

## ВЛАСТЬ КАК ПРЕДПОСЫЛКА УПРАВЛЕНИЯ

Е. Г. Иншакова

*Воронежский государственный университет*

## POWER AS A PRECONDITION OF GOVERNANCE

E. G. Inshakova

*Voronezh State University*

**Аннотация:** рассматриваются вопросы соотношения власти и управления. Предпринята попытка осмысления основного предназначения власти, которая создает условия для возникновения и существования управления. Подчеркивается, что отсутствие надлежащего управления приводит к кризисным состояниям, конфликтам, социальной напряженности, и чаще всего в этом виновата именно власть. Субъект власти приобретает общественный смысл, когда превращается в субъект управления и становится звеном в реализации закономерностей общественного развития.

**Ключевые слова:** власть, общественные потребности, ресурсы власти, управление.

**Abstract:** the issues of correlation of power and control are considered. An attempt has been made to comprehend the main purpose of power, which creates conditions for the emergence and existence of management. It is emphasized that the lack of proper management leads to crises, conflicts, social tensions, and most often it is the authorities who are to blame. The subject of power acquires social meaning when it turns into a subject of control and becomes a link in the implementation of the laws of social development.

**Key words:** power, social needs, power resources, management.

«Наверху» говорят о разных идеалах, ценностях и целях, в «середине» к ним относятся с иронией, ибо знают цену словам, «внизу» живут по существующим условиям и вообще не интересуются тем, кто, где и что «глаголет».

*Г. В. Атаманчук*

Власть оказывает существенное влияние на устремления людей. Сталкиваясь с ней на каждом шагу, человек невольно пытается постичь это сложное явление, стремится понять, что является ее основным источником, а также осмыслить, каковы ее форма и содержание. Власть представляет в обществе не только формальный авторитет, но и огромную, практически действующую силу, во многом определяющую судьбу человека.

Власть – категория «человеческая». Власть – явление, имманентно присущее человеческому коллективу (всех членов общества или отдельных представителей, «власть публики» со собственными ей специфическими признаками,

формами и принципами организации и функционирования<sup>1</sup>), объективно нуждающаяся в общем руководстве (категория руководства<sup>2</sup>). Она осознается людьми, заставляя их подчиняться воле других, ибо за этим стоит возможность принуждения<sup>3</sup>. При этом Ю. Е. Аврутин отмечал нелепость отрицания проявлений власти в процессе подчинения воли одного из субъектов и неправильность сведения сущности властных

<sup>1</sup> См.: Разграничение предметов ведения и полномочий в системе публичной власти : учеб. пособие для магистратуры / под ред. А. М. Осавелюка. М., 2021. С. 27.

<sup>2</sup> См.: Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. С. 58.

<sup>3</sup> См.: Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти : монография. М., 2019. С. 61.

отношений только к произволу и принуждению, хотя для подобного сведения их к насилию есть конкретные основания. Власть становится неполной, когда субъект не достигает поставленных целей. Такой недостигнутый результат порождает большие трудности, связанные с преодолением сопротивления других людей, свидетельствуют не об успехе власти, а о ее ущербности. И не вполне понятно, почему вовлечение людей к достижению общественно значимых целей должно осуществляться только на основе принуждения и насилия<sup>4</sup>.

Существуют объективные основания возникновения власти. Во-первых, дифференциация людей по различным признакам (уровню развития, психическим и физическим особенностям). Далее следует отметить способы функционирования, на основе которых они взаимодействуют между собой. И в-третьих, необходимо обратить внимание на различные формы и методы деятельности, когда одни признают верховенство воли других и в соответствии с этим совершают конкретные действия-поступки, создают или изменяют свою жизнь.

