
*Раззоков Баходур Хайтович,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры коммерческого права ТГУК*

ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТАДЖИКИСТАНА: В ПОИСКЕ НОВОЙ ПАРАДИГМЫ

В современных условиях формирования свободного гражданского общества и становления правового государства особое значение приобретает создание эффективного механизма социального управления, сердцевиной которого выступает государственное управление. Разграничение функции государства и общества, влияние рыночной экономики на функции государства предъявляют повышенные требования к качеству и состоянию последней, что связано с практической, деятельной стороной реализации функций государства. Мировая экономическая рецессия, переросшая в глобальный финансовый кризис, не только обуславливает усиление роли и места публичной организующей деятельности в обеспечении надлежащего функционирования национальной социально-экономической системы, но и со всей очевидностью предполагает научное переосмысление компонентов столь сложного феномена, каковым, бесспорно, представляется государственное управление. Не является исключением в этом отношении и проблема формирования современного понятийного аппарата для теории и практики последней в Таджикистане, сущность которой заключается в новом подходе к проблемам управления [1, 27-31].

Государственное управление, несомненно, - сложное социальное явление. Оно многоэлементно, многоаспектно и многомерно. И в наши дни, когда в научных кругах продолжают серьезные размышления вокруг содержания управленческой деятельности государства, было бы просто легковверно не обратить на них внимание. Ведь в них, по сути, речь идет о принципиальных подходах – придании государственному управлению такого потенциала, который позволил бы ему стать надежным и опережающим инструментом обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны. Былая дискриминация публичной администрации привела к потере обществом управляемости, повлекшей за собой необратимые негативные последствия, которые государство по своей природе и социальному предназначению не должно было допустить. Отрадно, что крайние суждения и оценки все более сменяются осознанием социальной ценности государственного управления, разумным использованием его организационного потенциала во благо развития общества [2, 9].

Новая природа государственного управления, его теория и идеология возрождаются на принципиально иных социально-экономических основах. Переход к рыночной экономике, формирование правового государства, конституционное закрепление принципа «разделения властей», существенное изменение формы прав-

ления, официальное признание самостоятельного значения местного самоуправления предопределяют качественно иное видение места и роли государственного управления в Республике Таджикистан, объем его содержательных составляющих. Новой постановке вопроса во многом способствует также введение в науку и практику в качестве самостоятельной политико-правовой категории понятия «исполнительная власть».

В раскрытии понятия «государственное управление» и на его основе всего богатства соответствующего научного знания важное значение принадлежит толкованию обеих их составных частей – «государственное» и «управление». Поднятая проблематика в социальном смысле, как известно, традиционно является предметом интереса не только юристов, но и философов, политологов, экономистов, историков, специалистов многих других отраслей гуманитарного знания. Не вдаваясь в перипетии многолетней дискуссии о понятии, содержании и определении управления, остановимся на итоговых обобщающих выводах. Уже долгие годы большая часть представителей юридической науки (преимущественно ученые-административисты) характеризуют управление через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных формах [3,13]. Причем смысл такой деятельности просматривается в совершении действий административного свойства, направленности на исполнение законов, создании и реализации правовых актов, проведении организационных мероприятий. В отдельных научных работах сущность государственного управления определяется посредством термина «воздействие», которое, по мнению сторонников данной позиции, указывает на главное в управлении – «момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей» [4, 23]. Сохраняет силу, по всей видимости, мнение еще одной группы специалистов, озвученное в начале 70-х г. прошлого века, которое характеризовало управление как «отношение», входящее в систему общественных отношений. При этом утверждалось, что управление представляет собой особое отношение в человеческой жизнедеятельности – это отношение вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю (власть и подчинение) [5,12].

Достаточна ли констатация известных академических позиций для понимания сущности управления в социальном смысле? В научных кругах все убедительнее звучат призывы к выработке новой парадигмы управления с учетом современного уровня развития общества [6,58]. Постановка вопроса является своевременной и насущно необходимой. Представляется, что при ее разработке следует учесть все значимые и устоявшиеся достижения управленческой мысли. Наиболее конструктивную и универсальную позицию при определении понятия «управление» сохраняет кибернетика, трактующая его как перевод системы в заданное состояние [7, 19]. Тем не менее, нельзя не признать, что она все же носит общий характер и нуждается в некоем «духовном» насыщении содержания, чему могут послужить новые конституционно-правовые ценности, возводящие человека, его права и свободы в ранг высшей ценности. Конституционные нормы в данном случае служат методологическим ориентиром выработки нового режима взаимодействия в субъектно-объектных отношениях, опирающегося на признание за объектом управления

огромного созидательного и креативного потенциала. Изложенная исходная посылка позволяет скорректировать распространенное представление об управлении как «воздействии на сознание» в сторону «влияния на поведение, деятельность» объекта.

