

Рисунки и схемы не копируются.

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Глава 1. Государство как субъект управления.	7
1.1. Особенности государства	7
как субъекта управления	7
1.2. Основные функции, цели и формы управления государством.....	16
1.3. Государственное управление как наука и искусство	30
1.4. Особая ответственность государственных органов за принятие управленческих решений.....	37
Глава 2. Системные характеристики государственного управления.....	41
2.1. Особенности управляющей системы и свойства объекта управления в государственной структуре	41
2.2. Организационные структуры систем государственного управления	47
2.3. Центральные, региональные и местные органы государственного управления.....	63
2.4. Особенности управления федеративным многонациональным государством.....	71
Глава 3. Информационное и статистическое обеспечение государственного управления	77
3.1. Информация — основа управленческого решения, предмет, средство и продукт деятельности государственных служащих.....	77
3.2. Информационная база государственного управления и показатели качества информации	86
3.3. Роль компьютерных баз и банков данных в принятии управленческих решений.....	92
3.4. Статистические методы	97
обработки управленческой информации	97
Глава 4. Основные принципы государственного управления.....	101
4.1. Объективность и универсальность принципов управления.....	101
4.2. Объективность и стратегическая важность принципа цели	103
в государственном управлении	103
4.3. Принцип правовой защищенности управленческого решения	106
4.4. Принцип оптимизации управления	109
4.5. Принцип делегирования полномочий	117
4.6. Принцип соответствия.....	124
4.7. Принцип автоматического замещения отсутствующего.....	126

4.8. Принцип первого руководителя	128
4.9. Принцип обязательного повышения квалификации	130
Глава 5. Правовое обеспечение государственного управления	136
5.1. Методы и формы правового обеспечения управления государством.....	136
5.2. Структура органов правового регулирования	149
5.3. Обеспечение государственной дисциплины и правопорядка	153
Глава 6. Роль человеческого фактора в государственном управлении.....	159
6.1. Подготовка управленческого персонала и его эффективное использование в органах государственной службы	159
6.2. Становление и развитие демократических методов государственного управления	167
6.3. Особенности труда руководителя, управленческая культура и ответственность персонала аппарата управления	170
6.4. Бюрократия, сферы и формы ее проявления	175
6.5. Этика государственного управления	181
Глава 7. Государственное управление социальной сферой.....	198
7.1. Основные направления государственной социальной политики	198
7.2. Регулирование занятости населения.....	207
7.3. Проблемы социальной защиты населения.....	212
7.4. Развитие форм общественного самоуправления.....	217
Глава 8. Государственное управление народным хозяйством.	225
8.1. Основные задачи государственного управления производством.....	225
8.2. Государственное регулирование экономики	232
8.3. Особенности государственного управления топливно-энергетическими агропромышленным комплексами.....	240
Глава 9. Государственное управление в условиях конфликтных и чрезвычайных ситуаций.....	246
9.1. Государственное регулирование при конфликтных ситуациях в обществе	246
9.2. Государственное управление при чрезвычайных ситуациях.....	253
Глава 10. Зарубежный опыт государственного управления.....	268
10.1. Немецкая модель государственного управления	268
10.2. Американский менеджмент.....	274
10.3. Управленческие традиции и современный опыт Японии	280
10.4. Система управления социалистической экономикой КНР	297
Глава 11. Прогнозирование перспективных путей развития общества	303

11.1. Важнейшие проблемы, стоящие перед современным обществом	303
11.1.1. Глобализация социальных, культурных и технологических процессов в современном мире	303
11.1.2. Духовное и культурное развитие общества	307
11.1.3. Охрана прав и свобод личности	311
11.1.4. Предотвращение вооруженных конфликтов	313
11.1.5. Проблема расовых	318
и межнациональных отношений	318
11.1.6. Борьба с нищетой и голодом	322
11.1.7. Охрана окружающей среды	324
11.1.8. Регулирование численности народонаселения	327
11.2. Перспективы развития и особенности государственного управления в России	330
Словарь основных терминов	337

ПРЕДИСЛОВИЕ

Можно обоснованно утверждать, что из всех отраслей знаний наиболее сложной является управление, этот удивительный симбиоз теории и практики, науки и искусства. Управление, как важнейшая функция любых организованных систем (технических, социальных, биологических), обеспечивает необходимый режим деятельности, достижение поставленных целей, а иногда и выживание этих систем.

Особую сложность любого управленческого процесса подтверждает простое перечисление его основных, но обязательных этапов:

- определение цели (управление по целям, стратегический менеджмент);
- получение достоверной информации, ее анализ и специальная обработка (алгоритмизация и программирование на основе применения сложных математических методов, мощный арсенал компьютерной техники);
- объективная оценка ситуации и прогнозирование результатов воздействия на объект управления;
- принятие оптимального управленческого решения;
- разработка плана работ и организация контроля за его выполнением.

Необходима также реализация еще целого ряда важнейших мероприятий (организационная и техническая подготовка, мотивация и стимулирование труда, маркетинг и т.п.).

Но существует еще одна важная особенность теории и практики управления - сам объект управления. Прокатные станы, блюминги, космическая и ракетная техника, магистральные трубопроводы, электростанции, линии электропередач — все эти технологические объекты жизненно важны для страны, но по управленческой сложности они несравнимы с социальными системами.

Социальное управление — целенаправленное воздействие на общество для его упорядочения, сохранения и развития. Задачи социального управления особо сложны и ответственны на его высшем, государственном уровне. Проблемы государственного управления уже тысячи лет в центре внимания человечества, но государство, эта сверхсложная система, постоянно выдвигает новые, все более острые и безотлагательные проблемы. Для теории и практики управления

характерны не только технические, но и философские, правовые, социальные, психологические и этические аспекты.

Удивителен и тот факт, что теория управления в отличие от любых других научных дисциплин не имеет в своей основе научно обоснованных и проверенных практикой фундаментальных законов, принципов. Впервые принципы управления были предложены Ф. Тейлором и А. Файолем около ста лет назад и сегодня, естественно, они не полностью отвечают требованиям столь радикально изменившимся условиям жизни общества (в этой книге сделана попытка предложить современные принципы управления).

Потребность в научных обоснованиях, рекомендациях, в обобщении опыта государственного, в том числе регионального и муниципального управления весьма велика. Если многочисленные исследования доказывают, что политический, экономический и хозяйственный кризис в нашей стране объясняется в основном дилетантскими методами управления и развалом самой системы государственного управления, то трудно понять, а тем более оправдать причины явного отставания теории и практики именно в этой области. Академическая школа государственного управления удивительно медленно и вяло реагирует на потребности практики, деятельность систем управления всех уровней формируется эмпирически, методом проб и многочисленных ошибок.

Эта книга отвечает всем требованиям образовательного стандарта к учебнику для вузов. И такой учебник, если он написан просто и доступно, весьма нужен самому широкому кругу читателей, так как проблемам государственного управления в педагогической литературе уделяется неоправданно мало внимания.

Но хотелось не просто написать толковый учебник о методах эффективного управления государством, а попытаться решить более сложную задачу. Настолько вызывающе дерзкую, что никто, включая и автора, не верил в возможность ее реализации — хотелось хотя бы приблизиться к созданию модели оптимального, научно обоснованного государственного устройства. То есть попытаться решить проблему, над которой тщетно бились лучшие умы человечества. Величайшие мыслители древнего Китая и Индии, античные философы Греции и Рима, от утопического социализма Т. Мора, Т. Кампанеллы, А. де Сен-Симона, Р. Оуэна, Ш. Фурье и до интеллектуальной элиты России XI–XX вв., современных школ

футурологии и глобалистики - все они пытались дать ответ на этот сложный вопрос.

Нелепо доказывать читателям, насколько важна и насколько сложна эта задача. Более того, можно уверенно утверждать, что в мире нет более важной проблемы, чем эта - жить без войн, в мире и согласии, без голода и нужды, без коррупции и криминала, без экологических трагедий и национальной вражды. Может быть, все это недостижимо даже в мечтах, слишком уж большой потенциал разрушения, агрессии генетически заложен в человеке и «мафия бессмертна»? Очевидно лишь, что это возможно только при разумном государственном управлении, основанном на тысячелетнем опыте человечества и максимально использующем современные достижения мировой управленческой мысли.

А если бы удалось хотя бы некоторые, основные проблемы управления обществом формализовать, математически строго описать, перевести их в разряд алгоритмически разрешимых задач, а затем применить современную компьютерную технику... Но решить эту проблему или хотя бы приблизиться к ее решению автору, пожалуй, не удалось, несмотря на неоценимую помощь коллег - математиков, экономистов, социологов и ведущих специалистов в области управления.

Поэтому, уважаемые студенты, аспиранты и преподаватели, работники органов государственного управления, изучая любые разделы лежащей перед вами монографии, вы должны понимающе и сочувственно помнить о главной, сверхсложной цели этой книги - к каким формам и методам государственного управления, пусть даже в отдаленном будущем, должно стремиться человечество. Ведь если и впредь народами будут управлять война и голод, если также беспощадно, бездумно относиться к прекрасному, но хрупкому миру вокруг нас, то человеческая цивилизация обречена.

Глава 1. Государство как субъект управления.

1.1. Особенности государства

как субъекта управления

История свидетельствует, что во все времена, от великого китайского мыслителя Лао Цзы, жившего в VI веке до нашей эры, философов Древней Греции и Рима и до современных политологов, государство считалось социальной структурой, обеспечивающей силой государственной власти господство меньшинства над обществом и с помощью определенной системы методов воздействия на социум способствующей достижению поставленных целей. Действительно, государство должно защищать существующий общественный строй путем воздействия на граждан политической волей и авторитетом власти. Эти строгие и нелицеприятные определения сущности государственной власти как жесткой формы политической организации, как системы принуждения, насилия сохраняются, очевидно, на далекую перспективу социального развития человечества.

Для сохранения государственной власти в руках монарха, вождя или элитарной группировки людям веками внушалось, что верховная власть дается или от Бога или лишь лучшим, достойнейшим, с особыми, только им присущими интеллектуальными и этическими качествами. И удивительно, что, несмотря на убедительные, бесспорные уроки истории, большинство людей веками верили и продолжают верить этому наглому, примитивному по своей сути обману.

Государство — социальная формация, объединяющая людей не только по национальному или религиозному признаку, но и на основе территориальной общности. Государственное управление — система политических, правовых и экономических методов управления и регулирования, применяемая государственным аппаратом для оптимизации общественной деятельности людей. Государство призвано обеспечивать целостность своей структуры, устанавливать и поддерживать дипломатические, политические и экономические связи с другими странами и государственными союзами, способствовать защите прав и свобод своего народа.

Существуют десятки определений термина «государство», каждое из которых подчеркивает какую-нибудь особенность, важную черту этой сложной общественной системы, акцентирует внимание на каком-либо ее определенном свойстве или признаке. Но как только за рубежом или в нашей стране появляется очередная монография о государстве, то немедленно рождается и новая концепция, новое определение этого действительно сложного во всех отношениях понятия.

Определение этого термина в советское время было предельно простым: государство есть основной институт политической системы классового общества. Коротко и просто, но в действительности государство, со всеми его нормативными и социально-политическими признаками, значительно более сложное, многогранное понятие, чем и объясняются различные толкования этого термина.

Не потеряло своей актуальности и марксистское понимание государства как социальной формации, появившейся после возникновения семьи, частной собственности и разделения общества на классы; в классовом обществе государство является органом насилия, диктатуры экономически и политически господствующего класса.

Пожалуй, можно предложить простейшее определение государства как политического и правового объединения граждан для обеспечения общих интересов, прав и свобод, подчиненных единой верховной власти. Несомненно, что государство в первую очередь — политическая организация общества, высшая форма общности, созданная для защиты и решения общих задач данного народа, нации.

Японский философ и общественный деятель Муто Хироси (1658–1734) говорил, что «государство не дается небом, не даруется правителю и даже не может принадлежать кому-то одному — оно дается лишь народу».

Под своим углом зрения рассматривают государство и взаимодействие его структурных органов кибернетика, теория информации и теория систем. Действительно, государство есть сложная, открытая, динамически развивающаяся система, для которой характерны процессы управления, контроля, регулирования, приема, хранения, обработки и выдачи информации. Эта система обладает сложным

комплексом прямых и обратных связей, стремится к равновесию, способна самостоятельно отторгать чужеродные или устаревшие органы, обладает свойством быстрого, революционного перехода из одного состояния в другое.

С точки зрения теории управления государство является сложной открытой системой, обладающей свойствами целенаправленной адаптации к меняющимся условиям внешней и внутренней среды и способностью к самоуправлению, саморегуляции своего развития. Управляющее воздействие высшей иерархической структуры реализуется прямыми связями с управляемой системой; контроль за выполнением, адекватность реакции на управляющее воздействие определяется информацией, поступающей по каналам обратной связи.

Есть еще одно весьма интересное, обнадеживающее следствие из этой объективно существующей особенности государственного управления: если государство как система, пусть даже особо сложная, действует на основе разработанных человеком правил, законов (алгоритмов!), то нельзя ли применять в государственном управлении методы кибернетики, основы теории систем и прекрасно разработанного математического аппарата теории автоматического регулирования?

Однако особенности социальных и психологических аспектов государственного управления, сложность, а иногда и невозможность применения методов математической формализации (а следовательно, алгоритмизации и программирования) сокращают возможности кибернетических подходов к исследованию проблем государственного управления. Большинство задач управления обществом требуют творческого подхода, знания методов искусства управления, и в связи с этим их всегда причисляли к классу алгоритмически неразрешимых. Но поиск в этом чрезвычайно перспективном направлении ведется уже многие годы [17], хотя в практической деятельности даже самых талантливых и профессионально подготовленных руководителей средства и методы автоматизации принятия управленческих решений пока практически не применяются.

Эффективное управление возможно лишь в том случае, если реакции управляемой системы будут адекватны управляющим воздействиям. При управлении социальными процессами, особенно в демократическом обществе, совершенно необходимо понимание основными слоями населения поставленных

органами государственной власти основных целей, направлений общественного развития. И вторая составляющая эффективности управления — цель может быть достигнута, если общество располагает интеллектуальными, экономическими и материальными ресурсами, всеми необходимыми средствами для достижения цели.

Для государственной системы управления современной России характерна неадекватность, а иногда и потеря прямых и обратных связей. Обилие глубоких, мудрых законов, указов, распоряжений и постоянное их игнорирование исполнительными органами свидетельствуют о растущей авторитарной бюрократизации высших управленческих уровней и о распаде управления всей системой в целом. Неуязвимость управленческих структур, стремящихся к максимальной автономии и достижению только своих местнических целей, основана на противоречивости информации (иногда и заведомо ложной), поступающей по каналам обратной связи. И народ с интересом следит за развитием современной истории своей страны, но не более того...

Одной из основных причин глубокого политического, экономического и духовного кризиса современной России является невысокая эффективность государственной власти. Эта очевидная истина была понятна и представителям высших уровней власти, и не случайно проблемы государственного управления определены как важнейшие.

Развитие общества и народного хозяйства невозможно без реализации определенного свода законов, правил, норм, алгоритма его поведения в целом и его составляющих — производственных коллективов, неформальных объединений людей вплоть до семьи как первичной ячейки общества. Этот процесс воздействия на социум, на его материальное производство и является предметом изучения науки управления. Несомненно, что каждый объект управления (государство, отрасль, предприятие, коллектив, личность) характеризуется существенными особенностями, отличиями, но научные методы управления имеют в своем арсенале общие принципы и методы воздействия на любой управляемый объект.

Целью данной книги является не изучение государства как политико-правового института, эти задачи характерны для социологии, права и государствоведения, а исследование особенностей государственного управления, и поэтому государство должно рассматриваться в первую очередь как управленческая, организующая

система. Следовательно, на первый план выдвигаются сначала проблемы производственного и социального управления, чтобы затем более полно рассмотреть особенности, цели, задачи и методы государственного управления.

Государственному управлению присущи целенаправленное воздействие специализированных учреждений и структур на различные сферы жизни общества и методы легитимного регулирования взаимоотношений граждан путем применения государственной власти. Государство располагает мощным арсеналом средств воздействия на общество, среди которых наиболее распространенными и универсальными являются идеологические и экономические.

Теория, практика и искусство управления предлагают различные способы и рациональные методики, направленные на достижение целей деятельности государственных структур, и позволяют выработать стратегию, тактику, комплекс средств и приемов для решения поставленных задач при персональной ответственности за принимаемые управленческие решения. Определение целей, стратегии и методов воздействия на общество, реализация принятых решений составляют основу государственного управления.

Основной целью государственного управления является и всегда будет счастье и благополучие народа. А это возможно, если только государство обеспечит безопасность и единство страны, развитие социальных и экономических систем, духовный и культурный прогресс общества.

Каждый из управляемых объектов является системой, состоящей из отдельных, но взаимосвязанных частей, элементов. Причем система приобретает новые свойства, которыми не обладают составляющие ее элементы. Так, государство не является только формальным, легитимным объединением регионов страны, народ — это не сумма отдельных личностей, это новое образование, новый организм со своими особенностями, который подчиняется иным законам, чем составляющие его отдельные элементы. В общем случае система состоит из множества взаимосвязанных структурных единиц, каждая из которых обладает присущими ей свойствами, но в целом все они действуют целенаправленно, подчиняясь единой стратегии. Информационные связи между элементами системы исследуются логическим и математическим аппаратом кибернетики.

Управление обеспечивает непрерывное и целенаправленное воздействие на управляемый объект, которым может быть государство, технологическая установка, коллектив или отдельная личность. Управление есть процесс, а система управления — механизм, который обеспечивает этот процесс. Любой динамический процесс, в котором могут участвовать и люди, состоит из отдельных процедур, операций и взаимосвязанных этапов. Их последовательность и взаимосвязь составляют технологию управленческого процесса. Строго говоря, технология управления состоит из информационных, вычислительных, организационных и логических операций, выполняемых аппаратом управления и специалистами различного профиля по определенному алгоритму. Технология управления — это приемы, порядок, регламент выполнения процесса управления.

Реальное проявление государственного управления состоит в практической деятельности всех государственных органов, направленных на осуществление политических и правовых функций, рациональное использование природных, трудовых и экономических ресурсов, оптимальное руководство отраслями народного хозяйства и социальной сферой, охрану прав, законных интересов граждан и общественного порядка.

Государственную власть в России представляют и реализуют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды различных иерархических уровней (Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суд, суды субъектов РФ), Прокуратура РФ и региональные органы исполнительной власти. В свою очередь, при президенте действует весьма сложная система органов, обеспечивающая проведение им внешней и внутренней государственной политики (Администрация Президента, состоящая из управлений и советов по важнейшим направлениям деятельности, Совет безопасности и Совет обороны, а также своеобразный институт Представителей Президента в важнейших регионах страны).

Часто процесс государственного управления осуществляется в условиях неопределенности, при неполноте исходной информации. Однако дефицит информации не является непреодолимым препятствием для принятия прогнозного управленческого решения. Например, при изменении условий внешней среды государство, стремящееся к выживанию и достижению процветания общества, будет

адекватно реагировать на эти изменения и механизм его адаптации, принимаемые управленческие решения могут быть многовариантными (невольно напрашивается аналогия с естественным отбором в биологической эволюции).

Развитие общества и народного хозяйства невозможно без реализации определенного свода законов, правил, норм, алгоритма его поведения в целом и его составляющих — производственных коллективов, неформальных объединений людей вплоть до семьи как первичной ячейки общества. Этот процесс воздействия на социум, на его материальное производство и является предметом изучения науки управления.

Несомненно, что каждый объект управления характеризуется существенными особенностями, отличиями, но научные методы управления имеют в своем арсенале общие принципы и методы воздействия на любой управляемый объект. Теория, практика и искусство управления направлены на достижения цели деятельности объекта управления и позволяют выработать стратегию, комплекс средств и методов для решения поставленных задач при персональной ответственности за принимаемые управленческие решения. Определение целей, стратегии и методов воздействия на общество, реализация принятых решений составляют основу государственного управления.

Можно предложить еще одно, самое, пожалуй, короткое определение термина «государственное управление», хотя таких формулировок уже создано предостаточно: государственное управление — воздействие государственного аппарата на общество для оптимизации всех сторон его деятельности. Управление государством, как и управление производством, является процессом, характеризующимся совокупностью операций и методов воздействия управляющей подсистемы на управляемую. Однако государственному управлению присущи свои особенности, свои специфические черты.

Только государство обладает уникальным и мощным средством воздействия на объекты управления — государственной властью, т.е. способностью и возможностью оказывать управляющее воздействие на деятельность своих граждан с помощью права, а иногда и насилия. Государственная власть реализуется не только методами политического, идеологического и экономического воздействия, но только она имеет в своем арсенале монопольное право на применение аппарата принуждения.

Для государственного управления характерно и право устанавливать общие принципы, законы, обязательные для всего общества, и обеспечивать их неукоснительное соблюдение всеми гражданами страны. Эта особенность государственного управления сложна в реализации и некоторыми сторонниками прав человека считается несправедливым покушением на свободу и права гражданина. Проблемы взаимоотношений свободы и необходимости, противоречий между государством как аппарата насилия и свободой личности вовсе не являются открытием современных поборников демократии, уже многие века обсуждаются вопросы свободы воли, самоопределения духа, идеи детерминизма и фатализма. Может быть, разумнее не «бороться за права и свободы личности» с государственной властью, а создавать, совершенствовать государственные законы, гарантирующие эти свободы?

Особенно если учесть, что эта борьба неравная и, как правило, безнадежная для одной из сторон. Хотя в Конституции России, принятой 12 декабря 1993 года, декларируется, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, т.е. мы с вами, граждане страны, но противостоять мощной государственной машине власти отдельному человеку или даже организованному сообществу весьма сложно, если не прибегать к таким методам, как революция или гражданская война. Во всяком случае, надежда на такие методы борьбы, как проявление воли народа при выборах органов государственной власти или гражданское неповиновение, весьма иллюзорна.

Принципиальная важность единых законов для всех регионов страны, обеспечивающих целостность государства и его политической и экономической стратегии, вполне очевидна. Однако практика государственного управления в России знает немало примеров нарушения этого основополагающего принципа, и более трети региональных законодательных актов противоречат Конституции РФ и федеральным законам [55].

Так, Верховным Советом Татарской АССР в августе 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете — земля, природные ресурсы и все предприятия Татарстана были объявлены собственностью Республики. Лишь после длительных переговоров и поисков компромисса в 1994 г. был подписан договор «О

разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ».

Тверская область получила право на самостоятельную бюджетную и налоговую политику (Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г.). Якутия, основной центр добычи алмазов в России, приобрела монопольное право на их реализацию. Государство получает ежегодные дивиденды в размере 3 млн. долл. в год, а Якутия ежегодно продает на мировом рынке продукции на 1,3 млрд. долл. В Башкирии порядка 30 принятых республиканских законов противоречат федеральным, а против Председателя Верховного Суда возбуждено в апреле 2002 года уголовное (!) дело.

В статье 72 Конституции РФ четко определено, что вопросы владения и пользования землей, недрами, водными и всеми другими ресурсами, а также и природопользования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее структурных субъектов государственной власти. «Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью» (ст. 214 ГК РФ).

Спорные вопросы решает Конституционный Суд РФ, который имеет право признавать несоответствующими Конституции любые нормативные акты субъектов Федерации, и в этом случае такие акты утрачивают силу.