Истоки возникновения властеотношений оказывают мощное влияние на понимание феномена «власть». Их сущность не может сводиться только лишь к насилию и принуждению, ибо привлечение людей к достижению общественно значимых целей с опорой на принуждение выступает крайней мерой<sup>5</sup>. Властеотношение состоит из субъекта, объекта и содержания. Во взаимодействии этих трех составляющих можно увидеть отношение объекта к властным требованиям, содержание воздействия субъекта на него (какие конкретно управляющие воздействия он призван формировать для жизнеобеспечения управляемых объектов)<sup>6</sup>. В случае отсутствия связи между ними теряет смысл и само управление как объективно существующее явление, ибо в обществе те или иные закономерности проявляются не стихийно, а прежде все-

го через определенный механизм их познания и использования<sup>7</sup>. Причем в управлении реализуется особое воздействие. Речь идет прежде всего о практическом целеполагании, предопределяющем его результаты. Для реализации различных целей необходима организация, распределение функциональных ролей (реальном влиянии субъекта на объект). И последнюю – регулирующую – роль управления (в рамках целеполагания и дальнейшего взаимодействия) сложно переоценить. Здесь можно проследить связь управления и различных социальных норм, а также роль управления в обеспечении практического действия таких регуляторов.

Субъекты власти зачастую рассматриваются вне взаимосвязей с управлением. Когда же субъект власти превращается в субъект управления и становится важным звеном (обязательным и ответственным) в реализации общественных закономерностей? Благодаря этому он приобретает общественный смысл и органично вписывается в процессы жизнедеятельности всего общества. Субъекты власти превращаются в субъекты управления в том случае, когда весь потенциал направляют на реализацию актуальных и эффективных управляющих воздействий, и состояние общества будет свидетельствовать о том, что они выполняют свое основное предназначение – служат общественным интересам.

Вызванное к жизни объективными условиями существования людей и реализующее ее основное предназначение по управлению, власть как естественно-общественное явление наделяется способностью владеть, пользоваться и распоряжаться различными ресурсами, необходимыми для жизнедеятельности общества и направляемыми впоследствии на удовлетворение его потребностей. Посредством реализации прямых и обратных связей происходит накопление ресурсов и обеспечивается нормальное существование общества, укрепляется власть<sup>8</sup>. Причем без учета таких связей невозможно управление в демократическом обществе. Реакция общества на различные действия органов государства зачастую изменяет управленческие решения. Обратное воздействие тоже в каком-то смысле рассматривается как управ-

<sup>4</sup> См.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2020. С. 75.

<sup>5</sup> См.: *Аврутин Ю. Е.* Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / вступ. ст. Ю. Н. Старилова. СПб., 2017. С. 87–91.

<sup>6</sup> См.: *Атаманчук Г. В.* Управление : всегда есть варианты. М., 1999. С. 84.

<sup>7</sup> См.: *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М., 1972. С. 8.

<sup>8</sup> См.: *Атаманчук Г. В.* Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). [Серия: «Об управлении : избранное» : в 6 кн. Кн. 3]. М., 2018. С. 21, 84–86.

ление<sup>9</sup>. Путем обратной связи управляющая система получает информацию о состоянии объекта. Не осведомившись, что с ним происходит, эффективно управлять им не получится. По другим векторам она воздействует на объект, управляет им, без него также управлять невозможно<sup>10</sup>. Проблемы возникают тогда, когда слишком много ресурсов власти уходит на обеспечение ее функционирования. За такое «потребление» в конечном счете приходится платить слишком высокую цену: нарастает социальная напряженность, возникают конфликты, экономические кризисы.

Широко используемые обратные связи позволяют функционировать различным общественным институтам и обеспечивать согласованную управленческую деятельность на всех иерархических уровнях системы<sup>11</sup>.

Следует особо подчеркнуть, что не всегда осознавалось значение управления, и не всегда оно осуществлялось надлежащим образом, поэтому победы чередовались с поражениями, культурные взлеты завершались упадками, слабые подчиняли сильных, а сильные саморазрушались, богатые превращались в бедных. За уровень управления всегда приходилось платить: относящиеся к нему с уважением (в части совершенствования, почитания) оказывались в выигрыше (или «на поле брани или в мирном труде, или в развитии экономики и духовности, или в иных вопросах человеческой жизни»<sup>12</sup>); игнорировавшие управление ссылались на его стихийность и подверженность роковому влиянию или потусторонним силам, «превращали в прах великие достижения человеческого таланта, обращившись для общества бедствиями и утратами»<sup>13</sup>. В управленческой деятельности переплетено почти все многообразие жизни человека: его психика и техническая работа, внутренние побудительные мотивы и внешние принудительные регуляторы, интерес и информация, творческие способности и физические усилия,

научные знания и собственный опыт, интуиция и математический просчет, правовое регулирование и свобода поиска, современный компьютер и грамотность, космические системы связи и умение слушать и слышать друг друга, навыки командовать и стремления подчиняться<sup>14</sup>.

