пьер Прудон

### 1.1. Идеология политики государственного (публичного) управления

*Научно-методологическое обеспечение политики.* Известно, что перед тем, как излагать содержание теории, следует определить предмет, объект изучения, совокупность определенных методов и подходов, организационную обособленность, так как они и характеризуют ее суть.

Объектом любой науки является относительно автономный фрагмент реальности, существование которого, как правило, не зависит от исследователя. Эта часть окружающего мира (в нашем случае общество с его государственным устройством), которой занимается данная дисциплина. Конечно, выделение любого сегмента реальности всегда условно ибо сам мир, как физическое и социальное явление, существует как целостность, где все взаимосвязано.

Достаточно полно определен **объект науки публичного управления** – как деятельность государства и иных субъектов публичной власти, преимущественно на собственной территории, претендующая на соответствие общественным интересам и на решение общественно значимых задач<sup>4</sup>.

Основой публичного управления служат теория управления и политология. Теория управления базируется на теории систем (системологии), социологии (теории социального обмена, взаимодействия, конфликтов), теории социального прогресса и социологии социальных изменений. Теория политики (политологии) базируется на теории права (конституционного, административного, муниципального, процессуального права и др.), социальной теории (социализации, культурологии, этнологии и т.д.) и теории деятельности.

Под объектом теории управления выступают социальное управление, или регулирующие механизмы социальных общностей (государства, партий, институты гражданского общества, всего общества и т.д.). Это управленческая область развития социального мира. А предметом теории управления называют наиболее общие связи и зависимости социального управления, универсальные законы и принципы этого регулируемого общества во всем многообразии его взаимодействий<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Старцев Я.Ю. Система государственного управления: Полит. анализ: Уч. Пос.-Екатеринбург, 2001 с.10

<sup>5</sup> Граждан А.Г. Теория управления: Учебник. М.: Изд-во РАГС, 2003. – с.17

Государственное управление подразделяется на отраслевое и региональное управление. Отраслевое управление – это государственное управление определенной сферой жизнедеятельности общества, которое осуществляют министерства и ведомства. Региональное управление – это тоже государственное управление на определенной территории, осуществляемое субъектом Федерации. Единство отраслевого и регионального управления проявляется в том, что эффективное управление страной несовместимо как с ведомственностью, так и с региональностью (местничеством). В первом случае недооцениваются территории, а во втором – отраслевые, а значит общегосударственные интересы (с.256).

*Управление политикой и политическое управление.*

*Управление политикой* как научно-практическая категория нами рассматривается через понятия: форма, явления – как идеология и процесс. Рассматривая управление политикой как категорию через форму, следует подчеркнуть ее организационное предназначение в сферах деятельности. Последнее и определяет виды политики: социальная, экономическая, финансовая, техническая, энергетическая, экологическая, кадровая и т.д. Управление политикой как особая сфера деятельности и явление рассматривается через идеологию управления человеческой деятельности.

Политическое управление как процесс рассматривается нами через технологию управления. Технология – это активное отношение человека к природе, обществу, непосредственный процесс его жизни. Технология – инструментарий в эволюции развития человека в обществе, как средство покорения природы и фактор достижения высоких ступеней интегрирования общества. Ее привлекательность в том, что с ее помощью осуществляется перевод интеллектуальной информации на язык практических действий.

Итак, технология, как процесс политического управления, - это продуманная система знаний и умений, «как» и «каким образом» цель воплощается в конкретный вид организационного продукта или ее составную часть. Технология управления политикой – это людское знание в его продуктивном состоянии. Существуют два класса технологий в политическом управлении – материальные (например, система документооборота, или применение информационных технологий) и духовные (социальные) технологии.

*Организационное обеспечение управление (проведение в жизнь) политикой.* В качестве объекта управления политикой выступает феномен «организация как социально- общественное образование». Понятие «социально-общественное образование» широко используется и гносеологически плюралистично истолковывается разными теоретиками управления (Ч.Барнард, Р.Блэйк, Дж. Мутон, П. Штомпка и др.).

<b>Управление политикой – особая сфера деятельности</b>			<b>Политическое управление – технология деятельности</b>		
↓	↓	↓	↓	↓	↓
Форма	Явление	Процесс	Форма	явление	Процесс
↓	↓	↓	↓	↓	↓
Виды Управления	Идеология	Технология	Конкретные фор- мы организации взаимодействия	Фазы, интервалы действия	Методы воздействия

Рис. 1. Соотношение категорий управление политикой и политическое управление

Приоритетными задачами политического управления социальной сферой организации являются: а) обеспечение безопасности и здоровья людей; б) оптимизация всех форм служебного общения; в) гарантированность демократических прав и свобод; г) стимулирование нравственных мотивов отношения к эффективному труду; д) раскрытие личностных способностей и дарований персонала.

Функции политического управления социальной сферой организации включают: а) сохранения здоровья персонала и окружающей среды (ортобиотическая); б) коллективного сплочения персонала (социетарная функция); в) мотивационно-этическая; г) профессионально-образовательная; д) информационно-диагностическая.

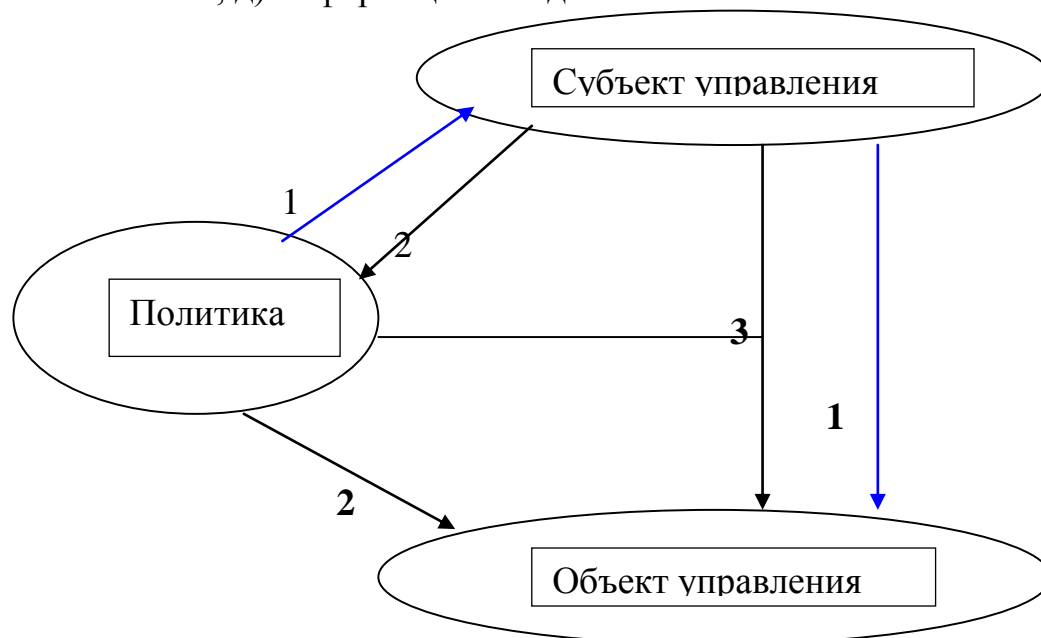


Рис. 2. Основные соотношения категорий «политика» и «управление»

- 1 – процесс управления политикой, по логике Г. Гегеля – всеобщее (В)
- 2 – процесс политического управления, по логике Гегеля – особенное (О)
- 3 – процесс, реализации политики управления по Г.Гегелю –единичное (Е)

**Управление политикой**, как процесс, включает выбор приоритетов форм воздействия субъекта власти (управления) на общество (его жизнедеятельность) через политику его развития, с учетом интересов власти и общества.

**Политическое управление**, как один из методов управления, включает механизм специфических приемов воздействия (например, административного воздействия при использовании административного властного ресурса, или система манипулирования, или система организации конкурентной разведки, или система бенчмаркетингового исследования, или система информационной поддержки, или система целевых приоритетов и т.д.).

**Реализация политики управления**, как процесс, включает механизм обеспечения реализации политических интересов субъекта управления в управлении объектом воздействия. Многообразие субъектов управления и объектов управления определяет и многообразие и механизмов обеспечения политических интересов.

*Процессы реализации политического управления (Е)* отражают **технологии** процедур политического воздействия государственных органов власти на общественную и хозяйственную жизнь (жизнедеятельность) общества.

*Процессы политики управления (О)* отражают **методы** воздействия государственных органов власти на принятие политики, определяющую стратегию развития общественной, хозяйственной жизни (жизнедеятельность) общества.

*Процессы управления политикой (В)* отражают **стратегию** воздействия государственных органов власти на общественную и хозяйственную жизнь (жизнедеятельность) общества через принятую политику. А системы политического мировоззрения, по Г.В.Ф. Гегелю, включают:

- 1) мировоззрение «политолога» Е - О – В
- 2) мировоззрение «обывателя» О - Е – В
- 3) мировоззрение «законника» Е – В - О
- 4) мировоззрение «бюрократа» В – В – В

Мировоззрение «политолога» основано на последовательной логической цепочке восприятия процессов политического (государственного, муниципального) управления как *технологии процедур* политического воздействия (Е), управления политикой как *методов* политического воздействия (О) и политики управления как *реализация стратегии* политического воздействия (В), т.е. от изучения технологии, методов к формированию стратегического выбора форм политического воздействия.

Мировоззрение «обывателя» основано на последовательной логической цепочке восприятия процессов управления политикой – *методов политического воздействия* (О), политического (публичного

государственного и муниципального) управления – *технологии процедур политического воздействия* (Е), и политики управления *как реализация стратегии политического воздействия* (В), то есть от изучения методов, технологии к формированию восприятия стратегических форм политического воздействия.

Мировоззрение «законника» основано на последовательной логической цепочке восприятия процессов политического (публичного государственного и муниципального) управления – *технологии процедур политического воздействия* (Е), политики управления *как реализация стратегии политического воздействия* (В) и управления политикой – *методов политического воздействия* (О), то есть от изучения технологии, оценки формирования стратегического выбора форм политического воздействия к методам реализации политического воздействия.

Мировоззрение «бюрократа» основано на последовательной логической цепочке восприятия процессов: политики управления (государственного, муниципального) через *формирование стратегии политического воздействия* (В); политики управления через выработку методов *реализации стратегии политического воздействия* (В); политики управления через *технологии процедур контроля и оценки реализации стратегии политического воздействия* (В), т.е. от изучения процедур формирования стратегического выбора, оценки методов политического воздействия к технологии контроля реализации политического воздействия.

*Законодательное, правовое закрепление (обеспечение) политики.* Государственная и муниципальная политика должна строиться на сознательном использовании объективных законов. "Закон - это зависимость, которая либо: зафиксирована в законодательных документах; либо является общепринятой нормой для большой группы людей и организаций; либо получила признание и поддержку авторитетных ученых". Государственная и муниципальная политика функционирует и развивается на основе комплекса законов общественного развития: управления, экономики, социологии, психологии, физиологии, кибернетики, теории организаций и принятия решений и др.

*Кадровое обеспечение реализации политики* основано на профессиональной деятельности лиц, занимающихся политической деятельностью в органах власти и в общественных организациях.

*Материально-финансовое обеспечения реализации принятой политики* определяется системой финансирования политической деятельности и наличии имущественных отношений по использованию объектов собственности в интересах политической деятельности.

**Функции системы публичного управления**<sup>6</sup>

<b>Функции</b>	<b>Характеристики функций</b>
<i>1. Охранительная</i>	Государственно-управленческая деятельность направлена на сохранение общества в целостности, охранительные действия (внешняя безопасность), охрана большинства от меньшинства (охрана общественного порядка) охрана меньшинства от большинства (защита интересов правящих элит, охрана прав этнических, социальных, расовых и иных меньшинств), охрана общества от опасных природных или техногенных воздействий и т.д.
<i>2. Процедурно-правовая</i>	Публичная власть разрабатывает, устанавливает (санкционирует) правовые нормы, формирует целую систему органов и установок, связанных с функционированием права.
<i>3. Распределительная</i>	Распределению могут подлежать как материальные блага, так и права, обязанности, полномочия, услуги и пр. Критерии и масштабы распределительной деятельности варьируются широко, но ни одно общество не обходится без нее и без решающей роли публичной власти в организации распределения и контроля за ним.
<i>4. Организационно-производственная</i>	Органы власти, государство, учреждения, бизнес -субъекты активно участвуют в производстве материальных благ и услуг, чаще малорентабельных, но социально значимых.
<i>5. Программирующая (ориентирующая)</i>	Система публичного управления в реформаторской деятельности и социально-технического прогресса осуществляет осознано программное общественное развитие.

Таблица 2.

**Методы публичного управления**

<b>Методы</b>	<b>Характеристика</b>
1. Принуждения	Принуждение как насилие субъекта вынуждающее делать объекту что-то против воли, не давая на то согласие. Виды принуждения: физическое, психологическое, правовое, экономическое, информационное и т.д.
2. Легитимности при принуждении	Легитимное принуждение – насилие, признанное большинством населения как правомерное, обоснованное и даже необходимое. Оно определяет успешность, эффективность принуждения, результативность мероприятий, опирающихся на принуждение.
3. Социальной ориентации	Социальная ориентация – это манипулирование общественным мнением в соответствии с политическими целями
4. Рациональной организации	Рациональная организация как способ обоснования политически выгодной формы организации деятельности
5. Конкурентного лоббизма	Предназначение – приведение формальной власти в соответствие с властью фактической (с.172)

<sup>6</sup> Старцев Я.Ю. Система государственного управления. Политический анализ. Екатеринбург, 2001 - с.87

## 1.2. Управление политикой в стратегии политической деятельности

**Управление политикой**, как процесс, включает условия обеспечения политических интересов субъекта управления в управлении объектом воздействия. Многообразие субъектов управления и объектов управления определяет и многообразие и механизмов обеспечения политических интересов. *Процессы управления политикой* (В) отражают **стратегию** политического воздействия государственных органов власти на общественную и хозяйственную жизнь общества.

**Политика** (в планировании) рассматривается рядом авторов как:

- это усвоение целей общественного порядка; деятельность организации (ее поведенческая модель) по реализации своих целей (интересов)<sup>7</sup>;

- правила или директивы, определяющие границы действий, позволяющие разрешать конфликты между конкретными задачами и выстроенные в определенную иерархию (Дж. Куинн);

- официальный объявленный комплекс общих принципов, определяющий порядок (установки) выбора оценок средств и методов действий и взаимодействий, а также изменений; ориентирующий мышление при принятии решений<sup>8</sup>;

- институциональное воплощение цели (Ф. Селзник);

- формирование политик как правил принятия решений должно быть отделено от самого процесса принятия решений, в противном случае, текущие проблемы будут постоянно отвлекать управление и вытеснять формирование политики (Дж. Форрестер);

- правила и искусство интерпритации решений, обеспечивающее достижение согласия в условиях несовпадения интересов и целей людей и имеющие сигнальное значение (Дж. О" Шоннеси).

"Поскольку решения принимают одни, а выполняют другие, а за исполнением наблюдают третьи, докладывают четвертые и т.д., то без официальной политики никакой скоординированной работы в соответствии с формальным планом организовать не получится. Выделяют **политику строя** - порядок формирования и поддержания условий и **политику процесса** - порядок осуществления дискретных вмешательств.

Политики вытекают из стратегий и целей и лежат в основе признания действующими в организации лицами структур и изменений, обеспечивающих достижение желаемого будущего."<sup>9</sup>

Политика управления в потребности управления организацией в окружающем мире становится частью общего процесса целевой деятельности организации в ее развитии. Цели управления достигаются

<sup>7</sup> В.И. Даль

<sup>8</sup> Л. Г. Кириллов Конструируем управление. –Челябинск, 2004.

<sup>9</sup> Там же. - с.142

посредством организации, но субъекты управления при этом также выполняют предписания и задачи, получают результаты и должны считаться с некими политическими оценками. Вовлечение управления в общую деятельность организации и его собственная "целенаправленная целостная структуризация" могут быть теоретически представлены и практически реализованы в рамках ситуационного и институционального подхода, согласно теорий организации и управления.

Ситуация в политике управления рассматривается чаще как источник конфликтности в связи с наличием разногласий (мнений, интересов) по поводу одних и тех же фактов, характеристик и неопределенностью исходов, в результате которых различные группы будут иметь разные выгоды. Ситуация считается проблемной, если существующие в момент ситуации средства, методы, рутины, правила и прочее недостаточны или неудовлетворительны и требуется проведение изменений.

Социальная и политическая Ситуация обычно рассматривается как:

- конкретный набор обстоятельств, которые влияют на действия или принятие решений в конкретное время и в конкретном месте;
- совокупность состояний системы и ее окружения в один и тот же момент времени;
- состояние управляемой системы, оцениваемое относительно цели, разрешение проблем и противоречий приближает ситуацию к цели<sup>10</sup> ;
- зона взаимодействия между организациями, другими структурами в данное время и в данном месте.

Ситуация в каждый текущий период несет в себе зачатки ситуации в следующий период. *Ситуации* предполагают и различаются по контекстам, событиям и ситуационным связям<sup>11</sup>. Контекст определяет:

- соотнесение ряда теоретических положений, представлений (интерпретаций) субъекта с конкретными условиями и событиями; контексты устанавливают решения и действия управления для конкретной ситуации;
- фон, окружение, исходные условия или ожидания, факторы и т.д., определяющие описание и понимание ситуации;
- внешние, реальные или вероятные, условия ситуации, в том числе не имеющие к ней непосредственного отношения, но необходимо учитываемые.

*Ситуационные связи* - эффект определенных изменений переменных одной части системы при изменении переменных другой.

*Событие*: это изменение значения, направления каких-то переменных системы, или изменение одного из структурных свойств системы (или ее окружающей среды) за период времени определенной длительности<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Э.М. Коротков Концепция менеджмента

<sup>11</sup> Л. Кириллова Конструируем управление. –Челябинск, 2004.

<sup>12</sup> Р. Акофф . с.104



К факторам, создающим ситуационность политики управления относят: 1) появление событий, независимых от субъекта управления; 2) тенденция пренебрегать требованиями клиента, возникающая в поведении "лиц, изменяющих решения", по мере роста и усложнения системы; 3) различия в понимании поступающей информации и направлениях ее использования; 4) соперничество человеческой деятельности; 5) разнообразие и неустойчивость предпочтений, неуверенность в выборе из-за трудности точных оценок будущих последствий настоящих действий.

Г.В. Атаманчук<sup>13</sup> выделяет в своих исследованиях следующие средства (инструменты) власти: законы, права, авторитет, воля, суд, принуждение. Власть рассматривается им как продукт и одновременно условие и фактор любого коллективно (общественно) организованной (упорядоченной) жизнедеятельности людей.

### **1.3. Политика управления и методы политического воздействия**

**Политика управления** сферами деятельности (производственной, социальной, духовной и т.д.), как процесс, включает механизм выбора форм и методов воздействия субъекта управления на содержание и проведение в жизнь политических процессов. **Политика управления** рассматривается как идеология социального конструирования, либо как процесс взаимозависимости и координации усилий в каком-то деле. **Политика управления** есть ориентация на организацию и мобилизацию ресурсов для достижения целей с учетом интересов.

*Процессы политики управления* (О) определенными сферами отражают **методы** воздействия государственных органов власти на общественную и хозяйственную жизнь общества через систему отработки и принятия политик и путей их реализации. Согласно Э. Канетти, власть базируется на элементах деятельности в регламентируемом пространстве; поддержке надежды развития деятельности (формы социального влияния и целевой ориентации); осуществлении контроля деятельности в заданном пространстве; осуществлении намерения уничтожения (подавления) при нарушениях деятельности, сохранении тайны и возможности помилования; скорости реакции на внешние воздействия (Э. Масса и власть. М., с. 305)

**Политологи и политтехнологи.** Некоторые политологи и политтехнологи считают, что это не две профессии, а одна, но они ошибаются. Не каждый политолог способен применять свои знания и практически разрабатывать стратегии, вести избирательные кампании, давать советы политикам на их языке, чтобы его выслушивали и даже слушались. Есть политтехнологи, накопившие уникальный практический опыт и понимание

---

<sup>13</sup> Г.В. Атаманчук Управление: сущность, ценность, эффективность- М.: Акад.проект, 2006. – с. 39, 59

реалий отечественной политики. Они «академий не кончали» и дают сто очков иному политологу, но есть те, что не делают чести профессии.

Кто-то, напротив, скажет, что эти две профессии не имеют ничего общего: первые – люди науки, почтенные интеллектуалы, вторые – асы «черного пиара». Но, и эти ошибутся, ведь политические технологии – это прежде всего ум, знание, творчество. И если честно следовать этому кредо, то «черный пиар» просто не нужен. К нему прибегают те, кому не хватает упомянутых качеств. А политологические знания это – залог качественного решения проблем реальной политики. Совмещение академической и прикладной науки в сфере политического знания исключительно важно.

**Политика и государство** как явления образуют разные социальные организмы, имеющие каждый свое назначение. Необходимо рассматривать и не смешивать между собой различные виды автономно существующих «политик» включая непосредственную связь государства с государственной политикой. Эта связь проявляется через государственную политику. Последняя формируется в сфере управления государством и именно она воздействует на само государство, определяя собой направления деятельности его исполнительных учреждений. Поэтому соотносить с государством можно только через его собственную, государственную политику.

Государство при этом никак не может быть ни «ядром» своей собственной, государственной политики, ни ядром ее системы. Если государство по отношению к своей политике выступает только как ее объект, то государственная политика выступает как особое явление, складывающееся в управленческой сфере государства и предназначенное влиять на его жизнедеятельность, на всю его систему. Государственная политика вследствие своей особой развитости в условиях современной демократии, основывается на функционировании достаточно сложного политического организма, отличающегося системностью своей жизнедеятельности.

Рассматривая «политическую подсистему» общества как совокупность различных видов «политик», функционально направленных на свои особые социальные объединения и существующих вполне автономно друг от друга, то можно отметить, что **государственная политика** среди них отличается особой сложностью своего состава, особыми возможностями своего влияния, особой развитостью. Она формируется в управленческой сфере государства как особо развитый вид, что закономерно вызывает наибольший интерес политических исследователей. Начиная с идеи Аристотеля о характеристике переплетения «политического» и «государственного» в обществе по изучению явлений разделения их в управленческой сфере современного демократического государства сложилось мнение, что сама эта политика служит рациональным условием всякого политического познания.

Существующие политические знания пока недостаточно соответствуют объективной политической действительности и потому не могут в полной мере

удовлетворить современные научные потребности. Необходимо продолжить развитие общей политической теории и, в частности, выработать такое определение политики, которое создавало бы условия для дальнейшего совершенствования представлений о ней, для дальнейшего обобщения и систематизации накопленных политических знаний.

Наиболее точным определением политики может стать раскрытие ее сущности. Как всякое явление, несмотря на множественность своих видов и проявлений в своем содержании, политическое явление в сферах существования политики, устанавливает единство, взаимосвязь и субординацию устойчиво повторяющихся в различных рамках процессов воздействия.