Извечная дилемма цели и средств для ее достижения не потеряла своей актуальности и сегодня. Иезуитский принцип Игнатия Лойолы «цель оправдывает средства», печальный опыт построения социализма в нашей стране, когда ради великой цели были искалечены жизни миллионов, омерзительная аксиома наших дней — «пять минут позора, но ты обеспечен на всю жизнь» не могут быть ориентирами будущего человечества. Одно лишь очевидно, что отсутствие средств (политических, финансовых, военных) или их несоответствие поставленным целям способно дискредитировать самую высокую, благородную цель и подорвать доверие общества к органам власти.

1.2. Основные функции, цели и формы управления государством

Как только возникло человеческое общество, появилась и потребность управления им. Современная цивилизация - лишь краткий миг нашей истории по сравнению со временем существования первобытного общества, которое длилось порядка двух миллионов лет. Первобытное стадо не смогло бы выжить в борьбе с природой, если бы им не управлял самый сильный и беспощадно мудрый вождь, если бы не действовала мощная система принципов, правил и обоснованных социальных стереотипов поведения.

Племя состояло из нескольких поколений сородичей, имевших, как правило, общих предков, и при переходе к оседлому образу жизни устанавливало контроль над определенной территорией. Тогда же начала формироваться организационная структура общества и действовать система самоуправления во главе с авторитарным лидером. Вождь имел безусловную и неограниченную власть, если мог обеспечивать разумную систему организации труда, распределения добычи, жесткой дисциплины, регулирования семейных отношений и племенных традиций.

Успехи в освоении земледелия, скотоводства, ремесел способствовали разделению труда, повышению эффективности хозяйственной деятельности и как следствие - увеличению численности и плотности населения. Возникли экономические предпосылки для зарождения имущественного неравенства внутри семейных общин, функции управления обществом значительно усложнились, вырос статус, авторитет и престиж вождя и всей управленческой элиты. Появилась необходимость организации общественных работ, распределения земельных участков, добычи, урожая и других ресурсов в зависимости от численности семейных групп и в регулировании отношений с соседними племенами. Усложнились и функции лидера, его власть теперь определяется не столько его личными качествами, сколько (и прежде всего!) высоким общественным, должностным статусом, т.е. формируются признаки, атрибуты политической, государственной власти.

За тысячи лет эволюции общинного строя постепенно за племенем закреплялась своя территория, название (имя), язык или диалект, свои моральные нормы, традиции и религиозные обряды. Складывались такие важнейшие органы

самоуправления, как племенной совет из числа старейшин входящих в племя родов, общинные управленческие структуры, управляющая и управляемая система, управление обществом приобретало профессиональные черты.

Какие объективные факторы характерны для становления государства и основ государственного управления? Очевидно, существует целый комплекс объективных природных и социальных условий, не зависящих от воли человека и определяющих конкретные особенности регионального, а в целом и государственного управления.

В первую очередь следует выделить природно-климатический и территориальный факторы, отражающие вековое взаимодействие этноса и природы. Каждый народ за тысячи лет своей судьбы жестко адаптируется к своей климатической, почвенной и рельефной зоне, к своим, уже ставшим привычными, географическим координатам, учится рационально использовать свои сырьевые и водные ресурсы. Выдвинут даже тезис, что «географический рельеф, как судьба. География и пространство выступают в геополитике в той же функции, как деньги и производственные отношения в марксизме и либерализме» (А.Г. Дугин, «Основы геополитики»).

Сложившаяся в данном обществе структура государственной власти, социальные отношения, традиции и культурные ценности определяют еще одну существенную группу факторов, характерную для этого общества. Исторический опыт каждого народа является его важнейшим достоянием, и невозможно не считаться с ним при поиске путей дальнейшего развития общественного строя.

За последние годы стало очевидным, что основы теории и практики управления могут быть применимы также на государственном, региональном и муниципальном уровнях. В общем случае принципы и методы управления государственной службой могут быть распространены на коллективы учреждений любого уровня и любой организационной структуры (замена термина «управление» его синонимом «администрирование» вполне закономерно).

Существует, однако, и противоположная точка зрения: «И хотя ныне считается, что государственные и публичные организации должны использовать принципы и методы менеджмента, многие специалисты руководство такими организациями к менеджменту не относят» [16]. И это также верно, ведь менеджмент - всего лишь управление предприятием, фирмой в условиях рынка и не более того, скорее

менеджмент использует принципы, методологию общей теории и многовековой практики управления.

Здесь уместно отметить ряд терминологических тонкостей. Тотальная вестернизация российского общества распространилась не только на политическую, экономическую и духовную сферу, но она коснулась и научной терминологии. Не обсуждая правомерность замены многих привычных, устоявшихся терминов англоязычными (адвертайзинг, мониторинг, роуминг и т.п.), хотелось бы отметить лишь, что государственное управление и государственный менеджмент не являются синонимами. Государственное управление направлено на решение общенациональных задач, а менеджмент - на максимизацию прибыли конкретной фирмы, госуправление осуществляет бюджетное распределение финансовых средств, а менеджмент основан на частных инвестициях в рыночную деятельность и т.д.

Какие задачи, функции (слово «функция» происходит от лат. *functio* - деятельность, исполнение) обязано выполнять государство? Очевидно, что главной, центральной задачей государственной власти является обеспечение счастья и процветания живущих на его территории людей (часто ли за всю многовековую историю земной цивилизации правители достигали этой цели?), государство должно гарантировать развитие и защиту действующей политической, экономической и социальной системы.

Таким образом, основными общественными функциями государства являются социальная, политическая, экономическая и военная, причем эти функции находятся в тесной зависимости друг от друга, дополняя друг друга, а иногда и вступая в противоречия между собой. Несомненно, что кроме этих основных, важнейших функций столь сложная система, как государство, выполняет еще и многие другие: политическую, идеологическую, экологическую, правоохранительную и т.п. Причем в некоторых ситуациях эти функции могут стать важнейшими, доминировать над остальными. Степень сложности государственного управления определяется количеством элементов его структуры, многовариантностью связей между ними и количеством выполняемых им функций.

Социальная функция государства призвана обеспечивать правовую защищенность граждан, их равенство перед законом, поддерживать и развивать

культурные традиции, общественные морально-этические нормы, беспрепятственное исполнение религиозных обрядов и обычаев, способствовать образованию и духовному развитию личности. И, наконец, обеспечивать права и свободу каждого гражданина (сразу намечается принципиальное противоречие между государством как аппаратом насилия и понятием свободы личности!).

Следует напомнить, что К. Маркс в своем классическом труде «Капитал» писал, что государство обязано выполнять «специфические функции, вытекающие из противоположности между правительствами и народными массами». Важно сводить к минимуму значения этих противоположностей, стремиться к компромиссу между основными социальными группами, между правящей элитой и народом (если мы не хотим применять столь известные всем термины «класс», «классовое общество»). Государство призвано объединять все общество, а не служить интересам одного из господствующих слоев общества, хотя изжить классовый антагонизм чрезвычайно трудно.

Эту особенность социальной функции государственного управления верно подметил бывший канцлер ФРГ В. Брандт, признавая, что «мы все же до известной степени классовое общество» и что Правительство ФРГ «давно проводит в обществе социальную политику, имеющую целью уменьшить классовые противоречия и различия».

В повседневной, будничной жизни общества социальная функция государственного управления должна обеспечивать оказание различных социальных услуг: установление разумного минимума оплаты труда, выплату пособий по безработице и стипендий студентам, организацию деятельности систем здравоохранения, просвещения, работу транспорта, средств связи и т.п. Социальная сфера жизни общества часто пересекается не только с экономикой и производственной деятельностью (проблемы организации труда и кадрового потенциала), но и с политикой (например, когда в ходе забастовок выдвигаются политические лозунги и требования социальной справедливости).

Политическая функция должна обеспечивать единство и суверенитет государства, различные виды контактов с другими государствами в рамках мирового сообщества, гармоничное развитие общества без конфронтации, конфликтов, этнических и гражданских войн. Эта функция государства является одной из

наиболее сложных, требующей высокого искусства. Еще греческий философ Антисфен рекомендовал обращаться с политикой, как с огнем: «не подходить слишком близко, чтобы не обжечься, и не удаляться, чтобы не замерзнуть».

Трудно определить, какие проблемы наиболее сложны для политики современной России, - международные или внутренние. Ясно, сколь важны благоприятные, стабильные международные отношения, установление прочных и взаимовыгодных связей с мировым сообществом, но устранение из жизни общества разрушающих, оскорбительных для достоинства человека внутренних политико-социальных факторов необходимо не меньше (достаточно вспомнить Чеченские события, возникновение и трагическое развитие которых не было вовремя приостановлено).

Политика государственной власти должна быть направлена на обеспечение внутренней и внешней безопасности страны (запрет на деятельность вооруженных организаций и тайных обществ, определение правил проведения политических демонстраций и митингов, установление порядка проведения референдумов и выборов государственных органов, реализацию политических прав граждан и т.п.).

Рост благосостояния, независимость, поступательное движение по пути научно-технического прогресса невозможно без реализации государством своей экономической функции. С переходом к рыночной экономике весьма актуальной является проблема роли и места государства в реализации функции управления экономикой.

Уместно отметить, что в мировой науке имеются два, причем прямо противоположных мнения о роли государства в экономике. Первая концепция была развита английским ученым Д. Кейнсом, отстаивающая принципы активного вмешательства государства в процесс управления экономикой, другая научная экономическая школа (американский экономический менеджмент М. Фридмена, «Дорога к рабству» лауреата Нобелевской премии Ф. Хайека) выступает против этого.

Учение Дж. Кейнса (кейнсианство) исходит из предпосылок, что рынок не способен к саморегуляции, не обеспечивает экономического равновесия и государство должно регулировать спрос на определенные, важнейшие группы товаров, развитие приоритетных отраслей промышленности и сельского хозяйства,

проводить активную финансовую и налоговую политику и контролировать цены. Дж. Кейнс считал, что при неизменности системы капиталистических общественных отношений существуют и действуют важнейшие хозяйственные механизмы, «которые поддаются сознательному контролю или управлению со стороны центральных властей в рамках той хозяйственной системы, в которой мы живем».

Оппоненты Дж. Кейнса немедленно приклеили к его учению ярлык «государственного социализма», и действительно, его взгляды на государственное регулирование экономики в определенной степени опираются на опыт СССР. Некоторые идеи государственного регулирования капиталистической экономики были реализованы президентом США Ф.Д. Рузвельтом в борьбе с «Великой депрессией» 1929–1933 годов. Любопытно, что в США, традиционно провозглашавших свободу предпринимательства, именно государство является основным заказчиком на военную и научную продукцию и закупает около 30% товаров, производимых частными фирмами, а в государственном секторе экономики США занято не менее 40% рабочей силы.

Бывший премьер-министр Норвегии Г.Х. Брундтланд в своем выступлении в Давосе отметил: «До сих пор мы свято верили в то, что частные интересы сами собой, как бы по мановению некой «незримой руки», о которой писал Адам Смит, обращаются на пользу общему благу. Сейчас же складывается такое впечатление, что в современном мире частные интересы, наоборот, растаптывают общее благо своей «незримой пятой». Американский социолог Эрих Фромм был вынужден констатировать, что «необходимо сочетать всеобщее планирование, с одной стороны, с высокой степенью децентрализации - с другой, и отказаться от «экономики свободного рынка», которая уже стала в значительной мере фикцией».

Сторонники иной экономической школы считают, что государственное регулирование экономики должно быть минимальным, т.к. при свободной конкуренции рынок всегда стремится к стабилизации, равновесию и выступает за сокращение государственных инвестиций и развитие социальных программ, за ограничение роста заработной платы и повышение цен на товары. Свободная конкуренция способна обеспечить регулирование экономики, рынок гарантирует установление равновесия в экономике, государственное планирование и конкуренция несовместимы.

Либеральная концепция рыночных отношений в середине и в конце XX века подвергалась серьезной критике, вплоть до упреков в выдвижении идеи «нового социализма» (Дж. Гилбрейт и др.). Однако, несмотря на всю обоснованность критических выступлений экономистов и социологов, именно эта концепция легла в основу разработки стратегической экономической политики становления современной России, и система государственного регулирования экономики подверглась стремительному и не всегда обоснованному демонтажу.

Тезис о том, что частная собственность с опорой на свободный рынок является более эффективной, чем государственная, послужил основой тотальной приватизации практически всего государственного имущества России. В итоге политики «шоковой терапии» и приватизации самый богатый в мире собственник, чье имущество оценивалось в триллионы долларов, превратился в одного из самых крупных должников.

Однако при любой модели развития экономики следует помнить об одном важном принципиальном противоречии - развитие промышленности, сельского хозяйства и экономики страны в целом часто вступает в конфликт с экологическими проблемами, с настоятельной необходимостью охраны окружающей среды.

И, наконец, - военная, оборонительная функция. Следует помнить, что вся многовековая история всех стран мира - непрекращающаяся борьба между народами и государствами. Войны освободительные и захватнические, «справедливые» и «священные», гражданские и отечественные, локальные конфликты и мировые побоища постоянно разоряют основные ресурсы государств и уничтожают не только враждующие армии, но и мирных жителей планеты. И в XX lang=EN-US I веке эта функция государства не потеряла, увы, своего значения.

Споры из-за государственных границ, передела территории, проблемы суверенитета влекут за собой новые человеческие жертвы и огромные потери материальных ресурсов. Не разумнее ли решать все эти острые вопросы путем переговоров, поисков компромисса, путем проведения референдумов? Великий Будда учил, что главное условие процветания государства - возможно более частое всенародное обсуждение международных политических проблем и задач защиты своей страны. А уж если путь мира и компромиссов не дает желаемых результатов,

то обуздать агрессора можно силами международного сообщества по решению Совета безопасности ООН или органов региональных международных объединений.

За тысячи и тысячи лет своей истории человечеству стали известны самые различные формы и типы государственного устройства, а любители классификации изучаемых явлений могут продемонстрировать самые удивительные, прихотливые и оригинальные чудеса государственной типологии. Государства можно классифицировать по самым различным признакам: по источнику верховной власти, по форме правления, особенностям государственного устройства, политическому режиму и т.д., хотя все эти признаки условны и относительны.

Классики марксизма-ленинизма, исходя из учения о классовой борьбе и общественно-экономических формациях, ввели в научно-политический обиход следующую типологию государств: рабовладельческие, феодальные, буржуазные и социалистические. Но позже, когда исследовались проблемы перехода от одной общественной формации в другую, кроме государств двух основных типов, капиталистических и социалистических, была выделена отдельно группа развивающихся государств переходного типа, которые придерживаются либо капиталистической, либо социалистической ориентации.

Пожалуй, наиболее короткую и четкую классификацию государств по такому признаку, как источник власти, предложил Аристотель: монархия, аристократия и демократия.

Но важно помнить и аксиому Сократа, который отстаивал принцип компетентности в государственном управлении: «Править должны знающие». Мысль Сократа продолжает его ученик Ксенофонт: «Цари и правители не те, которые носят скипетры, не те, которые избраны известными вельможами, и не те, которые достигли власти посредством жребия или насилием, обманом, но те, которые умеют править».

Понятно, что монархия (от греч. monarchos) характеризуется единоличным главой государства, который, как правило, получает эту власть в порядке наследования (король, царь, шах, эмир). Если монарх обладает неограниченной, абсолютной властью, то тогда он, естественно, «помазанник Божий», ибо сказано у Св. Апостола Павла: «... нет власти не от Бога; существующие же власти от Бога установлены», иногда монарх является и религиозным главой страны. Но известно,

что власть разлагает, а абсолютная власть разлагает абсолютно, хотя любое свое решение диктатор прикрывает ссылками на волю народа.

Очевидно, что монархическая форма правления известна человечеству с самых древних времен; Сато Нобухиро (1769–1850) обоснованно утверждал, что «первооснову государств составляла монархия - она поистине первоначало всех государств». Борьба за личную власть и за те блага, которые она сулит, характерна для подавляющего большинства правителей. Томас Гоббс утверждал, что власть - средство достичь блага в будущем, и сама жизнь есть вечное и неустанное стремление к власти, прекращающееся лишь со смертью. Но он же утверждал, что борьба за власть — это война всех против всех.

Можно говорить о власти экономической, родительской, духовной, юридической, но в первую очередь под властью подразумевают высшую власть - государственную. Любопытно, что по-французски власть *le pouvoir* имеет синоним - центральное правительство, по-английски *the power* - это не только власть, но и держава, государство, по-немецки *die Gewalt* - это не только власть, но и мощь, насилие.

Монархия, как и любая форма авторитарного управления, имеет четкую тенденцию устремления к тирании, а зачастую и к тоталитаризму. При этом устанавливается покровительственно пренебрежительное отношение к подданным, всегда якобы стремящимся избегать труда и ответственности и требующим за свой труд неадекватного вознаграждения (знаменитая теория «Х» Д. Макгрегора). Добиться повышения производительности труда можно лишь путем жесткого контроля и методов принуждения, что в итоге неизбежно приводит к потере самостоятельности действий и творческой инициативы.

Сегодня власть монарха обычно ограничена парламентом, законом (конституционная монархия) и нередко содержит элементы аристократической и демократической систем управления (Великобритания, Швеция, Бельгия, Норвегия и т.п.). Например, монархия в Великобритании не исключает в управлении государством демократических начал, а в императорской Японии органично сочетаются демократические принципы со столь близкой нашему народу общинностью, коллективизмом.

При аристократической форме государственного правления (от греч. *aristos* - лучший и *kratos* - власть, «власть лучших») руководство страной должно

осуществляться коллективно элитарными представителями родовой знати. Часто и при монархе, и при демократии власть оказывалась именно у элиты, причем взамен знатного происхождения зачастую решающую роль играл тугой кошелек.

Обладание властью ставит аристократическую верхушку в привилегированное положение и позволяет ей занимать доминирующие структурные позиции в обществе. Привилегированные позиции элиты остаются неизменными и при существенных изменениях ее персонального состава, даже при рокировке правящих и оппозиционных групп.

Власть аристократической элиты будет прочной и легитимной, если общество верит в безусловные права этой элиты на свое особое положение, будь то знатное происхождение или прошлые заслуги. В итоге общество начинает верить в то, во что от него требуют верить, и не сомневается, что именно они, народ, сами выбрали, создали эту власть.

Об этом четко сказал итальянский философ Джамбаттиста Вико: «Сомнение должно быть изъято из любой доктрины, особенно из доктрины моральной».

Историки, социологи, политологи тщетно пытаются определить те необходимые качества, которыми должен обладать вождь, избранник народа, и с помощью которых он достигает головокружительного успеха и становится во главе нации. Судьба удивительно капризна и неразборчива в выборе своих героев, ими не всегда становятся самые мудрые и отважные, среди них много пришельцев, не принадлежащих к господствующему этносу, имеющих физические недостатки и плохо владеющих ораторским искусством.

Достаточно вспомнить низкорослого корсиканца Бонапарта, не владеющего искусством публичного выступления, щуплого, сухорукого грузина Сталина, немощного поляка Иоанна-Павла II, парализованного Рузвельта, истеричного австрийца Гитлера. Нельзя делать вывод, что все харизматические лидеры - инвалиды и чужеземцы, но многие из них благодаря необычности своего облика и биографии становятся объектами молвы, легенд и веры в их особое, сверхъестественное призвание. Им приписывается не только особая мощь интеллекта, стремление к справедливости и любовь к ближнему, но и удивительная

личная скромность. Такими свойствами молва наделила Сократа, Ленина, Ганди, а о Магомете поэт Д. Руми сказал:

«Пророк (да пребудет с ним спасение) был очень скромным, ибо все плоды мира, с начала до конца, были собраны в нем. Поэтому он и был скромнейшим».

Проявлением прямого волеизъявления народа должна быть демократия в самых различных формах правления: парламентская, президентская, унитарная (единое государственное образование), федеративная республика (союз юридически самостоятельных государственных образований - штатов, кантонов, земель, регионов и т.д.) или конфедерация (государственно-правовое объединение). Во всех этих случаях высший орган государственной власти, как и глава страны (чаще всего - президент), определяются путем всеобщих выборов. Такая система государственной власти, как парламентская республика, характеризуется усилением роли парламента при выполнении законодательных функций и управлении исполнительными органами. Однако в новейшее время все более заметна тенденция перехода государственной власти к форме президентской республики, т.е. к усилению исполнительной власти (президент и правительство).

Несомненными атрибутами демократии являются обеспечение прав и свобод человека и гражданина, многопартийность, демократичность выборов, равенство всех и каждого перед законом и реализация принципов самоуправления населения.

Крайняя форма власти народа - охлократия (от греч. *ohlos* — толпа, господство толпы), — когда толпа не признает никаких законов и не подчиняется нормам права и морали. Охлократия известна с древнейших времен, этой тяжелой болезнью переболели все народы, ее рецидивы продолжают угрожать и современному обществу. Как только наступает кризис социально-политического строя общества, возникает угроза охлократии, отрицающей законы государства, институты власти и общественную мораль. Толпа, возглавляемая вождем, атаманом, «батькой», охотно руководствуется примитивными лозунгами типа «Хватит пить кровушку народную!», «Грабь награбленное!» и легко идет на погромы и массовое кровопролитие.

Толпа может сделать все - способна на массовый героизм («на миру и смерть красна!») и на изуверскую жестокость, если заставить работать скрытый механизм ее эмоций. Умело воздействуя на чувства толпы, внушая и многократно повторяя

простые, ясные, хлестко сформулированные высокие или низменные идеи, страсти можно превратить в негодование, личную находчивость — в массовую трусость, трения — в недоверие, предрассудки — в ярость. Толпа иррациональна, она живет больше инстинктами, подражанием, верой, чем логикой. В толпе личность утрачивает чувство ответственности, и если толпа достигла психологической общности, монолитности, то ее поведение будет обуславливаться стадным инстинктом и такими примитивными инстинктами социального поведения, как агрессивность, трусливое паническое бегство, приобретение любой ценой.

В работах Ф. Ницше, З. Фрейда, Г. Лебона подчеркивается приверженность общества к незамысловатой триаде: вождь — элита — массы (массы всегда ищут вождя, жизнь — воля к власти, все дурное — от слабости). Их многочисленные последователи хорошо овладели этой несложной формулой и боязливо-пренебрежительным отношением к массам. Ведь если толпа, как океан, становится грозной лишь во время бури, то в штиль она не имеет каких-либо прав и лишена воли к действию.

Как бы писатели и историки ни пытались украсить образ Робина Гуда или Стеньки Разина, охлократия не меняет своей кровожадной сути. Хочется надеяться, что вечевой колокол России, веками будоражащий покой людей и призывающий на новые битвы, на нескончаемую борьбу, вскоре замолчит навсегда и воцарятся на нашей многострадальной земле мир и согласие.

Основное, принципиальное отличие федерации от конфедерации состоит в создании центрального органа государственной федеральной власти, введении общего гражданства, единой денежной системы и т.п. Входящие в состав конфедерации государства сохраняют свою независимость, имеют собственные органы управления и государственной власти. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. послужил основой нового государственного устройства России (его не подписали только Чечня и Татария). Конституция РФ установила такие важнейшие федеративные принципы, как незыблемость территориальной целостности государства, единство экономической системы и равноправие структурных единиц Федерации между собой. Важно подчеркнуть, что Россия является единственным государством в мире, структура которого построена по национальному, этническому

принципу (что часто приводит к ущемлению прав граждан иных национальностей), хотя в основе своей, в идеале, государство должно обеспечивать равноправие всех своих граждан, независимо от их национальной или религиозной принадлежности.