В обществе, как известно, имеют место различные виды деятельности, связей и отношений, каждая из которых имеет свое специфическое внутренне содержание и внешнее выражение. Специфично, в этом смысле, и управление, его реально действующее, побуждающее, изменяющее, преобразующее влияние. Ведь, как справедливо замечает Г.В. Атаманчук, «управление существует тогда, когда некий субъект ...чему-то придает новое направление движения и развития» [8, 31]. Действительно, во многих процессах может быть деятельность (весьма объемная), могут быть отношения (порядком прочные), может быть воздействие (довольно жесткое), но если нет направления, ориентирующего на какую-то цель, то нет и управления. В известном смысле можно сказать: управление – это направляющая деятельность, отношение и воздействие. Следовательно, управление в социальном смысле можно обозначить, на наш взгляд, как направляющее влияние на деятельность объекта для его перевода в иное качественное состояние посредством мотивации желаемой поведенческой модели.

Анализ понятийного аппарата управления и государства позволяет подступиться к современной природе государственного управления. Действительно, последний задает тон всей системе социального управления, что объясняется некоторыми только ему присущими свойствами. Прежде всего его отличает наличие государственной власти, что определяюще влияет на характер этого вида управления и единодушно выделяется во всех исследованиях независимо от различий в трактовках. В указанных работах государственная власть традиционно характеризуется через категорию «подчинения» одной стороны властеотношения другой, всех членов общества - воле одного лица, ограниченной группе лиц либо господства людей над людьми [9]. На современном этапе сформировалась еще одна точка зрения. Авторы альтернативной позиции, не отрицая связи власти с официальным насилием, вместе с тем обращают внимание на ее управленческий аспект. Например, один из основателей американской социологической школы – Н.Смелзер природу власти видит в способности общественного субъекта к одновременному проведению своей воли и мобилизации потенциала общества на достижение поставленных целей [10, 525].

Государственная власть – категория, прежде всего, юридическая и прямо закреплена в конституционных нормах. Однако законодательство Таджикистана не содержит ее легального определения, она используется исходя из различного её восприятия. Преимущественное понимание государственной власти в Конституции Таджикистана заключается в осмыслении ее как совокупности полномочий и правовых возможностей государства оказывать влияние на общественные отношения с целью их упорядочения и развития. Поэтому опора лишь на «силовую» трактовку последнего не охватывает всю палитру проявлений столь многогранного общественного явления. Несмотря на то, что конституционные нормы (например ст.14 Конституции Таджикистана) расширяют горизонты теоретико-правовых изысканий рассматриваемого понятия, в современных исследованиях внимание в

основном сосредоточено на обосновании механизмов реализации и устройства государственной власти.

Нам представляется, что государственная власть, сохраняя в своей основе силовое составляющее, с учетом уровня развития гражданского общества все более выступает средством мобилизации человеческого потенциала, консолидации социальных сил, регулирования общественных отношений, важнейшим фактором обеспечения порядка и процветания, реализуемых посредством механизмов управления.

В настоящее время можно выделить, по крайней мере, три понимания государственного управления: широкое, узкое и специальное. В широком смысле государственное управление понимается как деятельность всех ветвей власти по организованному воздействию на общественные отношения. В данном случае речь идет обо всех государственных органах, осуществляющих единую государственную власть [11,18].

В узком понимании государственное управление характеризуется как исполнительная деятельность, связанная с осуществлением непосредственного руководства в экономической, социальной и административно-политической сферах [12, 34]. Этот вид деятельности осуществляется специально создаваемой в этих целях группой органов, чаще именуемых государственной администрацией. Специальная же трактовка базируется на классическом определении и охватывает управленческое воздействие на объекты государственной собственности [13,9]. К этому пониманию тесно примыкает позиция отдельных ученых, ограничивающих государственное управление рамками «государственно-аппаратной среды» [14,14].

Расширительное толкование государственного управления ведет к его растворению между всеми государственными органами и, таким образом, к затушевыванию специфики административной деятельности исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Специальный подход, наоборот, неоправданно сужает пределы проявления управленческой деятельности государства, которая отнюдь не ограничивается лишь управлением государственной собственностью. Для обозначения последней более приемлемо использование понятия «государственный менеджмент», которое все более активно входит в научный и нормотворческий оборот. «Аппаратное» же проявление организующей деятельности государства наиболее ярко выражает термин «административное управление».