Поэтому на практике политика большей частью воспринимается как особый вид управленческой деятельности и сопряжена с *руководящими функциями* и выступает как следствие, как особое воплощение этих функций. Именно разработка и существование государственной политики есть результат деятельности особых государственных учреждений, которые по своему назначению и полномочиям являются руководящими. Эти учреждения принимают руководящие решения и определяют с их помощью направления деятельности исполнительных государственных учреждений.

Государственная политика есть результат осуществления руководящих функций, сопряженных соответственно с руководящими государственными учреждениями. Всякие руководящие функции обусловлены наличием руководящих полномочий, осуществляются благодаря руководящей деятельности и непосредственно выражаются в руководящих решениях. Руководящие решения служат важнейшим и основным воплощением руководящих функций, а принятие руководящих решений отражается в содержании руководящих функций, сопряженных с выработкой политики. Именно руководящие решения и представляют собой сущность политики, что позволяет сказать, *что политика — это руководящие решения.*

Такое определение *политики как это способа существования руководящих решений*<sup>14</sup> отражает сущность государственной политики, реализуемой руководящими государственными учреждениями. Также проявление и воплощение собой, руководящие решения (а значит, и самой политики) через руководящие функции определяют своим содержанием направления исполнительной деятельности, что собственно и позволяет рассматривать эти решения как руководящие. Тем самым политика как явление отражает особую роль руководящих решений в системе общественной жизни. Поэтому политику можно охарактеризовать как способ существования руководящих решений, определяющих направления исполнительной деятельности. Данное определение политики является более развернутым: оно отражает не только ее сущность, но и назначение.

---

<sup>14</sup> Борисенков А.А. Политика – это руководящие решения. // Социум и власть, 2007, № 4, с. 32- 38

Политика выступает как «универсальное» явление, которое способно существовать в управленческой сфере различных социальных объединений. Однако важно помнить, что в каждом из этих сфер возникает «свой» вид политики, который только внешне в чем-то похож на «другую» политику и при этом совсем не образует с ней некую «подсистему». У всех этих «политик» разный объект воздействия, разные по содержанию задачи, а главное - они возникают и развиваются в разных условиях: в разных управленческих сферах различной степени сложности. Они просто разные «политики», ибо степень их развитости и организованности различна. Однако, такая политика вряд ли когда-нибудь достигнет того уровня сложности, который характерен для политики, формирующейся в управленческой сфере современного демократического государства.

Таким образом, сущность всякой политики заключена в руководящих решениях, составляющих самое главное в политическом содержании. Определение содержания политики открывает новые возможности для разностороннего анализа политического бытия, представляющего собой процесс развертывания политической сущности.

#### **1.4. Политическое управление и технологические процедуры политического воздействия (реализация политики)**

**Политическое управление**, как один из методов управления, включает механизм специфических приемов воздействия (например, административного воздействия при использовании административного властного ресурса, или система манипулирования, или система организации конкурентной разведки, или система бенчмаркетингового исследования, или система информационной поддержки, или система целевых приоритетов и т.д.).

*Политическое управление* это:

- процесс принятия и проведения в жизнь политических решений;
- функция реализации власти в различных сферах деятельности (экономической, муниципальной, духовной) с учетом их специфики и стратегической концепции властных полномочий и условий функционирования политических институтов.

*Процессы политического управления* (Е) отражают **технологии**, процедуру политического воздействия государственных органов власти на социальную, экономическую и политическую жизнь общества. Причем зависимость управления от власти остается всегда, причем зависимость глубокая и определенная. Эта политическая зависимость, по мнению Г.В. Атаманчук, основана на том, что<sup>15</sup>:

- власть есть продукт и одновременно условие и фактор любой коллективно (общественно) организованной (упорядоченной) жизне-

---

<sup>15</sup> Г.В. Атаманчук Управление: Сущность, ценность, эффективность. М., 2006. – 61 с.

деятельности людей с их ярко выраженными интересами (нами добавлено). В современной биосоциотехносфере значение власти *возрастает*, хотя меняется соотношения между ее различными видами:

- объективное предназначение власти и ее субъектов всегда состоит в управлении жизнедеятельностью тех людей, которые своим объединением (свободным либо принудительным) породили данный вид власти;

- управление со стороны субъектов власти и является как раз способом преодоления отчуждения и разрешения противоречий;

- для реализации своих управленческих функций всем субъектам власти крайне необходим *духовный, интеллектуальный и нравственный потенциал*, для достаточного понимания сути и проблем управления и в этом отношении превосходит аналогичные возможности управляемых объектов;

- власть и управление, как общественные явления, воспроизводят в себе культуру общества, ею определяются и от нее зависят.

Политическое управление конкретными объектами отражает процессы процедуры (**технологии**) политического воздействия государственных органов власти на социальную, экономическую и политическую жизнь общества. Сама технология политического воздействия должна строиться на основе единой концепции политического управления объектами (страна, регион, отрасль, предприятие, организация). Такая концепция, на наш взгляд, должна включать:

- во-первых, выработку научно обоснованной политики развития объекта, через а) выявление этапов развития и причин противоречий и кризисов; б) оценки ресурсного (интеллектуального, финансового, материального) и организационного потенциала развития объекта; в) выбор главной цели политики развития объекта; г) обоснование основных задач обеспечения реализации целей политики; д) формулирование основополагающих принципов реализации политики;

- во-вторых, формирование возможных механизмов реализации государственной, региональной, муниципальной или хозяйственной политики в конкретной сфере деятельности на основе: а) разработки мер по мобилизации внутренних резервов и применение адекватно существующим социально-экономическим условиям методов руководства и регулирования в соответствии с возможностями реализации политики управления; б) определение границ применения мер по реализации механизмов государственной, региональной, муниципальной или хозяйственной политики в конкретной сфере деятельности; в) создание условий для активизации политического управления в конкретных сферах деятельности;

- в-третьих, разработка конкретных механизмов реализации политики в конкретной сфере деятельности на основе: а) разработки соответствующих целевых программ и конкретных систем реализации политики в

конкретной сфере; б) определения источников реализации задач политического управления и систем благоприятного, эффективного развития объекта; в) формирования конкретных инструментов государственного регулирования механизмов (планов, программ, стратегических ориентиров) реализации политики.

### **1.5. Власть как организационная политика.**

Власть является одним из элементов, конституирующих общество, в котором человек формируется, живет и размышляет о власти. Однако, понимание того, что есть власть, формируется в результате как определенного способа ее реализации в обществе, ее осмысления, так и способа рассказа о власти и обсуждения проблем власти. Иными словами, в различные эпохи и в различных обществах власть может выглядеть совершенно по-разному. Было бы неверным пытаться определить власть как определенный тип отношений в обществе, как характеристику личности определенных людей, как совокупность институтов и прочее. Выделяют и такие группы понятий, коннотирующие с понятием власти:

*Первая группа (понятийная):*

1. Власть коннотирует (воспринимается) с понятием *порядка* (власть должна поддерживать всеобщий порядок жизни). Но ясно, что существуют порядки, задаваемые не властью: природный порядок, социальный порядок, порядок в автономной системе

2. Власть коннотирует (дополнительно воспринимается) с понятием *жизни*. Власть должна обеспечить продолжение жизни человеческого рода.

3. Власть коннотирует с понятием *силы, насилия и принуждения* (власть как возможность приведение воли вопреки воле других). Но сила не обязательно связана с властью: сила может быть использована для производства или бесцельно тратиться.

4. Власть коннотирует с понятием *воли*. Но воля не обязательно должна противоречить воле других и может быть направлена на разное.

5. Власть коннотирует с понятием *возможности*. Но возможности – не только возможности власти.

6. Власть коннотирует с понятиями *действия* по: а) удержанию / поддержанию власти; б) установлению власти; в) разрушению власти.

*Вторая группа (организационная):*

1. Власть коннотирует с понятием *права*: власть признается, оформляется; существует соглашение (гласное или негласное) по этому поводу; власт правит, выправляет. Но, опять же, право (и сопутствующие понятия) имеют собственную область существования, не сводимую к власти.

2. Власть коннотирует с институтами – государством, семьей, религией. Но при этом понятие власти целиком не сводится к институтам, равно как и институты не сводятся к власти.

3. Власть коннотирует с иерархией – пирамидальной организацией. Хотя можно найти примеры того, что власть может осуществляться не только в иерархической структуре.

4. Власть коннотирует с социально оформленным и принятым влиянием (богатством – властью денег, мудростью или знанием – властью авторитета или исключительных знаний; особенностью, исключительностью или новизной – властью моды, кумиров, харизматических личностей, культов).

*Третья группа (мистическая):*

1. Власть коннотирует с *потусторонним*. Нечто, нам непонятное и неподвластное (с которым мы ничего не можем сделать), может на нас произвольно воздействовать: судьба, Бог, духи, колдуны и пр.

2. Власть коннотирует с понятием *природы* (природа, коллективное бессознательное, подсознательное, законы жизни, государства, толпы и пр.). Люди могут понять и изучить их законы, но не могут им противостоять: они сильнее их.

*Четвертая группа (отношенческая):*

1. Власть коннотирует с отношениями *подчинения* (отношения раба и господина). Но в этом случае непонятны границы власти – что будет, если раб освободиться? Или господин захочет спокойной жизни и подчинится? И в чем смысл существования такого рода отношений?

2. Власть коннотирует со *стремлениями и мотивами* (страстью, инстинктом) к власти. Парадокс в том, что человек находится во власти мотивов.

*Пятая группа (символическая).* В ней понятие власти коннотирует: а) с превращением сигнала в знак, б) с обозначением сущностей и утверждением их существования (превращением в символы); в) с осуществлением операции замещения – формированием знакового поля (но это не вопрос его удержания обсуждается); г) с самостоятельно существующим обобщением (абстракцией) – например, власть может сравниваться с деньгами; д) с кодом коммуникации или с обозначенной институционализацией.

Организационная политика во властных отношениях вытекает из формального заявления организации, заложенное в ее структуре, право одного требовать выполнения опосредованных действий другим, имеющее силу (или слабость) в связи с положением в иерархии, функциями рабочего места или личными качествами (авторитетом) (М. Фоллет, Л. Урвик).

Организационная деятельность властной политики направлена на приобретение, развитие, признание власти для получения предпочтитель-

ного результата в ситуациях, когда неопределенность или сопротивление создают опасность для определенного выбора или исполнения решения. (по Дж. Пфефферу). Она определяется системой отношений, основанной на аппарате принуждения, а также имеет определенную направленность поведения, призванное усилить влияние или расширить полномочия для защиты или реализации собственных интересов.

Власть как организационная политика есть интерпретация, не допускающая иных в момент появления или способность добиваться и удерживать свои интересы. Понятие власти раскрывает то императивное начало в социальных отношениях, которое пронизывает все общественные организации. Власть чаще всего рассматривают как ограничение на свободу выбора в поведении человека.

Такое отождествление власти с силами, ограничивающими волю, желания, мысли и действия подчиненных этой власти людей по традиции приписывают Николла Макиавелли. Именно такое толкование получила эта фундаментальная категория и в современной политологии. Политологи сводят власть к отношениям господства и подчинения.

В современной системе менеджмента формы власти в хозяйственной организации рассматриваются в более широком контексте - это *власть наказания, вознаграждения, закона, примера и знания*. С долей условности можно считать, что первые три формы власти закреплены за официальным руководителем, а две остальные - за неформальным лидером коллектива.

#### *Проблемы власти в экономической теории.*

При всех достоинствах указанной концепции она слишком упрощает действительные формы властных отношений, особенно это касается проблем соотношения собственности и власти. Общественная собственность ассоциировалась с властью народа, а частная собственность с властью денежного мешка или хищнического капитала. Так, например, в "Кодексе Наполеона" были выделены такие функции собственности, как владение, использование и распоряжение. К ним можно добавить и функцию распределения, имея в виду возможность произвольно распределять как ресурсы, так и результаты хозяйственной деятельности. Следует также отделять "капитал-функцию" (управленческую) от "капитала-собственника" с развитием капиталистических отношений.

Функции собственности и властные полномочия связаны гораздо более сложной зависимостью, чем это показывается в привычных схемах политэкономии (отделении "функции собственности" от "функции управления" ею). Ведь рядовой чиновник не обладает реальной властью распоряжаться, т.е. непосредственно руководить трудовыми процессами, как это делают менеджеры, но зато у него есть полномочия распределять ресурсы, а это ставит всех остальных участников экономического процесса в жесткую зависимость от бюрократического аппарата.



И так, принципиально ошибочно строить типологию властных отношений в хозяйственной организации опираясь лишь на представления о силах, ограничивающих свободу личности. Ведь власть не только сдерживает, ограничивает, подавляет сопротивление, но и обладает возможностью целенаправленно изменять поведение подвластных людей. Сама власть чиновников опирается на свои методы чиновничьего анализа.

*Чиновничий анализ* - внутренний самоанализ профессиональной деятельности чиновничьей иерархии административных структур государственного управления, основанный на оценке реализации "генеральной линии" руководства. С формированием индустриального общества чиновничий труд становится все более специализированным, профессиональным. Как следствие - внутри административных структур появляются специфические подходы к анализу государственного управления. По мнению уральского ученого Я.Ю. Старцева<sup>16</sup>, *их отличает от научного анализа и от других попыток разобраться в деятельности государства (журналистский подход, позиция здравого смысла) несколько существенных характеристик.* Во-первых, анонимность (трудность определения конкретного вклада отдельно взятого чиновника); во-вторых, определенность аргументации и действий (конкретность); в-третьих, закрытость внутриаппаратных разработок; в-четвертых, нет публичности аргументации, а есть мнение узкого круга лиц; в-пятых, ангажированность господствующему политическому курсу (приверженность "основной линии" и требование лояльности). Это и обусловлено, что чиновник выступает как технический работник, исполнитель воли субъектов власти.

Так, анонимность чиновничьих исследований связана как с иерархической изолированности в организации государственного управления, так и с процессами многочисленных стадий согласований, поправок, изменений и пересмотров. При этом фактическое авторство становится коллективным.

"Сравнение научного и административного подходов к анализу властных государственных полномочий и ответственности в системе государственного управления показывает, что они во многом противоположны по своей структуре и по задачам. Это предполагает два возможных способа их взаимодействия: либо взаимодополнение, либо взаимоизоляция. В России традиционной является цикличность взаимодействия: изоляция в периоды относительной стабильности и тесное сотрудничество в эпохи кризиса государственного управления" [16, с. 45].

*Властные отношения в государственных и общественных организациях.* Доходы индустриального государства часто зависят не от эффективности производства, не от производительности труда, а от экстенсивного присвоения сырьевых ресурсов, от эксплуатации

---

<sup>16</sup> Старцев Я.Ю с. 43

внутренних и внешних колоний - высокая производительность нужна предпринимателю, тогда как государство рантье склонно извлекать доход из "естественных условий", ничего не вкладывая, не имея никаких затрат. Люди рождаются и умирают, а в промежутке между рождением и смертью работают, что и важно для государства-рантье.

Задача государства - максимально эффективно использовать ресурсы страны в мировом контексте, а мировые ресурсы втягивать в работу на развитие страны в разных формах (свободные экономические зоны, инвестиции, торговые отношения и прочее).

Однако, сегодня необходимо вкладывать усилия в создание новых образовательных технологий, рассматривая человека не как говорящую машину, а как "человеческий капитал", как основное звено в успешном развитии и организации и общества в целом. Реализация знания обуславливается управленческой технологией, или превращением знания в организационный проект, в схему, в план.

Таблица 3

**Матрица системно-институционального анализа управления  
госслужбой<sup>17</sup>**

Процесс управления	Управление				
	Профессиональной деятельностью	Правовым институтом	Социальным институтом	Организационным институтом	Отношениям и государства, и госслужащих
Субъект - объект управления					
Цель, задачи					
Методы и приемы воздействия					
Принципы или механизмы					
Организационно-техническое и методическое обеспечение					
Критерии эффективности					

Существующая в фокусе внимания - модель социальных процессов, так называемая "трехфакторная модель производства", основанная на предметах - земля, труд и капитал, не отражает сегодняшнее понимание развития социальных процессов интеграции, информатизации и

<sup>17</sup> А.И. Горбачев, с.46.

формирования нового постиндустриального общества. На протяжении практически ста пятидесяти лет эта трехфакторная модель остается предметом теоретического и практического конструирования. Обычно становится ясно, что каждый из названных факторов можно рассматривать как доминирующий, а остальные два свести к нему.

Так, продукт труда - промышленное изделие, по своему происхождению тоже труд, но капитализированный или материализованный капитал. Если один работник работает хорошо, а другой плохо, то возникает разница в естественных условиях социальной организации, которые можно сравнить с различием между плодородным участком земли и неплодородным. Разницу в заработной плате можно понять как ренту.

Иными словами, можно все факторы производства переинтерпретировать как виды капитала. Возникают представления, по мнению Петра Щедровицкого, о промышленном, инфраструктурном, финансовом, а затем - политическом, культурном и других капиталах. И в этом смысле человеческий капитал, представление о котором появилось в середине XX века, - это результат капитальной трактовки труда.

Сегодня возникает понимание того, что и капитал, и труд, и естественные условия есть функция от мышления и организационно-управленческой деятельности. Она "берет" рабочую силу и превращает ее в труд, "берет" землю или недра и превращает их в условия производства, "берет" сбережения и превращает их в инвестиции. Понимание того, что вне организационно-управленческой деятельности нет ни капитала, ни труда, ни естественных условий производства, а ее эффективность обусловлена, прежде всего, знаниями - надо же знать, как собрать три фактора воедино, - суть смены парадигмы, переворота на рубеже XXI века.

Сам по себе производственный процесс никакого богатства не создает, потому, что мы тратим столько же, сколько получаем. А "дельту" можно получить, только кому-то недоплатив. Кому? Земле - смотрите всю современную экологическую проблематику. Труд - смотрите теорию эксплуатации, рабский труд и т.д. Капиталу - смотрите экспроприацию, захват в ходе войн и грабеж. Если платить всем в полной мере, то никакого дохода нет. Но доход, согласно взглядам австрийского экономиста и социолога Й. Шумпетера, порождается знанием. Он берется за счет управленческого мышления и деятельности, которая собирает разные факторы будущего производственного процесса и превращает их в работающую систему. Надо лишь знать "как", и уметь это сделать.

Это синтез - **знание** плюс **организация** плюс **управление** - есть основа организационного инноваторства (предпринимательства). Еще Л. Мизес писал, что предпринимательская прибыль есть плата за правильный прогноз, или другими словами за мышление, за проектирование. И так, ныне возникает *третья парадигма* - *богатство создается знаниями*, в

отличии от *первой* концепции - богатство определяется торговым обращением и *второй* - производственной концепции.

Богатством ныне становится только то, что производит новые знания (культура, образование, язык, умение мыслить, способы мышления, технологические инженерные решения, научные исследования, проектные разработки), а также организационно-управленческие способы его использования, то есть такое знание, которое одновременно суть действие, деятельность.

**Политическая ориентация человека.** Основные сферы жизни: политика, экономика, мораль – находятся в системной связи, но для каждой из них характерны свои «осевые» принципы. Так, в экономике это принцип эффективности, в политике – равенства, в культуре – самореализации (или самоудовлетворения).

Отношение человека к политике, идентифицируемое политической культурой окружающего его общества, есть личностная проекция этих «осевых» принципов, структурирующая массовое политическое сознание и создающая определенную направленность развитию политической системы.

Политическая ориентация – это объективная совокупность мировоззренческих и поведенческих установок граждан в области политики, идентифицирующая индивидуальный политический выбор, являющийся особым социальным качеством, обусловленным процессом обработки коллективного восприятия политического мира конкретной личностью.

Политическая ориентация «выдается» в политическую систему как сигнал «обратной связи», характеризующий степень политической активности индивида, и мобилизует субъектов политической деятельности на организацию новых форм воздействия. Наиболее четко политическая ориентация просматривается у избирателей при подготовке к выборам и в ходе голосования. Политическая позиция проявляется в поведении человека как идейная убежденность, как эмоциональное отношение к идейно-политическим взглядам определенных классов и партий, как выражение интересов в сфере политики.

Думается подобный подход позволил лауреату Нобелевской премии по экономике (1988 г) Морису Алле создать единую теорию поведения людей через модель экономики рынков или максимальной эффективности экономики и поиска, реализации и распределения излишков. Он считал, что "любая реалистическая политика выступает как компромисс между экономическим идеалом максимальной эффективности и устремлениями неэкономическими этического, социального или политического порядка". В пространстве индексов предпочтения распределения ресурсов, а значит и эффективности деятельности, существуют такие потенциальные перемещения, при которых индексы предпочтения будут возрастать.

Это означает, что в определенном состоянии экономики можно улучшить положение каждой единицы потребления без привлечения каких-либо дополнительных ресурсов и возможно без дополнительных усилий с чьей-либо стороны. Наличие распределяемого излишка может объясняться разными причинами. Либо, оно может объясняться наличием неиспользуемых ресурсов, например при неполной занятости людей, неудовлетворительной эксплуатацией природных богатств, незагруженных производственных мощностей, либо оно может быть результатом плохой организации производства в рамках каждой производственной единицы, либо оно может быть следствием плохой организации экономической системы. По мнению *Мориса Алле*, "для достижения максимальной эффективности недостаточно, чтобы все наличные ресурсы использовались и чтобы производство каждой производственной единицы было максимальным при данном потреблении факторов производства. Необходимо, чтобы никакой излишек не мог быть реализован путем слияния или деления производственных единиц, либо путем обменов между потребляющими и производящими единицами (сопровождаемых конкретными производственными решениями)."

Все выше сказанное предполагает, что в современных условия роль политики государства и бизнеса значит и существенно изменяется.

Таблица 4

Существенные различия в понимании сути политика и управленца

<b><i>Основные характеристики</i></b>	<b><i>Политик</i></b>	<b><i>Управленец - администратор</i></b>
<i>Источник власти</i>	Доверие избирателей	Специальные знания, опыт, информация
<i>Характер приобретения власти</i>	Выборы	Назначение
<i>Содержание деятельности</i>	Формулирование политических целей и задач	Реализация целей и задач
<i>Характер деятельности</i>	Публичный	Организационно-распорядительный
<i>Уровень ответственности</i>	Полная ответственность за политический курс	Ответственность за реализацию курса
<i>Преобладающая форма контроля</i>	Социальный контроль	Административный контроль
<i>Критерий оценки деятельности</i>	Соответствие деятельности воле избирателей	Соответствие дела законам, нормам
<i>Технология деятельности</i>	Политическая борьба	Информационные. Аналитические. Управленческие

Функции современного государства ныне изменяются от жесткой границы "на замке" и протекционистского "зонтика" над собственным индустриальным производством, привязанным к конкретным объектам на территории, к созданию оптимальных условий для роста производительности всех видов общественного капитала на своей территории. В том, чтобы обеспечить максимальную скорость обращения знаний, чтобы при любом трудовом вкладе в мировой интеллектуальный и производственный процесс граждане этой страны извлекали бы максимальный опыт для будущего. Неважно, что в мировом процессе вы делаете сегодня, а важно, чтобы завтра вы могли делать лучше или делать что-то другое. Государство должно способствовать увеличению занятости своих граждан в наиболее интеллектуалоемких, а значит, приносящих наибольший доход отраслях.