Демократическая (коллегиальная) система управления предполагает широкое привлечение коллектива к принятию управленческих решений, творческое самоуправление и делегирование властных полномочий (теория «У» Д. Макгрегора). Но этот тип управления несет в себе опасность сползания к анархии, власти толпы (охлократия). Здесь уместно вновь вспомнить мудрого Ксенофонта:

«Если правление исходит от таких лиц, которые исполняют законы, то такое устройство можно назвать аристократией; если оно исходит от богатства - плутократией; а если от воли всех - демократией».

Согласно Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., Россия является демократическим государством с республиканской формой правления. Однако перестройка общества, которое многие десятилетия было ориентировано на государственную собственность, на рельсы рыночной экономики с принципами частной собственности на средства производства и методами свободного предпринимательства, - процесс весьма сложный и противоречивый. Ни в экономической теории, ни в мировой практике эксперименты такого масштаба еще никогда не проводились - в этом и состоит уникальность политических и экономических реформ России конца XX и начала XX I веков.

Еще одной уникальной особенностью государственной власти в современной России является сочетание авторитарного режима и демократии, причем авторитаризм утверждается не революционным, насильственным, а демократическим путем. Реальные признаки авторитаризма проявляются в усилении вертикали власти с ее концентрацией в руках президента и региональных лидеров, расширении роли исполнительной власти в экономике, социальной сфере и в СМИ при ослаблении контроля за их деятельностью со стороны общественных организаций и парламента.

Эта особенность государственного управления хорошо иллюстрируется высказыванием В.А. Сухарева: «В управлении... лучше придерживаться линии максимальной демократичности, но лишь до момента, когда нужно поставить точку над « i »: терпеливо выслушать всех, а затем указать, что следует делать то-то и то-

то. Управленцы верят в демократию до тех пор, пока не убедятся в том, что без твердой власти сложно добиться претворения в жизнь своих программ. Жизнь неоднократно подтвердила ту простую истину, что любое действительно эффективное управление на поверку оказывается похожим на диктатуру».

При распространенном сейчас тотальном охаивании методов плановой экономики зачастую забывают, что развитие производительных сил страны немыслимо без системы централизованного планирования (иногда и директивного) для достижения тех структурных пропорций, которые не могут быть обеспечены рынком.

В 90-е годы регионы России, поощряемые призывом Б.Н. Ельцина брать в свои руки столько полномочий, сколько они смогут, сконцентрировали в своих руках значительную часть управленческих и хозяйственных функций. Однако разрушение планово-административной системы управления регионами и замедленный переход к рыночным отношениям создают неопределенность, правовой нигилизм и субъективизм в определении функций и властных полномочий регионов, реализации принципов экономической свободы и хозяйственной самостоятельности. Очевидно, что региональное законодательство должно опираться на единую государственную правовую базу и соответствовать федеральному законодательству, а усиление централизации управления необходимо в экстремальных ситуациях.

Намечается некоторая закономерность и даже цикличность смены форм государственного управления: монархия - деспотия - взрыв; аристократия — олигархия — взрыв; демократия — охлократия — взрыв; и вновь Спаситель Отечества, Вождь и Учитель — монарх. Надежным трамплином для прыжка на трон служит мифологизированная идея (нордическая раса, национал-социализм, «фабрики - рабочим, земля - крестьянам» и т.п.) или сверхличностные особенности Отца народов. Недостатка в угодливых пропагандистах этих «сверхидей» и культа личности никогда не ощущалось, в борьбе за власть применяются испытанные методы: дезинформация, пренебрежение этическими и правовыми нормами, демагогия, шантаж и грубое силовое давление.

В новейшей истории мира усиливаются позиции олигархии, деньги становятся решающим фактором рынка государственной власти, и в свою очередь власть стала главным экономическим ресурсом. Страшно и кощунственно даже допустить мысль о

том, что Будда или Иисус Христос были бы обречены на поражение в предвыборной кампании большинства ведущих стран мира, но, увы, «бизнес - диктатор в семье власти».

1.3. Государственное управление как наука и искусство

Управление — древнейшее искусство и новейшая наука. Управление является важнейшим свойством любых политических, экономических, технологических, социальных и этических систем и основывается на собственных концепциях, принципах и методах, т.е. имеет серьезный научно-методологический фундамент.

Любая наука представляет собой совокупность знаний и непрерывного поиска новых данных о природе и обществе с целью понять и объяснить явления и законы природы, частью которой является человек. В новом сложном явлении наука стремится определить его основу, которая обычно бывает гениально проста, открыть закономерности, скрывающиеся в кажущемся хаосе. Главным в теории является не подробное описание исследуемого объекта, а изучение его основных свойств, выявление общих законов, связей для того, чтобы обеспечить принципиальную возможность установления новых знаний.

Теория управления, в том числе и государственного, имеет свой, только ей присущий предмет исследований — она изучает закономерности организации управленческого процесса и возникающие во время этого процесса отношения между людьми, определяет методологические приемы, соответствующие специфике объекта исследований, разрабатывает систему и методы активного воздействия на объект управления и определяет способы предвидения и прогнозирования изучаемых процессов. Регистрация и систематизация явлений, раскрытие закономерностей и определение причинных связей между ними для разработки практических выводов и рекомендаций — основная задача любой науки, в том числе и науки управления.

Практическая деятельность человечества не сводится только к общественному производству, она охватывает все стороны жизни, развивает материальную и

духовную культуру общества. Наука обычно опережает запросы практики, позволяет предвидеть новые явления, но при всей своей самостоятельности теория во многом зависит от практики, ищет в ней подтверждения или опровержения своих концепций — великий процесс восхождения мысли от абстрактного к конкретному.

Практика оперирует непреложными, объективно-истинными фактами, хотя сами по себе они не могут решить проблемы. Гипотезы, предположения, интуитивные догадки могут рассыпаться, не выдержав проверки практикой, но факты, послужившие основой для построения гипотез, остаются неизбежными и лишь переходят из одной системы знания в другую. История развития теории управления с ее находками и поражениями, созданием новых оригинальных гипотез и отторжением их практикой подтверждает эту мысль.

Наука располагает мощными средствами познания мира — методом анализа, т.е. расчленения явления на его составные части, свойства, ступени развития, и методом синтеза — обобщения, составления цельной картины изучаемого процесса. Анализ предшествует синтезу, их объединяет органическая, внутренне необходимая связь.

Теория управления государством, или наука об административном управлении, далеко не всегда может, к сожалению, опираться на дедуктивные и экспериментальные методы исследований, т.к. изучаемые явления нельзя изолировать от влияния внешней среды и побочных факторов. Помимо анализа и синтеза наука (и особенно искусство) располагает еще одним удивительным, таинственным инструментом — интуицией.

Несомненно, что интуиция базируется на эмпирическом и теоретическом знании изучаемого явления, но внезапность срабатывания механизма интуиции, «озарение», остается загадкой, и надежда, что интуиция, как универсальная отмычка, способна вскрыть сейфы кладовых знаний, совершенно иллюзорна. Интуиция — результат напряженной работы человеческой мысли, постоянного, настойчивого поиска решения проблемы. Так было и со знаменитым яблоком Ньютона, и со сном Менделеева, и с музыкальными находками композиторов. Интуитивной находке еще предстоит пройти сложный путь от замысла, идеи, гипотезы до вердикта практики.

Поскольку управление является не только наукой, но и искусством, то роль интуиции в принятии государственных управленческих решений особенно велика и ответственна, тем более что эти решения обычно принимаются при остром дефиците времени и обычно отмене не подлежат. Сейчас, когда наша страна находится в стадии мучительных поисков политических и экономических решений, особо важно, чтобы руководитель любого уровня понимал — успешное управление фирмой, предприятием и, наконец, государством возможно лишь при знании научных основ управления и умении творчески применить эти знания, т.е. при владении искусством управления.

Наука и искусство управления имеют и свою неповторимую эстетику, созвучную готике и музыке, — порыв и полет фантазии, когда творческое озарение основано на солидном фундаменте целесообразности, точном расчете и математически строгой гармонии.

В практической деятельности управляющие любого управленческого уровня находятся в постоянном контакте с изменяющейся средой и обязаны принимать решения с учетом случайных явлений и конкретных ситуаций, основываясь на собственном опыте и интуиции. Творческие поиски оптимального, нетривиального решения придают управлению характерные черты искусства. Более того, ряд крупных ученых и практиков (Г. Кунц, С. О’Доннел и др.) категорично настаивают на том, что управление в первую очередь является искусством: «Процесс управления есть искусство, суть которого состоит в применении науки (основ организованного знания в области управления) к реальностям любой ситуации». И далее о роли науки в управлении: «Хотя деятельность по управлению — это искусство, лица, занимающиеся ею, достигнут лучших результатов, если будут понимать и использовать лежащую в основе этого искусства науку. Когда важность результативности и эффективности группового сотрудничества признается в любом обществе, можно смело утверждать, что управление — важнейшее из всех искусств».

Во всех сферах человеческой деятельности наука и искусство не исключают, а дополняют друг друга. В управлении, когда в результате групповой деятельности любое решение отличается от альтернативных вариантов (если не целью, то

методами), умение найти разумный компромисс с минимальными потерями является проявлением искусства управляющего.

Вполне объяснимо, почему среди достижений мировой управленческой мысли особое место занимает один из высших разделов теории управления — искусство управления. Действительно, не каждому дано овладеть этим искусством, как, впрочем, и любыми другими его видами, но знать основы искусства управления, стараться применять его важнейшие принципы и методы — обязанность каждого государственного деятеля и руководителя любого управленческого уровня.

Кажется, что все есть у этого человека: глубокие профессиональные знания, жизненный опыт, трудолюбие, добросовестность, но стать настоящим, авторитетным руководителем органа государственного управления, лидером он так и не смог. Нужно что-то еще (это «что-то еще», это «чуть-чуть» так характерны для искусства!), чем обязательно должен владеть настоящий руководитель, и в первую очередь — это талант, да, именно талант, которым владеют мастера музыки, живописи, поэзии и прозы, без которого искусство превращается в ремесло.

Грамотный инженер, хорошо знающий технику и технологию на своем участке работы, экономист или юрист, владеющие основами своей профессии, но не обладающие специальными знаниями и опытом управленческой работы, смогут в лучшем случае стать средними, заурядными руководителями одного из органов структуры государственного управления. Но если у него хватит решимости отойти от своего узкого, ограниченного профессиональными рамками мировоззрения специалиста, проявить настойчивость в изучении принципов и психологических основ управления, то, обладая талантом руководителя, он может стать настоящим организатором и признанным лидером в столь сложной и ответственной сфере деятельности, как государственное управление.

Руководитель государственного уровня должен быть незаурядной личностью, мастерски владеющей искусством общения, убеждения, диалога, иметь острый, неординарный ум и солидную эрудицию во всех сферах жизни и знаний. Любой руководитель работает в первую очередь с людьми, он обязан знать все тонкости «человеческой инженерии» и владеть обширными гуманитарными, человековедческими знаниями.

Альберт Эйнштейн отстаивал тезис о необходимости самой тесной связи науки и искусства; Нильс Бор аргументированно утверждал, что методы искусства расширяют и обогащают методы естествознания, а Луций Сенека пытался определить основные контуры особой науки — психагогики, которая должна была заниматься проблемами искусства управления душой человека.

Жизненный опыт каждого подскажет примеры удивительно тонкого владения мастерством общения и воздействия авторитетной личности на оппонента, на мнение группы. Мудрая мать, даже не имеющая высокого образования, авторитетно и объективно разберет и уладит семейный конфликт; судьба отдаленного кишлака или горного селения в надежных руках аксакалов; талантливый актер или опытный оратор силой своего искусства могут буквально покорить своих слушателей. И, с другой стороны, безграмотный, амбициозный государственный деятель способен погубить свою страну, обречь свой народ на нищету и голод.

В широком смысле термин «искусство» применим к любой сфере человеческой деятельности, когда какая-либо работа выполняется умело, мастерски, искусно в технологическом, а часто и в эстетическом смысле. Искусство является составной частью более общих систем (эстетика, культура) и проявляется как способность к импровизации, высокое умение объединять отдельные элементы знания и интуиции в новые, ранее неизвестные комбинации, развивает творческое воображение, способствует нравственному самоопределению и самосознанию личности, формирует эстетические вкусы и идеалы.

Если искусство есть деятельность, направленная на изучение и образное моделирование окружающего нас мира, то искусство государственного управления отвечает этому принципу, т.к. руководитель должен постоянно исследовать возникающие реальные ситуации и творчески моделировать варианты принимаемого управленческого решения. Важная особенность искусства — способность хранить шедевры человеческой деятельности, являться уникальной памятью, хранилищем достижений человечества. Теория и искусство управления обществом также имеют свою тысячелетнюю историю и добытые по крупицам знания, опыт хранится в памяти народов и государств.

Наука и искусство основаны на творчестве, в отличие от репродуктивной деятельности, направленной на количественное воспроизведение достигнутого стандарта. Если в творчестве невозможен плагиат, то репродукция определяет любую оригинальность, своеобразие как брак. Величайший подиум ораторского искусства может быть превращен в постыдное ложе растления слова, гнусного надругательства над речью. Единая грамматика и словарь лежат в основе чиновничьего циркуляра и шедевров Шекспира, и в этом разница между репродукцией и творчеством. Творческое мышление обязательно не только для общественного деятеля государственного или регионального уровня, но и для любого руководителя системы самоуправления.

Правомерность, уместность речевого стиля зависит от жизненной ситуации и от характера, ответственности любого документа, от должностной инструкции и до федерального закона. Смелый прорыв в неведомое, талант первооткрывателя лежат в основе прогресса, однако и реализация великих открытий, развитие материальной культуры общества требуют не только репродуктивной деятельности, колоссальной концентрации ресурсов, но и истинно творческой активности многих незаурядных личностей.

Весьма поучительно рассуждал о взаимопроникающей связи науки и искусства крупнейший немецкий военный теоретик Карл фон Клаузевиц. В своей книге «О войне» он утверждал, что цель науки — знание, цель искусства — умение, а искусством следует называть «все то, что имеет своей целью созидательное умение, например, строительное искусство, а наукой то, где целью является чистое знание, например, математику, астрономию. Само собой понятно, что в каждой теории искусства могут заключаться отдельные научные построения. Как бы груба и наглядна ни была разница между знанием и умением в сложных результатах человеческого знания, проследить эти два начала в самом человеке и полностью разграничить их чрезвычайно трудно. Где творчество и созидание составляют цель, там царит искусство, наука же господствует там, где целью служит исследование и знание».

Теория управления не может дать готовые рекомендации для конкретных жизненных ситуаций, особенно если объектом управления является столь сложная система, как государство или предприятие, и каждый руководитель любого уровня

принимает решения, основываясь на интуиции и собственном опыте. Но любая импровизация опирается на опыт, на глубокое знание законов, научно обоснованных и понятых человеком методов мастерства. В основе любого вида искусства лежат продуманные обобщения, возникающие в процессе творчества. По-настоящему можно понять произведение искусства, только постигнув законы композиции, законы творчества.

Знание принципов управления делает выбор методов искусства управления более обоснованным и действенным. Г. Кунц и С. О’Доннел в книге о системном и ситуационном анализе управленческих функций говорят: «Управление — это искусство, подобно медицине или композиторской деятельности, инженерному делу или футболу. Но всякое искусство использует лежащее в его основе организованное знание (концепции, теории, принципы, методы) и применяет его с учетом реальной обстановки для достижения желаемого практического результата».

Искусство государственного управления — способность человека, а чаще всего коллегиального управленческого органа, принимать нетривиальные решения в условиях дефицита информации и времени. В основе его лежат методология и принципы науки управления, которая, в свою очередь, является дисциплиной периода интеграции наук и опирается на достижения теории автоматического регулирования, теории информации, кибернетики, экономики и реагирует на изменения основных концепций политической жизни общества. Одновременно искусство управления впитало в себя мировые достижения психологии, логики, риторики, этики, философии, права, а также методы воздействия на личность и социум представителей различных религиозных конфессий (рис. 1).

Профессиональная подготовка кадров управления является одним из высокорентабельных вложений, поскольку лишь выполнив эту задачу, мы сможем подняться на уровень высших экономических достижений и преодолеть пропасть нищеты, в которую скатывается страна в последние годы.

«В стране, которой хорошо управляют, стыдятся бедности. В стране, которой управляют плохо, стыдятся богатства», говорил Конфуций две с

половиной тысячи лет назад, и нужно научить народ наш стыдиться своей, увы, традиционной и столь привычной бедности.

Словом, для эффективного управления государством необходимо знать теоретические основы управления, иметь практический опыт и уметь творчески использовать теорию и практику, т.е. овладеть искусством управления. И не случайно, что в Послании Федеральному Собранию Президента РФ от 6 марта 1997 года проблемам совершенствования государственного управления уделяется первостепенное значение и подчеркивается неотложная необходимость пересмотра участия государства в экономической и духовной жизни страны как гаранта соблюдения законности и норм поведения всех хозяйственных субъектов Федерации.

1.4. Особая ответственность государственных органов за принятие управленческих решений

Длительное игнорирование особенностей товарного производства в условиях рыночных отношений привело к тому, что специалисты и руководители предприятий в большинстве своем не владеют необходимой теоретической базой в области современного менеджмента, не имеют практического опыта работы в условиях экономической самостоятельности предприятий и демократических преобразований в обществе. Исследования показывают, что политическое, административное и экономическое руководство основными отраслями промышленного производства и страной в целом, управление многочисленными новыми предприятиями и фирмами осуществляются дилетантами, не имеющими специального образования и опыта управления.

Профессионально подготовленными в области управления считают себя только 3,5% опрошенных руководителей, подготовку в вопросах права и психологии управления имеют менее 4%, а полностью владеют проблемами работы в условиях

рынка только 0,7%! Проблемы дилетантских методов управления и низкой подготовки специалистов беспокоят и зарубежных предпринимателей.

В книге профессионального американского менеджера Дж. Стэка «Большая игра в бизнес» говорится, что самый высокий барьер, который необходимо преодолеть на пути к успеху, — невежество. Он пишет: «Именно в нем кроется причина многих неудач. Для меня невежество и неудача — одно и то же. В большинстве компаний существует три уровня невежества:

1. Невежество высшего руководства заключается в представлении о том, что подчиненные неспособны понять проблем и ответственности руководителей.

2. Невежество рабочих обычно означает, что они понятия не имеют, почему руководство действует именно так, а не иначе. Кроме того, все ошибки в деятельности фирмы приписываются жадности и тупости начальства.

3. Невежество руководителей среднего звена означает, что они все время разрываются между требованиями высшего руководства и рабочих. Их роль в компании — самая трудная, потому что они — слуги двух господ. Если они на стороне рабочих, значит, в оппозиции к начальству. Если же на стороне высшего руководства, то вступают в конфликт с рабочими. Следовательно, они всегда недовольны собой».

Любопытные данные социологического опроса среди руководителей крупнейших предприятий, проведенного в начале перестроечного процесса: по самооценке руководителей, самый высокий уровень знаний они имеют в области техники и технологии производства (4,1 по пятибалльной шкале), а самый низкий (от 3,1 до 3,3) — в области психологии и теории управления. Среди новых предпринимателей прочно утвердилось мнение, что их жизненного опыта вполне достаточно для оптимального управления производственными коллективами, что специально изучать теорию и искусство управления — лишняя трата времени. А объективные исследования показывают, что менее 1% (одного!) руководителей были подготовлены к работе в условиях рынка.

Подавляющее большинство современных руководителей не подозревают, что наука управления — одна из сложнейших отраслей знания, что существуют объективные законы управления, есть философские, социальные, правовые, психологические аспекты управления, что есть, в конце концов, мощная техника и

даже искусство управления. Свои неминуемые срывы и провалы на служебном поприще они, естественно, объясняют случайным совпадением неблагоприятных факторов, интригами и происками недоброжелателей.

Дилетант в любой области знаний, от музыки, поэзии, живописи и до государственного управления, распознается достаточно просто. Для него характерны амбициозность, низкая культура, неуважение ко всем, кто ниже его по положению, агрессивность, отсутствие самокритичности, высокое мнение о собственном красноречии и удивительная легкость смены позиции.

Дилетанты во все времена охотно берутся за решение любых проблем, если результаты их деятельности не будут очевидны немедленно: как лечить грипп, рак и саркому, как застраховаться от порчи и сглаза, предсказать будущее и т.д. Но ведь никто из дилетантов не решится исполнить сонату Бетховена или сделать простейшую хирургическую операцию — этому нужно долго и серьезно учиться.

Наиболее страшны, разрушительны проявления дилетантских методов в системе государственного управления, именно в сфере так называемого «государственного менеджмента» еще сильны проявления вельможной авторитарности и бюрократического крючкотворства. И оправданно ли, корректно ли столь широкое применение термина «менеджер» в теории и практике государственного и муниципального управления?

За последние годы стало очевидным, что основы теории и практики управления могут быть применимы также на государственном, региональном и муниципальном уровнях. В общем случае принципы и методы управления государственной службой могут быть распространены на коллективы учреждений любого уровня и любой организационной структуры (замена термина «управление» его синонимом «администрирование» вполне закономерно). Существует, однако, и противоположная точка зрения: «И хотя ныне считается, что государственные и публичные организации должны использовать принципы и методы менеджмента, многие специалисты руководство такими организациями к менеджменту не относят» [12]. И это также верно, ведь менеджмент всего лишь управление предприятием, фирмой в условиях рынка и не более того, скорее менеджмент использует принципы, методологию общей теории и многовековой практики управления.

Менеджер работает прежде всего в хозяйственной, производственно-рыночной сфере, и если в России руководитель идентифицируется с первым лицом предприятия, директором или начальником крупного структурного подразделения, то на Западе менеджер не является первым руководителем или предпринимателем, менеджеры занимают определенные должности в качестве руководителей определенных организационных подразделений. Менеджер работает в хозяйственной, рыночной сфере и в соответствии с этим имеет свои определенные цели и функции, существенно отличающиеся от стратегических задач и функций государственного управления.

Вполне очевидно, что для осуществления радикальных перемен в обществе, для решительных экономических преобразований в масштабах региона, а тем более государства в целом, необходима адекватная им система управления, которая смогла бы на базе рыночных отношений и новых морально-этических позиций обеспечить эффективность производства, удовлетворить требования потребителей.

Велик соблазн решить проблему подготовки специалистов в области государственного управления быстро и просто: есть опыт международного управления государственными структурами и соответствующая учебная литература, есть Права Человека и «Его Величество Закон» — перенести все это на русскую землю — и проблема будет решена. Увы, не так все просто решается.

Есть еще одна деликатная тема для размышлений — как стать профессиональным специалистом в области государственного управления (включая и региональные, и местные органы управления)? Какой колледж, институт или академию нужно окончить, какие дисциплины нужно изучить? Всем уже ясно, что управление во всех сферах деятельности, от государственного управления и до управления производственным коллективом, настоятельно требует профессионализма.

Управление — сложная наука, имеющая свои фундаментальные принципы, методы, технические средства, и каждый специалист в области управления обязан владеть этими методами и средствами. Необходимо глубоко знать технологию и специфические особенности производства, где работает специалист по управлению, существуют правовые аспекты управления, социальные, философские, нравственные, психологические, методологические... Необходима высокая культура

и широкое общее образование, необходим опыт работы в области управления. И, наконец, если управление — не только наука, но и искусство, то необходим талант, без которого искусство мертво.