Кстати, впервые в административной практике Таджикистана государственное управление нашло официальное закрепление. Так, в прилагаемом глоссарии к указу Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 г. №1713 «Об утверждении стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан» оно определяется как «практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу» [15].

В легитимном определении внимание акцентируется на практическую сторону деятельности государства, что склоняется к узкой трактовке рассматриваемого понятия. С учетом изложенного более перспективной представляется позиция ученых-административистов. Она дает возможность признать наличие особой

разновидности государственной деятельности, реализуемой посредством отдельной группы публичных органов, составляющих исполнительную ветвь государственной власти.

Последние годы взамен понятия «государственное управление» некоторыми специалистами зачастую используется понятие «государственное регулирование». Конечно, это не простая игра слов, скорее происходит более глубинное переосмысление исследуемого явления. Но при этом создается впечатление, что речь идет о каких-то антиподах, хотя, как совершенно верно замечено в научной литературе, государственное управление по юридической сути есть не что иное, как публичная регулирующая деятельность [16, 34]. Поэтому различение рассматриваемых понятий в значительной степени условно, ибо, управляя, государство регулирует, а регулируя, управляет.

Расставляя акценты, связанные с характеристикой управленческой деятельности государства, есть резон добавить еще одно замечание практического плана. Таджикистан – государство, вышедшее из огня Гражданской войны. Жизнь неоднократно испытывала таджикское общество на прочность и усвоение уроков истории. Благодаря реализации при содействии миссии наблюдателей ООН и поддержке стран – гарантов (прежде всего России и Ирана) комплекса мер организационного характера удалось успешно завершить реинтеграцию военных подразделений ОТО в правительственные силовые структуры, что намного снизило «градус» военизованности общества.

Тем не менее, следует признать, что факторы, предопределяющие устойчивое развитие, все еще окончательно не сложились, что требует, с одной стороны, консолидации таджикского общества, а с другой – мобилизации административного потенциала на решение судьбоносных, прорывных задач. С учетом традиционного патерналистического характера восточных цивилизаций, государственному управлению Таджикистана, в отличие от западных режимов, на наш взгляд, полезна большая жесткость исполнительно-распорядительной деятельности и повышенная ответственность представителей публичной власти.

Таджикское общество как составная часть восточной цивилизации, устроено на консервативных началах. Социальный стереотип Востока весьма емко охарактеризовал известный таджикский философ А.А. Шамолов: «Традиционное таджикское общество регулируется конкретной исторической традицией. Сохранение традиции является в нем более высокой ценностью, чем развитие. Поэтому наш народ всегда стремится сохранить в неизменном виде социокультурные устои общества» [17,14].

В восточных обществах жесткость, являясь основой дисциплины, благотворно влияет на укрепление законности, результативности управления и выступает определяющим фактором спокойствия и мирной жизни людей. Так, обобщая опыт государственной машины на Востоке, Н.А. Иванов и Л.С. Васильев верно уловили ее главную характерную черту, которой была присуща крайняя функционализация человека, ибо «ничто не имело значения, кроме беспрекословного исполнения приказа» [18,27].

Следовательно, жесткость в государственном управлении предопределяется фундаментальными устоями жизни общества. Однако с учетом нынешнего уровня развития общества оно должно строиться строго в рамках закона и не ущемлять естественные права человека. Его опорой выступают эффективность и справедливость публичной власти при понимании под эффективностью оптимального расхода ресурсов на достижение определенного результата, а под справедливостью - равенство прав граждан, что наглядно подтверждает поучительный опыт ряда азиатских стран. Жесткость отнюдь не равнозначна жестокости. Нам представляется, что в современной «рациональной» интерпретации жесткость в управлении прежде всего предполагает строгое исполнение норм законов, повышенную ответственность государственных служащих, активную деятельность государства в распределении и перераспределении национального дохода, недопущении чрезмерной имущественной дифференциации социальных слоев, действенном контроле за соблюдением «правил игры» на рынке.

Таким образом, лишь переосмысление содержания составляющих государственного управления позволяет нам уяснить его современную природу, где определяющее значение имеет современная интерпретация содержания государственной власти, базирующаяся на положении конституционных норм, которое подводит к выводу, что сущностью государственного управления Республики Таджикистан является направляющее влияние органов исполнительной власти на деятельность и поведение управляемых объектов, осуществляемая согласно законодательству, с целью удовлетворения материальных и духовных потребностей общества и перевода его в иное качественное состояние.