В последние годы государство предпринимает попытки реализации основного постулата конституции по выстраиванию двух ветвей власти - государственной и местного самоуправления.

### **Контрольные вопросы к разделу 1**

1. В чем заключается сущность публичного управления?
2. Какова сущность, содержание и различие понятий - управление политикой и политическое управление.
3. В чем сущность процессов организационного обеспечения управления (проведение в жизнь) политикой?
4. Раскройте задачи и функции политического управления
5. Какова сущность и реализация категорий политика управления и управление политикой
6. Какова технология процедур политического воздействия?
7. Раскройте основные процессы реализации политического управления, политики управления и управления политикой.
8. Системы обеспечения реализации политики
9. Раскройте характеристику методов публичного управления
10. Покажите роль ситуаций в политике управления
11. Рассмотрите содержание «политической подсистемы» общества
12. Покажите сущность и различие категорий людей политологи и политтехнологи
13. Раскройте сущность и значение определения категории *политика*
14. В чем заключаются основные технологические процедуры реализации политики и процедуры политического воздействия
15. Какова сущность власти в реализации политики (организационные формы)

## 2. Процессы управления политикой и политические технологии как вид управленческой деятельности

### 2.1. Государственная политика и виды управленческой деятельности

Понятие «политические технологии» и близкое к нему понятие «технологии политического управления» весьма широко используются в теории и на практике (публицистике, выборных компаниях и др.), однако пока за ними не стоят строго определенные понятия. Так политические технологии считаются как технологии прихода к власти, удержания и реализации власти. Многоликость власти (экономическая, политическая, психологическая, моральная, интеллектуальная, религиозная, информационная, организационная и т.д.) порождает и множественность политических технологий, направленных на завоевание и удержание этой власти, власти над умами и сердцами людей, над общественным мнением.

Можно предложить следующее определение политических технологий.<sup>181</sup> *Политические технологии* – совокупность наиболее целесообразных приемов, способов, процедур реализации функций политической системы, направленных на повышение эффективности политического процесса и достижение желаемых результатов в сфере политики. *Политические технологии* включают в себя приемы достижения как немедленного локального кратковременного результата (тактика), так и глубинного, глобального, длительного эффекта (стратегия). Использование политических технологий определяет эффективность политического управления, регулирования политических процессов, устойчивость политической системы и всего политического пространства. *Политические технологии* часто определяются типом общественного развития (т.е. тем, какие процессы доминируют в нем, эволюционные или революционные), характером режима (демократический, тоталитарный и др.).

Конечно, не существуют универсальных, абстрактных, пригодных на все случаи жизни политических технологий. Они весьма конкретны, уникальны и многоплановые, поскольку призваны обеспечить взаимодействие различных политических сил и структур для решения вполне конкретных задач.

*Управление - практическое действие власти.* "Вопрос о соотношении, взаимосвязи, взаимозависимости и т.д. управления и власти является самым малоисследованным и запутанным как в общественной мысли, так и на практике. Это имеет место в тех объективных условиях и в то время, когда как раз от власти и реализуемого ею управления зависят, по существу, все процессы, сопровождающие жизнь общества и человека. Именно перемены, вызванные трансформацией индустриального произ-

---

<sup>18</sup> Технологии в политике и политическом управлении /Под ред. М.Г. Анохина . –М.: РАГС, 2000, с. 4

водства в постиндустриальное, становлением мировой информационной паутины, глобализацией, освоением новых технологий, активизацией международного терроризма и многими другими сопряженными обстоятельствами и факторами, еще более усиливают значение власти и управления, хотя людям стараются внушить обратное - расширение якобы их свободы и развертывание возможностей их самореализации".\* Эти противоречия кричащие, их надо познать.

Безусловно, власть - сложное, многоэлементное и многоаспектное явление и его надо познать. Обычно, *власть* (в широком социологическом смысле) характеризует *общественные отношения* (связи, взаимодействия), в рамках и под влиянием которых люди в силу разных причин - материальных, социальных, интеллектуальных, информационных, родственных, физических и других - *добровольно* (осознанно) или *по принуждению* признают *верховенство воли* других, а также целевых, нормативных, ценностных *установлений* и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят и изменяют свою жизнь.

*Суть власти состоит* в праве и способности владеть, пользоваться и распоряжаться теми совокупными ресурсами, которые создают объединяемые данным видом власти люди и результаты их труда. Такие ресурсы весьма многообразны: а) это люди со своим потенциалом, б) материальные ценности (земля, недра, вода, сооружения и пр.); в) духовные ценности; г) это право, финансы, связь и другие средства инфраструктуры; д) это специально выделенная группа людей, составляющие непосредственно аппарат власти.

Возникает вопрос: а для чего власти ресурсы, в чем объективные предназначения власти? Или что власть должна делать с имеющимися у нее ресурсами, куда их направлять и как использовать? Это - самый сложный вопрос, поскольку при его анализе субъективное и объективное непрерывно переплетаются. Здесь надо оценивать ни какой хороший или плохой руководитель. Следует всегда задумываться над тем, какими же идеалами, ценностями и целями, какой политикой руководствуются руководители государственной власти (политики).

Безусловно надо *соотносить* между собой *управляющую философию* и *идеологию субъектов власти* на основе личностного и институционального факторов. Конечно, зависимость управления от власти остается всегда, причем зависимость глубокая и определенная. Отсюда и итоговые суждения\*:

1. Власть есть *продукт* и одновременно *условие и фактор* любой коллективно организованной (упорядоченной) жизнедеятельности людей.

---

\* Атаманчук Г.В. Управление: сущность, Ценность, эффективность. - М.: Акад. Проект, 2006. - с. 37

\* Атаманчук Г.В. Управление: сущность, Ценность, эффективность. - М.: Акад. Проект, 2006. - с. 59-60



В современной биосоциотехносфере значение власти *возрастает*, хотя меняется соотношение между ее различными видами. Уловить и понять тенденции изменения - основная проблема науки и политики. Понятно, что возрастание роли власти ведет к тому, что в жизнедеятельности людей многое зависит от идеалов, ценностей и целей, преследуемых *субъектами власти*, от их жизненной ориентации и практического поведения.

2. *Объективное предназначение власти* и ее субъектов всегда состояло и состоит в *управлении жизнедеятельностью* тех людей, которые своим объединением (свободным либо принудительным) породили данный вид власти. Несомненно, что между источником и наполнением власти существует определенное отчуждение и создаваемое им противоречие. Ведь субъект власти - это человек или группа людей, которые в силу своего положения приобретают право и способность владеть, пользоваться и распоряжаться теми ресурсами, которые создают люди, давшие им власть. А люди обычно имеют свои личные потребности, интересы, цели и стремятся осуществить их в первую очередь.

3. *Управлять* со стороны субъектов власти и является как раз *способом преодоления отчуждения и разрешения противоречий*. Чем больше субъект власти направляет ресурсов на объединение и развитие жизнедеятельности объединяемых им людей (управляемых объектов), тем прочнее становятся его взаимосвязи с последним, тем большую он от них получает поддержку, тем активнее в целом идет процесс развития соответствующей общественной структуры. Если ресурсы идут на самообогащение, то крах власти неизбежен.

4. Для реализации своих управленческих функций всем субъектам власти крайне необходим *духовный, интеллектуальный и нравственный потенциал*, который был бы достаточным для понимания сути и проблем управления и в этом отношении *превосходил аналогичные возможности управляемых объектов*. В самом деле, если субъект власти не знает и не понимает состояния управляемых объектов, не представляет, что, как и для чего они должны делать, то в чем их жизненная миссия и в каком направлении они должны развиваться. Плохо, если имеется такая ситуация, когда неизвестно кто и неизвестно чем управляет субъект.

5. *Власть и управление*, будучи общественными явлениями, *воспроизводят* в себе *культуру общества* (культуру как единство сознания, поведения и обеспечивающих институтов, способ жизнедеятельности), ею определяются и от нее зависят. Сознание и поведение субъектов власти нельзя рассматривать изолированно в отрыве от материального и духовного состояния общества, от массового сознания - стереотипов восприятия власти и ее места в жизни людей.

## 2.2. Эффективность политики управления

Непосредственно социально эффективным представляется управление со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, которые призваны обеспечивать благоприятное состояние и комплексное развитие подведомственных территорий жизнедеятельности людей. На социальный эффект должна быть ориентирована деятельность общественных объединений (субъектов общественного управления). Социально эффективными мыслятся групповая саморегуляция и индивидуальное поведение и деятельность.

С точки зрения социальной эффективности управления, как критерия политики управления, можно выделить следующие классы (виды) такой эффективности, которые приобретают, конечно, разный характер, объем, выражение для разных видов управления:

- *общая социальная эффективность управления*, которая характеризует результаты и последствия функционирования любой управленческой системы; главное здесь – фиксация вклада такой управленческой системы в благосостояние и развитие общества (всех граждан территории);

- *специальная социальная эффективность управления*, призванная показывать, как организован и функционирует соответствующий субъект управления, какие на него уходят ресурсы, как в нем распределены функции управления и технологии деятельности, в чем смысл, значение и практическая отдача от его управляющих воздействий и многое иное в его рамках;

- *конкретная социальная эффективность управления*, фиксирующая внимание на отдельных элементах управленческой деятельности, конкретных управленческих решениях и действиях, актах поведения (чиновника) должностных лиц, менеджеров. Здесь в поле внимания находятся многие проявления управления, которые существенны и оказывают влияние на уровень, качество и результативность управления.

Большое значение для теории и практики имеют выбор и обоснование критериев и показателей социальной эффективности управления. Причем критерий означает сторону, свойство, грань, аспект какого-либо явления, отношения и процесса, который значим для взаимосвязей данного явления с обществом, людьми и выделяется ими для анализа и оценки.

Выявление социальной эффективности предполагает наряду с количественной (соотношение затрат и результатов) и качественную оценку деятельности в ситуации риска. Один из приемлемых вариантов, который может использоваться на практике, связан с интегральной оценкой риска, включающей два взаимосвязанных аспекта – количественный и качественный.

### 2.3. Социальная политика манипулирования как метод политического управления

*Сущность и необходимость манипулирования.* Парадокс современного человека в том, что, будучи разумным, обладая знаниями, он живет в состоянии неосознанности и «низкого уровня жизненности». Это результат взаимодействия с общественной средой в реализации вечного вопроса о свободе и ответственности человека. Так современное общество нацеливает нас на рынок, где знание потребителя и манипулирование им становится чрезвычайно важным.

*Манипуляция* – это скрытое управление людьми против их воли. Сегодня манипуляторство распространено на всех уровнях повседневной реальности. Человек не рождается манипулятором, это результат его взаимодействия с общественной средой. Манипуляция – обычная вещь в деловом управлении. Руководитель вместо силового воздействия может управлять подчиненным незаметно, создавая у того иллюзию полной самостоятельности и свободы. Пути и способы манипулирования особенно в управлении политикой, политическом управлении бесконечны, поэтому особенный интерес вызывает анализ причин манипуляции (см. табл. 5)

Таблица 5

#### Классификация причин манипуляции и их характеристики

Причины	Характеристики
Вечный конфликт между опорой на себя и опорой на внешнюю среду. Ф. Перлз	Проблема доверия себе и доверия другим людям
Сущность в любви себя - к себе, к людям - Э. Фромм	Иллюзия нашей безупречности и любви к нам; Манипулятор
Риск и неопределенность вокруг нас столь велики, что человек чувствует себя беспомощным – Дж. Бугенталь	заменяет любовь властью над другими
Страх перед затруднительным положением – Эрик Берн, Дж. Хейли	Пассивный манипулятор одобрения – Альберт Эллис

Современный человек, по мнению американского психотерапевта Эверетта Шострома<sup>19</sup>, это манипулятор, кем бы он ни был. В каждом из нас живет манипулятор, который бесконечно применяет всяческие фальшивые трюки с тем, чтобы добиться для себя того или иного. Но, не всякое манипулирование – это зло, ибо ряд манипулятивных шагов необходимы человеку в его борьбе за существование. Часть наших манипуляций очень пагубно сказывается на жизни самих манипуляторов, так как они маскируют болезнь человеческой личности.

<sup>19</sup> Шостром Э. Анти-Карнеги, или Человек-манипулятор. – Мн.: ТПЦ «Полифакт», 1992. С.11

Трагедия нашей жизни в том, что современный человек в результате своего бесконечного манипулирования потерял всяческую возможность выражать себя прямо и творчески и низвел себя до уровня озабоченного автомата, который все свое время тратит на то, чтобы удержать прошлое и застраховать будущее. Да он часто говорит о своих чувствах, но редко их испытывает. Он любит поговорить о своих тревогах, но честно повернуться к ним лицом и попытаться от них избавиться он не может.

Актуализатор – это противоположность манипулятору, так как он искренне верит своим чувствам, знает свои потребности и предпочтения, радуется настоящему противнику, предлагает, когда нужно, необходимую помощь и не боится проявлять свою агрессию. «Но есть в нас и мнипулятивное начало, которое заставляет нас прятать и камуфлировать свои чувства. Диапазон поведенческих приемов среднего человека огромен – от высокомерной враждебности до подобострастной лести. На все это уходит немало сил – ровно столько, сколько потребуется самому пропащему манипулятору для того, чтобы «переделаться» в актуализатора, то есть вдохнуть жизнь полной грудью и стать полнокровным человеком»<sup>20</sup>.

**Манипуляторы и Манипулятивные системы.** Современный манипулятор развился из нашей организации на рынок, когда человек – это вещь, о которой нужно много знать и которой нужно уметь управлять. По словам Эриха Фрома, вещи можно расчленять, вещами можно манипулировать без повреждения их природы. Другое дело – человек. Ведь вы не можете его расчленить, не разрушив, не умертвив, так как им нельзя манипулировать не причиняя ему вреда. Известно, что в условиях рынка человек уже не столько человек, сколько потребитель. Рынок стремится обезличить нас, лишив индивидуальности, но мы этого не хотим, мы возмущаемся и стараемся хотя бы в общем остаться цельной личностью<sup>21</sup>.

При всем этом человек хочет лучше контролировать окружающих, стремится постичь секреты человеческой природы путем выработки привычки контролировать, управлять, манипулировать других через сокрытие своих истинных глубоких чувств. Манипулятор – это искусный игрок с жизнью, который постоянно стремится скрыть свою «пустую карту». Часто очень характерно для манипулятора – поверхностная эрудиция, цель которой – произвести впечатление, поймать окружающих на свою удочку, после чего – управлять ими. Он часто не изучает жизнь, а собирает коллекцию умных вещей, слов и изречений, чтобы с ее помощью пускать вам пыль в глаза.

Манипулятор в своей практической деятельности сам страдает от своих манипуляций. Дело в том, что механическая неискренняя деятельность превращает жизнь в нелюбимую работу. Манипулятор

---

<sup>20</sup> Шостром Э. Анти-Карнеги, или Человек-манипулятор. – Мн.: ТПЦ «Полифакт», 1992. – с. 12

<sup>21</sup> Там же. – с.22

относится к своей деятельности, как к поденной работе, которая ему до смерти надоела и от которой хорошо бы побыстрее избавиться. Он разучился наслаждаться жизнью – такой, какая она есть, и переживать глубокие чувства. Он обычно считает, что время веселья и удовольствия, учебы и развития закончилось, ушло вместе с юностью, а в зрелости его ждут одни проблемы и тяготы.

Таблица 6.

### Манипулятивные системы

Типы манипулятивных систем	Философия манипулятора	Характеристика
1. Активный	Зиждется на том, чтобы главенствовать и властвовать во что бы то ни стало	Управлять другими с помощью активных методов, играя роль человека полных сил; любимая техника – обязательства и ожидания
2. Пассивный	Никогда не вызывать раздражения	Прикидывается беспомощным и глупым, разыгрывая «собаку снизу»; техника вялости
3. Соревнующийся	Выигрывать любой ценой	Жизнь турнир, процесс выигрыша – проигрыша
4. Безразличный	Отвергать заботу	Играет безразличие и индифферентность

Поскольку все мы манипуляторы, то нам надо более творчески манипулировать, т.к. актуализационное поведение есть манипулятивное, только выраженное более творчески. В каждом из нас есть два начала, которые Фредерик Перлз называет «собака сверху» и «собака снизу». «Собака сверху» – это активное начало, выраженное в стремлении командовать, подчинять, давить авторитетом. «Собака снизу» - пассивное начало, выражающее нашу потребность подчиняться, соглашаться, слушаться. Каждое из этих начал может проявляться либо манипулятивно, либо творчески.

На личностном уровне манипуляция подчиненный – начальник можно выделить типовые приемы (методы) манипуляции<sup>22</sup>: 1) «меня рвут на части»; 2) «казанская сирота»; 3) «Дитя на работе»; 4) «обезьяна на шее»; 5) «А слабо тебе ...»; 6) «Боишься!?!»; 7) «Обиделся»; 8) «Если бы не было тебя»; 9) «Мнимый больной»; 10) «Жалко?»; 11) «Толстокожий»; 12) «Не с Вашими возможностями» и т.д.

Методы защиты от манипуляций: 1) не показывайте слабостей; 2) осознайте, что Вами манипулируют; 3) пассивная защита; 4) активная защита; 5) расставьте точки над i; 6) контманипуляция; и т.д.

<sup>22</sup> Шейнов В.П. Как управлять другими. Как управлять собой. – Мн.: Амалфея, 1996. – с.71-100

## 2.4. Сущность и особенности политических технологий

*Политические технологии* в системе политических управленческих отношений реализуются в сфере социальных систем. К основным чертам политики Государственного управления можно отнести: его масштабность, многообразие, нормотворческий характер, обезличенность, использование властных ресурсов и прав на «легитимное насилие». Особенности управления в государственных учреждениях и политических организациях проявляются через организационные рамки, статусные ресурсы, нормативность и бюрократизацию. К основным чертам политического управления относят: отсутствие властных ресурсов и права создавать общеобязательные нормы, использование специфических приемов и методов влияния и воздействия на мотивацию населения. Рассматривают политические технологии в широком смысле слова как способ упорядочения целесообразной практической политической деятельности, как совокупность приемов решения управленческих задач в сфере политики, а также политические технологии в узком смысле слова как специфические приемы и способы решения управленческих задач в политическом менеджменте. К основным задачам, решаемым с помощью политических технологий в политическом менеджменте относят: 1) укрепление авторитета государственного или политического деятеля; 2) создание привлекательного образа государственного учреждения, политической партии, общественной организации или группы давления; 3) расширение числа сторонников той или иной программы, управленческого проекта; 4) формирование электоральных предпочтений населения; 5) организация политических союзов, блоков; влияние на политических оппонентов и на противников в политических конфликтах; 6) оказание воздействия на лиц, принимающих государственные решения; 7) мобилизация масс для политической поддержки. Особенности политических технологий: информационное влияние, воздействие на мотивацию, формирование убеждений и установок, внесение новых ценностных ориентаций.

*В эпоху развития интеграционных процессов в мире и мирового экономического кризиса* возрастает роль и значение политических технологий в современном политическом процессе и дифференциации деятельности в этой области. К основным видам политических технологий относят: а) технологии формирования имиджа политического деятеля, б) электоральные технологии, в) технологии формирования узнаваемого позитивного образа той или иной политической организации, г) технологии заключения политических соглашений и союзов, д) технологии регулирования политических конфликтов, е) технологии влияния на лиц принимающих политические решения. Каждая из них имеет свои общие и специфические черты, отражающие переплетение видов политических

технологий и их взаимодополняемость. Специализация в политических технологиях основана на видах, направлениях профессиональной деятельности: аналитическое обеспечение политических кампаний, политическая реклама, медиапланирование, имиджмейкинг как работа специалиста с политиком с целью коррекции его образа, спичрайтинг, организация и проведение массовых политических акций, ньюсмейкинг.

*Политические технологии* рассматриваются в политико-технологическом управлении через оценку профессионализации. Сегодня имеется серьезная социальная потребность в профессиональных политических технологах. Это обусловлено развитием научно-эмпирического политологического, социологического, психологического, управленческого знания как условия профессионализации в области политических технологий. Идет становление рынков политических консалтинговых услуг в отдельных странах и формирование международной ассоциации советников по политическим кампаниям. Российский рынок политических консалтинговых услуг только создается в рамках формирования диапазона и характера оказываемых услуг, решения проблем качества этих услуг. Конкуренция на рынке политических консалтинговых услуг среди российских политических консультационных фирм проявляется через разнообразные формы конкурентной борьбы и ее последствия для общества.

Большую роль в реализации политических технологий играют *этические проблемы*, которые проявляются через соотнесения политических целей и выбранных форм политической борьбы с существующими в обществе нормами морали. Аморальные способы ведения политической борьбы отражаются через ведения «грязных» технологий. Поэтому необходимость совершенствования правового механизма регуляции политической борьбы и разрешения проблем доверительных отношений между политиком и политическим консультантом имеет большое значение при реализации нравственных идеалов и ценностных ориентаций политического технолога в рамках его профессиональный долг и идеологических взглядов. Проблема взаимоотношений на рынке политических консалтинговых услуг проявляется в разработке цивилизованных правил поведения политических консультационных фирм, основанных на Хартии «Политические консультанты за честные выборы», моральных требованиях и нравственных принципах, которыми должен руководствоваться политический консультант.

### **Научное познание политических технологий**

*Изучение политических технологи* основано на научном знании о политических технологиях и знании, основанном на опыте и здравом смысле. Научное знание о политических технологиях рассматривается как система теорий, концепций, объясняющих и описывающих данный вид управленческой деятельности, а также определенная совокупность

научных методов, позволяющих расширять представления специалистов в этой области. При этом методология сравнительного и конкретно-исторического анализа, ее вклад в развитие политико-технологического знания определяется степенью разработанности теории политических технологий, концепции политического маркетинга, политического PR и политического менеджмента. Их вклад в исследование проблемы политических технологий конечно большой, но не полный. Это связано с практикой политических технологий, основанных на опыте. Поэтому политические технологии рассматриваются и как искусство, и как наука, где большую роль играет креативная их составляющая.

*Структура политико-технологического знания* базируется на междисциплинарном характере изучения политических технологий. Предметное поле теории политических технологий отражает способы решения задач в политическом менеджменте, алгоритмы управленческого воздействия в политических кампаниях, процессы принятия решений в политических кампаниях, методы и приемы воздействия на политическое поведение масс. Теоретическое знание служит основой системы научных представлений о наиболее общих, универсальных способах решения задач в политическом менеджменте. Большое значение имеют эмпирические методы для выработки технологических решений в конкретной политической ситуации на основе количественных и качественных методов оценки возможностей и ограничений в решении политико-технологических задач.