Как готовить специалистов в области науки и искусства государственной службы? Понятно, что специалисту необходимы знания основных принципов, функций современной теории государственного управления, маркетинга, психологии, техники и технологии управления, способов воздействия на личность и коллектив. Но как быть с такими базовыми дисциплинами, как математика, физика, химия и другими отраслями знания, которые обязательно изучают в технических или экономических вузах? И как определить у абитуриента наличие способностей, таланта, необходимых для искусства управления? Ведь не примут выпускника школы в консерваторию обучаться вокалу или игре на скрипке, если у него нет способностей.

Напрашивается вывод: в каждом вузе необходимо изучать теорию и технику управления как одну из обязательных дисциплин, но основное внимание следует уделять изучению базовой специальности — экономике, энергетике, строительству и т.п. И лишь после приобретения производственного опыта и при явных способностях к управленческой деятельности необходимо обучать теории и искусству государственного управления в полном объеме с получением второго образования или в системе повышения квалификации.

Глава 2. Системные характеристики государственного управления.

2.1. Особенности управляющей системы и свойства объекта управления в государственной структуре

Еще античные философы пришли к выводу, что даже лучшие формы государственного устройства диалектически изменчивы, что существует таинственный, роковой закон общественного развития, согласно которому любое государство, добившись процветания, высокого уровня общего благосостояния, неминуемо приходит в упадок.

Но для того, чтобы разумно управлять государством, а тем более попытаться построить модель оптимального государственного управления, важно учитывать опыт прошлых веков. Мудро сказано, что «любое поколение, которое не знает, не понимает и не ценит своей истории, не может формировать в своей среде отношения достоинства и чести» [3].

Управление государством, как и управление отраслью, производством, коллективом, является процессом, характеризующимся совокупностью операций и методов воздействия управляющей подсистемы на управляемую.

Управленческая операция — законченное и целесообразное действие, направленное на решение конкретной задачи технического, организационного или социального характера. Каждая операция выполняется в соответствии с определенными правилами, инструкциями и должна быть увязана с предыдущими и последующими операциями технологического цикла. Прохождение операций во времени и пространстве и составляет процесс управления (рис. 2).

При последовательном порядке выполнения управленческих операций каждая последующая начинается после окончания предыдущей, при параллельном — одновременно выполняются отдельные процедуры, что ускоряет процесс и создает условия для групповой обработки информации. Системы управления должны быть динамичными и детерминированными, т.е. обеспечивать реакцию на изменения окружающей среды и взаимосвязь элементов, подразделений органов управления. Если в организационной структуре есть элемент, действия которого не влияют на поведение системы и не реализуют ни одну из целей ее функционирования, то это верный признак ненужности такого элемента.

Управление не может претендовать на статус точной науки, поскольку процесс управления протекает в условиях значительной неопределенности, и для него характерно множество внешних и внутренних переменных. Однако наука управления позволяет систематизировать, анализировать управленческий процесс и разрабатывать рекомендации по его оптимизации. Принципиально процесс управления характеризуется двумя основными составляющими: управляющей системой и объектом управления. Этими составляющими могут быть правительство и общество, руководитель и подчиненный, диспетчер и заводские цеха, человеческий мозг и управляемые им через нервную систему органы. Основная

особенность процесса управления — единство и взаимосвязанность его составных частей, что обеспечивается обратной связью. В этом случае управление осуществляется по замкнутому циклу.

Информация о состоянии управляемого объекта по каналу обратной связи поступает в орган сравнения (ОС) системы, который может внести необходимые коррективы в процесс управления.

Различают технические системы (энергосистемы, нефте- и газопроводы, информационно-вычислительная сеть, технологический процесс и т.д.), социально-экономические (отдельные предприятия, отрасли, транспортные системы, сфера обслуживания и торговли и т.п.) и отдельно выделяют особо сложные системы — организационные, основным элементом которых является человек — элемент сам по себе весьма не простой, активный и далеко не всегда предсказуемый.

Для оптимизации и особенно автоматизации управления необходима разработка формализованных моделей, но создать модель организационной системы весьма трудно, а иногда и просто невозможно. Однако в организационных системах именно человек принимает управляющие решения, и потребность в формализации его действий особенно велика. Организационные системы находятся в состоянии постоянного развития, которое связано с появлением новых потребностей, с постоянным изменением хозяйственного механизма, внутренних и внешних условий, а это влечет за собой изменение связей между элементами системы и всей системой в целом. Можно констатировать, что основной задачей организационной системы является динамическое управление совокупностью взаимосвязанных объектов с постоянно изменяющейся структурой.

Для удобства изучения и совершенствования систем выполняется декомпозиция систем, т.е. их расчленение на группы элементов, объединяемых по какому-то определенному признаку и называемых подсистемами.

Если процесс управления осуществляется человеком (оператор, диспетчер, в общем случае — руководитель), то такая система называется неавтоматической. Воздействие на управляемый объект в таких системах может осуществляться различными способами: механическим или электрическим (гидравлический или пневматический привод, изменение величины тока, напряжения или частоты переменного тока, комбинация электрических импульсов — системы телемеханики и

т.д.), по телефону или с помощью другого устройства связи, если управляемый объект имеет исполнителей. Все эти средства передачи сигналов управления образуют цепь управления объектом.

Для целесообразного управления объектом руководитель должен получать информацию о его состоянии с помощью приборов или через исполнителей. Эта информация поступает руководителю по каналу обратной связи, сравнивается с требуемым режимом работы, и в случае необходимости на управляемый объект посылаются сигналы регулирования. Следует подчеркнуть, что объектом управления может быть не только техническое устройство, технологическая линия, но и такие сверхсложные управляемые системы, как государство, коллектив, семья, личность. В этом случае управление системой часто бывает весьма трудным, требующим большого опыта, знаний и искусства, так как ее реакции на команды управления зачастую неадекватны, иногда даже непредсказуемы и парадоксальны.

В автоматических системах управления технологический процесс осуществляется без непосредственного участия человека (рис.5). В этих случаях роль человека передается регулятору, который на основании полученной информации принимает соответствующее решение (эта антропоморфная, «человекоподобная» терминология прочно укрепила в науке и технике, хотя, естественно, регулятор не «думает» и не «принимает решений»).

Функции одного из самых совершенных регуляторов обычно выполняет компьютер с его колоссальным быстродействием и практически неограниченной памятью. Весьма существенно, что решения компьютера абсолютно объективны и достоверны. Именно эта особенность компьютерной техники стимулирует настойчивый поиск новых форм и методов автоматизации государственного управления, позволяющих формализовать отдельные процедуры и минимизировать влияние на управленческий процесс пресловутого «человеческого фактора».

Государство, фирма, производственное предприятие, любая организация являются системами, т.е. представляют собой формально или неформально созданное целое, состоящее из взаимозависимых частей. Рассуждая с позиций теории управления и теории систем, есть структурная общность в принципах организации работы страны, завода или симфонического оркестра, торговой фирмы или армии. Мир в целом есть сверхсложная система, которая, в свою очередь,

состоит из множества больших и малых систем. Система — противоположность хаосу, она состоит из связанных между собой элементов, образующих определенную целостность, единство.

Определив общие принципы управления в любых системах, можно попытаться определить, как должна быть организована система, чтобы она работала наиболее эффективно. Этот подход к исследованию проблем управления от общего к частному, от абстрактного к конкретному получил название организационного, или системного. Такой подход обеспечивает возможность изучения большого количества альтернативных вариантов, анализа ограничений и последствий принимаемых решений. Выбор метода управления ориентирован на ситуацию, т.е. на конкретные обстоятельства, факторы внешней и внутренней среды.

Государство, являясь особо крупной системой и действуя в изменчивом окружающем мире, обязано адекватно реагировать на динамичные процессы в управляемых объектах, обеспечивать благополучие и развитие общества за счет постоянного совершенствования и оптимизации своей организационной структуры. Адаптация к изменяющимся условиям внешней и внутренней среды происходит через образование соответствующих подсистем, функционально реагирующих на получаемую информацию. Очевидно, что в этом случае проявляются более высокие закономерности, характерные не только для экономики, но и для социологии, — тенденции активного социально-производственного приспособления.

Для теории управления государством вполне применимы методы системного подхода, рассматривающие любую систему как некоторую целостность, состоящую из взаимосвязанных частей. Государство представляет собой открытую систему, которая устойчиво функционирует только благодаря информационным и экономическим связям с внешним миром и реализует управленческие функции внутри себя.

Система всегда реагирует на внешние возмущения и стремится вернуться в состояние равновесия. Но если под воздействием внешних сил система далеко уходит от равновесного состояния, то она может стать неустойчивой и не вернуться в равновесное состояние. В определенной точке (точка бифуркации) поведение системы становится неопределенным, иногда и ничтожно малое воздействие может привести к значительным последствиям, переход системы в новое состояние

происходит скачкообразно. Достаточно вспомнить подписание императором манифеста об отречении от престола в 1917 г., печально известные Беловежские соглашения, разрушившие СССР...

Теория систем в первую очередь связана с именем Александра Александровича Богданова (псевдоним Малиновского) — крупного русского философа, экономиста и публициста (1873–1928), автора значительного труда «Всеобщая организационная наука (тектология)». Богданов разработал основы теории строения систем и обосновал общие закономерности их развития. Он утверждал, что предметом изучения тектологии должны являться организационные принципы и законы, общие для всех систем — сознательной деятельности людей, их психических и физических комплексов, живой и мертвой природы. Весь мир — та или иная организация опыта. При разработке концепций тектологии Богданов высказал ряд смелых, опережающих эпоху идей: понятия управляющей и управляемой системы, обратной связи, моделирования, позднее развитые кибернетикой и общей теорией систем, сформулировал и обосновал универсальный закон физиологических затрат энергии. Он утверждал, что основным регулятором советской экономики является модифицированный закон стоимости, названный им «законом пропорциональных трудовых затрат».

Широко известна теория функциональных систем, разработанная П.К. Анохиным, рассматривающая деятельность организма в целом, как единую систему. Адаптированная, исправно функционирующая система способна отторгнуть лишний элемент, но если какая-нибудь функциональная часть ее выйдет из строя, то под угрозой будет работа системы в целом. С другой стороны, исследования лауреата Нобелевской премии И. Пригожина доказывают, что системы, выведенные из состояния равновесия, способны создавать структуры более высокого порядка.

Теория систем рассматривает управляемую систему не автономно, а в ее взаимосвязи с окружающей средой, и исследует методы адаптации системы к изменяющимся внешним условиям. Таким образом, исследования системы выполняются в условиях, близких к реальным.

2.2. Организационные структуры систем государственного управления

Структура (лат. *structura* — строение) — форма организации системы, единство устойчивых взаимосвязей между составляющими систему элементами, совокупность управленческих органов, обеспечивающих выполнение функций управления, необходимых для достижения поставленных целей. Структура подчиняется общим законам функциональных отношений, изучение которых является одной из важнейших задач управления, определяется целью и задачами системы и факторами внутренней и внешней среды.

Любая структура сложной системы, включая и систему государственного управления, состоит не только из отдельных, хотя и взаимосвязанных элементов, но и характеризуется также иерархическими уровнями (ступени управления), а также вертикальными и горизонтальными связями между собой. Элемент организационной структуры является самостоятельным органом управления, выполняющим определенные функции, уровень управления состоит из группы элементов, занимающих определенную ступень в управленческой иерархии, вертикальные связи между уровнями определяют характер подчинения в системе.

Структура государственного управления во многом определяет эффективность деятельности всех входящих в систему региональных элементов, и ее оптимизация требует постоянного внимания высших должностных лиц. Опыт государственного управления с несомненной убедительностью свидетельствует, что сбои в деятельности систем любого уровня требуют реорганизации управленческих структур, поиска новых стимулов в организации трудовой деятельности. Падающая эффективность деятельности предприятий, входящих в систему государственного и регионального управления, требует пересмотра таких важнейших принципов управления, как делегирование полномочий, степень централизации управления, контроль исполнения, действующая система мотивации и стимулирования и т.п.

Принципиальная важность организационных структур в любых системах управления определяется рядом факторов:

1. Стратегическая цель деятельности и тактика реализации мероприятий, направленных на достижение этой цели, должны быть подтверждены соответствующей организационной структурой.

2. Структура управления должна четко определять права и ответственность каждого элемента системы, любого органа иерархического уровня управления.

3. Оптимальность созданной структуры управления определяет эффективность деятельности всей системы в целом, ее выживание и дальнейшее развитие.

Уже отмечалось, что любая сложная система строится по иерархическому, многоуровневому принципу, и уровень управления определяется элементами системы, одинаково удаленными от верхнего структурного звена и имеющими схожие права. Для реализации функций управления системы создается специальный аппарат, структура которого определяется составляющими его звеньями и количеством иерархических ступеней управления. Структура управления должна обеспечивать единство устойчивых связей между ее составляющими и надежное функционирование системы в целом.

Это положение распространяется на деятельность любого производственного коллектива, любого социума, включая и семейные отношения. Более того, иерархия характерна и для всего живого. Животные, существующие коллективно (стадо, прайд, стая, сообщества насекомых), выживают благодаря иерархической организации, и нарушение этих внутренних связей может привести к гибели всей популяции. Такая организационная структура регулирует взаимоотношения между особями, определяет порядок доступа к жилищу, пище, процесс охоты и спаривания.

Разумно созданная структура системы управления в значительной мере определяет ее эффективность, т.к. обеспечивает устойчивость связей между множеством составляющих компонентов объекта управления и обеспечивает целостность системы. Она соединяет отдельные элементы системы в единое целое, существенно влияет на формы и организацию планирования, оперативного управления, способы организации работ и их координацию, дает возможность измерить и сравнить результаты деятельности каждого звена системы. Структура влияет и на технологию управления, ставит задачи оптимального распределения информации, использования управленческой техники при подборе и расстановке кадров. Характеристики «внутренней среды» системы можно описать, не вдаваясь в подробности ее устройства, если известны основные функции системы.

В сложных системах целое больше, чем сумма их составляющих элементов, свойства и возможности целого превышают свойства и возможности их частей

(известный закон синергии, от греч. *synergos* — совместный, согласованный, который вел в научный обиход И. Ансофф). То есть системы отличаются от алгебраической суммы свойств, составляющих систему элементов. Особенности синергизма описываются удивительной формулой: $2 + 2 = 5$. При переносе этой странной на первый взгляд абстракции в реальный мир производственной деятельности суммарный доход от деятельности крупного предприятия оказывается выше, чем сумма показателей отдачи по каждому из его филиалов (тем более если используются общие для всех подразделений предприятия ресурсы и обеспечивается взаимная дополняемость). Следует отметить, что если известны основные параметры элементов и даже порядок их взаимодействия, то нельзя сделать выводы о свойствах системы в целом.

Практическая ценность изучения синергического эффекта состоит прежде всего в использовании уникальных свойств больших систем — самоорганизации и возможности определения весьма ограниченного числа параметров, воздействием на которые можно управлять системой (параметры порядка).

Сегодня успех вывода страны из хаоса, из экономического кризиса во многом будет зависеть от верного определения этих параметров порядка и изменения их.

Особенно импонирует русскому характеру надежда, что переход из хаотического состояния в упорядоченное произойдет как реализация принципа самоорганизации системы сам по себе, «авось все утрясется само собой». Этот оптимизм базируется, как ни странно, на фундаментальной основе синергии — способность к самоорганизации больших систем является законом самого существования биологической жизни на Земле.

Деление целого на составные части, деление системы на подсистемы (декомпозиция) достаточно произвольно. Совсем недавно основой материи считалось ядро атома, а теперь и элементарная частица обнаруживает свойства сложной системы. Столь же условно в теории управления можно считать элементарной подсистему, хотя она на самом деле весьма сложна. Иерархическая структура не может описать все сложнейшие связи между людьми в организации, которые не подчиняются формальным иерархическим требованиям. Книги, музыкальные произведения также иерархичны по своей структуре с их главами, параграфами, темами и фразами.

Ошибки в структуре приводят к снижению не только эффективности системы управления, но и всей организационной системы в целом; структура следует за стратегией и должна чутко реагировать на ее изменения. Американские консультанты по вопросам управления отмечают, что в их практике до 75% составляют работы по устранению недостатков в структуре управления предприятиями.

Существует много типов структур управления, и почти каждая новая монография об управлении «радует» нас изобретением нового типа организационной структуры или их комбинаций (патриархальная, линейная, функциональная, штабная, матричная, есть даже дивизионная и продуктовая структуры). Но дело, естественно, не в названии, а в том, как действующая структура управления выполняет свои функции, т.е. в ее оптимальности для данных условий: рациональны ли связи между звеньями и ступенями управления при обеспечении надежности и минимальных затратах на аппарат управления?

Постоянно меняющаяся рыночная ситуация, необходимость внедрения новых технологий и освоения новой продукции, весьма слабая доля вероятности результатов прогнозирования заставляют многих специалистов скептически относиться к организационным схемам и настойчиво требовать их постоянной корректировки.

Есть и такие бескомпромиссные суждения: «Взглянем правде в глаза и признаем, что все организационные схемы имеют весьма ограниченную ценность, а некоторые попросту лживы» — говорит крупный специалист в области менеджмента Дон Фуллер. Однако управление без четко продуманной структуры практически невозможно, да и потребность в периодической корректировке структурных схем очевидна.

В самом общем случае можно сказать, что существуют различного типа иерархические и линейные структуры. Для иерархических характерно наличие управляющей и хотя бы одной подчиненной подсистемы; наличие иерархии является признаком высокого уровня организации. В линейных структурах управляющие функции распределены между всеми элементами системы. Избыточные структурные уровни свидетельствуют о нецелесообразном, расточительном расходе ресурсов,

кроме тех случаев, когда планируется дальнейшее развитие системы, ее морфологическая перспектива (морфология — наука о структуре и форме).

Процесс управления определяется воздействием на подсистемы и их элементы с целью обеспечения свойственных системе функций при изменении состояния окружающей среды. При централизованном командном управлении источником и стимулятором управляющих процессов является верхняя иерархическая ступень; инициатива подсистем ограничена, и их функциональное поведение носит исполнительный характер.

Упрощенно говоря, можно обеспечить управление двумя способами: руководить подчиненными непосредственно или ввести промежуточную ступень управления и руководить коллективом через своих заместителей.

Первый способ управления (линейная структура), когда исполнитель подчиняется и получает указания только от одного руководителя, прост, понятен каждому и вполне логичен. В этом случае структурное подразделение возглавляет наделенный необходимыми полномочиями начальник и осуществляет единолично все функции управления. Его решения обязательны для выполнения сотрудниками, оптимальной рабочей группой следует считать коллектив, с руководством которым справляется один человек. Руководителю принадлежит значительная по объему власть, охватывающая большинство функций управления.

Следует помнить, что реализуемый при этом принцип единоначалия не только концентрирует всю полноту власти в одних руках, но и налагает персональную ответственность на руководителя (как часто сейчас забывают, что власть подразумевает и ответственность за свои действия!). Вышестоящий орган управления не имеет права отдавать распоряжения исполнителям, минуя их непосредственного начальника.

Однако в этом случае руководитель, единолично отвечая за все стороны деятельности коллектива, обязан один выполнять весь комплекс управленческих работ и часто испытывает большую информационную перегрузку. Если исполнителей много и они выполняют работу различного типа, то управлять ими становится сложно. Линейная структура оправданно применяется в небольших двухуровневых организациях или в качестве элемента более сложных, занятых простыми видами деятельности.

Применяемые в органах государственной власти линейные структуры обеспечивают:

- выполнение широких властных функций управления;
- персональную ответственность руководителя за выполнение работ на конкретном участке деятельности органа управления;
- непосредственное управление деятельностью коллектива, оптимальное использование выделенных ресурсов, четкий контроль за выполнением заданий, обеспечение дисциплинарной власти.

Достоинством линейных структур управления является их простота, четкость построения, явно и недвусмысленно выраженная подчиненность и ответственность структурных элементов, но диапазон их применения ограничен из-за возникающих организационных трудностей при решении многоуровневых неоднозначных задач. Сложно решаются вопросы, возникающие между подразделениями, часто наблюдаются случаи неравномерной загрузки руководителей, успех работы во многом зависит от их мастерства и опыта.

Следует отметить, что не все большие системы являются иерархическими, наука достаточно часто сталкивается с парадоксом существования одноуровневых и притом устойчивых систем. Большинство полимеров, таких, как, например, нейлон, представляют собой простейшие линейные структуры из одинаковых мономеров. Одноуровневые системы достаточно широко применяются в деятельности организаций низовых уровней систем местного самоуправления.

Второй способ управления (функциональная структура) значительно облегчает работу руководителя, так как у него имеются заместители и практически ему нужно работать только с ними, а не со всем коллективом исполнителей индивидуально. Каждый из заместителей по функциональным направлениям обязан компетентно решать возникающие производственные задачи и имеет право принимать самостоятельные решения в пределах своих полномочий. Функциональную структуру управления часто называют традиционной или классической, т.к. она применяется уже многие годы и ее особенности более глубоко исследованы.

Особенно плодотворна именно эта структура управления, если для производственного процесса (включая и государственное управление любого уровня) характерна деятельность по нескольким направлениям, что требует и

специализации руководителей этих видов работ. Традиционно на производстве действуют следующие функциональные блоки: планирования, оперативного управления, снабжения, бухгалтерского учета и в последние годы — маркетинга. На практике, особенно в системах местного самоуправления, часто применяются различные гибридные структуры управления, так называемая дихотомия, т.е. деление на пары «соподчиненных» элементов.

В государственном управлении функциональная структура предусматривает в первую очередь возможность осуществления функций контроля, нормативного и методического руководства и меры административного принуждения. Функциональная власть может быть ограничена рамками своей организации, но может иметь и межведомственный характер.

При всей логической ясности и простоте функциональные структуры управления обладают труднопреодолимыми недостатками: сложно осуществлять координацию и согласованность решений руководителей структурных подразделений, каждый из которых считает, естественно, свои задачи приоритетными, и сохраняется основной порок структуры — большинство оперативных решений, независимо от их важности, должен принимать высший руководитель. Опыт управления убедительно показывает, что функциональную структуру целесообразно применять в тех случаях, когда государство осуществляет управление и контроль за выполнением обоснованных и проверенных временем плановых мероприятий и действует в стабильных внешних условиях.

Следует отметить, что постоянно критикуемая плановая система управления народным хозяйством обеспечивала выполнение важнейшего принципа управления — принципа цели. Стихийность подавляющего большинства процессов рыночной экономики существенно затрудняет прогнозирование результатов и требует постоянной корректировки тактики управления.

Важная, определяющая роль организационных структур в управлении наглядно иллюстрируется печальным опытом управления народным хозяйством страны в конце 80-х годов. При жесткой централизации расширение масштабов производства требовало развивать и органы управления, постоянно усложнять их структуру, увеличивая количество ее элементов (известный из кибернетики принцип необходимого разнообразия).

Происходило дробление функций, увеличивалось количество промышленных министерств, главков, отделов. В середине 80-х годов численность аппарата управления в СССР достигла 18 млн. человек, государственная система управления становилась все менее эффективной, приписки и коррупция стали распространенным явлением.

В современной России структура экономики и система управления ею имеют явно выраженный трехзвенный характер: государственное управление — корпорации и отраслевые акционерные общества — средние и мелкие предприятия. Корпорации вынуждены создавать мощные управленческие структуры для перспективного анализа и планирования, развития исследовательских программ и научно-технологических разработок, патентно-лицензионных мероприятий, сбора и обработки самой различной информации, организации маркетинговых и сбытовых исследований. Особенно глубокие проработки оптимальности управленческих решений выполняют транснациональные компании, создающие дочерние фирмы в других странах.