Управленческая миссия государства обусловлена его природой и назначением в любом организованном обществе. Она необходима для устранения дезорганизации и конфликтов, повышения организованности системы, сохранения её качественной организации, нейтрализации внешних и внутренних негативных факторов. Организационная деятельность государства не утрачивает своих специфических качеств и в условиях развития рыночных отношений, сокращения государственного сектора и развития частного предпринимательства, ибо сохраняется потребность в твердой исполнительной государственной власти. При этом, естественно, происходит известное изменение в механизме использования управленческих «команд» за счет смягчения их наиболее жестких вариантов, усиления инструментов регулирования, развития демократических начал в государственном управлении. Необходимость последнего обусловлена, к тому же, сущностной характеристикой Республики Таджикистан как социального государства, а также осуществлением руководства общественным развитием, которое реализуемо не иначе, как посредством практического каждодневного управления социально-экономическими процессами.

В условиях рыночной экономики государственное управление, на наш взгляд, представляет собой синтез прогноза и планирования, формирования и организации выполнения проектов на основе широкого использования программно-целевых и индикативных методов прогнозирования, определения приоритетов социально-экономического развития в неразрывном единстве с формированием системы экономических регуляторов. Посему восприятие и применение преимущественно

иерархических правил не может рассматриваться в качестве единственно приемлемого инструмента повышения эффективности управления.

В государственном управлении приоритетно значим выбор темпов и основных направлений перемен. Нам надо знать, что в тот или иной исторический момент надо отметить, отбрасывать как ненужное, тормозящее, и из чего созидать будущее, какие для этого использовать «компоненты». Необходимо найти «болевые узлы», определить главные направления, магистральные линии перемен. Соблюдение этих требований может действительно превратить управление в мощную движущую силу функционирования государства и устойчивого развития общества при правильном осмыслении места и разумном использовании потенциала исполнительной власти.

Список использованной литературы:

1. Раззоков Б.Х. Идораи давлати дар Чумхурии Тоҷикистон: проблемаҳои ҳуқуқи назария ва амалия. -Душанбе, 2007.
2. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. -М., 2005.
3. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. -М., 1989.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. -М., 1997.
5. Попов Г.Х. Проблемы теории управления. -М., 1970.
6. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. -М., Ростов н/Д., 2007.
7. Берг А.И. Кибернетика - наука об оптимальном управлении. -М., 1964.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. -М., 2004.
9. Вебер М. Избранные произведения. -М., 1990. С.12; Маркс К, Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т.21. М., 1957. С.311-312; Ленин В.И. Государство и революция //Полн. Собр. Соч. Т.33. С.211-219; Бакунин М.А. Государственность и анархия. -М., 1989 и т.д.
10. Смелзер Н. Социология /Пер. с англ. -М., 1992.
11. Чиркин В.Е. Государственное управление. -М., 2001.
12. Козлов Ю.М. Административное право. -М., 2005.
13. Рыжов В.С. К вопросу о соотношении управления, исполнительной власти и государственного управления / Труды Московской государственной юридической академии: Сборник статей №5. -М., 1999.
14. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права //Государство и право. 1997. №11.
15. Решения Президента и Правительства Республики Таджикистан. 2006, март. Ст.1713.
16. Козлов Ю.М. Административное право. -М., 2005.
17. Шамолов А.А. Социокультурная традиция и модернизация таджикского общества /Традиции и процессы демократизации в Таджикистане. Материалы респ. науч. семинара (21-22 июня 2010 г., г.Душанбе) – Душанбе, 2010.
18. Феномен восточного деспотизма. Структура управления и власти. -М., 1993.

Раззоков Б.Х. Природа государственного управления Таджикистана: в поиске новой парадигмы

Б.Х. Раззоков

Природа государственного управления Таджикистана: в поиске новой парадигмы

Ключевые слова: государство, управление, гражданин, право, жесткость, государственная власть

Статья посвящена поиску современной парадигмы государственного управления. Анализируя различные академические воззрения на сущность рассматриваемого социального явления, автор приходит к выводу, что лишь переосмысление содержания его составляющих позволяет нам уяснить его современную природу. В статье обосновывается авторская концепция государственного управления, базирующаяся на конституционных положениях, признании креативного потенциала объекта управления и учете реалий современного Таджикистана.

B.Kh. Razzokov

The Nature of State Governance in Tajikistan: In Search of a New Paradigm

Key words: state, governanse, citizen, law, rigidity, state power

The article is devoted to a search of a modern paradigm of state governance. Analyzing various academic views on the nature of the social phenomenon under consideration, the author comes to the conclusion that only a recomprehension of the contents of its constituents affords us to ascertain its contemporary nature. In the article the author's concept of state governance is substantiated being based on constitutional provisions, recognition of a creative potential of the object of governance with the realias of modern Tajikistan being taken into account.