При оценке управленческой ситуации и проблем эффективности политических технологий большое значение имеет *аналитическое конструирование ситуации* как необходимый подготовительный этап в проведении политической кампании. Ситуация рассматривается как система факторов, определяющих мотивацию и поведение людей, от действий которых зависит достижение поставленных субъектом управления политических целей. Необходимость изучения ситуации связана с конкретностью и изменчивостью внешних и внутренних факторов в жизнедеятельности политических организаций. При этом аналитическое конструирование ситуации есть процесс исследования и конструирования модели конкретной ситуации с учетом основные этапы аналитического конструирования ситуации. Выбор (разработка) теоретической концепции (модели конструирования ситуации) основан на операционализации или переводе теоретико-аналитической схемы в русло эмпирической интерпретации. Это позволяет решать определение проблемы с учетом сбора информации и анализа данных в рамках оценки реальной и аналитически сконструированной ситуации.



## **Характеристика политического технологического процесса**

*Общая характеристика политического технологического процесса* рассматривается как последовательное развертывание субъектом управления политической кампанией приемов, процедур, определяющих способы воздействия на объект управления в Российском контексте политических кампаний. Особенности взаимодействия между субъектом и объектом управления в политической кампании проявляются в выборе политики кампании и политического технологического процесса. При этом большую роль оказывают: а) внешние и внутренние политические и экономические факторы, влияющие на выбор технологий проведения политической кампании, б) культура и политическая культура общества, в) социальные структуры, г) институциональные нормы и отношения, д) ожидания и настроения людей, а также место и время развертывания политико-управленческого процесса и конкурентная среда управленческих отношений в политике..

*Участники политико-технологического процесса.* Субъект управления в политической кампании. Специфика решения политико-технологических задач различными субъектами политического управления. Политические партии как инициаторы и организаторы политических кампаний. PR-службы в государственных структурах, основные направления их деятельности. Группы интересов как субъекты управления лоббистскими кампаниями. Неформальные группы, клиентелы в политике. Профессиональные консалтинговые фирмы, их роль в политических кампаниях. Технологии создания эффективной команды, выступающей в роли субъекта управления политической кампанией. Объект управленческого воздействия в политической кампании, его неоднородность по степени поддержки субъекта управления. Необходимость оценки субъектом управления доли своих сторонников, противников и нейтралов. Люди, не имеющие четко выраженной политической позиции: их роль в политических кампаниях.

Политическое взаимодействие, как базовая составляющая политической кампании, опирается на *модели политического взаимодействия*. В них выделяют опосредованное и непосредственное взаимодействие, информационное влияние как вид взаимодействия и вовлечение во взаимодействие как способ воздействия на объект управления. Политические технологии рассматриваются как приемы и способы, обеспечивающие вовлечение объекта управления во взаимодействие с управляющим субъектом. Модель политического взаимодействия, ее связующие процессы. Процессы мотивации как внутриличностные, психические процессы, ведущие к появлению мотивов, которые побуждают индивидов включаться в политико-управленческий процесс, занимая в нем либо ведущие, лидирующие позиции, либо играя роль

ведомого, управляемого объекта. Процессы коммуникации как обмен информацией между участниками взаимодействия, их сигналы о своих намерениях, симпатиях и антипатиях, о понимании действий контрагента. Процессы структуризации как создание относительно устойчивых, поддающихся прогнозированию, отношений между субъектом и объектом управления, как принятие обоими участниками взаимодействия общих правил игры. Единство и взаимосвязь процессов мотивации, коммуникации и структуризации во взаимодействиях всех участников политической кампании. Эффективность политических технологий и проблема знания процессов мотивации, коммуникации и структуризации.

## **2.5. Технологии управления мотивацией и убеждающей коммуникации в политической кампании**

*Мотивация политического действия проявляется в политической кампании как последовательность политических действий и взаимодействий в рамках теории мотивации политического действия: социологическая, социально-психологическая, рационального выбора, контекстуальная. Мотивация политического действия имеет большое значение для политических технологий как политическое воздействие в рамках возможности и ограничения теорий мотивации политического действия.*

*Особенности индивидуального восприятия информации в ходе политической кампании и мотивационная сфера (как открытая система) определяют спонтанное (иррациональное) и рациональное политическое действие. Понимание социальной информации и субъективных когнитивных структур имеет большое значение для когнитивной модели выявления «болевых точек» воздействия на мотивацию объекта управления в политической кампании, а также оценки ограничений, возможностей внешнего воздействия на мотивацию политического действия (внимание, категоризация и когнитивный диссонанс).*

*К основным принципам технологического решения задач управления мотивацией в политической кампании часто относят: 1) управление мотивацией политического действия как направленное воздействие на мотивационную сферу определенных людей для вовлечения их в политическую кампанию и побуждения к действиям, отвечающим интересам инициаторов политической кампании; 2) формирование в мотивационной сфере личности устойчивых убеждений, установок, ценностных ориентаций; 3) воздействие на процесс индивидуальной интерпретации ситуации как способ побуждения к определенным действиям; 4) Особенности и проблемы ограничения возможностей использования результатов мотивации; 5) выявление технологии использования «болевых точек» воздействия на мотивационную сферу; 6)*

необходимость комплексного подхода к использованию технологий управления мотивацией в политической кампании; 7) учет соотношения методов управления мотивацией и манипуляция. Манипуляция как особый способ воздействия на мотивационную сферу личности. Основные отличительные черты манипуляции: сокрытие манипулятором своих истинных целей, скрытый характер воздействия на психику и сознание человека. Суггестия. Проблема грани между скрытым и открытым воздействием на сознание человека. Основные виды манипуляционных технологий, используемых в политических кампаниях. Проблемы защиты от манипуляционных технологий.

### **Технологии убеждающей коммуникации.**

*К основным принципам организации коммуникационных процессов в политической кампании* можно отнести: 1) выбор субъекта управления политической кампанией как коммуникатор - модели коммуникационного процесса; 2) рациональная и спонтанная коммуникация; 3) убеждающая коммуникация как процесс направленного информационного воздействия субъекта политического управления на отдельные индивиды (их совокупности) для формирования, подкрепления, изменения их убеждений в соответствии со своими политическими целями; 4) выбор приоритетных задач управления коммуникационными процессами; 5) разработка концепции информационного влияния и продвижения информации; 6) обоснование проблемы выбора канала трансляции; 7) учет способа организации обратной связи в политико-технологическом процессе; 8) профилактика и устранение шумов в коммуникационном процессе.

*Технология разработки модульной схемы (концепции) убеждающей коммуникации.* Основные виды убеждающей коммуникации: центральная (прямая) и периферийная (косвенная). Эффект дополнительности в убеждающей коммуникации. Принцип модульности в концепции убеждающей коммуникации. Главная тема убеждающей коммуникации. Технология выбора главной темы в конкретной политической кампании. Изучение ожиданий, установок, интересов, ценностных ориентаций людей как необходимое условие выбора главной темы. Разработка сюжетных линий главной темы. Сюжетная линия как модуль убеждающей коммуникации. Основные требования к разработке сюжетных линий. Особенности отбора фактов, аргументов, иллюстраций, значимых образов. Информационные продукты как реальное воплощение главной темы, сюжетных линий в конкретных рекламных роликах, плакатах, листовках, в статьях, выступлениях позиционируемого политика и его сподвижников, в событиях, освещаемых службами новостей. Особенности создания различных информационных продуктов.

*Усиления воздействия сообщений в системе убеждающей коммуникации* основаны на технологии усиления информационного

воздействия: приемы и способы. Приемы, активизирующие внимание людей к определенной информации: информационный повод, «необычный образ», «переключение внимания», «разжижение информации», «закладывание шашек». Приемы, повышающие доверие населения к информации: «привлечь эксперта», «заловить знаменитость», «ссылка на авторитеты», «личные свидетельства». Приемы, позволяющие влиять на процессы категоризации и атрибуции, на понимание информации: «навешивание ярлыка», «магия слов», «перенос», «яркий пример». Приемы, обеспечивающие закрепление информации в памяти: «мнимый выбор», «повтор», «агитация последнего дня». Проблема эффективности технологических приемов убеждающей коммуникации. Слоганы в политических кампаниях: назначение и основные принципы создания.

### **Технологии управления коммуникационными процессами в политической кампании.**

*Коммуникационные каналы в политической кампании* оцениваются через а) принципы отбора каналов передачи сообщений; б) необходимость комплексного подхода к проблеме трансляции информационных продуктов в ходе политической кампании; в) учет лидерских мнений и возможности, ограничения использования лидеров мнений в политических кампаниях; г) оценка проблем «зависания» информации в политической кампании. Особенности этого коммуникационного канала и оценка его эффективности; д) формирование основных принципов работы с лидерами мнений в ходе политических кампаний (разговоры, слухи в политических кампаниях, причины обращения политических технологов к каналам слухов и массового разговора).

*Политическая реклама* как оплачиваемые субъектом политического управления сообщения, материалы, информирующие граждан или побуждающие, призывающие их совершать предлагаемые действия. К основным видам политической рекламы относят: реклама в СМИ, наружная реклама, печатная реклама, прямая почтовая реклама, рекламные сувениры. К принципам отбора рекламных носителей для передачи сообщений убеждающей коммуникации можно отнести технологии: организации наружной рекламы; организации прямой почтовой рекламы; проведения рекламной кампании в СМИ; минимизации негативного отношения людей к политической рекламе (оценка отношения населения к политической рекламе и проблема скрытой политической рекламы).

*Работа со средствами массовой информации* (как система учреждений, созданных в обществе для открытой, публичной передачи информации с помощью специальных технических средств) сводится к возможностям и ограничениям использования многообразных СМИ для распространения информации на бесплатной основе; к технологии «покорения СМИ»; к изучению СМИ и оценки возможности их использования в политической

кампании; учету реализации принципов адресной работы со СМИ и особенности журналистской деятельности; к способам привлечения внимания журналистов к главной теме убеждающей коммуникации, к другим сообщениям субъекта управления политической кампании; к методам работы со СМИ (технологии проведения пресс-конференций, подготовки и рассылки пресс-релизов); к основным требованиям создания информационного повода и использования Интернет в политических кампаниях; к технологии распространения политической информации во всемирной паутине.

*Основные принципы планирования трансляции информации в политической кампании:* учет объема аудитории предпочтения населения; учет специфики аудиторий различных каналов; оценка охвата аудитории и частоты подачи информации; выявление проблемы стоимости продвижения информации, информационных продуктов и коммуникационных каналов: проблема взаимосвязи и планирования продвижения информации (кумулятивный информационный эффект и основные принципы достижения кумулятивного информационного эффекта; оценка тактики информационного обеспечения политической кампании (тактический рисунок); возможности согласованности подачи в информационное пространство подготовленных сообщений - мониторинг информационной кампании).

## **2.6. Технологии управления процессами структуризации политической кампании**

Процессы структуризации взаимодействий участников политической кампании связаны с социальными структурами и структурированным социальным пространством. Процессы структуризации рассматриваются как процессы воспроизводства социальных структур в поведении людей, в их отношении к окружающему миру и другим людям, в их интересах и ценностных ориентациях с учетом внешней и внутренней структуризации. *Внешняя структуризация* - связанность участников политической кампании с различными социальными статусами: этническими, профессиональными, гендерными, религиозными, политическими и т.д. *Внутренняя структуризация* - процесс придания политической кампании внутренне упорядоченного, структурированного характера. Вовлекаемые в него люди начинают объединять взаимные ожидания и взаимосвязанные модели поведения при необходимости решения и основных задач.

*Технологии управления процессами внутренней структуризации* реализуются через статусно-ролевую модель как алгоритм взаимодействия. Основные виды статусно-ролевых моделей взаимодействия в политических кампаниях: «лидер - последователи», «союзник – союзник»,

«друг – враг», «партнер – партнер» (как вариант: «старший партнер – младший партнер»). Проблема выбора статусно-ролевых моделей взаимодействий в различных политических кампаниях связана с оценкой приемов и способов побуждения потенциальных участников политической кампании к принятию на себя социальных ролей в соответствии с выбранной субъектом управления структурной моделью. Здесь большое значение имеют технологии позиционирования политического лидера и внесения в массовое сознание суждений о ценностной значимости выбранной структурной модели.

*Основные критерии выбора и принципы работы с адресными группами:* сегментирование политического рынка; необходимость сегментирования политического рынка; основания сегментирования политического рынка: демографические, социопрофессиональные, этнические, территориальные, имущественные и др. группы; кластерный принцип сегментирования политического рынка; критерии выбора адресных групп (значимость структурного фактора и степень его реального влияния на сознание и поведение людей, корреляция групповых интересов с целями политической кампании, возможность измерения адресной группы и оценки ее ресурсов, доступность воздействия); обоснование целевых групп и адресных информационных продуктов в системе убеждающей коммуникации с учетом технологии адресных сообщений и адресной рекламы.

### **Технологии формирования политической идентичности.**

*Политическая идентичность* и ее значение в управлении политическим поведением связана с ее оценкой как самоопределение личности в терминах соотношения себя с определенной политической организацией, политической группой, политическим лидером. Политическая идентичность как аффективно-когнитивная структура с учетом проявления видов идентичности в политическом поведении. Значение политической идентичности для организации эффективной политической кампании.

*Пути формирования политической идентичности:* совмещение политической и социальной идентичности; убеждающая коммуникация как способ решения задачи совмещения социальной и политической идентичности; вовлечение в ряды политических организаций; проблема приобщения к партийной нормативной культуре и к культуре общественно-политических движений (принцип catch-all и принцип конкурсного отбора); вовлечение во взаимодействие с партийными и другими политическими организациями и лидерами (принцип «нога в дверях», его психологические основы).

*Технологии «вовлечения во взаимодействие».* Формы реализации принципа «нога в дверях». Адресная рассылка. Основные требования к составлению адресного сообщения. Базы адресных данных. Сбор подписей: его основные виды и принципы проведения. Общественные приемные, их роль в политических кампаниях. Поквартирный обход населения, его основные виды. Фигура агитатора в политической кампании. Принципы работы с агитаторами в ходе политической кампании. Встречи политиков с населением. Виды встреч: собрание, встречи на рабочих местах, встречи в местах массового скопления граждан. Особенности подготовки и проведения встреч населения с политиком. Закрепление эффекта непосредственного общения политика с населением. Пикеты в политических кампаниях.

*Массовые мероприятия в политике и технологии их проведения* связаны с назначением массовых мероприятий в политической кампании. Особенности политических компаний (организации митингов, шествия), определение места массового мероприятия в графике политической кампании; обеспечение явки на массовое мероприятие и формирование его сценария и требования к его написанию; проблема «психологической температуры» на массовом мероприятии; влияние групп поддержки на митинге, их функции и формы поведения; влияние ритма на психику человека и способов формирования чувства общности у участников массовых мероприятий. Массовое мероприятие - информационный повод и его место в работе с населением в политической кампании.

### **Управление рисками в политических кампаниях.**

*Факторы рисков в политических кампаниях и их основные виды.* Риск в политической кампании. Виды рисков в политических кампаниях. Стратегические риски: факторы и основные пути минимизации. Риски «зависания» информации: факторы и основные пути минимизации. Риски финансового обеспечения: факторы и основные пути минимизации. Риски, связанные с личностью позиционируемого политика: факторы и основные пути минимизации. Командные риски: факторы и основные пути минимизации. Управление рисками в политических кампаниях: задачи и основные принципы.

*Сбор и анализ информации о политических конкурентах.* Действия политических конкурентов как фактор риска в политической кампании. Необходимость предварительной оценки конкурентной среды. Методики предварительной оценки силы и влияния потенциальных участников инициируемого политического процесса. Уточнение целей политической кампании с учетом расстановки сил. Основные и не основные соперники в политической борьбе. Выбор линии поведения по отношению к основным и не основным соперникам. Виды информации о соперниках и источники

ее получения. Методики обработки и анализа информации о соперниках. Составление психологического портрета соперника. Проблема выявления сильных и слабых сторон соперника в анализе политики его кампании.

*Информационная защита как способ минимизации рисков в политической кампании:* виды информационной защиты, каналы утечки информации о планах политической кампании; способы обеспечения информационной безопасности.

*Технологии управления кризисными ситуациями в политических кампаниях.* Кризисные ситуации в политической кампании, их основные виды. Факторы обострения кризисных ситуаций в политических кампаниях. Кризис-менеджмент в политических кампаниях. Компромат как способ обострения кризисной ситуации. Виды компромата в российской практике политических кампаний. Цели сбора или подготовки компромата. Условия использования компромата в политической борьбе. Проблема эффективности компромата. Технологии защиты от компромата. «Грязные технологии» в политической борьбе, их отличительные признаки. Виды «грязных технологий» в российской политической практике. Способы противостояния «грязным технологиям».

### **. Проектирование политической кампании**

*Проект политической кампании* - основной документ, которым руководствуется субъект управления политической кампанией. Необходимость разработки проекта. Основные разделы проекта: стратегия и ресурсы политической кампании; тактика политической кампании, или основные направления, пути и способы реализации стратегии; план-график политической кампании. Основные требования к проекту: обоснованность, конкретность и лаконичность, ограниченность доступа.

*Стратегия политической кампании* основана на формировании: политической цели кампании; основных требований к ее формулированию; выбора управленческой цели политической кампании; разработки концепции убеждающей коммуникации как составляющей проекта политической кампании и определение адресных групп.

*Ресурсы политической кампании:* людские ресурсы; общественные, политические и коммерческие организации; финансовые ресурсы. Проблема использования административного ресурса в политической кампании (*фандрайзинг*) – лежит организации кампании по сбору средств.

*Тактика политической кампании.* Основные принципы разработки тактического рисунка политической кампании. Отбор приемов, способов воздействия на массы на основе критериев практической целесообразности и ресурсной обеспеченности; предварительное распределение предполагаемых действий во времени и пространстве с целью установления их взаимосогласованности; «наполнение» техник, приемов и



способов конкретным содержанием в соответствии с главной темой убеждающей коммуникации; составление плана. Особенности планирования политической кампании.

**Политическое консультирование** - процесс оказания профессиональной помощи политикам-практикам в решении ими определенных задач. Жанры политического консультирования. Внешнее и внутреннее консультирование. Виды политического консультирования: информационно-аналитическое, имиджмейкинг и психологическая поддержка политика, проектирование политической кампании, подготовка и проведение информационной кампании, организационно-управленческие услуги, обучение-консультирование.

*Политики и политические консультанты.* Проблема взаимоотношений политиков и консультантов в процессе консультирования. Этические проблемы консультирования. Особенности личностных качеств политика и их роль в процессе эффективного решения совместной проблемы. Общие требования, которым должны следовать консультанты: четкость определения задачи, которую должны решить консультанты, четкость определения функций, профессионализм и компетентность, четкие моральные принципы. Проблема превращения политического консультирования в процесс обоюдного сотрудничества. Факторы возрастания роли политического консультирования в современном обществе.

*Роль политического менеджера* в политической кампании. Менеджер и политик: проблема взаимодействия. Функции политического менеджера: создание команды, обеспечение выполнения командой всех поставленных задач, обеспечение координации всех звеньев команды, создание творческой атмосферы в команде, предотвращение конфликтов в команде и обеспечение ее работы как коллектива единомышленников. Основные требования, предъявляемые к политическому менеджеру.

## Контрольные вопросы к разделу 2

1. Какова сущность, особенности и характеристики политических технологий?
2. В чем заключаются властные отношения в системе управленческой деятельности?
3. Какие основные характеристики философии управления в обществе и идеология субъектов власти?
4. Каковы особенности исследования эффективности политики управления?
5. В чем заключается социальная политика манипулирования в системе методов политического управления?
6. Основные причины политического манипуляции, их характеристики
7. Раскройте характеристики манипуляторов и манипулятивных систем
8. Поясните личные приемы манипулирования
9. В чем заключается политика манипулирования социальными проектами в системе политического управления?
10. Каковы особенности формирования политических технологий?
11. Раскройте основные характеристики политического технологического процесса.
12. В чем заключается система управления мотивацией и убеждающей коммуникации в политической кампании.
13. Каковы технологии управления коммуникационными процессами в политической кампании?
14. Покажите основные процессы структуризации политической кампании.
15. Каковы основные технологии управления процессами структуризации политической кампании?
16. Покажите факторы и условия управление рисками в политических кампаниях.
17. В чем сущность проектирования политической кампании?

### **3. Особенности формирования политики муниципального управления**

Самая важная задача наших руководящих кадров – это развивать управленческие способности в других людях

Генри Форд

#### **3.1. Сущность и основные направления реализации муниципальной политики**

Смысл муниципальной политики заключается в совершенствовании материального и духовного производства и социальных условий жизни населения муниципального образования на базе современных технологий и взаимовыгодного разделения труда с другими муниципальными образованиями и региональными органами.

Основу муниципальной политики составляют стратегические ориентиры.

*Муниципальная политика - это искусство управления муниципальным образованием, ведение муниципальных дел (решение вопросов местного значения), содержание деятельности муниципальных органов власти.* Всякие элементы муниципального управления приобретают политический характер, если затрагивают интересы человека, социальных групп, классов, населения муниципального образования.

Муниципальная политика всегда отражает определенные интересы, прежде всего, социально-экономические, она вытекает из экономического состояния муниципального образования и является эффективной, если соответствует потребностям развития (А.А. Васильев ВВАГС с. 149).

*Субъектами муниципальной политики* являются население (носители), депутаты - выразители) и администрация (исполнители) муниципальных интересов. Основные направления муниципальной политики определяет будущий глава муниципального образования в своей предвыборной программе. Если она соответствует потребностям населения, то его выбирают, и он реализует ее с помощью местного бюджета и программы социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальная политика реализуется в политической, экономической, социальной и духовной сферах. Так, *политическую сферу муниципального образования образуют целостные саморегулирующиеся организации - регион и муниципальное образование, региональные и муниципальные органы управления, политические партии, общественно-политические движения и объединения и отношения между ними.* Индивид политически выступает в качестве гражданина и депутата, члена партии и организации.

Основой при этом служат отношения по поводу муниципальной власти, которые пронизывают всю местную политическую систему. Властные отношения разнообразны: это отношения между регионом и муниципальными образованиями, между самими муниципальными

органами и учреждениями и т.д. Особое место занимают отношения, складывающиеся в связи с деятельностью политических партий, конечной целью которой выступает всегда муниципальная, региональная и федеральная власть. Кроме властных существует спектр политических отношений, связанных с объединениями граждан в общественно-политические организации, свободой слова, гарантий избирательных прав граждан, функционированием форм непосредственной демократии и пр.

*Политика, конечно, это искусство управления* и чтобы быть искусством, она должна опираться на достижения наук, в частности теории организации и теории муниципального управления, а также соответствовать высшим критериям нравственности: ведь именно эта деятельность является наиболее ответственной из всех видов деятельности муниципальных органов. В общем виде можно рассматривать *три основных направлений политической* деятельности органов муниципального управления. Во-первых, умение ставить тактические (ближайшие) и стратегические (перспективные) реальные цели и задачи, учитывая соотношение политических, экономических и социальных сил, возможности муниципального образования на конкретном этапе его развития; во-вторых, выработка методов, средств и форм организации муниципальных служащих и населения для достижения поставленных целей; в-третьих, соответствующий подбор и расстановка муниципальных кадров, способных решать поставленные перед ними задачи.