В теории организационных структур за последнее десятилетие XX века активно развивается новая философия бизнеса: «малое — прекрасно». Сторонники этой концепции считают, что малый бизнес значительно гибче, динамичнее и, главное, эффективнее, чем крупные предприятия. Мелкие фирмы более чутко реагируют на современные инновации, быстрее внедряют в производство и на рынок новые продукты.

Исследования показали, что небольшие фирмы (до 500 чел.) дали в 4 раза больше новинок, чем средние компании (до 1000 чел.), и в 24 раза больше, чем крупные (свыше 10 тыс. чел.).

Проблема выбора типа структуры управления предприятием стала весьма актуальной для предприятий и фирм современной России. Подавляющее большинство неудач в управлении производством объясняется в первую очередь несовершенством организационной структуры управления. На заре современного российского предпринимательства этот вопрос мало кого интересовал, т.к. создаваемые новые фирмы были, как правило, с небольшим количеством сотрудников и просты в управлении. Естественно, что в то время самыми

распространенными были «плоские» структуры, когда руководитель работал с подчиненными напрямую, без посредников.

Простейшая двухуровневая «плоская» вертикальная структура, как наиболее гибкая, адекватно реагирующая на изменения ситуации, и до настоящего времени остается весьма распространенной среди российских производственных управленческих структур. В таких системах информация менее подвержена искажениям, т.к. информационные каналы короче и ее трансформация при переходе с одного уровня управления на другой минимальна.

Дальнейшее развитие предприятия требует принятия новых структурных решений, осуществляется переход от функциональной структуры, например, к дивизионной, представляющей собой объединение нескольких функциональных структур (от английского division — подразделение). Предприятия с дивизионной структурой управления принимают стратегические решения на общеорганизационном уровне (управление финансами, маркетинг, капитальные вложения и т.д.), но их функциональные, или дочерние, подразделения обладают достаточной самостоятельностью, осуществляют свое планирование, сбытовую деятельность, кадровую политику. При этом неизбежно растет численность управленческого персонала, чаще всего до 25–30% от числа работающих, и, соответственно, растут расходы на его содержание. Далеко не всегда совпадают цели и задачи «верха» многоуровневой иерархии и дочерних подразделений.

Дивизионная структура управления успешно применяется в тех организациях, которые ведут операции в различных сферах бизнеса (диверсификация деятельности) и охватывают обширные географические регионы. При высоком уровне диверсификации крупные корпорации применяют одну из разновидностей дивизионной структуры — продуктовую, где осуществляется управление по основной номенклатуре выпускаемой продукции. При этой структуре функции управления передаются руководителю, целиком отвечающему за производство и сбыт определенного типа продукции, образуется небольшая специализированная по продукту фирма внутри крупной корпорации.

В международных компаниях широкое распространение получила матричная система управления, сочетающая преимущества крупных компаний с развитой функциональной структурой и небольших фирм с их оперативными, подвижными

структурами управления. При матричной системе предприятие имеет двойное подчинение — по функциональному и территориальному признаку при существенной оперативной самостоятельности.

И все-таки, пожалуй, наибольшее распространение получила трехуровневая структура управления, так работает подавляющее большинство малых и средних предприятий России. Чем выше иерархический уровень, тем более сложные, ответственные задачи выполняют сотрудники. Очевидно, что сотрудники первого, высшего уровня управления решают в основном стратегические задачи, среднего уровня — тактические, а низшего — оперативные.

Анализ и совершенствование действующих организационных структур выполняется различными методами, среди которых наиболее простым, доступным является метод аналогий — изучаются структуры управления предприятий, работающих в сходных производственно-экономических условиях. Метод экспертных оценок позволяет совершенствовать структуры управления предприятия на основе анализа возникших структурных проблем опытными консультантами и изучения передовых систем управления на родственных или близких по задачам предприятиях, включая и зарубежные. Метод структуризации целей применяется в тех случаях, когда структура управления разрабатывается с ориентиром на стратегические задачи предприятия.

Более профессионален, но непрост в реализации метод организационного экономико-математического моделирования. Он основан на разработке алгоритмов основных функций предприятия в условиях действия критериев оптимальности управления и существующей системы ограничений. Этот метод широко использует способы математической формализации, что позволяет легко перейти к компьютерному программированию и анализу вариантов организационных структур с помощью средств вычислительной техники.

Анализ деятельности ведущих компаний и фирм современной России показывает, что их организационные структуры существенно отличаются друг от друга и находятся в постоянном диалектическом развитии. Действующие предприятия имеют различную организационно-правовую и экономическую структуру. Если, например, предприятие принадлежит гражданину на правах частной

собственности, то имущество этого индивидуального частного предприятия формируется из имущества гражданина (или членов семьи) и получаемых доходов.

Гражданский кодекс РФ, принятый в 1995 году, определяет, что коммерческие организации России могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Из общего количества предприятий в России коммерческие составляют около 90%.

Объединение юридических лиц для совместной хозяйственной деятельности с уставным капиталом, созданным за счет вкладов учредителей, обычно называется обществом с ограниченной ответственностью (ООО). Владелец именного пая имеет право участвовать в общих собраниях пайщиков, на получение дивидендов и части имущества компании при ее ликвидации. Члены хозяйственного коммерческого общества этого типа не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в объеме стоимости их вкладов.

Управление акционерным обществом (АО или корпорация) осуществляется в соответствии с количеством принадлежащих юридическому лицу акций по принципу «одна акция — один голос». Уставом АО закрытого типа (ЗАО) запрещается продажа акций не членам общества и проведение открытой подписки на свои акции, хотя сама акция в общем случае является документом на предъявителя, котируется на фондовой бирже и может свободно переходить от одного лица к другому. Капитал АО открытого типа распространяется по открытой подписке. Специальными законодательными актами имущество и ответственность АО отделяется от имущества и ответственности его совладельцев, корпорация выступает как самостоятельное юридическое лицо. Открытое АО характеризуется тем, что его участники могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров.

В уставе АО указывается сумма уставного капитала, в пределах которого могут быть выпущены акции с указанием их номинальной стоимости. В конце каждого финансового года акционерное общество обязано публиковать годовой отчет по основным направлениям своей деятельности (баланс компании, отчет правления, справка о прибылях и убытках и т.д.). Основное удобство участия в деятельности АО

в том, что акционер может не заниматься сам конкретной хозяйственной деятельностью и не несет ответственности по обязательствам общества.

Обширный сектор российской экономики составляют АО с участием государственного капитала, специфические особенности управления которыми должны обеспечивать выживаемость АО, высокую эффективность их развития и стимулировать при этом высокую предпринимательскую активность. По объему вложенного капитала в такие АО они подразделяются на общества со 100%-ным государственным капиталом, с принадлежащим государству контрольным пакетом акций и с государственным пакетом акций, не являющимся контрольным. В первых двух случаях государство имеет возможность настоять на выпуске низкорентабельной, но необходимой для реализации долгосрочных целей продукции или на инвестировании именно этих, важных для государства программ.

Представитель государства вводится в состав правления любого АО, акции которого имеются в собственности государства без ограничения объема пакета этих акций. Таким образом, государство может контролировать стратегию развития АО и отстаивать свои интересы.

К другим типам коммерческих предприятий относится полное товарищество, участники которого занимаются предпринимательской деятельностью и несут ответственность по его обязательствам; товарищество на вере (коммандитное), в котором некоторые участники не участвуют в предпринимательской деятельности, но разделяют со всеми риск убытков; производственный кооператив, унитарное предприятие и др.

Особое внимание со стороны государственной власти уделяется малым предприятиям, признаками которых являются численность производственного персонала, объем валовой продукции и величина основных производственных фондов.

В промышленности, строительстве и на транспорте к малым относятся предприятия с численностью персонала до 100 человек, в науке — 60, в сельском хозяйстве — 60, в оптовой торговле — 50, в розничной и бытовом обслуживании — 30 человек.

Для малых предприятий характерна финансово-хозяйственная независимость, упрощенная организационная структура и быстрая адаптация к изменениям внешней среды. В развитых странах с рыночной экономикой на долю малых и средних предприятий приходится основная часть произведенного ВВП и их развитие, как и развитие всей предпринимательской инфраструктуры, обеспечивается всемерной поддержкой государственной власти. В 2002 году развитие малого предпринимательства стало в центре внимания высших государственных органов России.

В рыночной инфраструктуре действуют товарно-сырьевые биржи, биржи ценных бумаг, коммерческие банки, различные консалтинговые фирмы, требующие государственного регламентирования и правовой обеспеченности их деятельности.

При непосредственном участии государства действуют инвестиционные и инновационные фонды и предприятия с государственным или смешанным капиталом. Государство всемерно поддерживает развитие научно-технического прогресса во всех отраслях народного хозяйства, создание отечественных научных школ путем целевого финансирования, предоставления льготных кредитов и лизинговых услуг. Предприятиям, обеспечивающим развитие инновационного менеджмента, государство предоставляет оперативную информацию о биржевых сводках, котировке акций, данные долгосрочных прогнозов и об изменениях в действующем законодательстве.

За последние годы в России получила распространение еще одна форма организационной структуры производственного управления — промышленные холдинги. Предприятиям, обычно одной отрасли производства, удобнее осуществлять контроль за совместной деятельностью и решать вопросы общего стратегического планирования, сохраняя при этом свою хозяйственную и правовую самостоятельность. Холдинги не занимаются проблемами производственной деятельности, но от своего имени могут заключать коммерческие договоры и контракты, что особенно выгодно при выходе на международные рынки. Наиболее распространенный метод создания холдинговой компании — владение контрольными пакетами акций или других ценных бумаг промышленных дочерних или зависимых фирм. Держатель контрольного пакета имеет возможность

контролировать ход производства и сбыта продукции, входящих в холдинг предприятий.

Сложна и разнообразна современная территориальная структура крупных концернов, начиная от сети дочерних предприятий транснациональных гигантов и кончая созданием офшорных компаний в различных странах. Офшорные предприятия создаются, как правило, в небольших странах, стремящихся получать доходы от привлечения капиталов иностранных инвесторов путем предоставления им налоговых льгот при условии, что иностранные фирмы не будут вести никакой деятельности в так называемой офшорной зоне.

Существующие в мировой практике иные формы промышленных и хозяйственных объединений (консорциумы, конгломераты, картели, синдикаты, тресты и т.п.) не нашли в России широкого распространения, и вопросы участия государства в управления ими не являются особо актуальными. Полезнее было бы несколько подробнее остановиться на общих принципах построения организационных структур управления, тем более что эти принципы распространяются и на системы государственного и регионального управления.

Преобразование предприятий в акционерные общества и другие формы предпринимательской деятельности требует преобразований и их организационных структур. Одной из важнейших функций государства является содействие этим преобразованиям, развитию предпринимательской инфраструктуры, той среды, в которой формируется деловая активность частных, кооперативных и государственных организаций.

Организационная структура управления системой определяет функциональные взаимоотношения между ее элементами, формализует разделение обязанностей, иерархию подчиненности и ответственности, необходимую специализацию. Чем меньше в структуре предприятия иерархических уровней, тем легче оно приспосабливается к изменениям внешней и внутренней среды, но существенно возрастает ответственность его руководителей и выше должен быть уровень подготовки исполнителей.

Классификация по каким-либо существенным признакам (типология) всегда бывает условной, она основывается на понятии типа как определенного,

кардинального признака установления общности изучаемой управленческой структуры.

Но можно определить ряд требований, которым должна соответствовать оптимальная (на какой-то определенный отрезок времени) организационная структура:

- структура управления предприятием должна обеспечивать эффективное достижение основных производственных и организационных целей;
- обеспечивать взаимодействие всех элементов структуры, научно-технического, линейного и управленческого персонала;
- адекватно реагировать на изменения внешней среды.

Следует учитывать, что помимо формальной структуры на каждом предприятии действует и межличностная неформальная структурная связь между подразделениями, особенно на горизонтальном уровне. Сотрудники более охотно вступают в контакты с равными себе по служебному положению, чем со старшими или младшими по должности. Потоки информации, циркулирующие на горизонтальных уровнях иерархической структуры, имеют свои особенности. Они меньше подвержены искажениям, носят в основном координационный, а не приказной характер, более оперативны, но не всегда достоверны, т.к. не содержат механизмов проверки сообщений. С помощью горизонтальных связей легче и быстрее решаются сложные производственные вопросы, но также широко распространяются слухи и домыслы.

Психологи выдвигают немало аргументов в пользу горизонтальных структур: пирамидальные структуры, состоящие из малочисленных блоков, не могут полностью удовлетворить глубоко укоренившуюся потребность в общении (афiliation). Большие однородные по составу коллективы, характерные для горизонтальных структур, помогают людям избежать ощущения одиночества, иногда и страха, стимулируют обмен мыслями, эмоциями, позволяют сравнивать свои жизненные позиции со взглядами своих коллег. В небольших коллективах велика также угроза трансформации целей, когда упускается из виду основная, стратегическая цель организации и подменяется частными мелкими задачами.

Обоснованный выбор типа организационных структур зависит от взвешенного анализа многих факторов: возможности использования компьютерной техники для

анализа структур, стратегии развития предприятия на исследуемый период, объемов выполняемых работ и, наконец, производственного опыта управленческого персонала. Простейший и часто применяемый метод выбора оргструктуры — изучение структур успешно развивающихся родственных предприятий. Другой метод — разработка новой структуры осуществляется на основе рекомендаций профессиональных консультантов и экспертов. Реже применяются методы структуризации целей и организационного моделирования.

Любая, даже самая совершенная структура управления обречена на изменения и дальнейшее совершенствование. Чем раньше органы управления определяют необходимость этих перемен, тем эффективнее будет процесс управления, тем меньше будет угроза стагнации, регресса системы. Причина неизбежности новых организационных отношений и соответствующих структур управления кроется в постоянном развитии и перераспределении функций между элементами системы управления, моральном старении структуры и в таком мощном катализаторе социальных, экономических и управленческих изменений, как научно-технический прогресс (замена оборудования, освоение новых изделий и технологий).

Однако большинство структурных преобразований встречает сопротивление со стороны персонала, и эти преобразования будут иметь высокие шансы на успех, если самое активное участие в них будут принимать высшие руководители организации. Важно, чтобы необходимость структурных преобразований была ясна всему управленческому персоналу и каждое нововведение было бы должным образом аргументировано.

Например, реструктуризация предприятий требует перехода бухгалтерского учета на международные стандарты, перестройки деятельности финансовых служб, обеспечивающих контроль за финансовым состоянием предприятия и разработку общей финансовой стратегии. Не всегда эти инновации встречают должное понимание. Руководители органов государственного управления и предприятий должны быть морально готовы к возможным сбоям в работе, к нарушениям привычных ритмов деятельности.

2.3. Центральные, региональные и местные органы государственного управления

Народ России, «единственный источник власти», «осуществляет свою волю через органы государственной власти и органы местного самоуправления» - так сказано в Конституции Российской Федерации. Распределение прав и ответственности этих органов, их иерархическая соподчиненность также четко определены Конституцией РФ.

В социологии корни происхождения термина «орган» можно проследить в органической теории общества (Герберт Спенсер), находившей аналогию между структурой общества и структурой организма (функции какого органа человеческого организма, мозга или желудка, выполняет государство - вопрос деликатный).

В современном понимании государственный орган является одним из структурных элементов государства, наделенный необходимыми правовыми полномочиями, обладающий соответствующей компетентностью в определенном территориальном масштабе деятельности и обеспечивающий решение стоящих перед государством задач. В отличие от любых общественных организаций государственные органы, с одной стороны, обладают властными полномочиями в рамках определенной компетенции при реализации своей исполнительной и распорядительной деятельности. С другой, каждый исполнительный орган, действующий от имени государства и обеспечивающий выполнение своих политических, экономических и социальных задач, несет всю полноту ответственности за свою дееспособность, является подчиненным и подконтрольным более высоким иерархическим структурам управления.

Президент России, глава страны, гарант свобод и прав граждан, призван осуществлять взаимодействие всех ветвей государственной власти, обеспечивать охрану суверенитета, независимости и целостности государства. Существенной особенностью настоящего момента является тот факт, что в условиях экономического кризиса Президент был вынужден существенно расширить свои полномочия как главы государства и взять на себя дополнительные функции управления.

В связи с этим возникла необходимость создания весьма громоздкого аппарата Администрации Президента, направленного на реализацию дополнительных задач и полномочий главы государства, и особого института полномочных представителей Президента в основных регионах России. Однако следует напомнить один из основных постулатов теории систем - при изменении внешней среды система сама стремится отторгнуть лишний элемент системы, что, очевидно, и произойдет при нормализации ситуации в стране.

Федеральное Собрание России (парламент) является представительным и законодательным органом и состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Обе палаты имеют право формировать комитеты и комиссии в рамках своей компетенции, проводят парламентские слушания по вопросам принятия федеральных законов, государственного бюджета, ратификации и денонсирования международных договоров, назначения и отрешения от должности высших руководителей государства.

Совет Федерации (СФ) состоит из 178 членов, по два представителя от 89 субъектов Федерации - главы органов законодательной и исполнительной власти. Члены СФ постоянно находятся в регионах и приезжают в Москву лишь эпизодически, на срок не более 2–3 дней в мес яд, и часто вынуждены изучать документы, представленные к рассмотрению, непосредственно на заседаниях. СФ в обязательном порядке рассматривает законы, принятые Государственной Думой, по вопросам бюджета, налогов, ратификации и денонсации международных договоров, войны и мира.

Государственная Дума избирается на четыре года в составе 450 депутатов, работающих профессионально, без права совмещения своих функций с другими руководящими должностями, и принимает решения большинством голосов от общего числа депутатов. Основная задача Государственной Думы - реализация законодательной функции.

Палаты Федерального Собрания работают отдельно, совместные заседания проводятся только для заслушиваний посланий Президента или Конституционного Суда РФ, а также в случае выступления главы иностранного государства.

Высшим исполнительным органом государственного управления России является Правительство, призванное обеспечивать согласованную деятельность

федеральных министерств и территориальных органов исполнительной власти, действующих в субъектах Федерации. Целью деятельности министерства или Государственного Комитета РФ является управление определенной отраслью народного хозяйства, хотя фактически многие министерства (финансов, экономики, науки и технологий, образования и т.п.) являются межотраслевыми, а некоторые Госкомитеты (например, антимонопольный, таможенный и др.) - межведомственными.

Правительство, обеспечивая решения политических, экономических и контрольных задач, обязано действовать в соответствии со следующими основными принципами государственного управления:

- принцип цели, т.е. иметь программную систему приоритетов, критериев оптимальности, объективно существующих ограничений и долгосрочные стратегии развития по основным направлениям своей деятельности;
- принцип правовой защищенности принимаемых государственных решений, запрещающий любые действия, если они противоречат принятым законодательным актам;
- принцип соответствия выполняемых задач возможностям и компетенции исполнительных органов власти и их руководителей.

Лишь выполняя требования этих принципов управления, правительство может заслужить доверие населения и его поддержку.

В сентябре 2000 года был создан еще один своеобразной орган власти - Государственный Совет, в работе которого под председательством Президента принимают участие на «общественных началах» (?) высшие должностные лица и руководители некоторых субъектов Федерации. Государственный Совет - совещательный орган, в его компетенцию входит обсуждение проблем государственного значения и содействие деятельности Президента при возникновении разногласий между органами власти различных уровней. Следует ожидать, что вскоре Госсовет получит определенный конституционно-правовой статус и дополнит вертикаль исполнительной власти.

Весьма своеобразна структура управления государственным аппаратом в России. Стратегически важные министерства, такие, как иностранных и внутренних дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям, юстиции, Федеральная служба

безопасности и т.п., непосредственно подчинены президенту. Остальными министерствами руководит премьер-министр.

Другая особенность структуры органов управления России как федеративного государства состоит в создании параллельных структур федерального и региональных уровней. Верхний, федеральный уровень управления состоит из общегосударственных законодательных, исполнительных, судебных и других органов, но и государственный аппарат субъектов федерации имеет также свои законодательные, исполнительные и частично судебные органы (при единой судебной системе субъекты федерации имеют право создавать свои мировые суды).

Важнейшей целью деятельности исполнительной власти является благополучие граждан страны, реализация их прав и свобод, постоянное духовное и экономическое развитие общества и обеспечение безопасности страны. Именно на решение этих задач направлены усилия всех ветвей государственной власти, от системы местного самоуправления и до Федерального Правительства.

Число государственных служащих в федеральных органах управления превышает 1 млн. человек, что составляет около 90% общей численности всех госслужащих [56]. В аппарате 89 субъектов Федерации и в органах местного самоуправления занято более 600 тыс. служащих.

Некоторые органы государственной власти (особенно высшие) часто дублируют друг друга или выполняют схожие функции. Например, параллельно действуют различные подразделения по кадровой работе при Президенте РФ: Совет по вопросам государственной службы, Совет по кадровой политике, Управление кадровой политики, Департамент государственной службы и кадров Аппарата Правительства.

Самым крупным по численности государственных служащих и разветвленным аппаратом обладают органы исполнительной власти. Их штаты превышают в 100–150 раз численность всех законодательных и судебных органов России [59]. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию (2001 г.) говорится: «Неоднократные попытки сокращения аппарата управления, слияния и разделения ведомств не сделали Правительство и его органы ни более компактными, ни более эффективными. Достаточно сказать, что вместо этого число работников органов

государственной власти и управления выросло с 882 тысяч в 1993 году до более чем миллиона в настоящее время».

К сожалению, наблюдается устойчивая тенденция роста численности персонала аппарата не только общегосударственного, но и регионального, и муниципального управления, хотя известно, что именно крупные, со сложной системой иерархической подчиненности структуры являются особо консервативными и оказывают наибольшее сопротивление любым реорганизациям.

Структура, права и ответственность региональных органов государственного управления, обеспечивающих непосредственное руководство всеми отраслями народного хозяйства, «единой системы исполнительной власти», определены Основным законом, Гражданским и Уголовным кодексами страны. Основной акцент в этих основополагающих документах поставлен на соблюдении принципа законности в хозяйственных отношениях, т.е. на безусловном соблюдении правовых норм в управлении производственной, имущественной, экономической и социальной сферами страны.

Современная модель управления органами исполнительной власти основана на праве принятия решения на низовом уровне, максимально приближенном к производителю, рынку сбыта и конечному потребителю. Эффективность управления зависит не только от выбора, обоснования и достижения цели управленческого воздействия, но и от уровня затрат (финансовых, материальных, кадровых, временных и т.п.).

Стремясь повысить эффективность работы аппарата управления, обычно избирают путь сокращения расходов на его содержание. При этом социальные исследования установили, что 91,7% служащих не удовлетворены своей заработной платой, причем 53,9% живут «от зарплаты до зарплаты», 28,9 не могут свести концы с концами и даже считают, что живут в нищете, 87,8% служащих считают, что их семьи живут хуже, чем в дореформенный период, а 44,1% считают, что получаемая ими зарплата не соответствует уровню напряженности и ответственности их труда [56]. Понятно, что все это создает предпосылки для злоупотребления своим служебным положением и высокой коррумпированности госслужащих.