Думается, все происходящее в области управления оказывает на людей и активное педагогическое влияние. Существует ничем не обоснованное мнение о том, что педагогический процесс (обучения и воспитания) завершается где-то к 18 годам, в лучшем случае – в момент окончания вуза, а дальше человек уже живет с «багажом», который приобрел к этому времени. На самом деле педагогический процесс для каждого человека продолжается до самой его смерти, и особенно активно происходит в период его активной трудовой деятельности<sup>15</sup>.

Противоречия и трудности с многогранными результатами начинаются при определении объема, предметного состава и способов использования средств, направляемых на обеспечение функционирования субъектов власти. Выбор остается за ними, и все упирается в их нравственные и ценностные ориентации<sup>16</sup>. Следует отметить, что произошел огромный разрыв между сущностью власти как общественного явления, связанного с жизнедеятельностью общества, с идеологией и психологией субъектов власти. Более того, властные субъекты зачастую отступают от правды и справедливости, от свободы для людей и ответственности перед людьми, что неизбежно отражается на уровне управления общественными процессами и на уровне управляемости в обществе. Таким образом, уровень духовных, нравственных и интеллектуальных параметров субъектов власти имеет определяющее значение. Воспроизводя культуру общества, власть и управление определяются этой культурой и напрямую зависят от нее<sup>17</sup>.

Необходимо, чтобы интересы субъектов власти-управления и управляемых объектов совпадали. Только тогда объективно обусловленные управленческие решения будут субъективно обоснованными и, как следствие, социально эффективными. Существующий огромный разрыв между ними в конечном счете изнутри ос-

<sup>9</sup> См.: Чиркин В. Е. Основы государственного и муниципального управления : учебник. М., 2022. С. 15.

<sup>10</sup> См.: Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2019. С. 8.

<sup>11</sup> См.: Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. М., 2021. С. 48.

<sup>12</sup> Атаманчук Г. В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М., 2002. С. 6.

<sup>13</sup> Там же. С. 10.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 5–10.

<sup>15</sup> См.: Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). С. 300–301.

<sup>16</sup> Там же. С. 92–93.

<sup>17</sup> См.: Там же. С. 102–104.

лабляет государство, поскольку сведение сути управления к принятию решений, зависящих исключительно от воли субъектов власти, является заблуждением и приводит к плохим результатам. Выраженная в них сила и активность субъекта управления должна в итоге освоить запросы и закономерности управляемых объектов и воспроизвести их в таких решениях. Более того, «когда государству следует принять непопулярное для общества решение, вся незыблемость и привлекательность установленного правового порядка вмиг рушатся, а государственное решение принимается с помощью “демократической силы”, содержащей в своем арсенале средства политико-правового принуждения»<sup>18</sup>. Вовлеченность населения в принятие решений повлияет на качество управления, повысит гражданскую активность, сделает их принятие прозрачным, а государственных служащих – реально подотчетных гражданам<sup>19</sup>.