Деятельность органов муниципального управления в политической сфере представляет собой определенную систему, включающую совокупность таких элементов как: органы управления, политические партии и профсоюзы, различные общественные организации. Они главные составные элементы системного механизма, с помощью которого осуществляется местная власть в муниципальном образовании.

От участия населения в местной жизни, их прав и их влияния на принятие решений зависит нормальное функционирование муниципальных структур власти. Здесь рассматривается механизм рационального управления развитием и функционированием местной политики, умения органически сочетать централизацию с децентрализацией и самоуправлением. Так как политика представляет собой не только науку, но и искусство, особое значение приобретает мастерство, умение ориентироваться в конкретных политических условиях. Однако интуиция и искусство политического прогноза не приходит само собой - оно вырабатывается в результате длительной, кропотливой работы и постоянного повышения квалификации. Обладание интуицией предполагает глубокое знание политической, социальной, экономической и правовой среды, ее тенденций структурно - функциональной динамики.

Искусство политического прогноза строится на тенденциях стратегического развития организационных комплексов. Муниципальная политика в политической сфере направлена на: 1) реализацию прав и свобод граждан и человека на территории муниципального образования; 2) соответствие принимаемых решений важнейшим интересам населения, тенденциям социально-экономического развития и морально-психологической ситуации в муниципальном образовании; 3) реализацию отработанных демократических процедур участия населения в управленческом процессе; 4) учет общественного мнения; 5) реализацию механизма разрешения спорных и конфликтных ситуаций между субъектами, и субъектами и объектами муниципального управления; 6) профессиональную и нравственную безупречность муниципальных служащих; 7) повышение уровня правовых знаний и правовой культуры населения.

### **3.2. Особенности реализации муниципальной политики в экономической сфере**

*Экономическая сфера муниципального образования* - это совокупность экономических институтов и связей, образующихся на его территории в процессе реализации населением отношений собственности, производства и распределения, обмена и потребления. Первичными выступают отношения собственности, пронизывающие все экономические отношения.

Производственные отношения составляют второй наиболее важный для общественной системы структурный слой. В основе производства лежит созидательный труд, который определяет трудовые отношения. Структурными элементами экономической системы выступают частные, муниципальные, акционерные, кооперативные предприятия, фермерские хозяйства, индивидуальные частные предприятия.

В большинстве экономических управляемых объектов осуществляется непосредственное соединение рабочей силы (человека) и средств производства. В них потребляются природные ресурсы, средства производства, рабочая сила, и одновременно создаются новые продукты производственного и непроизводственного назначения. На эти объекты влияют: природная среда, состав и качество природных ресурсов, уровень развития производительных сил, научно-технический прогресс, тип общественных отношений и их уровень, степень трудовой, социальной и интеллектуальной развитости человека и многое другое. Состояние и продуктивность экономических управляемых объектов характеризуют уровень развития и потенциал муниципального образования и возможности муниципального управления.

Усилия местных органов власти сосредотачиваются на решении социальных проблем труда, его превращении в действительный критерий

оценки деловитости и потенциала каждого человека. Важное значение имеет решение организационных проблем собственности, поведения людей в условиях рынка, а также повышения эффективности общественного и личного труда.

В поле воздействия муниципального управления попадает обширная совокупность экономических объектов и процессов, определенным образом связанных с муниципальным образованием. К ним относятся:

- местные объекты промышленности, строительства, сельского хозяйства и другие производственные объекты, т.е. в первую очередь те из них, которые относятся к муниципальной собственности или переданы в муниципальное управление;

- объекты жизнеобеспечения населения, к которым относятся муниципальный жилой фонд, предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания, местного транспорта, объекты производственной и социальной инфраструктуры, объекты для отдыха, организации социальной защиты и поддержки населения;

- объекты социально-культурной сферы - организации учреждений культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта.

Органы муниципального управления обладают такими инструментами воздействия на экономическую сферу как право: 1) на создание предприятий, организаций, учреждений; 2) на продажу или сдачу в аренду строений и муниципального имущества; 3) на выпуск муниципальных займов; 4) на гарантии и поручительства по займам, партнерство с коммерческими предприятиями и долевое участие в коммерческих предприятиях; 5) на муниципальный заказ; 6) на концессии по реализации работ в муниципальных образованиях; 7) на предпринимательский договор о муниципальных работах.

*Принципы местной экономической политики:*

- обеспечение экономического развития своей территории органами местной власти. Они выступают координаторами сотрудничества между частным и муниципальными секторами экономической сферы;

- увязка социального развития муниципального образования от эффективности экономической сферы. Заботой местных властей является качество жизни населения, где приоритет гуманитарной сферы достигается установлением социально-экономического равновесия в развитии.

- установление сотрудничества с соседними муниципальными образованиями и с администрацией региона в рамках реализации стратегических планов социально-экономического развития.

*Муниципальная политика в экономической сфере* направлена на:

- стабилизацию экономического положения и совершенствование структуры градообразующей базы муниципального образования;

–использование местных и региональных ресурсов для развития в муниципальном образовании эффективной социально ориентированной экономики и укрепления социальной сферы;

–формирование в муниципальном образовании механизма саморазвития и рыночной инфраструктуры, обеспечивающей эффективное производство в условиях рынка;

–создание системы финансово-экономических мер, стимулирующих развитие производительных сил муниципального образования, реализацию его ресурсного, кадрового, социального и природного потенциала;

–оказание поддержки предприятиям в преодолении спада производства, минимизации социального и экономического ущерба от свертывании неконкурентоспособных производств;

–поддержка структурной перестройки производства, его диверсификации, перепрофилирование отдельных предприятий на изготовление товаров и услуг, пользующихся спросом на рынке;

–реализация правовых и экономических мер, содействующих укреплению местного бюджета, расширению базы поступления доходов;

–развитие малого бизнеса;

–создание благоприятных условий для привлечения инвесторов и установление устойчивых производственно-технологических и коммерческих связей между муниципальными образованиями;

–реализацию системы правовых, финансово-экономических, организационных и социально-психологических мер, обеспечивающих создание предпринимательской среды.

#### **Воздействие государства на хозяйственную деятельность: возможности политического прогнозирования.**

Государство в лице своих органов не может на прямую управлять хозяйственной экономической деятельностью предприятий и корпораций, но оно формирует стратегические приоритеты развития отраслей и регионов через систему инструментов регулирования социально-экономическими процессами и выстраивая социальные ориентиры развития на основе возможностей политических прогнозов.

Практика управления социально-политическими процессами подтверждает тезис, что чем выше уровень прогнозирования, тем эффективнее, результативнее планирование и управление. *Под прогнозом понимают научно обоснованное суждение, направленное на уменьшение неопределенности будущего, имеющее целью выбор наиболее рациональных практических решений.* Прогноз есть вероятностное утверждение о будущем организации, ее процессов с относительно степенью их достоверности.

### **3.3. Рациональность политики управления социальной и духовной сферах**

*Социальная сфера муниципального образования* - это совокупность объективно сформировавшихся общностей его населения и взаимоотношений между ними. Это первичный, основополагающий пласт гражданского общества, оказывающий определенное влияние на жизнедеятельность других его подсистем. Здесь проявляются отношения, связанные с продолжением рода человеческого, воспроизводством человека, продлением его жизни, воспитанием детей. Это институты семьи и отношения, обусловленные ее существованием для обеспечения соединения биологического и социального начал в обществе. Не менее важны отношения отражающие сугубо социальную сущность человека, а именно – отношения человека с человеком как непосредственно, так и в различных коллективах (клубах, общественных объединениях и т.д.).

Управление социальными процессами охватывает такую важную сторону жизни населения, как здоровье, образование, обеспечение отдыха, социальная защита. На сегодня важной становится демографическая политика, предусматривающая регулирование соответствующего поведения населения, семейно-бытовых отношений, создание условий для таких социальных групп, как молодежь, женщины, дети и люди преклонного возраста.

*Муниципальная политика в социальной сфере* должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в частности:

- создание, обеспечение, поддержание, улучшение основных условий существования населения территории, доступности жизненно необходимых благ (жилье, бытовые услуги, средства коммуникации и другие);
- создание условий, обеспечивающих равные стартовые возможности граждан в применении и развитии своего образовательного, трудового, творческого потенциала;
- обеспечение социальной доступности общественно распределяемых благ при соблюдении социальной справедливости, то есть с учетом возраста, состояния здоровья, доходов, накопленного имущества семей, граждан;
- создание, обеспечение, поддержание нормального состояния окружающей среды;
- обеспечение занятости, подавление и удержание на социально безопасном уровне безработицы;
- социальная защита наиболее уязвимых слоев населения;
- предотвращение социальных конфликтов, смягчение и устранение социальной напряженности.



**Муниципальная политика в духовной сфере муниципального образования: сущность и особенности** - это отношения между людьми, их объединениями, регионом, районом и обществом по поводу духовно-культурных благ и соответствующих учреждений, посредством которых эти отношения реализуются

*Духовная (культурная) сфера муниципального образования* - это отношения между людьми, их объединениями, регионом и муниципальным образованием и обществом по поводу духовно-культурных благ и соответствующих образовательных, научных, культурных, религиозных учреждений, посредством которых эти отношения реализуются.

Духовная (культурная) сфера в реализации муниципальной политика в муниципальном образовании - это реализация духовных ценностей между людьми, их объединениями, регионом и муниципальным образованием и обществом по поводу духовно-культурных благ и соответствующих образовательных, научных, культурных, религиозных учреждений, посредством которых эти отношения реализуются.

Важный блок в этой сфере составляют политические отношения, связанные с образованием. Образование образует политический и профессиональный уровень развития личности. Без него не может нормально функционировать не только духовно-культурная сфера, но и общественная, и государственная система в целом.

К духовным управляемым объектам относятся те организационно представленные проявления активности личности, коллективов, общностей людей, посредством которых осуществляется как *теоретическая деятельность* (выработка идей и взглядов, мировоззренческих представлений, эстетических и этических ценностей и т.д.), так и *практическая деятельность* (освоение выработанных духовных продуктов сознания, включая массового, людей, повышение их образовательного и культурного уровня, использование духовных идеалов, норм и ценностей в повседневной жизни).

*Муниципальная политика в духовной сфере* в целом направлена на:

- поддержку и развитие учреждений культуры и образования;
- развитие у населения политического правового сознания;
- повышение уровня морали и нравственности в среде муниципальных служащих и населения;
- развитие эстетического сознания и культуры у подрастающего поколения;
- поддержку и развитие искусства на территории муниципального образования;
- поддержку веротерпимости и помощь церкви.

### **Контрольные вопросы к разделу 3**

1. Покажите сущность и особенности муниципальной политики в системе местного самоуправления
2. Раскройте особенности муниципальной политики в экономической сфере
3. Каковы особенности муниципальной политики в социальной сфере?
4. Каковы особенности муниципальной политики в духовной сфере?
5. Покажите особенности реализации муниципальной политики в обеспечении качества жизни
6. Как учитывается стратегия и формы реализации муниципальной политики на региональном, районном муниципальном и поселковом муниципальном уровне?
7. Раскройте механизм реализации муниципальной политики в духовной сфере
8. Покажите формы реализации муниципальной политики в социальной сфере
9. Как осуществляется система формирования и реализация муниципальной политики в экономической сфере?

## 4. Реализация кадровой политики на муниципальном уровне

Плохой хозяин растит сорняк, хороший – выращивает рис, умный – культивирует почву, дальновидный – воспитывает работника.

Японская пословица

### 4.1. Кадровая политика в системе управления.

*Государственная кадровая политика* - совокупность сформулированных и получивших правовое закрепление целей, приоритетов, принципов и форм деятельности государства, в области подбора, подготовки и движения кадров государственной и муниципальной службы, руководителей, специалистов различных отраслей экономики, науки, образования, здравоохранения, культуры, призванная обеспечивать оптимальное использование человеческого ресурса в целом.

В отличие от государственной кадровой политики, которая всегда затрагивает идеологию, политику, сферу властных отношений, муниципальная кадровая политика, прежде всего, касается непосредственной жизнедеятельности людей, их жизнеобеспечения, распределения по сферам жизнедеятельности, работе в органах местного самоуправления

*Муниципальная кадровая политика* — это совокупность сформулированных и получивших нормативное закрепление целей, приоритетов, принципов и форм деятельности органов местного самоуправления в области регулирования кадровых процессов и отношений на территории муниципального образования и в интересах населения муниципального образования.

По содержанию муниципальная кадровая политика охватывает обеспечение эффективного решения такие проблемы:

- целенаправленное, планомерное и сбалансированное формирование и подготовка квалифицированных работников, содействие непрерывному повышению их профессионального мастерства, всестороннему образованию и постоянному их воспитанию;

- оптимальное распределение и перераспределение работников по сферам занятости, видам профессиональной деятельности;

- рациональное использование кадров, моральное и материальное стимулирование их деятельности, развитие специальных способностей, формирование удовлетворенности трудом;

- формирование и развитие комплексной системы управления персоналом, человеческими ресурсами.

Важно подчеркнуть, что **кадровая политика** как управление человеческими ресурсами, как система охватывает ряд подсистемы, каждая из которых состоит из специфических политик, направлений и элементов, имеющих самостоятельное значение, но способствующих

решению общей кадровой задачи. В обществе ни одна политика в конкретной сфере жизнедеятельности общества не реализуется изолированно, автономно, совершенно не зависимо от других политик. Это в полной мере относится и к кадровой политике. Среди политик наиболее влияющих на формирование и реализацию кадровой политики можно выделить следующие:

- *это демографическая политика* как часть кадровой политики, *это управление демографическими процессами* (рождаемость, смертность, улучшение положения женщин, забота о семье и детях и т.п.), направленная на управление процессами демографического развития территории, воспроизводства населения, укрепления его социального здоровья и увеличения активной трудовой продолжительности жизни. Учет миграционных процессов.

- *это управление образованием и профессиональной ориентацией* (дошкольное воспитание, общее образование, подготовка рабочих кадров непосредственно на производстве и в системе профтехобразования, подготовка специалистов в высших учебных заведениях, повышение квалификации, переподготовка). Политика в *области образования*, целью которой является всестороннее развитие человека, его умственных и физических способностей, воспитание высоких нравственных качеств, формирование граждан, способных к сознательному общественному и профессиональному выбору, обогащение на этой основе кадрового потенциала сообщества, обеспечение социальной сферы, местного хозяйства квалифицированными работниками.

- *это управление социальным развитием* (расширение непродуцированной сферы, регулирование фондов потребления, обеспеченность продуктами питания и товарами, здравоохранение, использование свободного времени, обеспеченность жильем, развитие бытового обслуживания и общественного питания, социальная работа и др.). При этом на практике *социальная политика является* частью кадровой политики;

*управления социально-демографический процессами* (помощь семьям, строительство, содержание социально-культурных объектов, жилья, улучшение медицинского обслуживания, организация досуга, развитие подсобных хозяйств, повышение общеобразовательного и культурного уровня людей). Так, политика в *области занятости* - часть кадровой политики, связанная с обеспечением трудоспособного населения рабочими местами и участием его в хозяйственной деятельности местного сообщества. Цель этой политики — создать такие материально-технические и социально-экономические условия, в соответствии с которыми каждому трудоспособному члену сообщества предоставляется объективная возможность участвовать в труде путем создания рабочих мест;

- *это управление рабочими местами* (учет действующих и создание

новых рабочих мест в разных сферах хозяйства, организация общественных работ, социальная защита безработных);

- *это управление первичным распределением* (профессиональный подбор и направление выпускников общеобразовательных школ, профессионально-технических училищ, высшие учебных заведений в различные отрасли муниципального хозяйства); *управление перераспределением* включает профессиональный отбор, организация переподготовки, трудоустройство, организационный набор, территориальное переселение, переводы и перемещения работников;

- *это управление трудом* (совершенствование производственных процессов, разделение и кооперация труда, методов труда и организации рабочих мест, укрепление дисциплины труда, улучшение условий труда и его охраны, организация оплаты труда и его стимулирования). Политика в области труда и заработной платы — часть кадровой политики, связанная с осуществлением контроля за мерой труда и потребления материальных и духовных благ, регулированием трудовых отношений и оплаты труда, его материальным стимулированием, укреплением трудовой и производственной дисциплины, характером и условиями труда, его содержанием и др.

На современном этапе *основная цель муниципальной кадровой политики* состоит в следующем: во-первых, привлечь к участию в социально-экономическом развитии муниципального образования все трудоспособное население территории, мобилизовать человеческие ресурсы на активное участие в высокоэффективном и высококачественном труде, обеспечить воспроизводство жизненных сил местного сообщества; во-вторых, обеспечить непрерывное совершенствование и своевременное обновление кадрового состава производственно-хозяйственной, социально-культурной и управленческой организации местного сообщества, добиться повышения профессионализма и социальной ответственности кадров в области муниципального управления.

Так, *главной целью кадровой политики* является обеспечение эффективного подбора, обучения и использования кадров, способных качественно разрабатывать, принимать и реализовывать политику в области культурного, национального, социального, экономического и политического развития муниципальных образований в интересах ее граждан. При формировании *главной цели* кадровой политики в обобщенном виде необходимо учитывать: а) формирование и развитие человеческого ресурса; б) обеспечение, укомплектование всех сфер жизнедеятельности муниципального образования высоко профессиональными квалифицированными кадрами; в) создание благоприятных условий для эффективного использования кадров, обеспечение их непрерывного профессионального роста; г) не допущение поступления на руководящие и

управленческие, особенно на государственные и муниципальные должности, людей с низкими моральными, нравственными качествами.

Требуется разработка новых, современных методологических, правовых, экономических, социальных, психологических и других условий эффективной работы с кадрами в государственных органах, органах местного самоуправления, а также воздействия на кадровую ситуацию в всех сферах жизнедеятельности республики, муниципальных образований.

Первое направление в кадровой политике — это курс на повышение профессиональной квалификации и компетентности государственных и муниципальных служащих, правовое и социально-экономическое закрепление их служебного положения, создание стабильного, сильного и авторитетного в глазах народа кадрового корпуса государственных и муниципальных органов. Кадры государственной и муниципальной службы — это основа воздействия на общество. От профессионализма, деловитости, служебных и нравственных качеств чиновника в прямую зависит и политическая стабильность, и уровень правопорядка, и экономический успех, и подъем благосостояния населения.

Второе направление в кадровой политике — это организованная система формирования кадрового корпуса руководителей, специалистов, предпринимателей владеющих знаниями, умениями и навыками, необходимыми для эффективной деятельности в условиях демократии, рыночной экономики и политического плюрализма.

Отраслями первоочередного кадрового обеспечения (кадрового перевооружения) на современном этапе являются - промышленность, энергетика, строительство, транспорт, сельское хозяйство, малый бизнес, так как подъем именно этих отраслей создает возможности реального укрепления благосостояния общества. Без решения экономических проблем невозможно решить проблемы социальные, духовные и другие.

Третье направление в кадровой политике - это обеспечение максимальной занятости трудоспособного населения, подготовка и переподготовка кадров массовых профессий отвечающих современным требованиям производства, в полной мере соответствующих прогрессу социально-экономического и технического развития.

К основным **функциям кадровой политики** следует отнести:

- повышение эффективности государственного управления и муниципального самоуправления, деятельности кадров всех уровней в интересах государства, общества, человека;
- укрепление социально-политической стабильности в государстве, республике, муниципальном образовании;
- внедрение современных и эффективных форм и методов управления экономическими, социальными и культурными процессами.

В настоящее время *приоритетами* в реализации кадровой политики муниципального образования следует считать:

1) принятие всеми органами местного самоуправления, учреждениями и организациями района, поселения обоснованных, необходимых и достаточных мероприятий по осуществлению эффективной кадровой работы на основе муниципальной кадровой политики;

2) определение с координированного объема прав, полномочий и ответственности всех субъектов кадровой политики муниципального образования в ее реализации;

3) стимулирование должностного роста, планирование и реализация профессиональной карьеры кадров;

4) прогнозирование кадрового потенциала, формирование реального резерва за счет внутренних и внешних источников;

5) обеспечение условий профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;

6) стимулирование и обеспечение качественного и эффективного труда кадров.

Одним из сложных теоретико-политических и особенно практических вопросов является проблема *субъекта кадровой политики*. В современных условиях политического, экономического плюрализма возникает множественность субъектов кадровой политики. Так, на уровне *гражданского общества субъектами кадровой политики* выступают граждане, политические партии, движения, научные и другие организации, в том числе религиозные. *На государственном уровне - субъектами* являются представительные, исполнительные, судебные органы федеральных и региональных властей. *На муниципальном уровне - органы* местного самоуправления. *На местном (отраслевом) уровне* – руководители предприятий, учреждений.

Сегодня реально существует *четыре уровня* кадровой политики: федеральная кадровая политика, республиканская (субъекта федерации) кадровая политика, кадровая политика местного самоуправления и кадровая политика (предприятия, учреждения) организации. Все уровни существуют в качестве самостоятельных ветвей, но ветвей единой государственной кадровой политики, что важно учитывать при управлении данным процессом.

Кадровая политика на уровне Российской Федерации субъектов РФ (Удмуртской Республики), муниципального образования на местном уровне имеет как общие, так и свои специфические приоритеты и задачи. Одна из актуальных задач управления политикой является — проблема (пока еще не разрешенная) соотношения федеральной, региональной, муниципальной и местной кадровой политики, выявление в них общего и

особенного, разграничение полномочий и компетенции, определение предмета совместного ведения органов власти разного уровня.

Важно установить оптимальное сочетание общегосударственных, региональных, местных и частных интересов, а также согласованные взаимодействия всех субъектов кадровой политики по реализации данных интересов. При реализации кадровой политики в муниципальном образовании важное значение имеет оптимальная дифференциация **уровней управления** человеческими ресурсами:

*Отраслевой (местный) уровень* (предприятия, организации, учреждения и аппарат муниципальных органов) где характеристикой человеческих ресурсов являются кадры и персонал (кадровая работа, управление персоналом);

*Муниципальный, территориальный уровень* — на этом уровне характеристикой человеческих ресурсов являются прежде всего трудовые ресурсы и рабочая сила (управление трудовыми ресурсами, занятостью и подготовкой кадров, контроль за управлением персоналом на отраслевом уровне).

Муниципальные органы должны оказывать эффективное воздействие через управление кадровой политикой на состояние человеческого ресурса в муниципальном образовании. Главная проблема, возникающая при этом - найти и зафиксировать в нормативных актах (договора, соглашения, постановлениях МО) оптимальное сочетание государственных, муниципальных и местных взаимодействий в управлении человеческими ресурсами.

#### **Нормативно и методическое обеспечения кадровой политики**

В этих целях необходимо разработать и принять ряд взаимосвязанных нормативных материалов, конкретизирующих положения муниципальной кадровой политики по отношению к муниципальным служащим и регламентирующие проведение различных этапов кадровой работы всеми ее субъектами.