Совершенно очевидно, что любая открытая, динамично развивающаяся система, в том числе и государственная, нуждается в постоянной корректировке и оптимизации своей организационной структуры. Решение этой серьезной проблемы в условиях России затруднено из-за незавершенности легитимного разграничения полномочий между федеративным центром и регионами, особенно в части экономических и социальных вопросов, хотя в стране над проблемами совершенствования структур управления работает более 300 (!) различных организаций [56].

Однако успех управления страной определяется не только компетентностью, профессионализмом и оперативностью персонала высших государственных структур, его эффективность в еще большей степени зависит от организации управления местных органов власти. Каждый гражданин страны воспринимает результаты государственного управления по степени удовлетворения его жизненных потребностей. Цены на рынке, жилищные и коммунальные услуги, работа учреждений образования и здравоохранения, общественный порядок - по этим показателям жизненного уровня человек судит об эффективности работы системы государственного управления. И все эти проблемы решаются именно на уровне местной власти.

Следует напомнить еще об одной принципиальной особенности управления в сфере исполнительной власти: решение будет действенным и более надежным, если оно принимается на наиболее низком управленческом уровне, расположенном ближе к производителю или потребителю. Именно эту позицию в структуре государственного управления занимают органы самоуправления.

Важность этой проблемы очевидна, над ее решением работали и деятели земского движения, и Советы народных депутатов, а теперь и органы местного самоуправления. Большое внимание местным социальным органам уделяется во всех развитых странах мира, особо это заметно во время предвыборных кампаний в США, Великобритании (кстати, в этих странах местные органы фактически не подотчетны вышестоящим), Франции, Германии, Италии. Отношение к политике правительства формируется в провинции, и это хорошо известно парламентам и конгрессам.

Традиции самоуправления в России уходят своими корнями в далекое прошлое, Русь издревле представляла собой вечевое государство. Основы соборности были известны еще из истории древнего Пскова (церковное самоуправление) и Новгорода, где верховная власть около ста лет принадлежала вече - своеобразному народному собранию. Вече имело право решать вопросы войны и мира, принимать законы, заключать договоры с другими землями и даже призывать на правление и изгонять князей.

Известно, что из-за распрей с Новгородской боярской Республикой в 1240 году Александр Невский был вынужден покинуть Новгород и уехал в Переяславль и только лишь через два года был вновь приглашен княжить в Новгороде.

Царь Иван IV реализовал ряд реформ государственного аппарата и органов местного самоуправления и ввел практику созыва Земских соборов (первый Земский собор был созван в 1549 году, последний в 1653 году, на котором, кстати, решался вопрос о воссоединении Украины с Россией).

Основы местного самоуправления в России законодательно были заложены после отмены Императором Александром II крепостного права и принятия комплекса законов о земском (1864 г.) и городском (1870 г.) управлении. Органами городского самоуправления являлась городская дума и городская управа.

В СССР велись серьезные теоретические исследования и был накоплен значительный практический опыт по созданию и реализации принципов народовластия под эгидой Советов народных депутатов различного уровня. Местные Советы являлись структурными элементами единого централизованного государственного аппарата управления (известный принцип демократического централизма), в СССР насчитывалось более 50 тысяч местных Советов.

Существенной особенностью деятельности Советов являлась руководящая функция коммунистической партии страны, которая обеспечивала разработку и контроль генеральной политической доктрины, формирование представительных органов, решение вопросов подбора, обучения и расстановки руководящих кадров.

Современное местное (муниципальное) управление обеспечивает непростую функцию связи высших органов государственной власти с обществом, на деле осуществляет важнейшие требования демократии по реализации прав и свобод человека и гражданина, синтезирует мировой опыт формирования демократического общества. Важнейшие права органов самоуправления - самостоятельность и

коллегиальность принимаемых гражданами решений по своим, местного уровня, проблемам и их организационная автономность.

Принципы муниципального управления России в основном совпадают с Европейской хартией о местном самоуправлении, принятой в 1985 году и признанной большинством стран мира. В этой хартии сказано, что

«Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения».

В Федеральном законе «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации», принятом 28 августа 1995 года, подробно изложены важнейшие задачи и функции власти на местах. Этот закон в значительной мере отражает основные положения Европейской Хартии о местном самоуправлении (Страсбург, 1990 г.), в которой подчеркивается, что «органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя».

Кроме решения общегосударственных задач, органы местного самоуправления обязаны:

- осуществлять управление муниципальной собственностью как экономической основы самостоятельности местной власти;
- формировать и обеспечивать выполнение местных бюджетов;
- контролировать поступления местных налогов и сборов;
- обеспечивать охрану общественного порядка, защиту прав и свобод граждан.

Законом определена и структура органов местной власти: представительные органы власти, состоящие из депутатов, избранных населением, глава исполнительных органов определяется также по итогам выборов (назначение главы муниципального образования запрещено законом) и другие органы местного самоуправления. По своей сути структура местного самоуправления во многом похожа на знакомые большинству граждан городские и поселковые Советы, в некоторых регионах даже сохранилось это название.

Поскольку местное самоуправление является фундаментом народовластия, то ясна необходимость работы по его совершенствованию. Важно создать правовые, экономические и политические условия для выполнения требований Конституции по

укреплению самоуправления как самостоятельного элемента единой государственной власти - федеральной, региональной и местной.

Не менее актуально срочно решать и кадровые вопросы, руководящие органы самоуправления еще не полностью укомплектованы профессионально подготовленными специалистами, особенно в области права. Весьма показательно, что прокуратура и контрольные органы России ежегодно отменяют десятки тысяч решений местных властей, противоречащих Конституции или Гражданскому кодексу РФ.

Однако эта вертикаль власти определилась еще не полностью, споры, а иногда и конфликты нередко возникают между руководителями различных уровней. Для одних руководителей местное самоуправление «как кость в горле» или «мой дом - моя крепость» (ставропольский губернатор А. Черногоров), в некоторых регионах заметно противостояние «мэр - губернатор» или «мэр - городская Дума», улыбки, а потом недоумение вызвала скандальная избирательная чехарда во Владивостоке и афористические высказывания бывшего красноярского губернатора А. Лебеда.

Причин для этих конфликтов множество: правовая неопределенность статуса и границ субъекта местного самоуправления, противоборство региональных и местных властей, нарушение законодательства о местном самоуправлении, предвыборная борьба, проблема распределения ресурсов и объектов собственности. Однако все эти конфликты разрешимы, время формирует опыт, опыт учит искусству компромисса, компромисс ведет к сотрудничеству и взаимопониманию.

2.4. Особенности управления федеративным многонациональным государством

Структура государственного управления России сочетает национально-государственный и административно-территориальные принципы построения при соблюдении равноправия всех субъектов управления (статья 112 Конституции РФ). Определен четкий порядок, основные параметры и процедурные правила создания федеральных и региональных органов исполнительной власти, их финансирования и реорганизации.

Права и ответственность субъекта РФ, его государственный статус определяются Конституциями России и республик, входящих в ее состав, а также Уставом краев, автономных областей и городов федерального значения, принятых законодательными органами этих государственных структур. Регионом считается территория России, обладающая общностью природных, культурных, национальных, геополитических и социально-экономических условий (региональное деление может не совпадать с административным и территориальным). Основным условием регионального управления является обеспечение государственной целостности страны при разграничении предметов ведения между органами государственной власти.

Структура органов власти определяется субъектами РФ самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами и принципами, установленными Конституцией РФ и Указом Президента РФ от 22.12.1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации». В нашей стране традиционно центральная и местная власть всегда воспринималась как единая, и нарушение этого принципа неминуемо приводило к смутам и междоусобицам.

Процесс формирования правового поля субъектов РФ не всегда проходил гладко, возникали законотворческие прецеденты, требовавшие вмешательства органов государственной власти, вплоть до Конституционного суда РФ. Более трети законов, принятых в субъектах Федерации, противоречили Конституции и федеральным законам. Например, Тюменская, Архангельская, Самарская и Волгоградская области отстаивали право ратификации международных договоров, Свердловская область — создавать свои, собственные органы госбезопасности, Псковская — иметь право изменять границы с другими государствами и т.п.

Высший орган региональной и местной власти избирается населением путем прямых выборов сроком на два года и действует на постоянной основе, но количество депутатов, работающих профессионально, с выплатой заработной платы, не должно превышать 2/5 от общего числа избранных. Название этого высшего органа государственной власти (администрация, правительство, Дума и т.п.) и количественный состав его депутатов определяются самостоятельно с учетом национальных традиций и местных условий. Основными задачами местной

администрации являются обеспечение прав и свобод граждан, разработка и контроль за исполнением бюджета, управление имуществом, рассмотрение и утверждение правовых актов в пределах своей компетенции.

Весьма неопределенна роль главы администрации — его ответственность не определена какими-либо правовыми актами, его деятельность не подконтрольна федеральному центру и органам местного самоуправления, оценка его деятельности дается только избирателями на очередных выборах.

Конституция РФ четко определяет полномочия федеральных и местных органов власти, их функции разграничены и вне прямого административного подчинения. Территориальная структура определяется самим субъектом РФ: возможно существование на одном уровне, т.е. параллельно друг другу и федеральных органов, и органов местного самоуправления [46]. Но субъект РФ не может отменить решение органа государственной власти, т.к. это противоречит принципу разделения власти и разграничения полномочий. Контроль за взаимодействием органов государственной власти и субъектов Федерации осуществляет специальная комиссия при Президенте РФ.

Значительная территориальная разобщенность, многонациональность, принадлежность населения к различным религиозным конфессиям, существенные отличия в уровне экономического развития, а следовательно, и уровня жизни — все эти обстоятельства требуют особого внимания и даже деликатности при осуществлении государственного управления. Государство вынуждено разрабатывать специальные программы и особые методы планирования и регулирования в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока, оказывать помощь районам зоны экологических бедствий, с высоким уровнем безработицы и миграции, проблемным и депрессивным регионам.

Государство вынуждено оказывать помощь 79 регионам из 89, имеющим статус нуждающихся в поддержке, в форме трансфертов (перевод денежных средств из Федерального фонда) на проведение весенне-полевых работ, на завоз продовольствия и товаров.

В регионах, в Правительстве и Государственной Думе постоянно обсуждается возможность отказа от национальной, этнической структуры и перехода к территориальному принципу, т.е. образование и деление страны на губернии,

области или земли. Сторонники нового принципа построения государственной структуры обычно ссылаются на мировой опыт: только три федеративных государства имели национально-территориальный принцип организационной структуры (СССР, Югославия и Чехословакия), и все они перестали существовать как федерации.

Действительно, национальный принцип государственной структуры весьма уязвим, т.к. он провоцирует представителей коренной («титულიной») нации на исключительное право на власть, на руководящие должности, что не является справедливым, создает межнациональную напряженность и затрагивает интересы остального населения. Принцип самоопределения народов должен быть реализован только в рамках существующего государства (самостоятельное создание органов государственной власти субъектами федерации, утверждение единых норм для уважения и национального достоинства всех проживающих на данной территории народов, развитие языка и национальной культуры и т.п.).

Основой для реализации принципа самоопределения должны служить действующие международные соглашения, и в первую очередь — Декларация о международном сотрудничестве, отраженная в Уставе ООН от 24 декабря 1970 года. В Декларации осуждаются любые действия, ведущие к расчленению или нарушению территориальной целостности и политического единства суверенного и независимого государства. Попытка провозглашения независимости Чечни, например, была с самого начала противозаконной, Конституция РФ не предоставляет права выхода из состава Федерации ее субъектам, и результаты референдумов по этой проблеме не имеют юридической силы.

Существует еще одно возражение против этнонациональной государственной структуры: границы национальных республик практически никогда не совпадают с фактическими ареалами народов и в 15 из 21 республики коренное население не составляет большинство. Во всех республиках, вместе взятых, коренное население составляет всего лишь 32%, а в автономных округах только 10,5% [17].

В России за последние десятилетия сложилась парадоксальная ситуация — особого внимания требует к себе проблема возрождения русского этноса, который не воспринимается даже самими русскими как единая, цельная нация в силу своего многовекового, традиционного интернационализма и расселения на огромных

территориях. Однако если всегда обсуждение национальных проблем требует особой деликатности, то тема возрождения русской нации немедленно воспринимается как рецидив «великорусского шовинизма» и имперского синдрома [17]. Тем более что в последние годы нелегкое положение русских в России и в бывших республиках СССР стало излюбленной темой популистских национал-патриотических митингов и демонстраций.

Однако, говоря об особенностях управления многонациональным государством, нельзя обойти молчанием национальные особенности самой многочисленной части российского народа — русского. Хотя сложно говорить о «загадочной русской душе», а если помнить, что умом Рос с ю не понять и аршином не измерить — сложно вдвойне.

Если быть объективным и не позволять чувству любви к родному народу как-то влиять на имеющиеся научные данные, то русская нация, как и другие, имеет свои неповторимые, уникальные особенности, вызывающие у других народов симпатию, уважение, а иногда и удивление. Эти особенности необходимо знать, понимать и учитывать каждому специалисту в области управления.

В первую очередь следует подчеркнуть традиционное для русских (пожалуй, и для большинства народов, населяющих Россию) приоритетное значение духовных, нравственных ценностей по сравнению с материальными. Возможно, что этот примат духовного объясняет многовековую любовь и уважение народа к православию, осуждение скверности, бесчестного накопительства, показного материального благополучия.

Другой национальной особенностью русских является общинность, соборность, принципиальное стремление к общему благу, которое ставится выше своего, индивидуального (невольно напрашиваются параллели между православной и протестантской этикой).

Россия практически всегда была государством с централизованным государственным управлением, а губернаторские структуры выполняли функции исполнительной власти при постоянном контроле полномочных представителей центра («государева служба»). Если и возникали проблемы делегирования полномочий центра регионам, то обычно они решались в пользу столичного центра, Кремля или Зимнего дворца.

И, наконец, благожелательное, мирное отношение к другим народам, к их обычаям, традициям и культуре, как и другим религиозным конфессиям. Именно эта особенность русской нации создает благоприятные предпосылки для отказа от национально-территориальной структуры государства.

Переход к новой государственной структуре — вопрос весьма деликатный и требует выполнения целого комплекса подготовительных мероприятий. Необходимо обеспечить:

- гарантированное обеспечение единых прав и свобод каждого гражданина, независимо от его национальной принадлежности;
- предельно возможное выравнивание уровня экономического обеспечения населения всех регионов страны;
- постепенное укрупнение субъектов Федерации;
- обеспечение равных прав и представительства в высших государственных структурах всех регионов Федерации.

Еще раз следует подчеркнуть то особое место в государственном управлении России, которое принадлежит местному самоуправлению, имеющему глубокие исторические корни в форме земства. Структура местного самоуправления определяется населением самостоятельно и связана с культурными, историческими традициями данного района. Различные методы волеизъявления населения способствуют развитию их гражданской активности, решению самых насущных, актуальных задач, поддерживают политическую стабильность в обществе и дают отпор проявлению регионального сепаратизма.

Многонациональный состав населения России создает дополнительные трудности для государственного управления. Ряд крупных государств мира, несмотря на свой полиэтнический состав, провозгласили принцип мононациональности. Например, граждане Франции, США и ряда других государств составляют единую нацию, хотя эти нации фактически состоят из десятков этнических групп.

По данным переписи населения 1989 года, в Российской Федерации проживало около 150 млн. человек, из которых 81,5% — русские, 3,8% — татары, 3,0% — украинцы. Перепись населения осени 2002 года не внесла существенных коррективов в эти данные, численность населения изменилась незначительно, т.к.

снижение уровня рождаемости компенсировалось за счет массовой миграции из бывших республик СССР.

Глава 3. Информационное и статистическое обеспечение государственного управления

3.1. Информация — основа управленческого решения, предмет, средство и продукт деятельности государственных служащих

Государственное управление будет эффективным, если принимаемые управленческие решения будут опираться на достоверную оперативную информацию, на ту часть социальной информации, которая создается для формирования государственного и правового управленческого воздействия.

Информация — одна из сложнейших, еще полностью не раскрытых, даже таинственных областей современной науки. Это видно хотя бы из нечеткости самих определений понятия информации: совокупность сведений, данных, знаний. Или из философии — нарушение монотонности. В кибернетике количество информации тесно связывается с энтропией, с одним из основных понятий классической физики, т.е. со способностью энергии к различным превращениям.

Н. Винер пишет: «Количество информации в системе есть мера организованности системы, точно так же энтропия системы есть мера дезорганизованности системы, одно равно другому, взятому с обратным знаком».

С точки зрения теории и методологии управления прогрессирующая энтропия, т.е. постоянно увеличивающаяся хаотическая беспорядочность связей между элементами, характерна для закрытых, изолированных от окружающей среды систем, и информация есть отрицание энтропии.

Каждое определение информации раскрывает определенное свойство этого сложного и многозначного понятия: информация - коммуникация и связь, в процессе которой устраняется неопределенность (К. Шеннон), информация - передача разнообразия (А. Эшби), информация - мера сложности структур (А. Моль),

информация - вероятность выбора (А. Яглом) и т.д. Предпринимаются исследования закономерностей информационных процессов и технологий, закладываются теоретические основы новой отрасли знаний - информатиологии, где декларируется: «Мир - информационен, Вселенная - информационна; первичное - информация, вторичное - материя» [89].

В теории управления принято такое определение информации: совокупность сведений об изменениях, совершающихся в системе и окружающей ее среде, которая уменьшает степень неопределенности наших знаний о конкретном объекте, это обмен сведениями (данными) между людьми, человеком и автоматом, автоматом и автоматом. И этого определения вполне достаточно для изучения проблем управления государством.

В общем случае информационная связь между передающей стороной (например, объектом управления) и приемной стороной (ИВЦ) осуществляется по схеме, приведенной на рис. 9:

Информация, составляющая триаду важнейших характеристик окружающего нас мира, наряду с материей и энергией обладает некоторыми, только ей присущими особенностями:

- сама по себе информация является столь же абстрактным понятием, как и понятия математики, но вместе с тем она отражает свойства материального объекта и не может возникнуть из ничего;

- информация обладает некоторыми свойствами материи: ее можно получить, запасти (записать, накопить), уничтожить (стереть), передать. Однако при передаче информации из одной системы в другую количество информации в передающей системе остается неизменным, хотя в принимающей системе оно обычно увеличивается (эта особенность информации спасает профессора, передающего свои знания студентам, от превращения в неуча);

- информация обладает еще одним уникальным свойством: в любых сферах знания (общественно-политической, научной, общекультурной, технической) она является единственным видом ресурсов, который в ходе исторического развития человечества не только не истощается, а постоянно увеличивается, совершенствуется и, более того, способствует эффективному использованию других ресурсов, а иногда и создает новые.

Последнее свойство информации важно учитывать при формировании путей развития народного хозяйства России, так как привлечение качественно новой информации и новых технологий обеспечивает интенсивный путь развития, а наращивание дополнительных материальных ресурсов, объемов труда, энергии без использования новой информации приведет Россию в экстенсивный тупик. Проблемы наращивания и разумного использования информации становятся в настоящее время столь же приоритетными, как оборонная функция государства, экономика и экология.

Главное, что информация есть предмет, средство и продукт управленческого труда. Специалист в области управления имеет дело не с реальным продуктом или товаром, а лишь только с информацией о нем. Удельный вес информации как предмета труда оказался выше материальных и энергетических ресурсов, и основным показателем могущества страны стал информационный ресурс, т.е. тот объем знаний, которыми располагает страна. Этот показатель выводил СССР в число мировых держав, и именно этот ресурс истощается в нашей стране с каждым годом.

Важно подчеркнуть ряд требований, предъявляемых к управленческой информации: надежность (и достоверность), своевременность, адресность и возможность многократного использования. Действительно ценной является только та информация, которая уменьшает неопределенность в конкретной управленческой ситуации.

Мир тонет в колоссальном объеме информации: за последние 30 лет ее ежегодный прирост увеличился более чем в 15 раз! Появился даже новый термин — «эффект макулатурности»: 85% журнальных статей никогда не читались! Проще что-то открыть вновь, шутливо говорят ученые, чем найти нужную информацию в этом океане книг, журналов и статей, даже с применением компьютерных технологий.

На начало 90-х годов правительство США ежегодно составляло около 1 млрд. писем, на что затрачивалось около 1,5 млрд. долларов; издавалось около 2,6 млн. страниц документов; на содержание служащих, занятых в аппарате управления, тратилось до 1500 млрд. долларов! Через фирму с численностью работающих около

2 тыс. человек за 1991 год прошло 45 тонн входящих и 48 тонн исходящих документов, что соответствует 25 кг бумаг на каждого работающего! [33]

Новые концепции развития государств заставили все ведущие страны мира разработать специальные государственные программы развития информационных технологий (Япония - 1972 г., США и Франция - 1978 г., ФРГ - 1988 г.). В 1984 году была утверждена единая для десяти стран Европы Европейская стратегическая программа исследований в области информационных технологий (программа ESPRIT).

Самый перспективный выход из информационного тупика дает современная вычислительная техника, которая с каждым новым поколением удивительно высокими темпами увеличивает скорость обработки информации: если за последние сто лет скорость передвижения увеличилась в 102 раз, то скорость связи увеличилась в 107, а обработки информации — в 106 раз (рис. 10):

Скорость обработки информации современными вычислительными машинами приближается к предельному значению, ограниченному скоростью света и равному миллиардам и даже десяткам триллионов операций в секунду. Запись информации в виде голограмм открывает путь к практически неограниченной оперативной памяти компьютера, плотность записи которой может достигать 106 бит/см².

Поражают данные о количестве используемых в настоящее время компьютерах: 20 лет назад в мире работало только 50 тыс. компьютеров, сегодня 50 тыс. компьютеров продается всего лишь за 10 часов; в США используется около 75 млн. персональных компьютеров (ПК) и еще 35 тыс. установлено в частных домах. Затраты на приобретение и эксплуатацию ПК в компаниях за последние 10 лет удвоились [35]. Если с 1975 г. по 1990 год в США общие финансовые вложения в информационные услуги составили более 1500 млрд. долларов, то за следующие 15 лет, с 1991 по 2005 годы, эти затраты, по прогнозам, вырастут до 2500 млрд. долларов.

Информация приобрела значимость и свойства стратегического ресурса, стала решающим фактором современного политического и экономического развития. Информация является основой процесса управления, труд управляющего и состоит в ее изучении и обработке.

От уровня организации сбора, обработки и передачи информации зависит эффективность управления. Различают внешнюю, входную информацию, первичную (исходную), которая возникает в процессе управления, и вторичную как результат обработки исходной информации. На рис. 11 приведена схема информационных связей руководителя любого иерархического уровня управления:

Значительная часть управленческой информации получается руководителем неформальным путем, в результате ежедневного общения с коллегами, вышестоящим руководством, клиентами. Вся эта несомненно ценная информация не всегда достоверна, объективна и весьма изменчива. Более ценной и, главное, объективной является информация, собранная и обработанная с помощью средств компьютерной техники на базе системы математического обеспечения.

Справедливо, что современное общество часто характеризуется термином «информационное», и это новое общество начинает выходить за рамки отдельных национальных государств. Информатизация стимулирует развитие производственных факторов, расширяет политические, рыночные и географические границы государств. Престиж, политический вес страны на международной арене теперь зависят не только от военной и экономической мощи, а в первую очередь от ряда информационных факторов, среди которых важнейшими являются:

- оптимальное использование интеллектуального потенциала не только своей нации, но и других стран;
- возможность использовать весь комплекс информационных технологий для развития собственных социокультурных государственных основ, таких, как культура, духовные ценности, язык;
- информационная экспансия может быть направлена на подрыв духовно-нравственных устоев других государств, скрытые, завуалированные информационные методы воздействия на общество могут навязывать свои политические и духовные критерии и взгляды (что весьма эффективно используют сегодня средства массовой информации США).