Следовательно, самые важные цели управления заключаются в обеспечении достойной жизни и свободном развитии личности, уровня его благосостояния посредством удовлетворения потребностей и законных интересов, а также обеспечения конституционных, экономических и политических прав граждан, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка<sup>20</sup>. Кроме того, при оценке результатов управления целесообразно проектировать их на будущее, поскольку этот результат является итогом прошлых, проделанных усилий, а также основой и ресурсом для будущего. Это предполагает определение устойчивости результата управления (существования и действия длительное время)<sup>21</sup>. Причем устойчивость – это не пресловутая «стабильность любой ценой», которая наивысшей формы достигает на кладбище. Под устойчивостью следует понимать сочетание наследования и развития, преемственности и новизны, позволяющее социально-государственной системе двигаться

быстро и эффективно, без падений и обрушений. Дополняя известную метафору о велосипеде, не падающем из-за непрерывного движения, В. Д. Зорькин отмечает, что для его движения он не должен разносить вдребезги велосипед, по нему и по велосипеду не должны стрелять из всех видов оружия<sup>22</sup>.

Таким образом, между властью и управлением существуют объективно необходимые взаимосвязи и взаимозависимости. Кроме того, между людьми как основным источником власти, фактором общественного развития и управляющими субъектами на определенных этапах возникают противоречия, появляется отчуждение. И тогда основным способом преодоления таких противоречий является именно управление, в процессе которого субъекты власти должны направлять ресурсы на обеспечение нормальной жизнедеятельности общества. Причем очевидно, что на систему управления в современных условиях ложится огромная нагрузка организации, координации, интегрирования ресурсов по каждому из направлений его функциональной деятельности, обеспечения экономичности и действенности получаемых результатов<sup>23</sup>. Однако результаты функционирования всех видов власти не вполне соответствуют потребностям общества и их надлежащему удовлетворению. Кроме того, сила государства, органов власти коренится в их опоре, в экономических, политических и идеологических ресурсах, которыми они располагают, но прежде всего эта сила зависит от общественной поддержки. Государство, имеющее внушительную территорию, серьезную армию, природные богатства, – слабое государство, если оно лишено поддержки населения<sup>24</sup>. Следовательно, причина всех страданий и бедствий, войн и беспорядков не в государственной власти, не в богатстве или капитале, не в научном знании или технологическом уровне, взятых самими по себе, а в том, как и для чего используют власть люди, олицетворяющие ее и владеющие ею. Любой из видов власти может быть созидательным, творческим, интеллектуальным, гуманным, справедливым, достойным, благородным, исходящим из знаний, опыта и нравственности. А может быть и

<sup>18</sup> Стариков Ю. Н. Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2023. № 1. С. 22.

<sup>19</sup> См.: Аверин А. В., Погодина И. В., Авдеев Д. А. «Совместное публичное управление»: дефиниция для отечественной теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 49.

<sup>20</sup> См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 23.

<sup>21</sup> См.: Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). С. 264.

<sup>22</sup> См.: Зорькин В. Д. Право против хаоса : монография. М., 2020. С. 291.

<sup>23</sup> См.: Бачило И. Л. Сперанский – патриарх науки управления России. М., 2015. С. 185.

<sup>24</sup> См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 20.

наоборот – грубым, безграмотным, бездушным, фискальным, роскошествующим и основанном на обмане, запугивании, давлении, насилии и страхе<sup>25</sup>. Если не создавать иллюзии, не фантазировать и не мечтать, не полагаться на «невидимую руку» или чью-то «высшую» волю, а стоять на почве жизни, то следует признать, что в обществе лишь одна сила, способная обеспечить его существование и развитие. Такой силой является власть разной природы и разных видов, но именно и только власть. Можно до бесконечности давать ей отрицательные характеристики, но без нее еще хуже. Сущностная проблема в характере и ее состоянии, потенциале, целевых и ценностных ориентациях, в основаниях и практической результативности<sup>26</sup>.

### Библиографический список

Авакьян С. А., Швердяев С. Н., Кененова И. П. Современные проблемы организации публичной власти : монография. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

Аверин А. В., Погодина И. В., Авдеев Д. А. «Совместное публичное управление» : дефиниция для отечественной теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 49–52.

Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2020. 543 с.

Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / вступ. статья Ю. Н. Старилова. СПб. : Юридический центр, 2017. 722 с.

Атаманчук Г. В. Управление : всегда есть варианты. М. : Изд-во РАГС, 1999. 375 с.

Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем) [Серия: «Об управлении: избранное» : в 6 книгах. Кн. 3]. М. : Academia, 2018. 424 с.

Атаманчук Г. В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М. : Экономика, 2002. 567 с.

Бачило И. Л. Сперанский – патриарх науки управления России. М. : ИП РАН – Канон+, 2015. 312 с.

Зорькин В. Д. Право против хаоса : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2020. 368 с.

Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М. : Норма : Инфра-М, 2019. 368 с.

Разграничение предметов ведения и полномочий в системе публичной власти : учеб. пособия для магистратуры / под ред. А. М. Осавелюка. М. : Норма : Инфра-М, 2021. 184 с.

Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2021. 264 с.

Старилов Ю. Н. Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2023. № 1. С. 7–32.

Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. 288 с.

Чиркин В. Е. Основы государственного и муниципального управления : учебник. М. : Норма : Инфра-М, 2022. 384 с.

Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. 208 с.

### References

Atamanchuk G. V. Management : there are always options. Moscow : Publishing House of the RAGS, 1999. 375 p.

Atamanchuk G. V. Management in the life of people (essays on problems) [Series : "On management: favorites". In 6 books. Book 3]. Moscow : Academia, 2018. 424 p.

Atamanchuk G. V. Management is a development factor (thinking about management activities). Moscow : Economy, 2002. 567 p.

Avakyan S. A., Sheverdyayev S. N., Kenenova I. P. Modern problems of public authority organization : monograph. Moscow : Yustitsinform, 2014. 596 p.

Averin A. V., Pogodina I. V., Avdeev D. A. «Cooperative public administration»: a definition for domestic theory and practice // State power and local self-government. 2021. No. 3. P. 49–52.

Avrutin Yu. E. Selected works. Reflections on the state and state power, law and order, public administration and administrative law / ed. Yu. N. Starilov. St. Petersburg : Legal Center, 2017. 722 p.

Avrutin Yu. E. State and law. Theory and practice: textbook for university students studying in the field of study "Jurisprudence". Moscow : UNITY-DANA : Act and Law, 2020. 543 p.

Bachilo I. L. Speransky is the patriarch of the science of management in Russia. Moscow : IGP RAS – Kanon +, 2015. 312 p.

Chirkin V. E. Fundamentals of state and municipal management : textbook. Moscow : Norma : Infra-M, 2022. 384 p.

<sup>25</sup> См.: Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей. С. 288.

<sup>26</sup> См.: Там же. С. 287.

*Chirkin V. E.* Territorial organization of public authority : monograph. Moscow : Norma : Infra-M, 2019. 208 p.

Delimitation of subjects of jurisdiction and powers in the system of public authority : textbook for magistracy / ed. A. M. Osavelyuk. Moscow : Norma : Infra-M, 2021. 184 p.

*Popov L. L.* Renaissance of public administration in Russia. Chosen. Moscow : Norma : Infra-M, 2019. 368 p.

*Rossinsky B. V.* Problems of public administration from the standpoint of systems theory : monograph. Moscow : Norma : Infra-M, 2021. 264 p.

*Starilov Yu. N.* Conservatism of legal policy as a guarantee of progress in the sphere of administrative and other public relations // Proceedings of Voronezh State University. Series : Law. 2023. No. 1. P. 7–32.

*Tikhomirov Yu. A.* Management decision. Moscow : Science, 1972. 288 p.

*Zorkin V. D.* Law against chaos : monograph. Moscow : Norma : Infra-M, 2020. 368 p.

Воронежский государственный университет  
Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

**Иншакова Е. Г.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и административного процессуального права; доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
E-mail: nk-eka@inbox.ru

*Поступила в редакцию: 06.06.2023*

**Для цитирования:**

*Иншакова Е. Г.* Власть как предпосылка управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 134–139. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/134-139>.

Voronezh State University  
Central Branch of the Russian State University of Justice

**Inshakova E. G.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department; Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department  
E-mail: nk-eka@inbox.ru

*Received: 06.06.2023*

**For citation:**

*Inshakova E. G.* Power as a precondition of governance // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 134–139. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/134-139>.