#### **К основным нормативным документам могут относиться:**

- 1) Функциональные обязанности и полномочия структурных подразделений администрации района;
- 2) должностные, служебные обязанности муниципальных служащего по основным муниципальным должностям;
- 3) квалификационные требования по должностям муниципальной службы района;
- 4) положение о кадровом резерве муниципальной службы;
- 5) положение о проведении квалификационных экзаменов;
- 6) положение о проведении стажировок;
- 7) основные критерии оценки личностных качеств и результатов труда муниципальных служащих;
- 8) положение о конкурсной форме приема на муниципальную службу;



- 9) положение о контрактной и договорной форме приема на службу;
- 10) положение об аттестации муниципальных служащих;
- 11) положение о формировании и деятельности конкурсных и аттестационных комиссий;
- 13) программа подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;
- 14) положение о размерах различных доплат к должностным окладам муниципальных служащих;
- 15) типовые рабочие места муниципального служащего. Требования к научной организации труда.

В процессе реализации кадровой политики на муниципальном уровне может возникать потребность в разработке и других нормативных документов. Качественно и эффективно реализовать районную кадровую политику без необходимого информационного и методического обеспечения практически мало вероятно.

К наиболее необходимым и первичным **методическим материалам** можно отнести следующие: а) Методика планирования и прогнозирования кадрового обеспечения; б) Методика проведения оценки личностных качеств и результатов деятельности муниципальных служащих; в) Методика организации и проведения квалификационных экзаменов, конкурсов и аттестации муниципальных служащих; в) Разработка типовых анкет, опросов, характеристик, тестов, программ наблюдения и т.п. материалов необходимых для осуществления оценки муниципальных служащих; г) Методика работы по профессиональной ориентации молодежи на муниципальную службу.

#### **4.2. Политика кадрового обеспечения субъектов управления и власти**

Чтобы эта кадровая политика была сильной, эффективной, она должна иметь в органах власти хорошо разработанную методологическую, методическую, нормативную систему оценок, отражающую динамические характеристики профессионального изменения кадров или наличие *кадрового мониторинга*, который как минимум должен включать три фазы исследования.

Во-первых, *формирование системы сбора данных* через формы наблюдения, методы документального анализа документов, анкетных опросов, тестов, интервью, социометрических процедур.

Во-вторых, *анализ эмпирических данных* через методы группировки и типологизации, поиска взаимосвязей между переменными параметрами, анализа данных повторных и сравнительных исследований, методы проверки научных гипотез на основе социальных экспериментов, технологических процедур действий при анализе данных. Смысловые

единицы анализа обычно выделяются на основе содержания гипотез исследования, подсказываются методологическими посылками программ.

В-третьих, *формирование системы диагностики* кадрового развития (установление признаков для установления возможных предсказаний) через построение шкал квантификаций социальных характеристик кадров.

Здесь под квантификацией (от лат. слова *quantum* сколько + *facere* делать) понимается количественное выражение качественных признаков (оценка в баллах мастерства человека). Существуют четыре важнейших ограничений квантификации первичных социальных характеристик:

- *первое ограничение* – соразмерность количественных показателей, фиксированных разными шкалами в рамках одного исследования;
- *второе ограничение* связано с формой распределения величин фиксированными шкалами (неупорядоченная и частично упорядоченная номинальная шкала, порядковая ординарная шкала рангов, интервальная метрическая шкала, идеальная метрическая шкала), которое предполагается нормальным;
- *третье ограничение* связано с закрытыми метрическими шкалами оценок (например, система личных доходов, пристрастий и т.д.);
- *четвертое ограничение* связано с природой социальных процессов, в которых статистические закономерности находятся в динамическом единстве.

Эти ограничения приводят к тому, что единицы счета могут и совпадать и не совпадать с единицами анализа. Контент-анализ текста может быть весьма многосторонним, причем одновременно используется несколько единиц анализа и несколько единиц счета.

### **Политика кадровой работы со специалистами.**

Структурной базой для разработки стратегии работы со специалистами служат основные звенья кадровой работы определенные в кадровой политике. *Работа со специалистами* социальной, экономической, культурной сфер включает в себя такие технологические звенья, как: а) анализ состояния кадров; б) прогнозирование и планирование потребностей в специалистах; в) организация подготовки специалистов; г) мероприятия по подготовке национальных кадров; д) система мер по обеспечению села необходимыми специалистами; е) система профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов; ж) меры по стимулированию и мотивации их качественного, эффективного труда.

Так, кадровое планирование является составной частью кадровой политики в целом и предполагает отслеживание изменений в профессионально - квалификационной структуре специалистов, выявлять будущие тенденции в социально-экономическом развитии, определяя

возможные качественные и количественные требования к специалистам на более ранней стадии. Основные этапы, организационная последовательность кадрового планирования может быть представлена следующими позициями: 1) установление цели кадрового планирования, учитывающие специфику и реальные кадровые возможности; 2) сбор, систематизация, обработка и комплексный анализ личных дел специалистов; 3) определение объема и охвата кадрового планирования; 4) определить сроки проведения мероприятий, организационные подразделения и группы сотрудников осуществляющих данную работу.

Наиболее общими и приоритетными *задачами кадрового планирования по обеспечению специалистами* являются: а) определение источников кадрового пополнения (как можно привлечь на работу в социальную, экономическую и культурную сферу специалистов с требуемой квалификацией, моральными качествами); б) осуществление адаптации кадров (как может вновь принятый работник адаптироваться к коллективу организации, учреждения к должностным обязанностям с целью быстрее и полного их освоения); в) обеспечение профессионального роста (как можно увязать профессиональную квалификацию и компетентность специалиста и требования, предъявляемые к занимаемой должности с целью его профессионального роста).

*При прогнозировании кадрового обеспечения* следует исходить из общеметодологических предпосылок и осуществлять этот процесс исходя из учета таких положений: а) на какой политической, нормативно - правовой, социальной и экономической основе будет развиваться Россия, Удмуртия, муниципальное образование; б) в зависимости от варианта развития как прогнозируется объем работы по каждому отделу, сектору, комитету и отдельной должности; в) делается прогноз изменений в системе организации работы муниципальных служащих (внедрение компьютерной техники, прогрессивных методов управления, анализ побудительных мотивов работы людей); г) прогноз возможных появлений новых должностей и отмирание существующих (учет структурных изменения аппарата); д) прогноз демографической и профессионально - квалификационной структуры кадров по соответствующим объектам; е) разработка перспективы покрытия вакансий, определяются источники удовлетворения перспективной потребности в кадрах; ж) определяется потребность в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров и источники финансирования обучения.

Исходя из прогнозной оценки, формулируются основные направления работы по подбору, приему, обучению и использованию муниципальных служащих района на прогнозируемый период.

## **Политика отбора, подбора, приема и расстановки кадров.**

*Отбор кадров* заключается в том, чтобы на основе общих и конкретных требований, предъявляемых к кандидату на замещение должности, и отраженных в профессиограммах и кадровых программах, а также оценки всех претендующих на данную должность выбрать наилучшего кандидата. Отбор человека под требования должности.

При подборе кадров учитывается направленность личности кандидата, уровень развития общих и специальных способностей, и индивидуальных — психологических особенностей. Подбор должности под возможности человека. Подбор муниципальных служащих включает в себя не только выявление наиболее достойных кандидатов, но и всестороннюю подготовку их к исполнению предполагаемых функций.

Процесс подбора состоит из ряда взаимосвязанных этапов:

1. Характеристика вакантной должности с определением необходимых квалификационных требований для качественного исполнения обязанностей, установкой прав, полномочий и соподчиненности. Это процесс - в виде профессиограм, должностных инструкций и положений.

2. Сбор и обработка полной и объективной информации по всем имеющимся и возможным кандидатам на должность.

3. Разработка рациональных средств и методов отбора кандидатов с учетом особенностей должности, органа местного самоуправления и социально - политической ситуации.

4. Выбор наиболее отвечающим требованиям кандидатов на должность (конкурс, собеседования, тестирование и т.п.)

5. Окончательная оценка и выбор кандидата на должность.

6. Прием кандидата на должность.

*Зачисление и назначение* на должность муниципальной службы осуществляется, обычно, единолично путем издания приказа должностного лица. *Избрание* осуществляется Советом народных депутатов, *выборы* проводятся прямым голосованием избирателей района. *Конкурс* — замещение вакантной должности в порядке делового, открытого соперничества в равных условиях для всех претендентов. Важное отличие конкурса от выборов - это самовыдвижение. Лица желающие участвовать в конкурсе на вакантную должность не выдвигаются, не обсуждаются, они сами подают заявление на конкурс.

**Политика по учету, контролю и анализу движения муниципальных служащих.** Если отбор, подбор, расстановка кадров является статикой кадровой работы, характеризующей на каждый данный момент кадровый состав с точки зрения потенциального влияния на решение проблем, то движение кадров есть ее динамика. Движение кадров

в широком смысле охватывает все стадии кадровой работы — от подбора и приема, прохождения службы до отставки или увольнения.

Поэтому принципиально важно иметь в администрации района четко организованный учет, контроль и анализ движения кадров.

Движение кадров может происходить: по инициативе вышестоящих органов или должностного лица, но с учетом желания работника; по инициативе муниципального служащего; независимо от желания работника. Как правило, движение кадров осуществляется в следующих видах:

- выдвижение — выборы, зачисление, назначение работника на более высокую, престижную должность или в вышестоящий по вертикали орган, структурное подразделение;
- понижение — назначение, зачисление работника на более низкую по престижу должность или структурное подразделение по вертикали, чем он занимал прежде;
- перемещение — назначение, зачисление на другую, равнозначную должность по горизонтали;
- ротация — выборы, зачисление, назначение на должность по оговоренным определенным правилам, которые заранее известны работнику, может осуществляться в любом направлении;
- выход — из сферы муниципальной службы может осуществляться по разным направлениям и причинам.

Движение кадров может происходить в зависимости от правового значения воли гражданина (муниципального служащего) следующими вариантами: по инициативе вышестоящих органов или должностного лица, но с учетом желания работника; по инициативе муниципального служащего; независимо от желания работника.

Необходимым условием повышением эффективности осуществления учета, контроля и анализа движения кадров является введение в практику Реестра муниципальных служащих Удмуртской Республики. Реестр представляет собой систематизированный перечень должностей и объективные сведения о муниципальных служащих их перемещениях. Ведение Реестра осуществляется соответствующими структурными подразделениями на основании личных дел работников и карточек персонального учета кадров. Личные дела всех государственных и муниципальных служащих ведутся по единым правилам, нормам и являются документами строгой отчетности.

### **Политика работы с резервом кадров: формы и методы.**

Структура, порядок формирования и работа с кадрами муниципальной службы регулируется Положением о кадровом резерве. Зачисление в оперативный, персональный или групповой резерв производится по рекомендациям аттестационной комиссии, а также

руководителей органов местного самоуправления, общественных объединений, трудовых коллективов и оформляются соответствующими нормативными актами.

Роль и значение в кадровой политике **работы с резервом кадров** обуславливается следующим:

1. Формирование резерва кадров, его подготовка позволяет заранее учесть постоянно возрастающие и изменяющиеся требования к знаниям, умениям и опыту муниципальных служащих.

2. Работа с резервом призвана разрушить сложившийся стереотип чисто должностного подхода, без учета профессиональной подготовки к формированию аппарата. Муниципальная служба — это профессия и должность и требует отношения к себе как и к любой высококвалифицированной профессии (врача, инженера, учителя), т.е. профессионального образования.

3. Наличие подготовленного резерва позволяет поставить систему подбора, отбора кадров на планомерную, прогнозируемую основу, что служит основой формирования более качественного состав муниципальных служащих.

4. Наличие реального резерва кадров сводит до минимума элементы случайности, субъективизма, протекционизма и других негативных явлений в кадровой работе.

5. Широкая гласность, открытость при формировании и подготовке резерва способствуют демократизации всей кадровой работы.

Работа с резервом муниципальных служащих района проходит, обычно, в три этапа: *первый — формирования кадрового резерва, второй — обучение, подготовка кадрового резерва под должность, третий - в работе с резервом кадров.* Это процесс *приема на муниципальную службу или выдвижения* когда проводятся беседы с специалистами для выдвижения, квалификационные экзамены, тестирование и другие формы окончательного отбора, назначение или избрание на должность и оказание помощи по адаптации к должности, к коллективу. Формы и методы адаптации определяются персонально по каждой кандидатуре органа.

Вся работа по формированию, обучению, выдвижению и адаптации кадрового резерва в районе эффективно может быть осуществлена только на основе следующих принципов: *этапности, временного интервала, гласности, состязательности, ответственности и нормативности.*

Система резерва кадров может реально существовать для нужных общественно - социально значимых профессий. Это работа по созданию действенного резерва для создания положительного имиджа служащего и службы вообще. Нужны объективно позитивные условия деятельности как внутри аппарата, так и лояльные отношения к нему со стороны населения, нижестоящих и вышестоящих органов.

### **4.3. Кадровая политика по работе с муниципальными служащими**

**Политика организации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.** Данная система включает в себя: подготовку, переподготовку, профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку служащих на основе стандарта дополнительного профессионального образования.

Так, *подготовка кадров* — это обучение в учебном заведении с целью приобретения профессиональных знаний и качеств необходимых для выполнения функциональных обязанностей в органах местного самоуправления, это может быть первое высшее или среднее профессиональное образование.

*Переподготовка кадров* — это теоретическое и практическое обучение кадров при смене профиля должности или направления деятельности с целью приобретения новых профессиональных знаний и умений для решения новых задач и обязанностей более высокого уровня. Переподготовка рассматривается как получение второго высшего профессионального образования или новой квалификации.

*Профессиональная переподготовка* – получение новых знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки и технологий необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности на государственной и муниципальной службе. Получение новой специализации по программе 500, 1000 часов.

*Повышение квалификации* — целенаправленное повышение уровня знаний и умений кадров, расширение имеющихся у них навыков и практического опыта работы для более качественного и эффективного решения стоящих задач, служебных обязанностей с учетом изменяющихся условий жизни и деятельности. С объемом учебных занятий от 18 до 144 часов.

*Стажировка* – это самостоятельная форма обучения с задачей планомерного и регулируемого приобретения служащими новых практических умений, расширение опыта работы по выполнению служебных обязанностей по замещаемой или планируемой должности. Стажировка может использоваться как составная часть программы профессиональной переподготовки или повышения квалификации кадров.

В современных условиях требуется новая концепция организации обучения кадров муниципальной службы. Она должна быть непрерывной и включать в себя следующие положения:

- создание на новой концептуальной и содержательной основе единую республиканскую систему повышения квалификации кадров всех уровней (работников государственных органов, муниципальных органов, депутатов, руководителей предприятий и учреждений);

- переход от периодического, разового к последовательному и системному, непрерывному процессу обучения кадров;
- признание повышения квалификации прямой служебной обязанностью каждого муниципального служащего;
- рассмотрение роста профессиональной квалификации как важного критерия положительной аттестации кадров;
- увязка должностных перемещений служащего с результатами обучения, практического использования полученных знаний;
- установление надбавок к заработной плате кадрам служащим, с учетом повышения квалификации;
- развитие у служащих потребности и интереса повышения квалификации через активные формы и методы обучения, соединения учебы с практикой работы, расширение дистанционного обучения;
- изучение, анализ реальной потребности в обучении кадров и осуществление на этой основе прогнозирования и планирования учебы;
- создание современной материально - технической базы обучения государственных и муниципальных служащих.

Система непрерывного обучения государственных и муниципальных служащих опирается на такие *принципы*: непрерывность и последовательность процесса обучения, индивидуальный подход, самостоятельность обучающегося, единство теории и практики в учебных программах, свобода входа и выхода слушателя из учебного процесса.

### **Кадровая работа по оценке муниципальных служащих.**

Правильная, достоверная, объективная оценка профессиональных, деловых и личностных качеств работника, определение уровня их соответствия требованиям по профессии и должности позволяет осуществить качественную расстановку кадров, обеспечить более обоснованное их поощрение. Точное и полное знание индивидуальных качеств и потенциальных возможностей муниципального служащего позволяют более эффективно использовать его как в интересах управления, так и его лично.

При формировании кадровой политики необходимы знания всей совокупности профессиональных, служебных и личностных качеств муниципальных служащих и степень их соответствия требованиям по замещаемой или заявляемой вакантной должности. Квалификационные требования к муниципальному служащему подразделяют на три уровня:

- уровень личностной, социальной базы — это наличие общекультурных, нравственных и гражданских качеств у служащего отвечающих *требованиям к человеку — как к личности*;



- уровень профессиональной базы — это наличие теоретических знаний, практических умений и навыков (опыта) у служащего, отвечающих квалификационным *требованиям как к профессионалу*;

- уровень должностной базы — это наличие деловых, должностных, служебных качеств у служащего отвечающих установленным *требованиям к должности как к служащему*.

В концентрированном виде эти уровни могут быть выражены в профессиограмме и кадрограмме.

*Профессиограмма* муниципального служащего представляет собой профессионально-квалификационную модель, выражающую специфические характеристики деятельности органа местного самоуправления и требования к исполняющему или обеспечивающему ее лицу.

Модель состоит из двух частей. *Первая часть*, определяется круг функций и полномочий органа местного самоуправления, его структурных подразделений, обязанностей муниципального служащего в целом. *Вторая часть*, формулируются требования, предъявляемые к служащему, в виде перечня качеств, необходимых ему для эффективного исполнения конкретных должностных обязанностей.

К основным нормативным документам определяющим требования к муниципальному служащему относятся должностные инструкции и положения, которые сведенные в один документ образуют — *кадрограмму*. Кадрограмма предполагает несколько иной чем профессиограмма набор оценок и методик, включая личностно-деятельностные, профессиологические, психические, социологические, этнические, физические, акмеологические и другие характеристики личности .

При разработке кадрограммы муниципального служащего района необходимо учитывать прежде всего:

- задачи, обязанности и цели стоящие перед представительными и исполнительными органами в целом и их структурными звеньями где работает данный служащий;
- конкретные обязанности служащего в полном объеме, за выполнение которых он получает вознаграждение и за качество, своевременность выполнения которых он несет ответственность перед руководителем;
- формы и методы приема и увольнения работников с данной должности;
- периодичность отчетности, форма контроля за выполнением служебных обязанностей;
- права муниципального служащего необходимые ему для эффективного выполнения обязанностей.

Типовые профессиограммы и кадрogramмы на должности муниципальной службы, внесенные в Реестр муниципальных служащих Удмуртской Республики, должны разрабатываться Управлением по государственной службе и кадрам аппарата Правительства УР (или Госкомитетом по труду) и служить основанием для отработки *конкретных* нормативных документов с требованиями к *конкретной* должности в *конкретном* органе местного самоуправления.

В самом общем виде оценка кадров служит трем взаимосвязанным целям: *административным, информационным, мотивационным*.

С учетом многофакторности оценки кадров и различных возможностей использования результатов следует, прежде чем приступить к оценке, точно и ясно сформулировать ее цель. В зависимости от цели оценки определяются все остальные положения, критерии, методы и формы ее организации.

При организации работы по оценке кадров первоначально следует решить три вопроса. Во-первых – с какой целью планируется и проводится оценка кадров, во-вторых— что должно служить предметом оценки ?, а также — как и кто производит оценку?

Выбор критериев, содержания и методов оценки работника определяется тем, *что оценивается*: личные качества работника, результаты его деятельности или сам труд ?

При *оценке личностных качеств* выявляются прежде всего устойчивые признаки личности: знания, умения и навыки, психические черты характера.

Оценке *результатов деятельности* муниципальных служащих осуществляется через систему заранее установленных конкретных, непосредственных показателей, характеризующих — как человек справляется с выполнением служебных обязанностей, порученным делом по итоговым результатам своей деятельности.

Методы оценки кадров можно объединить в три группы: качественные, количественные и комбинированные методы.

*Качественные методы* оценки кадров описывают результаты деятельности муниципальных служащих их профессиональные, личностные и деловые качества без количественных выражений, к ним можно отнести следующие методы: а) оценка биографических, трудовых (производственных) данных; б) система устных и письменных характеристик; в) оценка по результатам деятельности оцениваемого за определенный промежуток времени. Непосредственные результаты (продукт деятельности): аналитические записки, проекты постановлений, информационные материалы к докладам, качество организации конкретных мероприятий и т. п.

Опосредовательные результаты деятельности — это показатели работы курируемых отраслей, предприятий, сфер общественной жизни, территориальных общественных образований.

*Количественные методы*, в результате применения которых можно получить числовую оценку уровня качества работников и результатов их труда. К данной группе методов можно отнести: а) систему классификации муниципальных служащих, расположение оцениваемых работников по итогам оценки; б) метод прямых сравнений служащих, осуществляемых по всей совокупности факторов оценки с учетом значимости их деятельности; в) метод свободной бальной оценки, состоящий в присвоении оцениваемой коллегией (руководителем или экспертом) определенного количества баллов по установленной шкале каждому оцениваемому муниципальному служащему; г) коэффициентная оценка уровня профессиональных и деловых качеств служащего и результатов его труда.

*Комбинированные методы* сочетают при оценке достоинства количественных и качественных методов. Наиболее универсальные способы сбора информации для оценки работника: наблюдения, беседы, опросы анкетные и устные, социометрия, тесты, групповая оценка личности. Необходимое требование при сборе информации — не полагаться на достоверность, достаточность только одного метода, одного источника, одного измерения так как все они носят относительный характер и могут дать объективную оценку работника только в их совокупности.

### **Политика аттестация муниципальных служащих**

Комплексную оценку муниципального служащего производят в период плановых или целевых аттестаций на основании Положения.

Аттестация муниципального служащего позволяет: во-первых, объективно и всесторонне оценить каждого работника, сделать выводы для эффективного использования кадров и более обоснованного их выдвижения на более ответственные должности; во-вторых, повысить ответственность кадров за выполнение должностных обязанностей, укрепить дисциплину и организованность; в-третьих, выявить недостатки в работе с муниципальными служащими и определить меры по их устранению; в-четвертых, принять более обоснованное решение о поощрении, стимулировать работников к постоянному повышению своей квалификации; в-пятых, наметить пути совершенствования организации деятельности аппаратов органов местного самоуправления, повысить качество и эффективность труда их работников.

Организаторы аттестации муниципальных служащих района должны особо обратить внимание на следующие проблемы:

- аттестация кадров должна быть комплексной с оценкой как профессиональных, деловых и личностных качеств, так и результатов из деятельности, с широким использованием разнообразных методов оценки;

- аттестация должна дать полезную социально - психологическую, профессионально - деловую информацию для совершенствования работы аппарата и управления персоналом;

- характеристики на аттестуемого работника должны исключать субъективный, формальный, предвзятый подход;

- аттестацию не допустимо превращать в плохо организованный экзамен, нервующих людей, задевающих достоинство личности служащего, тем более превращать аттестацию в способ освобождения от работников по личным мотивам со стороны руководителя.