Об опасности информационной агрессии экономически развитых стран говорилось еще на II Международном конгрессе ЮНЕСКО в 1996 году: «Существует опасность, что информационные технологии при всей их полезности могут повлечь за собой унифицирование и утерю культуры и языка многих народов мира».

Люди, далекие от проблем управления, обычно не представляют, с каким гигантским объемом информации приходится работать администрации даже в небольшой фирме, не говоря уж о массивах информации на региональном, а тем более на государственном уровне.

Если, например, в торговой организации средних размеров, где работают 200–300 человек, учесть весь поток формальной и неформальной информации, которую необходимо обрабатывать управленческому персоналу, то в итоге получаются весьма внушительные цифры. Десятки, а иногда и сотни поставщиков, большая номенклатура товаров, оперативные расчеты с клиентами, расчеты заработной платы, учет движения товаров по складам в стоимостном и натуральном выражении, маркетинг, т.е. изучение рынка, каналов сбыта, реклама, поведение конкурентов, контроль изменений в законодательной базе и налоговых правил, таможенные тарифы — администрация такой фирмы обрабатывает около миллиона единиц информации в год.

Постоянно меняющиеся условия рынка требуют немедленной реакции администрации и при запаздывании информации об этих изменениях или медленной ее обработке последствия для фирмы могут оказаться губительными.

По имеющимся данным, к началу 90-х годов 60% рабочих мест в США зависит от работы служб обработки информации, и затраты на эту деятельность составляют около 70% валового национального продукта [33]. Однако большинство крупных компаний и фирм Европы, Америки и Японии идут на эти затраты, так как выгоды от использования современных информационно-управляющих систем значительно покрывают затраты на их создание.

Управленческая информация в государственном управлении имеет ряд особенностей:

- большие объемы информации должны обрабатываться в жестко ограниченные сроки;
- исходная информация подвергается неоднократной обработке с различных производственных точек зрения и с учетом требований потребителей;
- исходные данные и результаты расчетов хранятся длительное время.

Выполнить эти требования к управленческой информации способна лишь компьютерная техника с ее быстродействием и большой емкостью памяти.

Оптимальный способ хранения производственной информации — создание баз и банков данных, т.е. функционально организованных массивов компьютерной информации, осуществляющих централизованное обеспечение коллектива пользователей или совокупности решаемых в системе задач. При этом способе создания и использования массивов информации, когда одна группа специалистов обрабатывает и вводит в банк данных информацию, а другие специалисты ее используют в различных производственных аспектах, обеспечивается интерактивный, т.е. активный с обеих сторон режим работы.

Информационные базы данных обычно формируются путем объединения первичных статистических показателей деятельности предприятия в укрупненные файлы с необходимыми реквизитами. Базы данных постоянно обновляются в соответствии с ходом технологического процесса и с учетом требований потребителей информации, решающих большой комплекс информационно связанных управленческих задач.

Наряду с материальными, трудовыми, сырьевыми, финансовыми ресурсами информационные ресурсы в управлении предприятием имеют первостепенное значение как обязательная предпосылка успешного производственного процесса. Научно-техническая информация является основным фундаментом при разработке новых технологических процессов, основой развития средств производства. Процедура принятия управленческого решения всегда опирается на первоисточник - имеющуюся в распоряжении руководителя альтернативную информацию, и важно уметь использовать именно ту информацию, которая уменьшит неопределенность развивающихся тенденций и событий и поможет принять оптимальное решение.

Информация в управлении действительно полезна только в случае, если в итоге ее использования она будет реализована в трудовой акт, в полезную деятельность людей. Принятое решение должно дойти до исполнителя в неискаженном виде, необходимо полностью исключить разные толкования и «додумывания», могущие возникнуть на ступенях иерархической служебной лестницы.

Трудно говорить без пессимизма о способах создания массовой информации и о нравственных проблемах практического ее использования. К сожалению, приходится констатировать удивительный факт отсутствия общности в понимании

глобальных человеческих проблем между людьми даже высокого интеллекта, искренне готовых жертвенно служить высоким нравственным заповедям.

Та важнейшая часть общечеловеческой информации, которая формирует идеологию общества, создается практически бесконтрольными (к счастью или на беду?) средствами массовой информации (СМИ) или идейными представителями правящей элиты, которая практически никогда не бывает элитой интеллектуальной и высоконравственной. Массированная атака «акул пера» может легко навязать обществу любую парадигму, и отличить иллюзию от реальности, правду от лжи практически невозможно. Поведение людей в социуме во многом зависит от непрестанно действующего конвейера продукции рекламы, массовой информации и масс-культуры.

Большинство людей весьма доверяют СМИ, считая, что их сотрудники - добросовестные, высококвалифицированные и солидные профессионалы. Благодаря СМИ человек ощущает свою причастность к жизни общества и в какой-то степени отождествляет себя с ним. Даже наука, являясь формой познания, испытывает на себе заметное влияние общественной идеологии, а фундаментальные теории гуманитарных наук носят явно идеологический характер (и первое место среди них занимает, увы, история).

Какими гарантиями располагает общество, что «исторические» решения очередного «исторического» съезда или информация, угодная для сиюминутных потребностей руководящих органов, являются объективно достоверными и корректными в этическом отношении? Что не прозвучат привычные в советское время политические штампы о «загнивающем капитализме», что «экономика должна быть экономной», «единодушная признательность», «долгие, продолжительные аплодисменты, все встают», что не будут созданы новые идеологические шедевры?

Человеческое сознание не в состоянии следить за постоянными изменениями в обществе, тем более в глобальных масштабах, прогрессивно растет некомпетентность и безразличие к этим переменам у многих групп населения, чем умело и бессовестно пользуются беспринципные политики.

Современное общество порождает новые, ранее неизвестные социальные проблемы, связанные с информацией. Все более интенсивно идет процесс «компьютерного» отчуждения определенной группы населения, социальное

разделение общества. Образуются слои «информационной аристократии», своеобразного братства посвященных, «информационного пролетариата», к которому относится многочисленная группа работников, занятых техническим обеспечением информационных процессов, и потребителей информационных услуг, в руках которых сосредоточен информационный бизнес.

Обычно информация, как вода, легко стекает вниз, от начальников к подчиненным, и с трудом поднимается вверх. Однако и это естественное течение информации стараются «зарегулировать»: некоторые руководители неохотно делятся информацией с подчиненными, так как если это информация хорошая, то возникает опасность претензий на всякого рода премии и прибавки, а если плохая, то она может деморализовать коллектив.

При движении информации вверх, на высшие управленческие уровни, постоянно возникает еще одна проблема — чиновники охотнее дают информацию о победах, достижениях и о том, что подтверждает мудрые решения начальника. В итоге вокруг начальника может возникнуть своеобразный информационный вакуум или искаженный, подкрашенный в розовые тона мир. Многим крупным руководителям свойственно игнорирование неудобной информации, а если неприятная информация исходит от источника с низким статусом, то подсознательно начальник начинает рассматривать ее как попытку подорвать авторитет, как вызов его должностному положению.

Конфликтные ситуации в обществе, в производственных коллективах чаще всего порождаются неполнотой, недостаточной структуризацией исходной информации, малым объектом априорных знаний, различиями в критериях оценки фактов и наличием искажений информации, случайных или преднамеренных. Проблема состоит не только в колоссальных объемах информации, обрушивающихся на человека, а в ее неупорядоченности и противоречивости, что превращает эту информацию по терминологии теории связи в шум, а это, в свою очередь, приводит к нестабильности информационных образов и неэффективности информационных преобразований. Информация существенно искажается при ее движении по уровням организационной структуры, и чем больше существует иерархических уровней в структуре организации, тем значительнее искажения информации.

В государственном управлении роль информации и методов ее статистической обработки трудно переоценить, эффективно управлять возможно лишь владея достоверной и объективной информацией. Изменился и сам характер современной социальной информации - из бесстрастно констатирующей события и факты, она стала поисковой, дискуссионной.

3.2. Информационная база государственного управления и показатели качества информации

Одной из важнейших особенностей современного общества является постоянно растущая роль информации в его жизни и развитии, не случайно и появление такого популярного термина, как «информационное общество». С позиций кибернетики общество является сложной системой, для которой характерны процессы управления, контроля, регулирования, приема, обработки, хранения и выдачи информации.

Решить проблемы управления экономикой, безопасностью, экологией практически невозможно без применения современных информационных технологий, влияние этих технологий на общественное развитие столь же велико, как и создание в 80-х годах персонального компьютера. Решать сложные задачи управления государством возможно лишь при условии создания и внедрения в повседневную практику властных структур любого уровня аппаратных, программных средств и телекоммуникационных сетей.

Информационная база государственного управления формируется из различных источников: законы РФ, документы, отражающие управленческие воздействия государственных органов различного уровня и реакцию на них управленческих структур, факты, выявляемые в процессе контроля, жалобы и письма трудящихся, настаивающих на удовлетворении их законных гражданских прав и, наконец, оперативная информация об экстремальных ситуациях, требующая вмешательства органов государственной власти.

Основные концепции информатизации общества и органов власти России были заложены Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите

информации», принятым Государственной Думой в 1995 году. Практическая реализация и контроль этих работ возложены на Комитет при Президенте РФ по информатизации.

Основные направления государственной политики в информатизации отражают новую роль информации как самостоятельного фактора производства и характеризуются:

- созданием и развитием федеральных и региональных систем с обеспечением их совместимости и взаимодействия в едином информационном пространстве страны;
- обеспечением защиты государственной информации как одного из важнейших ресурсов и национального достояния;
- реализацией единой государственной политики, единых стандартов, соответствующих мировым тенденциям развития информационных технологий;
- созданием правовой базы, способствующей привлечению иностранных инвестиций в разработку информационных проектов и методов стимулирования негосударственных предпринимательских структур в развитие информационной базы страны.

Опыт работы с информацией формирует методологию, определенные стереотипы, проверенные жизнью алгоритмы обработки информации — ее сортировку, пути прохождения, способы обработки, хранения в информационных массивах и передачи адресатам. Создание различного типа информационно-аналитических структур позволяет решать неотложные задачи современного общества по обеспечению надежного мониторинга состояния политической и социально-экономической ситуации в стране.

Структура информационно-аналитической системы современной России неоправданно сложна, ее подразделения часто дублируют друг друга: Главное программно-аналитическое Управление Администрации Президента РФ — Аналитические Управления Госдумы и Совета Федераций — информационно-аналитические Управления министерств, Госкомитетов и ведомств (Торгово-промышленная палата, Госкомпром и т.п.). На базе Российской Академии госслужбы при Президенте РФ создана Ассоциация информационно-аналитических служб «Информационное единство», призванная объединять усилия регионов России в

области информационной политики и в решении организационно-нормативных вопросов.

Параллельно с этими информационно-аналитическими структурами работает и Госкомстат России, имеющий не только собственную мощную структурную сеть своих подразделений, но и весьма широкие права и государственные полномочия.

Однако следует подчеркнуть, что поступающая в орган государственного управления информация должна быть необходимой для принятия решения и не содержать идеологического и политического шума, предвзятых, субъективных оценок., т.е. удовлетворять определенным требованиям показателей качества (хотя стандарты качества информации еще не созданы).

Несомненно, что важнейшим показателем качества управленческой информации является ее объективность и достоверность. Именно достоверность исходной информации, ее адекватность событиям определяет эффективность управленческого решения, принимаемого на основании анализа полученных фактов. Иногда необходим непростой анализ информации, проверка объективности исследуемых фактов, изучение их источников, взаимосвязей с привлечением специалистов и экспертов.

Достоверность информации, ее защищенность от сиюминутных идеологических проблем и пропаганды особенно важна при обучении и воспитании молодежи. Широко известен тезис, что педагог учит, как думать, а пропагандист — что думать.

Исходная информация, как и принимаемое решение, должна быть оперативной, своевременной, иначе теряется эффективность управленческого воздействия и актуальность реакции, обратной связи управляемой системы. Значение оперативности управляющей информации существенно возрастает, если на ее основе принимаются стратегические решения — постановка цели, разработка программ и планов. Опыт управленческой деятельности показывает, что, несмотря на существующие временные нормативы (устанавливаются контрольные сроки реакции на письма трудящихся, служебные документы, телеграммы и т.п.), разумнее на все типы входящей информации реагировать возможно более быстро, опережая эти нормативы.

По своему содержанию информация должна быть полной, достаточной для принятия решения и не требовать дополнительных разъяснений. Оптимальная по

своему содержанию, достаточная информация вызывает однозначную реакцию и определяет ее фактическую ценность. Это в первую очередь относится к первичной информации, получаемой в результате каких-либо измерений, анализа и являющейся основанием для решения оперативных задач управления.

Особо высокие требования предъявляются к той информации, которая оформляется как решение вопроса и содержит в себе алгоритм его реализации. Именно эта информация в форме приказа, распоряжения, решения коллегии будет направлена для выполнения «вниз», к объекту управления и будет подлежать не только обязательному выполнению, но и постоянному оперативному информационному контролю. Такой документ не должен быть противоречивым, он обязан решать поставленный вопрос по существу, обладать системной согласованностью с ранее принятыми решениями и создавать условия для организации надежных обратных информационных связей.

Однако при всей неповторимости, творческом содержании каждого управленческого решения необходимо считаться и с необходимостью унификации, единообразия таких документов, широкого использования типовых форм документов, что ускоряет процесс их подготовки и облегчает понимание их сути исполнителями. Все эти вопросы рассматриваются в практической информатике, документоведении, знание которых необходимо служащим аппарата управления, особенно при выполнении рутинной, повторяющейся служебной переписки и реализации контроля за исполнением.

Процесс сбора, обработки и выдачи управленческой информации должен быть предельно регламентирован, т.к. недостаточность или избыточность исходной информации одинаково опасны при подготовке управленческого решения. На каждом иерархическом уровне управления необходимы сжатие информации при ее передаче на высший управленческий уровень и достаточная детализация приказов, передаваемых сверху вниз, проверка ее качества, достоверности и определение оптимальной скорости передачи информации. Следует отметить, что на все эти информационные процедуры затрачивается не менее 80–90% служебного времени управленческих работников.

Важной качественной составляющей информационных технологий в государственном управлении является защита информации от искажений в каналах

связи, от деструктивных воздействий и от преступного проникновения в информационную сеть.

Международный опыт эксплуатации информационных компьютерных систем подтверждает это: в США каждые 20 секунд (!) совершается преступление с использованием программных средств, 80% этих преступлений проходит через сеть Интернет, а общие потери превышают 100 млн. долларов в год [71].

Создание мощных информационных сетей требует применения систем защиты от их заражения компьютерными вирусами, уничтожающими или искажающими банки данных. Правозащитники и СМИ постоянно напоминают, что при компьютеризации силовых ведомств и полицейских структур возникает опасность потери права личности на тайну личной жизни и о возможности использования компьютерных банков данных в репрессивных целях.

В государственном управлении повышенной защищенности требует особая категория информации, называемая «жизненно важной» (закрытая, незаменимая, без которой деятельность органов власти будет существенно затруднена или может быть использована во враждебных целях), и «важная» — информация, восстановление которой связано с большими затратами.

Для защиты информации этих категорий применяются самые различные методы: защита доступа к аппаратуре, идентификация пользователей, проверка полномочий, маскировка, регламентация и т.п. Основным средством защиты от вирусного заражения информационных сетей служит архивирование (снятие копий), которое при работе с «жизненно важной» информацией производится ежедневно.

Однако, попытки взломать «кодовые замки» и проникнуть в базы и банки данных, в которых хранится важная фирменная и даже государственная «жизненно важная» информация, продолжают постоянно и временами весьма успешно.

Опытные хакеры проникали даже в компьютерные банки данных Пентагона, в Великобритании за последние 10 лет объемы продаж технических средств по нелегальному сбору и защите информации выросли с 6 млн. до 70 млн. фунтов стерлингов, ежедневно продается около 200 подслушивающих устройств.

При несомненном праве на свободу печати весьма часто возникают острые проблемы, когда в открытую печать просачивается закрытая информация государственной важности. Не меньший урон государственным интересам и престижу страны наносит тенденциозное искажение фактического материала или преднамеренное «дозирование» информации.

Примером преднамеренного сокрытия информации, приведшей к трагедии, служит катастрофа космического корабля «Челенджер» 28 января 1986 года, во время которой погибло 7 членов его экипажа. Несмотря на неоднократные предупреждения инженеров по эксплуатации о дефектах в системе уплотнителей двигателей корабля, агентство НАСА и фирма-разработчик скрыли эту информацию и разрешили старт. Эта катастрофа надолго задержала пуски космических кораблей этого класса и поставила под угрозу саму научно-техническую программу «Спейс Шаттл».

Манипулирование массовым сознанием, ловко состряпанная дезинформация могут достигнуть цели не менее точно и привести к не менее разрушительным результатам, чем бомбы и ракеты, информация — очень сильное оружие. Известно, что ложная информация об особо эффективных результатах наведения ракет на цель в системе оборонной инициативы (СОИ) США времен президентства Р. Рейгана спровоцировала «советский ответ», т.е. заставила нашу страну потратить миллиарды долларов на развитие новых видов вооружений и ракетной техники.

Стоимость военной операции в Афганистане, предпринятой на основе неполной и неверно истолкованной информации, составила для бюджета Советского Союза за 10 лет военных действий сумму более чем 70 млрд. долларов. Следует напомнить, что искаженная информация о ситуации в Ираке комиссии Батлера дала повод для военной операции США в Персидском заливе, а «достоверные» факты о 200 тыс. убитых в Косово спровоцировали военные действия в бывшей Югославии.

О неограниченных возможностях СМИ четко и определенно высказался основатель общества Кришны: «Теперь ни для кого не секрет, что с помощью средств массовой информации можно с невиданным мастерством создавать завесу обмана и иллюзии, так что никто не сможет отличить истину от лжи, реальность от подделки» (увы, но знаменитый материалистический принцип «бытие определяет сознание» в этом случае не действует!).

Вспоминается в связи с этим и циничный рекламный принцип: «Всегда говорите правду, говорите много правды, говорите гораздо больше правды, чем от вас ожидают, никогда не говорите всю правду». И, наконец, великий мастер большой лжи А. Гитлер: «Если уж врать, то врать нагло: в большую ложь охотнее верят, чем в малую... Люди сами иногда врут в мелочах, однако большой лжи они стесняются. Следовательно, им и в голову не придет, что их так бессовестно обманывают».

Цинизм и наглость некоторых политических деятелей (как и недобросовестность папарацци) вызывают естественный протест, промахи, непродуманность некоторых решений ответственных руководителей государства, коррумпированность чиновников, требуют, несомненно, разоблачений и освещения в прессе, но при всем уважении к свободе слова оберегать секреты государства необходимо.

Законодательство РФ, несмотря на многочисленные прецеденты, связанные с утечкой информации уровня государственной тайны (известные «шпионские» дела), гарантирует свободу деятельности средств массовой информации, обеспечивает их независимость и запрещает все виды цензуры. При этом СМИ обязаны публиковать официальные сообщения органов государственной власти и несут ответственность за достоверность и объективность информации.

3.3. Роль компьютерных баз и банков данных в принятии управленческих решений

Кибернетика настойчиво утверждает, что в основе эффективного управления лежит разумно организованный процесс приема, обработки, хранения и выдачи информации. В государственном управлении этот процесс особенно сложен, т.к. необходимо обрабатывать весьма большие информационные массивы, что невозможно выполнить без организации компьютерных баз и банков данных.

Один раз введенная в память компьютера информация может неоднократно использоваться для решения целого комплекса информационно связанных задач (принцип одноразового ввода информации). Этот метод накопления производственной, экономической, кадровой и нормативно-справочной информации

является основой для создания баз и банков данных, незаменимым инструментом для получения руководителями объективных и достоверных данных о ходе контролируемого процесса.

Базой данных является совокупность сведений, хранящихся в запоминающих устройствах компьютера, а банк данных — более мощная система хранения информации — функционально организованное информационное обеспечение коллектива пользователей или совокупности решаемых в системе задач. Создание автономного банка данных дает возможность отделить информацию от прикладных программ, облегчить доступ к ней различным категориям пользователей и более надежно хранить информацию.

Реальное применение принципа одноразового ввода информации дает возможность управляющим всех уровней использовать в своей работе большие объемы достоверной и оперативной информации. Благодаря этой системе автоматизации обработки больших массивов информации процедура принятия решений, которая раньше была прерогативой высшего руководства, теперь передается на более низкие уровни управления, сотрудники которых лучше информированы обо всех особенностях решаемых задач. Важно только сохранять точную адресность выдаваемой информации, т.е. оградить пользователя от избыточной информации и при изменении структуры предприятия передавать сведения нуждающемуся в них абоненту.

База данных определяется как совокупность информационных массивов, хранящихся в памяти компьютера и необходимых для решения определенной задачи или информационно связанного с нею комплекса других задач. Вся информация базы данных постоянно обновляется и логически связана с другими базами, объединяемыми в единый банк данных, сформированный для работы пользователей (информационных брокеров) в определенной области деятельности.

Банк данных может состоять из нескольких баз, объединяемых системой управления информацией. Вся система государственного управления, на всех ее уровнях, образует единую коммуникационную сеть, и выходная информация одного уровня является входной, первичной для другого элемента организационной структуры системы.

Особо ценным содержанием базы данных является стабильная, долговременно хранящаяся информация (стандарты, нормативы, правовые акты, основные стратегические критерии и действующая система ограничений). Эта информация обычно четко документируется, надежно фиксируется и защищается от возможных искажений. В оперативной деятельности государственных структур к этой категории информации относятся плановые, распорядительные и отчетные документы, отражающие процессы управляющих воздействий на объекты управления.

Современная компьютерная техника и постоянно обновляющиеся программные продукты значительно расширяют возможности использования баз и банков информационных данных, быстро выделять и получать необходимую информацию из больших информационных массивов. Это свойство банков данных особенно важно при информационном взаимодействии федеральных и территориальных информационно-аналитических служб (Госкомстат, налоговые и миграционные службы и т.п.).

Еще одно важное следствие реализации принципа одноразового ввода информации и создания на его основе банков и баз данных — возможность прямого доступа конечного потребителя к хранящейся информации без какого-либо посредника. Разработанные диалоговые процедуры действуют на основе алгоритмических языков сверхвысокого уровня, но (несмотря на устрашающее название) освоить эти языки — дело нескольких часов или дней. Работая в диалоговом режиме с банком данных, специалисты и работники аппарата управления могут самостоятельно решать задачи и уйти от традиционной зависимости от программистов, которые уже давно чувствуют себя элитой управления. Базы и банки данных всегда создаются с определенной степенью избыточности, т.е. учитываются динамичность и непрерывное развитие системы в целом, что обязательно приводит к увеличению объемов обрабатываемой информации и появлению новых типов управленческих задач.

В промышленно развитых странах уже в 80-х годах создавались общедоступные банки данных, что стало возможным благодаря развитию интегральных систем связи и массовому внедрению компьютерной техники. Любая, сколь угодно отдаленная информация стала доступной для рядового пользователя, и вход в общедоступный банк данных может быть осуществлен и с домашнего компьютера. Все это

способствовало развитию малого бизнеса, научного и культурного обслуживания. Одновременно с этим интенсивно развивался маркетинг информационных услуг и развивалось экономическое пространство для высокодоходных инвестиций в эту область. Наглядно развитие информационного обеспечения иллюстрируется следующими данными .