Для успешной организации и проведения аттестаций служащих необходимо учитывать следующие положения: планомерность и регулярность в проведении оценок; простота, ясность и четкость всех элементов аттестации; гласность проведения аттестации и ее результатов; сочетание количественных и качественных методов оценки; разработка и использование при аттестации единой нормативной базы; построение процесса аттестации на демократической основе; действенность аттестации как инструмент кадровой политики, принятие конкретных решений по аттестуемым кадрам.

**Политика в области социальной и правовой защищенности муниципальных служащих.** Органы местного самоуправления, их руководители, обязаны создавать надежные стимулы добросовестной, эффективной и полезной для населения района работы муниципальных служащих. Именно этому служит система социальной и правовой их защиты.

Социально - экономическая и правовая защищенность муниципальных служащих предполагает:

1. Повышение престижа труда муниципального служащего, которые должны не стыдиться, а гордиться своей профессией “чиновник“, “муниципальный служащий“.

2. Достаточно высокую (в сравнении со средней оплатой в районе), регулярно выплачиваемую зарплату, размер которой должен повышаться вместе с ростом квалификации, стажем работы, повышением в должности.

3. Создание благоприятных условий труда на рабочем месте обеспечение хорошо освещенным, отапливаемым и спланированным; обеспечение системой связи и транспортом; научной организацией труда.

4. Государственное страхование, гарантированное высокое пенсионное обеспечение, Создание системы социального обеспечения жизни муниципальных служащих и членов их семей.

5. Обеспечение служебной перспективы, которая реализуется через стабильность служебных отношений, через повышение квалификации, через право каждого работника на служебный рост.

6. Органы местного самоуправления заинтересованы в эффективной и качественной работе каждого своего работника, следовательно необходима система стимулирования каждого работать лучше, проявлять инициативу, ответственность, накапливать опыт и быть уверенным в объективной оценке своего труда и в соответствии со своей квалификацией должностным ростом.

7. Формирование внутренней и внешней благоприятной моральной и психологической обстановки, климата, среды деятельности. Проведение систематических мероприятий по созданию работоспособной команды с достаточно устойчивым психологическим равновесием. Создание положительного образа муниципального служащего через средства массовой информации, пропаганду, информацию о полезных и добрых делах и т.п.

#### **Деятельность по совершенствованию организации труда служащих**

Как известно работник эффективнее и охотнее работает в тех учреждениях, где имеется лучшая организация труда, где имеются благоприятные условия их деятельности по всем параметрам.

Важнейшим направлением в повышении эффективности работы аппарата является оптимальная организация труда муниципального служащего, которая преследует такие цели, как: добиваться максимальной эффективности, надежности, оперативности в работе аппарата; улучшение результатов деятельности органов местного самоуправления в целом и каждого работника в отдельности; обеспечение постоянного роста квалификации кадров, сохранение их работоспособности. Оптимальная организация труда муниципальных служащих района предполагает:

1. Рациональное разделение, регламентация, четкое разграничение полномочий и функций управления по вертикали и горизонтали, на этой основе определение оптимальных структур органов местного самоуправления, численности их работников.

2. Подготовка, утверждение и применение на практике типовых положений, нормативных документов о функциональных обязанностях структурных подразделений и должностей.

3. Разработка и принятие Реестра муниципальных должностей.

4. Введение наиболее эффективных систем, методов, приемов работы, планирования рабочего времени каждым работником.

5. Рациональная организация рабочих мест и служебных помещений, создание оптимальных условий труда и отдыха работника.

6. Механизация, компьютеризация труда муниципальных служащих, овладение каждым работником аппаратов умением пользоваться техническими средствами труда

7. Материальное и моральное стимулирование аппаратного труда, повышение квалификации кадров.

Разделение труда, разграничение функций управления, обеспечение четкой работы позволяет разработку Положений об отделах, службах, структурных подразделениях в которых должны быть сформулированы четкие цели, задачи и условия труда. При рационализации работы аппарата необходимо выявлять и по возможности сокращать трудоемкость выполнения основных и наиболее массовых, часто повторяемых операций, видов работ. Изучение и анализ использования рабочего времени муниципальными служащими позволяет выявить его потери и причины их порождающие, своевременно изменить, откорректировать формы и методы выполнения служебных обязанностей работников и функциональных задач аппарата. Эффективное использование рабочего времени, планирование и распределение его имеет большое значение для оптимальной организации труда муниципальных служащих.

#### **Контрольные вопросы к разделу 4**

1. Какова роль государственной кадровой политики на региональном уровне?
2. Раскройте сущность и содержание кадровой политики на муниципальном уровне
3. Покажите проблемы обеспечения эффективного содержания муниципальной кадровой политики
4. Каковы цели, задачи и функции кадровой политики на муниципальном уровне?
5. Каковы основные направления реализации кадровой политики на местах
6. Охарактеризуйте приоритеты в реализации кадровой политики муниципального образования
7. Уровни реализации кадровой политики: сущность и особенности
8. Как реализуется нормативное обеспечение кадровой политики?
9. Как осуществляется методическое обеспечение кадровой политики
10. Основные звенья кадровой работы, определяемые кадровой политикой
11. Каковы особенности политики работы с кадрами
12. Планирование и прогнозирование кадрового обеспечения
13. Политика отбора, подбора, приема и расстановки кадров
14. Основные положения и сущность муниципальной службы
15. Сущность политики учета, контроля и анализа движения муниципальных служащих
16. Политика работы с резервом кадров: формы и методы

## **5. Политика реализации стратегических моделей проведения изменений**

Согласно исследованиям ведущих бизнес - тренеров в России, можно выделить ряд стратегических моделей проведения изменений<sup>23</sup>:

**Модель управления проектами.** *Управление проектом* - сочетание людей, систем и методов, требуемых для координации ресурсов, отпущенных для выполнения заданий и достижения поставленных целей.

Проект этот подобен временному отделу. Есть структура, стабильная и рабочая. Вам необходимо потратить на изменения время и энергию определенных людей. Вы собираете людей из разных служб и с разными функциями. Чем обширнее изменение, тем представительнее должен быть проект. Критерий сбора - способность внести полезный вклад в разработку и проведение изменений. В этой модели успех изменения определяется четким формулированием целей, распределением обязанностей, установлением сроков, распределением бюджета; жестким контролем и компетентностью.

**Модель участия в управлении изменениями**, основанная на том, что чем больше человек задействован в разработке проекта, тем больше он заинтересован реализовывать этот проект (спланированное включение людей в инновационные изменения и их одобрение).

**Политическая модель проведения изменений.** "Данная модель утверждает: что бы вы ни делали, как ни старались, ни объясняли необходимость изменений, какие бы аргументы ни приводили, как бы ни вовлекали участников изменений в процесс разработки и претворения изменений, все равно будут существовать индивидуумы и целые группы, заинтересованные в том, чтобы оставить все как есть, или в изменениях другого характера, а ваши попытки изменений вызовут у них сопротивление и ощущение собственного проигрыша.

Политическая модель подчеркивает факт существования противоборствующих группировок внутри компании. И не важно, состоит группировка из человека или из сотни. Данная модель пробуждает к оказанию различных способов воздействия: социального и психологического, в том числе и к манипуляции.

Основные этапы – важнейшие операции разработки политического прогноза сценарий развития или общая логическая последовательность, согласно взглядам Ю. Рысева, отражены в таблице

---

<sup>23</sup> Н. Ю. Рысёв Правильные управленческие решения. Поиск и принятие. – СПб.: Питер, 2004 . - с.351.

Основные этапы операций по разработке политического прогноза<sup>24</sup>

Этапы	Процедуры	Характеристика
1. Предпрогнозная ориентация (программа исследования)	Идет уточнение задания на прогноз, анализируется характер прогноза, его масштаб, периоды упреждения, формулируются цель и задачи, рабочие гипотезы, определяются методы и сам процесс	Главная – анализ объекта исследования. Цель анализа – разработка прогностической модели, позволяющей получать прогнозную информацию об объекте
2. Построение исходной (базовой) модели	Выделение подсистем путем элементарного деления объекта либо структурное членение объекта по функциональным признакам	Построение модели прогнозируемого объекта методами системного анализа
3. Сбор данных прогнозного фонда	Методы прогнозного фонда: интуитивные (экспертные), формализованные, моделирования	Прогнозный фон – совокупность внешних условий к объекту
4. Построение динамических рядов показателей	Прогнозные модели - методами экстраполяции либо прогнозных предмодельных сценариев	Динамический ряд – ретро значений переменной объекта прогноза
5. Построение серии гипотетических (предварительных) поисковых моделей	К поисковым методам относят экстраполяцию, историческую аналогию, построение сценариев, аналитический метод и др.	Построение поисковых моделей методами анализа профильных и фоновых показателей с макс и мин значениями.
6. Построение серии гипотетических нормативных моделей прогнозируемого объекта	Методы построения: нормативного анализа с конкретизацией значений абсолютного, относительного оптимума по определенным критериям согласно заданным нормам, идеалам, целям	Цели и нормы должны быть реалистичными
7. Уточнение гипотетических моделей методами опроса экспертов	Уточнение гипотетических моделей прогноза методами опроса экспертов.	Достоверность прогноза – науч. достоверность, логич. доказательность, экспер. проверка, интуитивная очевидность
8. Разработка рекомендаций для решения в сфере управления	Сопоставление поисковых и нормативных моделей	Макс. учет прогностической разработки при принятии полит. решений
9. Разбор (экспертиза) подготовленного прогноза, рекомендаций	Доработка прогнозов и рекомендаций с учетом обсуждения и сдачи заказчику	
10. Предпрогнозная ориентация оценочная	Сопоставление материалов уже разработанного прогноза с новыми данными прогнозного фона и новый цикл	

<sup>24</sup> Н. Ю. Рысёв Правильные управленческие решения. Поиск и принятие. с. 250



В политической модели управления изменениями особенно важно осознавать содержание *портфеля властных навыков*<sup>25</sup>. Следует подождать, и ваша настойчивость заставит противников покинуть поле боя. Надо изматывать неприятеля; апеллировать к высшей власти; протяните "супостатам" руку; отправьте эмиссаров. Попросите ваших сторонников, которые пользуются уважением у оппонентов, провести разъяснительную работу; продемонстрируйте поддержку. Приложите усилия к тому, чтобы ваши люди принимали участие во всех решающих собраниях и не отмалчивались; уменьшайте видимые ставки. Производите изменения в тех областях, которые не представляют на данный момент интереса для влиятельных индивидов и групп; предостерегайте противников.

*Командная работа базируется на составляющих:* а) формальная структура компании, понимание роли каждого; б) распределение неформальных ролей; в) проведение групповых обсуждений, в том числе групповой поиск и принятие правильных управленческих решений; г) передача технической и управленческой информации; д) сосредоточенность каждого на нескольких декларируемых целях компании с одновременным пониманием исключительных задач каждого; е) личная совместимость.

*Основные характеристики любой организации,* отмеченные классиками менеджмента: ресурсы: люди, капитал, материалы, технология, информация; Зависимость от внешней среды; Горизонтальное разделение труда; Наличие подразделений; Вертикальное разделение труда; Необходимость управления (формализация структурных отношений).

#### **Распределение неформальных ролей членов команды:**

1. *Преданный работник.* Усердный, трудолюбивый, с организаторскими способностями и здравым смыслом. Готовым выполнять непривлекательную и неприятную работу.

2. *Председатель.* Самоуверенный человек, обладающий способностями управления, контроля, восприятия потенциальных вариантов и их объективной оценки.

3. *Добытчик ресурсов.* Энтузиаст, способный достать любые ресурсы, необходимые для работы команды. Ему интересно все новое.

4. *Организатор.* Коммуникабельный, динамичный индивидуум, способный вывести команду из состояния самоуспокоения и привести к эффективной работе. Также способен направить команду в русло поставленных целей.

5. *Генератор идей.* Обладает богатым воображением, интеллектом, знаниями, готов предложить нестандартное решение. Помогает команде изменить направление, если предыдущий подход оказался неэффективным.

---

<sup>25</sup> Тарасов В.К. Персонал технологии: отбор и подготовка менеджеров. – Л. с. 147

6. *Контролер-оценщик*. Он рассудителен, постоянно оценивает и анализирует работу команды. Способен исследовать множество сложных вариантов и тщательно выбрать тот, который будет наилучшим.

7. *Командный работник*. Восприимчивый человек, реагирующий на потребности людей и проявляющий заботу о духе команды. Может вмешаться и уладить разногласия и добиться позитивного вклада каждого члена команды в достижение целей.

8. *Завершатель работ*. Организованный, методичный, последовательный исполнитель, постоянно беспокоящийся за работу команды, обладающий способностью к контролю исполнения.

### **Концепция современной политики изменений субъекта (социальной, научно-технической и др.)**

1. Общая оценка ситуации в определенной сфере (структурно-ситуационный анализ и перспективы развития процессов).
2. Основные принципы политики субъекта
3. Выбор и реализация приоритетных ..... направлений политики
4. Финансово-ресурсное обеспечение реализации политики
5. Организационно-управленческая и информационная поддержка реализации политики (механизм управления сферой)

В реализации современной научно-технической политики, важно управленческое мышление в рамках реализации проблем приближения будущего. Они доступно нам через форму мышления, потому что будущее нельзя ни понять, ни тем более чувственно воспринять. И чтобы будущее появилось, нужна специальная интеллектуальная функция - мышление проектное. Рассмотрим данный тезис на примере формирования концепции политики развития региональной промышленности.

### **Необходимость и проблемы формирования политики развития региональной промышленности.**

В рамках экономической политики, проводимой в современном мире, выделяются две основные сферы политики развития промышленности. Это макроэкономическая политика по регулированию хозяйственных процессов на национальном уровне и это политика в промышленности, направленная на достижение конкретных стратегических целей на отраслевом и корпоративном уровне.

Национальная политика в промышленности включает комплекс мер государственного регулирования экономических процессов на отраслевом и корпоративном уровне для стимулирования инновационной активности, структурной перестройки экономики и экономического роста.

Обычно выделяют две модели политики в промышленности. Во-первых, это "жесткая" политика в промышленности, которая ставит своей целью создание и развитие отраслей экономики, определенных как

приоритетные; во-вторых, это "мягкая" политика в промышленности, ориентированная на содействие росту конкурентоспособности национальных компаний-производителей.

"Жесткая" политика в промышленности имеет ярко выраженные мобилизационные черты и предполагает:

- опору на бюджетное субсидирование и кредитование предприятий приоритетных отраслей;

- развитые механизмы косвенного субсидирования компаний за счет манипуляций с валютным курсом, регулирования цен на сырье и энергию, тарифов естественных монополий;

- протекционистский курс во внешней торговле, направленный на создание "тепличных" условий для национальных производителей и привлечение прямых иностранных инвестиций, мотивированных заинтересованностью в избежании высоких тарифов.

"Мягкая" политика в промышленности ориентирована на содействие росту конкурентоспособности национальных производителей, на поддержку инвестиционных проектов, позволяющих частному бизнесу повысить уровень эффективности. Проекты, поддерживаемые в рамках этой политики включают как инфраструктурные проекты, так и инновационные проекты.

Инфраструктурные проекты дают позитивный эффект не только для компании-инвестора, но и для компаний, условия деятельности которых улучшаются благодаря улучшению: а) транспортной инфраструктуры, б) информационной инфраструктуры, включая системы спутниковых и оптико-волоконных коммуникаций, в) образовательной и научно-технической инфраструктуры; г) инфраструктуры социальной и коммунальной по обеспечению жизнедеятельности населенных пунктов; д) инновационные проекты ориентированы на закрепление страны в перспективных нишах мировых рынков.

Основа принципов политики в разных сферах должна отражать национальный характер этой политики. Она должна строиться как на политике в данной сфере при тесном взаимодействии органов власти, представителей бизнес - и экспертного сообщества, так и ориентации ее на объективные потребности экономики.

*Принципы политики в сфере бизнеса* включают:

- поддержку инновационного и инвестиционного процесса мерами налоговой и кредитной политики;

- предоставление государственных заказов на высокотехнологичную продукцию и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок если рыночный потенциал финансирования соответствующих проектов недостаточен;

- предоставление инвесторам при реализации долгосрочных проектов, гарантий от неблагоприятного изменения экономического законодательства и цен, находящихся под контролем государства;

- стимулирование экспорта продукции путем обеспечения доступа к кредитным фондам, возврата части налогов, уплаченных на стадии производства продукции, и юридической поддержки экспортеров на внешних рынках и при прохождении процедур международной сертификации их продукции.

*Задачи политики в сфере бизнеса:*

- создание эффективных механизмов защиты национальных производителей от некорректных торговых практик конкурентов;

- развитие финансовой и банковской инфраструктуры, отвечающей потребностям бизнеса в кредитных ресурсах;

- совершенствование системы валютного регулирования в части, касающейся валютных операций национальных компаний, экспортирующих готовую продукцию и импортирующих сырье, материалы, оборудование и технологии;

- диверсифицированный подход к утверждению ввозных и вывозных таможенных пошлин, предполагающий льготный режим в отношении импорта критически важных видов сырья и оборудования и отмену экспортных пошлин на наукоемкую продукцию.

*Региональные аспекты политики в сфере бизнеса:*

- направления региональной политики в промышленности включают как принятие мер в сфере компетенции региональных органов власти, так и идентификация направлений совершенствования этой политики на национальном уровне;

- результаты региональной политика в промышленности отражаются в прямых оценках (повышение конкурентоспособности региональных производителей) и в косвенных оценках (рост благосостояния жителей региона и налоговой базы региональных бюджетов).

*К основным проблемным ситуациям при формировании новой политики в сфере бизнеса России можно отнести, во-первых, отсутствие мощных рыночных институтов поддержки диверсификации экономики; во-вторых, сохранение пассивной роли государства в реализации высоких технологий в России; в-третьих, термин “политика в сфере бизнеса часто воспринимается плохо если содержание политики на практике малоэффективно, то это дискредитирует любую политику; в-четвертых, сформулированная политика в сфере бизнеса лучше, чем индивидуальный лоббизм по проектам, полностью скрытым от общественной экспертизы и контроля, когда успешными оказываются не наиболее конкурентоспособные компании, не компании перспективных отраслей, а те, которые имеют мощный лоббистский потенциал.*

Под политикой в сфере бизнеса можно подразумевать, либо, набор конкретных проектов в сфере промышленности и инфраструктуры, отобранных государством на основании четких критериев и реализуемых бизнесом при содействии государства; либо, узконаправленные меры государства по развитию определенных отраслей (видов бизнес-деятельности); либо, реализуемые государством общеэкономические меры, способствующие развитию промышленности в целом.

Три главных *принципа новой политики в сфере бизнеса*:

- отталкиваться не от чиновничьих пристрастий и не от успешных отраслей за рубежом, а от потребностей отечественного бизнеса. Нужно помогать более активно расти тому, что уже себя проявило;

- активная, стимулирующая государственная политика в отношении одних видов бизнеса не должна осуществляться за счет других. Так, развитие обрабатывающих отраслей промышленности и высокотехнологичных производств не должно приводить к угнетению сырьевых.

- принципиально важным является корректное определение критериев отбора поддерживаемых проектов. Регламенты принятия решений должны быть предельно жесткими, прозрачными и не зависеть от собственных интересов чиновников. Нельзя допустить, чтобы вновь началась “раздача” бюджетных денег в соответствии с кулуарно отобранными приоритетами ради ускоренного развития отдельных отраслей. Это приведет лишь к потере средств и дискредитации политики.

Реализация названных принципов позволит избежать повторения ошибок других стран и собственных ошибок в проведении политики в промышленности, выразившихся в: а) доминировании «ведомственного подхода»; б) идеологии «догоняющего импортозамещения»; в) избыточном бюджетном перераспределении ресурсов между отраслями.

***Содержании конкретных мер новой политики в сфере бизнеса.***

**А. Направления выбора конкретных проектов:**

- цель этой группы мер промышленной политики – обеспечить прямое воздействие государства, нацеленное на тот или иной конкретный бизнес возник в четко заданные сроки, на конкретной территории;

Оценка экономической эффективности проекта должна происходить уже без участия государства, но вопросы территориального размещения и логистики снова требуют подключения государственных и муниципальных органов.

**Б. По направлению узконаправленных мер по развитию определенных видов бизнеса:**

- поддержка развития инфраструктуры, в которой нуждается бизнес, для чего следует постоянно изучать соответствующие заявки деловых

кругов на строительство железнодорожных, трубопроводных, автодорожных транспортных систем, сетей связи и пр.

- в сфере использования политики закупок в интересах развития промышленности необходимо: а) повышать уровень требований государственных заказчиков к закупаемой продукции в целях предоставления гарантированного спроса отечественным предприятиям, обеспечивающего им время для “подтягивания” качественных параметров их товаров до импортных аналогов; б) ужесточать контроль за инвестиционной деятельностью “естественных” монополий, путем расширения конкурсов на закупки оборудования, особенно отечественного производства; в) распространять практику электронных торгов;

- активное использование технического регулирования как элемента хозяйственной политики, Должен быть ужесточен механизм сертификации импортной продукции для предотвращения проникновения на российский рынок низкокачественных товаров и услуг;

- государству необходимо увеличить активность в создании / строительстве специальных инфраструктурных ячеек (например, технопарков) для последующего их использования внедренческими предприятиями, обладающими перспективными технологиями. Необходимо доленое финансирование малобюджетных инновационных проектов, поддержка инвесторов за счет предоставления гарантий, развитие лизинга уникального научного оборудования.

**В. По направлению развития мер общеэкономического характера:** *В сфере снижения административных барьеров* нужно продолжить курс на глубокую административную реформу по необходимости модернизации действующего законодательства в направлении установления персональной ответственности государственных и муниципальных служащих за допущенные в ходе контрольных и надзорных мероприятий нарушения.

*В сфере защиты прав собственности* нужно для защиты интересов добросовестных приобретателей установить универсальный срок исковой давности в три года по всем сделкам, а государство должно вносить необходимые уточнения в инвестиционное законодательство.

*В сфере антимонопольной политики* следует полностью устранить какие-либо запреты на объединение компаний, на создание холдингов. Сведения о таких слияниях должны направляться в антимонопольные органы в уведомительном порядке.

*В сфере прогнозирования.* Система государственного прогнозирования должна искать точки прорыва, преодоления нынешнего инерционного развития, определять будущие наиболее выгодные рынки, перспективы развития спроса и технологий, проводить анализ рисков и т.п. Она должна подсказывать, где нужно концентрировать ресурсы.

До последнего времени в отношении целей и методов промышленной политики не было консенсуса ни в политической, ни в бизнес-элите, что предопределяло на практике реализацию “стратегии минимальной активности государства” в этой сфере. Одновременное развертывание работ по реализации государством и бизнесом всех отмеченных выше мер – вполне возможно и насущно необходимо. Финансовые ресурсы возросли и у реального сектора, и у частного финансового сектора, и у государства.

Возникает потребность в **изменении акцентов в экономической и хозяйственной политике**, с тем, чтобы в конечном итоге и государство, и рынок пришли к гармоничному взаимодействию. Сегодня создалась такая ситуация, когда они не помогают друг другу, а выступают друг против друга. У нас пока государство и бизнес выступают не как сообщающиеся сосуды для решения единых задач, а как противники, стремящиеся доказать свое превосходство в реализации своих интересов.

В современной же зрелой рыночной экономике и развитых демократических институтах на основе теории компромиссов между государством и бизнесом выстраиваются четкие и гибкие отношения делового партнерства.

*Очевидно, для России очень важны пропорции в трансформационном и отраслевом подходе к проблемам развития промышленности. Лучшая поддержка всем отраслям промышленности возможна тогда, когда на законодательном уровне решены общие проблемы развития, четко прописаны механизмы и процедуры трансформационных изменений, поскольку особое решение проблем на узкоотраслевом уровне есть лишь временное решение.*

Главное заключается в том, что необходимо серьезнейшим образом *пересмотреть роль государства и его институтов в проведении промышленно-экономической политики.*

**Пассивная** роль политики в сфере бизнеса проявляется в том случае, если она ориентируется только на общий финансовый индикатор развития народного хозяйства. Из изложенного вытекает следующий важный вывод, что в связи с переосмыслением роли государства в рыночной экономике переходного периода необходимо *кардинально изменить концепцию государственной промышленной политики.*

Поэтому задачей государственной политики - *найти консенсус в реализации государственных интересов и создании наилучших условий для развития частного предпринимательства.* Это требует разработки законодательной и нормативной базы с ее четкой регламентация в формах предоставления.

## Контрольные вопросы к разделу 5

1. Основные модели участия в управлении изменениями
2. Основные этапы разработки политического прогноза сценарий развития - общая логическая последовательность
3. Основные технологии в политической модели управления изменениями
4. Формирование командной деятельности по управлению изменениям
5. Необходимость и проблемы формирования политики развития региональной промышленности
6. Основные проблемные ситуации при формировании новой политики в промышленности России
7. Содержание основных мер новой политики в промышленности
8. Место и роль государственной политики в промышленности в переходный период
9. Основные проблемы реализации политики в промышленности
10. Роль государства и его институтов в проведении промышленно-экономической политики в регионах
11. Особенности реорганизация и преобразование крупных и крупнейших промышленных предприятий на современном уровне
12. Особенности реализации активной и пассивной роли промышленной политики в регионе
13. Сущность стратегии реформации крупного российского предприятия в конкурентоспособного производителя
14. Практические проблемы разделения промышленной собственности и стратегия развития территориальных хозяйственных комплексов
15. Государственная политика в отношении промышленных предприятий с частной российской собственностью



## Заключение

Все времена функционирования политики как общественного феномена убеждают в ее технологичности. С чего бы она ни начиналась и чем бы она ни заканчивалась, в каких бы актах и действиях не проявлялась, она не существует вне форм, конкретных приемов, принципов и методов осуществления механизма борьбы за власть ее удержания и реализацию. Следовательно, технологичность политики так же естественна и необходима, как неизбежны она сама, само существование и функционирование публичной власти.

Формирование политической системы основано на выборе объекта, субъекта и политики (технологии) управления. Исходя из логического мировоззрения познания сущности явления философа Г.В.Ф. Гегеля, можно представить процесс политики управления, как всеобщее (В) свойство явления; процесс управления политикой, как особенное (О) свойство явления; процесс политического управления, как единичное (Е) свойство явления.

*Процессы реализации управления политикой (Е)* отражают **технологию**, процедуру политического воздействия государственных органов власти на общественную и хозяйственную жизнь (жизнедеятельность) общества.

*Процессы политического управления (О)* отражают **методы** политического воздействия государственных органов власти на общественную и хозяйственную жизнь (жизнедеятельность) общества.

*Процессы управления политикой (В)* отражают **стратегию** политического воздействия государственных органов власти на общественную и хозяйственную жизнь (жизнедеятельность) общества.

Можно выделить такие системы политического мировоззрения как:  
мировоззрение «политолога» Е - О - В;  
мировоззрение «обывателя» О - Е - В;  
мировоззрение «законника» Е – В – О;  
мировоззрение «бюрократа» В - В - В.

Мировоззрение «политолога» основано на последовательной логической цепочке восприятия процессов политического (публичного государственного и муниципального) управления *как технологии процедур политического воздействия (Е)*, управления политикой *как методов политического воздействия (О)* и политики управления *как реализация стратегии политического воздействия (В)*, то есть от изучения технологии, методов к формированию стратегического выбора форм политического воздействия.

**Политика управления**, как процесс, включает *механизм обеспечения политических интересов субъекта управления в управлении объектом воздействия*. Многообразие субъектов управления и объектов

управления определяет и многообразие и механизмов обеспечения политических интересов.

**Управление политикой**, как процесс, включает механизм выбора форм и методов воздействия субъекта управления на общество (его жизнедеятельность) в соответствии с принятой политикой его развития.

**Политическое управление**, как один из методов управления, включает механизм специфических приемов воздействия (например, административного воздействия при использовании административного властного ресурса, или система манипулирования, или система организации конкурентной разведки, или система бенчмаркетингового исследования, или система информационной поддержки, или система целевых приоритетов и т.д.).

Можно, на наш взгляд, отметить, что;

- политика - это способность отображения и формирования сферы влияния,
- руководство - способность обеспечения формирования среды,
- управление - способность формирования системы,
- менеджмент - способность обеспечения формирования и развития организации

### ***Рекомендуемая литература (основная)***

1. Акофф Р.Л. Планирование будущего корпорации: Пер. с англ. – М.: Сирин, 2002. – 256 с.
2. Алле М. Условия эффективности в экономике. Пер. с франц. -М.: Научн-изд. Центр "Наука для общества", 1998. - 304 с.
3. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Уч. пособие для вузов. –М.: Академ. проект; Культура, 2006. – 544 с.
4. Борисенков А.А. Политика – это руководящие решения // Социум и власть, № 4, 2007. – с. 32 – 38.
5. Васильев А.А. Муниципальное управление: Курс лекций. Изд. 4-е, перераб. и доп.- Н.Новгород: Изд. Гладкова О.В. 2004. - 454 с.
6. М. Вебер Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные сочинения. М., 1990. – с. 644.
7. Горбачев А.И. Теория и организация государственной службы: Альбом схем. М.: Изд-во РАГС, 2003. - 64 с.
8. Граждан А.Г. Теория управления: Учебник. М.: Изд-во РАГС, 2003.
9. Грин Роберт 48 законов власти. -Пер. с англ. - М.: Р- Классик, 2001.- 768 с.
10. Канетти Элиас. Массы и власть. М.: Изд. фирма «Ad Marginem», 1997. – 528 с.
11. Кириллов Л.Г., Емельянова Т.Э. Конструируем управление. - Челябинск: Полиграфич. Объед. "Книга", 2004. - 248 с.
12. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. – М., 2001. – с. 330.
13. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность: Пер. с англ.- М.: Дело, 1993. – с.240.
14. Некрасов В.И., Овчинников Г.П., Шишкин М.И. Политика и управление: сущность, содержание и реализация. – Екатеринбург – Ижевск: КнигоГрад, 2010. – 128 с.
15. Пушкарева Г.В. Политический менеджмент. – М.: Дело, 2002.
16. Справочник по политическому консультированию. Под ред. Д.Д. Перлматтера. – М.: КГ «ИМИЛЖ-Контакт»; ИНФРА-М, 2002.
17. Старцев Я.Ю. Система государственного управления: Политический анализ: Учеб. Пособие. - Екатеринбург, 2001. - 288 с.
18. Технологии в политике и политическом управлении /Амелин В.Н., Анохин М.Г. и др. РАГС при Президенте РФ. М.: 2000.

### ***2. Рекомендуемая литература (дополнительная)***

19. Грачев Г.В., Мельник И.К. Манипулирование личностью: способы и технологии информационно-психологического воздействия. - М.: Алгоритм, 2002.
20. Гришина Н.В. Психология конфликта. – СПб.: Изд-во «Питер», 2000.

21. Зимбардо Ф., Ляйппе М. Социальное влияние. – СПб.: Изд-во «Питер», 2000.
22. Ильясов Ф. Политический маркетинг: искусство и наука побеждать на выборах. М.: Има-пресс, 2001.
23. Лисовский С.Ф. Политическая реклама. – М.: ИВЦ «Маркетинг», 2000.
13. Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий. 4-е издание. - М.: SPSL- «Русская панорама», 2003.
14. Марченко Г.И. Имидж в политике. - М., Владос, 1997.
15. Марченко, Г.И. Проектирование и сценарирование в политике. - Самара, Изд-во СИПКРО. 2002.
16. Политический имидж: «секреты» манипуляции массовым сознанием. Спб.: АНО «ГЦРОС», 2000.
17. Принципы и практика политических исследований. – М.: РОССПЭН, 2002.
18. Рысёв Н.Ю. Правильные управленческие решения. Поиск и принятие. - СПб.: Питер, 2004. - 384 с.
19. Симонов К.В. Политический анализ. – М.: Логос, 2002.
20. Соловьев А.С. Политология: Политическая теория, политические технологии. М.: Аспект Пресс, 2000.
1. Тарасов В.К. Персонал–технология: отбор и подготовка менеджеров. – Л.: Машиностроение, 1989. – 368 с.
2. Щедровицкий П.Г. Думать - это профессия. Сборник интервью. - М.: ЗАО "Журнал Эксперт", 2000. - 96.
3. Шостром Э. Анти-Карнеги, или Человек-манипулятор, /Пер. с англ.. -Мн.: ТПЦ "Полифакт", 1992. - 128 с.
21. Фалмер Роберт М. Энциклопедия современного управления: В 5 т. /Пер. с англ. М.: ВИПКЭнерго, 1992
22. Blandin H., Lefébure T. Marianne le muette. Les politiques savent-ils communiquer? - Paris: Editions LPM, 2000.
23. Clamen M. Pratique du lobbying. – P.: Dunod, 2002.

## Приложение 1

### Мысли по П.Г. Щедровицкому

Лозунг для успешного продвижения: "Свобода, Компетентность, Корпоративность!" Используйте ресурс доверия - доверия друг к другу. Меньше зависти, обид и подозрительности. Человек - это система, превращающая подозрения в явь... Богатство образуется в процессе обращения товаров и услуг, а торговля суть его разновидности. Элементом создания стоимости оказывается не само знание, а способы его использования.

*Политик* придумывает слова для тех явлений, которые еще не оформились, для тех явлений, у которых пока нет имени. Политик - изобретатель образов будущего. *Политика* - это голос будущего в настоящем, а ее назначение - актуализировать образы будущего. Мы не умеем слушать голос будущего. А те кто нами управляет, не умеют с нами разговаривать и помогать этот образ выстраивать. *Политику* обязательно нужно иметь программу как фиксацию этих образов будущего на разных языках для разных слоев населения. *Политическая программа* - это очень специфическое образование, это, скорее, интерфейсы, образцы языков, на которых политик предполагает в дальнейшем разговаривать с разными социальными группами. Ушла эпоха политических лидеров, проходит эпоха политических партий, наступает эпоха политических программ.

*Богатство есть результат скорости обращения* общественных процессов. Чем быстрее крутятся эти процессы, тем больше вероятность того, что они дадут результат. *Нет ограничений, есть только «тюремщик в голове»*. Человек всегда рассматривается как система, превращающая кажущееся в явь. Для некоторых людей важна идея целостности нации путем возможности преодоления комплекса неполноценности за счет появления яркой личности, которая соберет всех для решения социально-политических и экономических задач. Это свойственно для многих стран, культур и в этом смысле должно анализироваться это как самостоятельный феномен. Так если *английский язык* - это язык действия, то *русский язык* (как часто, язык разговоров о будущем) в гораздо большей степени приспособлен ставить проблему, в силу многовариантности его формирования, множественности заимствований, определенной близостью к философским конструкциям немецкого и греческого языков.

Новое мышление можно назвать **межпрофессиональным**, потому что сегодня сложно организовать коммуникацию, взаимодействие между представителями разных профессий и специальностей. *Политика самообразования* сегодня понимается как выстраивание некого образа самого себя и формирования себя в соответствии с этим образом. Необходима так же система обучения и система подготовки управленческих кадров. В США на образование тратится до 280 млрд. долларов в год и на подготовку кадров тратится столько же. За подготовку кадров отвечают предприниматели, работодатели. И это две разные области, два разных типа денег.

## Приложение 2

### Основные прагматичные законы власти (по Грину Роберту)

№	Название закона
1	Никогда не затмевай господина
2	Не доверяй друзьям безгранично, научись использовать врагов
3	Скрывай свои намерения. Всегда говори меньше, чем кажется необходимым
4	Очень многое зависит от репутации - береги ее ценой жизни
5	Завоевывай внимание любой ценой. Старайся, чтобы люди зависели от тебя
6	Заставь других работать на себя и пользуйся результатами
7	Вынуждай людей подойти к себе, если нужно, используй приманку
8	Добивайся победы действиями, а не доводами
9	Инфекция: избегай невеселых, невезучих
10	Проявляйте иногда честность и щедрость, чтобы обезоружить жертву
11	Просьба о помощи, взывай к своекорыстию, но никогда к их милости, великодушию
12	Играй роль друга, действуй как шпион. Разбей врага полностью
13	Используй свое присутствие, чтобы приумножить уважение, честь
14	Поддерживай атмосферу непредсказуемости
15	Не строй крепостей, чтобы защитить себя: изоляция опасна
16	Знай, с кем имеешь дело: не наноси обиду кому не следует Ни с кем не объединяйся
17	Прикинься простаком, чтобы надуть простака: кажись глупее своей мишени
18	Используй тактику капитуляции: обрати слабости в силу
19	Концентрируй свои силы
20	Поступай как истинный придворный
21	Сотвори себя заново Держи руки чистыми
22	Играй на нуждах людей, создавая армию фанатических приверженцев
23	Приступай к делу без колебаний
24	Планируй все до самого конца. Добиваясь успеха, не показывай усилий
25	Контролируй все варианты: пусть другие играют картами, которые сдаешь ты
26	Играй на людских фантазиях
27	Знай слабые струнки каждого человека
28	Будь царственным на свой манер: веди себя как король и будешь принят как король
29	Овладей искусством управления временем
30	Презирай то, чем не можешь обладать: игнорирование - лучшая месть
31	Создавай незабываемое зрелище. Думай, что хочешь, но действуй как все
32	Мути воду, чтобы поймать рыбку
33	С презрением отвергай бесплатные обеды
34	Старайся не идти следом за великими. Порази пастыря - паства рассеется
35	Завоевывай сердца и умы окружающих
36	Обезоруживай и приводи в ярость с помощью эффекта зеркала
37	Проповедуй необходимость перемен, но не слишком увлекайся реформами
38	Ни в коем случае не кажись слишком совершенным
39	Не заходи дальше намеченной цели: побеждая, знай, когда остановиться
40	Обрети неопределенность формы

**ПОЛИТИКА и УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ:  
концепция становления и развития**

**Матрица основных организационно-экономических и социальных  
форм реализации политики субъекта**

Уровень хозсистемы	Инфраструктурные формы	Регулирующие и управляющие формы
<b>МАКРО- ЭКОНОМИ ЧЕСКИЙ</b> (включая отраслевой)	Инновационные внебюджетные фонды Инвестиционные фонды Информационная система инновации Эталонная база и система стандартизации, Сертификации Страховые компании Экспертные организации Система подготовки, переподготовки кадров	Совет по реализации политики Межведомственный совет по региональной политике Дирекция приоритетных программ Государственная контрактная система (Госзаказ) Налоговая служба Таможенная служба
<b>РЕГИО НАЛЬНЫЙ</b>	Инновационные фонды, банки Инвестиционные фонды, Информационная система инноваций; Фирмы посреднических услуг; Экспертные организации Консалдинговые компании Страховые компании	
<b>КОРПОРА- ТИВНЫЙ</b>	Внутрикorporативный банк, Рискосый фонд, Внутрикorporативный консалдинг, Информационная система, Фирмы гарантийных и посреднических услуг	
<b>ПЕРВИЧНОЕ ЗВЕНО</b>	Рискосый фонд Вспомогательные подразделения	Научно-производственный совет при директоре, Инновационные бригады Система стимулирования группового и индивидуального творчества

**ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

<b>Подходы</b>	<b>Методы</b>
Научный анализ и синтез: сущность, особенности	Расчленение целого на части; рассмотрение общих свойств предметов; явлений; классификация; формально – логический подход (доказательства, умозаключения; понятия; термины
Теоретический и эмпирический	Теоретический анализ - изучение фактов; построение теории; разработка методов исследования; эмпирический анализ
Три уровня анализа	Первый – изучение сущности политики как социального феномена; второй – теории политических явлений; третий – эмпирическое знание механизма
Процедуры	1) определение цели полит. анализа; 2) сбор данных об интересующем объекте; 3) анализ полученных данных, обработка, интерпретация; 4) обобщения и выводы
<b>Методы политического анализа (подход):</b>	
Общие методы исследования	Системный; социологический; культурологический; нормативно-ценностный; бихевиористский; антропологический; психологический; сравнительный; субстанционный (онтологический); исторический;
Общелогические методы	Индукции и дедукции; абстрагирование; восхождение от абстрактного к конкретному; сочетание исторического и логического анализа; мысленный эксперимент; моделирование; математический, кибернетический, прогностический подход
Эмпирические методы	Использование статистики; анализ документов; анкетный опрос; лабораторные эксперименты; теория игр; наблюдение, моделирование; компьютерное моделирование социально- политических процессов; политический анализ в теории управления



## ПОЛИТИЧЕСКИЙ МАРКЕТИНГ

**Концепция маркетинга в политике** есть отражение интересов общества в целях и содержании работы производителя политического товара (государства, партии), что является необходимым условием его устойчивого положения на политическом рынке.

Основные **маркетинговые технологии в политике** являются: 1) маркетинговые исследования политического рынка; 2) технологии по поддержанию коммуникаций в политической среде и формированию общественного мнения; 3) технологии формирования и поддержания позитивного имиджа субъектов политики; 4) технологии политического лоббирования; 5) технологии продвижения политического товара (законотворчества, нормотворчества; социальных проектов); 6) технологии избирательной компании; 7) технологии рекламной политдеятельности.

Выбор стратегии политического маркетинга зависит от факторов: а) от типа и уровня маркетинга, т.е. стратегия государственного и политического развития на разных уровнях власти; б) от внешних и ситуативных условий (досрочные выборы, политический кризис; в) от характера политического товара (маркетинг знаменитостей, политических кандидатов и самомаркетинг) со своими стратегиями и ресурсами; г) от внешних условий и этапа продвижения политического товара.

### Сопоставление маркетинга государственного и политического

Этапы маркетинга	Государственный маркетинг	Политический маркетинг
Субъекты маркетинговой деятельности	Государственные органы и учреждения всех уровней	Политические партии и движения, политические лидеры и т.д.
Объекты маркетинговой деятельности	Граждане, социальные группы, государственные и частные организации	Избиратели, социальные слои и группы, организации
Цели маркетинговой деятельности	Производство, распределение и продвижение государственных товаров и услуг	Производство и продвижение политического товара (партий, программ, лидеров)
Характер продукта	Государственные услуги и программы	Политические программы, идеи, лидеры, организации
Особенности рынка	Высокая монополизация, бюрократизация, более устойчивая структура (сегменты рынка постоянны)	Сильная конкуренция, подвижность сегментов рынка
Особенности маркетинговой деятельности	Долгосрочные и целевые программы; системность, повторяемость, доминирует модель функционирующего маркетинга	Краткосрочные программы «от выборов до выборов», доминирует модель форсированного маркетинга избират.

## Схематизация понятий власти

Группа понятий	Понятия, коннотирующие с понятием власти
Первая группа - <b>Понятийная</b>	<p>1. Власть коннотирует с понятием <i>порядка</i>. Она должна поддерживать всеобщий порядок жизни, однако существуют порядки, задаваемые не властью (порядок природный, социальный,</p> <p>2. Власть коннотирует с понятием <i>жизни</i>. Власть должна обеспечить продолжение жизни человеческого рода.</p> <p>3. Власть коннотирует с понятием <i>силы, насилия и принуждения</i> (она как возможность проведения своей воли вопреки воле других). Но сила не обязательно связана с властью, а может быть использована для производства или бесцельно тратиться</p> <p>4. Власть коннотирует с понятием <i>воли</i>, хотя она не обязательно противоречит воле других и может быть направлена на разное.</p> <p>5. Власть коннотирует с понятием возможности. Но возможности - не только возможности власти.</p> <p>6. Власть коннотирует с понятиями действия по ее удержанию, подержанию; по ее установлению; по захвату или разрушению власти</p>
Вторая группа - <b>Организационная</b>	<p>1. Власть коннотирует с понятием <i>права</i>: власть признается, оформляется; существует соглашение (гласное или негласное) по этому поводу; власть правит, выправляет. Однако, право (и его понятия) имеют собственную область существования, не сводимую</p> <p>2. Власть коннотирует с "<i>институтами</i>" - государством, семьей, религией. Но при этом понятие власти целиком не сводится к институтам, равно как и институты не сводятся к власти.</p> <p>3. Власть коннотирует с <i>иерархией</i> - пирамидальной организацией. Хотя можно найти примеры того, что власть может осуществляться не только в иерархической структуре.</p> <p>4. Власть коннотирует с социально оформленным и принятым <i>влиятием</i> (богатством - властью денег; мудростью или знанием - властью авторитета или исключительных знаний; особенностью, исключительностью или новизной - властью моды, кумиров, харизматических личностей, эзотерических культов).</p>
Третья группа - <b>Мистическая</b>	<p>1. Власть коннотирует с <i>потусторонним</i>. Нечто, нам непонятное и неподвластное (с которым мы ничего не можем сделать), может на нас произвольно воздействовать: судьба, Бог, духи, колдуны и пр.</p> <p>2. Власть коннотирует с понятием <i>природа</i> (природа, коллективное бессознательное, подсознательное, законы жизни, государства, толпы и пр.). Можно понять и изучить их законы, но мы не можем им противостоят: они сильнее нас.</p>
Четвертая группа - <b>Отношенческая</b>	<p>1. Власть коннотирует с отношениями <i>подчинения</i> (отношения раба и господина). Но в этом случае непонятны границы власти - что будет, если раб освободится, и как эти отношения изменяются? И в чем смысл существования такого рода отношений?</p> <p>2. Власть коннотирует со <i>стремлениями и мотивами</i> (страстью, инстинктом) к власти. Парадокс состоит в том, что человек находится во власти мотивов.</p>

*Учебное научное издание*

Некрасов Владимир Иванович  
Музлова Наталья Николаевна

**ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ УПРАВЛЕНИЯ:  
вопросы становления и развития.**  
Учебно-методическое пособие.

*Авторская редакция*

Подписано в печать 10.03 2018-Формат 60x84 1/16.  
Усл. печ.л. 6,9 Усл. изд. л. 5,6.  
Тираж 50 экз. Заказ № ,

Издательский центр «Удмуртский университет»  
426034, Ижевск, Университетская, д.1, корп. 4, каб.207  
Тел. /факс: +7 (3412) 500-295 E-mail: editorial@udsu.ru

ISBN 978-5-4312-0582-8