Как видно, наше отставание от передовых стран в информационном обеспечении продолжает стремительно нарастать и угрожает стать необратимым. В этом случае Россия может превратиться в информационную колонию и никогда не сможет обеспечить своему населению современный уровень жизни, культуры, образования и благосостояния даже при помощи и содействии высокоразвитых стран.

Аппарат управления получает исходную информацию неограниченного объема, в различной форме и на различных информационных носителях. Входящая и исходящая информация может быть оформлена в виде письма, документа, может быть передана в устной или электронной форме, с помощью электронной почты или системы Интернета. Полученная информация может быть преобразована в удобную для использования форму, объединена с ранее полученной информацией или накапливаться для последующей компьютерной обработки, а в случае необходимости быть закодированной для ее защиты от постороннего проникновения.

Электронная почта дает возможность быстро передавать любые сообщения (документы, файлы, аудио- и видеоматериалы). Система Windows позволяет через средство удаленного доступа подключаться к сети компьютера, расположенного за сотни и тысячи километров, по модему через коммутируемые или выделенные каналы связи, иногда даже с использованием обычной телефонной линии.

Современные системы телекоммуникаций, работающие на основе микропроцессорной техники, позволяют пользователям обмениваться информацией путем проведения заочных совещаний, конференций между территориально отдаленными пунктами, что принципиально важно для государственного и регионального управления. В настоящее время широко применяются информационно-поисковые системы «Центр компьютерных разработок», «Гарант-Сервис», «Информационные системы и технологии» и т.п.

Следует оговорить, что при определяющей роли компьютерных методов обработки информации создаваемые базы и банки данных являются частью автоматизированных (а не автоматических!) систем управления и функция принятия управленческого решения остается за человеком. Эффективность государственного управления зависит в первую очередь от опыта и таланта руководителей и персонала органов власти. Персонал обязан владеть вопросами информационного, технического, программного и правового обеспечения автоматизированных систем управления (АСУ), уметь пользоваться электронной почтой и Интернетом.

Ведущие страны Америки и Европы при решении особо важных и сложных задач государственного уровня все шире применяют для создания банков данных суперкомпьютеры производительностью более 10 000 млн. теоретических операций в секунду (стоимостью порядка 1–2 млн. долларов!).

Кроме научных работ в области физики, химии, биологии, астрономии, суперкомпьютерами оснащаются гидрометцентры (долгосрочные прогнозы погоды), космические программы и военные ведомства (например, американская программа СОИ). Помимо высокой скорости обработки информации суперкомпьютеры обеспечивают высокое качество выходной информации и надежную защищенность от несанкционированного доступа. Понятно, почему США наложили эмбарго на поставку в Россию компьютеров этого типа.

В США и странах Европы на внедрение информационных технологий, на приобретение и модернизацию оборудования, программного обеспечения и создание компьютерных банков данных ежегодно расходуются значительные суммы.

Мировые объемы продаж телекоммуникационного и компьютерного оборудования составили в 1980 г. 40,2 млрд. долл., в 1985 г. — 258, 5 млрд. и возросли в 1990 г. до 382 млрд., т.е. в 9,5 раза. Существенно расширяется применение принципиально новых коммуникативных технологий, включая и интерактивное телевидение, дающее возможность прямого общения населения с представителями власти.

Естественно, что наиболее сложные и ответственные решения принимаются высшими государственными органами страны, именно там создаются самые мощные банки данных, оснащенные надежными защитными системами. Обработка и защита информации в каналах связи от искажений и от несанкционированного доступа к

банкам данных обеспечивается Федеральным агентством правительственной связи и информации (ФАПСИ), находящимся в непосредственном ведении Президента РФ.

3.4. Статистические методы обработки управленческой информации

Усложнение проблем федерального управления и существенное расширение прав региональных и местных органов власти требуют дальнейшего совершенствования методов обработки управленческой информации. Среди них ведущая роль принадлежит статистике и методам аналитического моделирования, опирающимся на компьютерную обработку информации.

Трудно переоценить значение данных статистики в государственном управлении, особенно на федеральном и региональных уровнях. Ведь именно статистика занимается сбором, обработкой и анализом информации обо всех сторонах общественной жизни, получаемый ею цифровой материал позволяет объективно оценить тенденции развития самых различных явлений и территориальных распределений практически любых показателей экономики или производственной сферы страны.

Статистика позволяет дать оценку экономического развития страны (национальное имущество, основные производственные фонды, использование парка оборудования, запасов материальных ценностей, показатели финансовых ресурсов и т.п.), выполнить объективный анализ социально-экономического развития общества и уровня жизни населения.

В средние века статистика изучала политическое состояние государства (от лат. status -состояние), но статистический учет был уже известен за 5 тыс. лет до н.э., именно тогда, 7 тысяч лет назад, проводилась перепись населения в Китае. Сегодня функции и задачи статистики существенно расширились, а в деле государственного управления - особенно.

Без преувеличения можно сказать, что нормальная деятельность государственной системы невозможна без статистического учета и отчетности. Буквально все сферы жизни общества исследуются, анализируются органами статистики, от государственного и до семейного бюджета, от показателей состояния окружающей среды и до занятости населения.

Важнейшим ориентиром внешней и внутренней политики был и остается государственный бюджет, именно вокруг этого документа ежегодно кипят страсти в Правительстве и Государственной Думе. Но задолго до начала дебатов в регионах и высших органах законодательной и исполнительной власти Госкомстат РФ приступает к выполнению долгой и кропотливой работы по сбору, анализу и обобщению полученной исходной информации.

Статистическое изучение бюджета в первую очередь направлено на анализ его составляющих - доходов и расходов. Доходная часть бюджета формируется в основном за счет налоговых поступлений от юридических и физических лиц (налоги на добавленную стоимость и прибыль, акцизы, таможенные сборы, доходы от банковской и страховой деятельности, от операций с ценными бумагами и т.п.). Расходы бюджета анализируются по направлениям деятельности: народное хозяйство, оборона, культура, социальная защита населения и др.

Анализ динамики налоговых поступлений осуществляется путем изучения удельного веса отдельных факторов, влияющих на итоговую сумму каждого вида налога N : численности налогоплательщиков K , объема налогооблагаемого показателя V и процентной ставки налога P :

$$N = K * V * P$$

Среди многих экономических показателей, отражающих результаты общественного производства, важное значение имеет валовой внутренний продукт (ВВП), отражающий стоимостную характеристику конечной готовой продукции и предоставленных услуг. Расчет количественной величины ВВП определяется различными способами, в основном по полученным доходам и по направлениям использования.

Другим важным направлением статистического анализа социально-экономического развития общества является оценка демографической ситуации в стране, сложившейся на определенной территории в данный момент времени, и

составление прогноза развития ситуации. Расчетным путем определяется динамика численности населения, уровень и направления миграции, состав и структура населения. Демографический прогноз позволяет обоснованно предвидеть основные тенденции развития населения на ближайшую или отдаленную перспективу.

Особым направлением статистического анализа, приобретающим с каждым годом все большую актуальность, стало изучение проблем окружающей среды. Деятельность государства по охране природы невозможна без создания надежного и научно обоснованного информационного обеспечения, сбора и статистической обработки данных обо всех объектах и их видах деятельности, связанных с природопользованием, о взаимоотношениях общества с природой.

Мало кто знает, что Госкомстат РФ и его территориальные органы имеют право получать любую государственную отчетность, в том числе и составляющую коммерческую тайну, требовать представления необходимых данных от всех юридических и хозяйственных субъектов, от федеральных и местных органов исполнительной власти на любой стадии хода работ. Система статистических показателей охватывает все уровни и все стороны жизни общества: в масштабах страны, региона, предприятий и даже домохозяйств. Действительно, статистика знает все.

Научная и практическая деятельность органов статистики вооружена мощным арсеналом специальных приемов и методов, позволяющих с высокой точностью анализировать общественные процессы и прогнозировать варианты их развития. Среди них широко применяются методы статистических наблюдений, группировок, обобщающих показателей, а также системы и различные технические средства аналогового и дискретного моделирования, позволяющие значительно повысить точность результатов.

Статистические наблюдения предшествуют работам по статистическому анализу и направлены на сбор данных и регистрацию сведений и фактов и формируют исходную статистическую информацию. Метод группировок обобщает по существенным признакам изучаемые процессы, определяет важнейшие однородные группы данных, что является основой для определения обобщающих показателей. Собранные факты проходят стадию систематизации и классификации,

распределяются по определенным признакам на классификационные группы и подгруппы по определенным признакам.

Метод обобщающих показателей позволяет изучить наблюдаемые процессы и их взаимосвязи с помощью абсолютных, относительных и средних величин и установить прогнозные оценки, дать процессам и явлениям качественные и количественные оценки. Обычно этот этап статистических исследований оформляется в виде таблиц и графиков.

Особо эффективные прогнозы социального развития общества основаны на применении методов экстраполяции, т.е. на переносе тенденций, характерных для прошлого и настоящего времени, на ближайшую, а иногда и на отдаленную перспективу. Для получения более надежных прогнозов социального развития методы экстраполяции часто дополняются логическим анализом, экспертными оценками ведущих специалистов, моделированием изучаемых процессов и нормативными расчетами.

Широко применяются методы экстраполяции при определении кадровой емкости органов регионального и местного самоуправления, позволяющие определить необходимую потребность и квалификацию управленческого персонала и оптимальную организационную структуру аппарата управления.

Для долгосрочного прогнозирования, определения перспективы, основных тенденций и глобального социально-экономического предвидения широко применяются методы экспертных оценок, среди которых весьма популярен метод Дельфи (названный так в честь легендарного предсказателя -дельфийского оракула). Для разработки прогнозов и долгосрочного планирования формируется группа специалистов высшей квалификации, которая автономно, независимо друг от друга всесторонне изучает проблему и предлагает свои обоснованные выводы. Естественно, что эффективность метода Дельфи, основанного на субъективных оценках экспертов, зависит от квалификации специалистов, их опыта и интуиции.

Статистика, применяемая ею методология, основанная на экстраполяции, экспертных оценках, экономико-математическом моделировании и широком применении средств вычислительной техники, создает для государственного управления необходимую нормативную и информационную базу, обеспечивающую

принятие обоснованных решений, разработку долгосрочных прогнозов и перспективное планирование экономического и социального развития общества.

Глава 4. Основные принципы государственного управления

4.1. Объективность и универсальность принципов управления

Теория государственного управления в своей основе имеет систему базовых положений, законов, принципов, которые присущи только ей, и при этом опирается на законы, изучаемые другими науками, связанными с управлением. Очевидно, что прежде всего необходимо рассмотреть фундаментальные основы управления государством — его законы и принципы. Принципы управления универсальны, обладают всеобщим характером и должны реализовываться на всех уровнях государственного управления, подлежат реализации при формировании любого управленческого решения.

Основными задачами науки управления являются изучение и практическое применение принципов развития всей совокупности управленческих отношений и различных форм их проявления при определении целей, разработке планов, создании экономических и организационных условий для эффективной деятельности такой сложной системы, как государство. Изучение и овладение этими закономерностями являются необходимым условием совершенствования управления общественным и частным производством, улучшения экономической инфраструктуры и подъема народного хозяйства страны.

Законы и принципы управления объективны, т.е. они не зависят от воли и желаний отдельных личностей, хотя любая истина познается через сложнейшую систему субъектно-объектных отношений, и в этом основная трудность управления социумом и отдельной личностью. Фатально повторяющиеся в веках закономерности между действиями власти и реакциями общества на эти действия, объективная взаимосвязь между органами государственного управления и объектами этого управления еще недостаточно исследованы, но существование общих принципов управления обществом очевидно. Эти принципы нельзя считать абсолютной

истиной, а только лишь инструментом познания сложного мира политических, социальных и экономических отношений в обществе.

Принципы управления обществом опираются на диалектический закон развития, обобщающий опыт человеческой цивилизации. При смене социально-политических формаций, при непрерывном развитии всех явлений в мире изменяются и совершенствуются методы, формы, техника и сами принципы управления. Изменения политической и экономической ситуации в стране, переход на новый уровень знаний наполняют новым содержанием теорию и практику, нельзя пользоваться принятой системой категорий вечно. Время меняет и язык науки, терминологию, и неудивительно, если какой-либо принцип управления при неизменности его сути называется в разных странах, в различных национальных школах менеджмента по-своему. Имеет на это право и русская школа управления.

Один из основоположников научной организации труда, создатель теории администрации Анри Файоль говорил: «Число принципов управления неограниченно. Всякое правило, всякое административное средство, укрепляющее социальное образование или облегчающее его обеспечение, занимает свое место среди принципов, во всяком случае на все то время, пока опыт утверждает его в этом высоком звании. Изменение положения вещей может повлечь за собой изменение правил, вызванных к жизни этим положением».

Так, в теории социального управления сформулирован закон связи между управлением и состоянием социальной среды (эта связь очевидна!), закон необходимого разнообразия (одно из проявлений свойств информации, как «нарушение монотонности»), подчеркивается необходимость усиления воздействия на социальные процессы, рассредоточения органов власти и системности государственного управления. В советское время действовали «ленинские принципы управления», ушедшие в прошлое вместе с мечтой о социализме.

Принципы управления универсальны, т.е. применимы для оптимального управления любым социумом — официальным (производственным, служебным, гражданским, общественным) или неофициальным (семейным, дружеским, бытовым). Трудно сказать, где роль этих принципов особенно актуальна и важна, несомненно только, что при сравнении с производственными системами социальные объекты управления наиболее сложны и ответственны. Особо сложным объектом

управления является общество, государство, т.е. люди, объединенные на основе общих задач, совместных действий, постоянных контактов.

Можно допустить оптимистическое предположение, что на смену стихийного, спонтанного проявления принципов управления обществом в рамках законов саморегулирующихся систем, характерных для заре человеческой цивилизации, пришло время осознанного применения этих закономерностей, особенно при долгосрочном прогнозировании социальных процессов. Хотя как много в судьбах человеческих зависит от случайных событий, от конкретных обстоятельств, от амбиций вождей и пророков, от их способностей и профессионализма!

Итак, принципы управления определяют закономерности формирования управляемой системы, ее структуру, методы воздействия на социум, формируют мотивацию поведения его членов, учитывают особенности национальных и культурных традиций, политические тенденции, состояние экономики и технического оснащения труда. Государственное управление не может опираться только на интуицию, талант руководителей, элитарного слоя общества, оно основывается на солидной теоретической базе, накопленной за тысячи лет человеческой цивилизацией, — на принципах, законах управления. Рассмотрим важнейшие из этих принципов.

4.2. Объективность и стратегическая важность принципа цели в государственном управлении

Цель — мысленное, продуманное и взвешенное определение того результата, на достижение которого направлены помыслы и действия общества. Счастье, благополучие страны, процветание его граждан — цели могут быть далекие и близкие, общие и частные, промежуточные и конечные.

Совсем не проста и многогранна проблема цели и целесообразности, эти вопросы изучались и Аристотелем, и стоиками, и телеологией (от греч. телеос — цель и логос — слово, религиозно-философское учение о наличии в мире целеполагающих начал), рассматривались различные

аспекты этой проблемы такими крупными учеными и философами, как Г. Лейбниц, Ф. Шеллинг и Г. Гегель.

В государственном управлении проблема цели является центральной, она определяет и регулирует действия всех властных структур и является основным законом, сложным алгоритмом поведения, подчиняющим себе все стороны управляющего воздействия. В кибернетике под целью понимается действие обратных связей, при которых информация о разнице между требуемым и фактом стимулирует приближение системы к оптимальному состоянию. Функционирование любой системы, включая и человеческую деятельность, будет эффективной, если в причинно-следственную связь между элементами ее структуры будет включена в качестве важнейшего звена обоснованная, соответствующая условиям и возможностям, четко сформулированная цель.

Государственное управление, наряду с определением стратегических целей, должно обеспечивать решение значительного комплекса взаимосвязанных организационных, научных, социальных и технических задач. Одновременно с традиционными, заранее определенными задачами постоянно возникают внештатные ситуации, которые требуют безотлагательного оперативного решения, и часто успех деятельности общества зависит от умелого решения многочисленных и неожиданно появляющихся острых проблем.

Не будет парадоксом утверждение, что в государственном управлении, как и в экономике, принципиально не существует конечных целей. Диалектические законы развития общества постоянно формируют новые цели, выдвигаемые высшими органами власти в процессе стратегического, перспективного планирования.

Искусство определять важнейшие стратегические и тактические цели, определять очередность и методы их решения — основа искусства управления, и часто оно основывается на предвидении, интуиции. Процесс определения целей всегда носит эвристический характер. Однако перечень ключевых, центральных задач и, следовательно, ожидаемый эффект от их решения вполне могут и должны быть определены заранее по каждой из основных подсистем управления.

Разнообразие целей и задач государственного управления столь велико, что назрела необходимость применения методов математического моделирования и некоторых концепций теории графов. Большую популярность приобрели методы

построения целевой модели в виде древовидного графа (дерево целей), вершиной которого является генеральная цель, а ветвями — комплексы задач, решение которых обеспечит достижение поставленной цели. Такая иерархическая структура наглядно демонстрирует необходимость организационной и информационной связи между задачами подсистем и этапами достижения поставленной цели. Дерево целей показывает не способы достижения цели, оно определяет конечные результаты каждого этапа запланированных работ. Количество уровней такой структуры зависит от сложности поставленной цели и количества промежуточных этапов работ.

Метод построения дерева целей послужил основой для разработки новой концепции производственного и государственного управления, получившей название «управление по целям». В этом случае контроль и оценка деятельности каждого элемента системы управления осуществляются по достигнутым результатам (например, количество и качество продукции, экономическая эффективность, производительность труда, трудовая дисциплина и т.п.). Для определения новых приоритетов и корректировки локальных целей применяется так называемый «менеджмент-аудит». Постоянная ориентация на генеральную цель предприятия и контроль за достижением локальных целей характерны для японского менеджмента и многих фирм Америки и Европы. Однако метод управления по целям не будет эффективным при высокой централизации управления и слабой мотивации труда, что ограничивает его применение в государственном управлении.

Основным инструментом воздействия на социальные и экономические процессы в обществе со стороны государственной управляющей системы является разработка и реализация стратегических программ по различным направлениям деятельности власти (например, программа Правительства РФ по социально-экономическому развитию страны на 2002–2003 годы). Стратегические целевые программы всегда опираются на статистическую информацию и данные комплексных долгосрочных прогнозов, без которых невозможно реализовать один из базовых принципов управления — принцип цели.

Практически прогнозирование должно дать обоснованный ответ на два принципиальных вопроса: располагает ли государство необходимыми ресурсами для достижения поставленной цели и каков будет результат управленческого воздействия, какова ожидаемая эффективность целевой государственной

программы. Сама цель государственного управления должна быть достижимой в конкретные, четко определенные сроки, должна иметь измеряемые параметры и быть понятной населению.

Итак, один из важнейших принципов управления можно сформулировать коротко и просто: каждое действие, акция должны иметь ясную и четко определенную цель. Этот принцип распространяется на все виды деятельности человека, от государственного и производственного управления и до тактики поведения личности на бытовом и межличностном уровнях. Не зная цели и тех результатов, которых можно ожидать при ее достижении, любая акция, любой поступок обречены на провал или могут вызвать серьезный конфликт.

Для сильного государства характерно не только политическое и социальное единство нации, но и единство целей, основных стратегических направлений деятельности народа.

4.3. Принцип правовой защищенности управленческого решения

Международная экономическая и предпринимательская деятельность всегда сопряжена с определенным риском, а в России после ее вступления в конкурентные рыночные отношения и при неустоявшихся еще правовых нормах — особенно. Процедура выхода на мировые рынки, деятельность транснациональных компаний, взаимодействие между производителем и потребителем, между продавцом и покупателем зависят от многих правовых ограничений. Постоянно рождаются все новые и новые законы, меняются кодексы.

Государственная Дума России поражает мир не только громкими скандалами, но и удивительной законотворческой плодотворностью, не уступают ей и так называемые субъекты Федерации, рождаются бесчисленные указы Президента и решения Правительства. Причем более 13 тысяч законов, принятых на региональном уровне, противоречат федеральному законодательству [16].

Многие ведомства России постоянно совершенствуют систему учета, отчетности и надзора. Меняются и непрерывно регулируются требования к качеству пищевых продуктов и к защите прав потребителя, к охране труда и нормативам условий работы, к охране окружающей среды и т.д. Предсказать направление и результат действия этих законов, указов и регламентов весьма сложно, но считаться с этой грозной стихией законотворчества необходимо. Как бы ни относились руководители предприятий и фирм к этим правовым актам, но выполнять или хотя бы считаться с ними необходимо — иначе неминуемы крупные штрафы или решения о полном прекращении работы предприятия.

Деятельность государственных органов должна быть легитимной, и любое нарушение законности вызывает крайне негативную реакцию общества и подрывает авторитет власти. Только при правовом контроле деятельность власти будет эффективной и не противоречивой.

Мудро отмечал Генри Форд, что законы подобны силе тяжести, — кто ей противится, тот испытает на себе ее могущество.

Принцип «разрешено все, что не запрещено» вызывает большие сомнения. Многие сферы бизнеса, сулящие несомненную и быструю прибыль, находятся или в противоречии с действующими законами (торговля оружием, наркотиками), или на грани с их нарушением (игорные и многочисленные «массажные» заведения и т.д.). Решения о вложении капитала в подобные сферы при всей их коммерческой заманчивости практически неминуемо приведут к краху как не имеющие правовой защищенности, не говоря уже о морально-этической стороне подобного бизнеса. Нельзя путать деловой риск с риском преступить закон, тем более что, несмотря на трудности, противоречия, бесконечные дискуссии, правовое пространство страны постоянно расширяется, вводятся в действие все новые и новые законодательные акты.

Печальным примером нарушения принципа правовой защищенности управленческого решения на высшем, государственном уровне является известная акция Правительства и Центрального банка РФ от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных обязательств и девальвации обменного курса рубля, принятая без необходимых экономических и юридических экспертиз. В

выводах комиссии Совета Федерации говорится о катастрофических последствиях этой акции для экономики и финансовой системы России. «Принятие этих решений должно было бы рассматриваться как тягчайшее преступление против общества и государства», а должностные лица должны нести ответственность «не только за обоснованность, эффективность и целесообразность принимаемых решений, но и за их соответствие законодательству».

Понимая важность правового обеспечения управленческих решений на любом уровне государственного управления, Государственная Дума и Правительство России расширяют и конкретизируют законодательную базу страны. Такие федеральные законы, как о защите прав потребителей, антимонопольной политике и конкуренции, о стандартизации (составившие основы общественного движения, получившего название «консюмеризм»), о деятельности союза потребителей России, сертификации продукции и услуг, о рекламе и т.п., уже дают ощутимые результаты.

С переходом России к открытой экономике, с повышением роли международных связей (к 2000 г. в России несколько десятков тысяч предприятий и организаций участвовали во внешнеэкономической деятельности) стало необходимым знать и постоянно изучать законодательные акты стран — партнеров по бизнесу. И в первую очередь учитывать действующие торговые ограничения этих стран: величину таможенного тарифа, т.е. налог на ввозимые товары; размеры квот — количественный предел товаров, разрешенный на ввоз в страну; систему эмбарго, т.е. перечень запрещенных видов импорта; существующую систему валютного контроля; нетарифные барьеры (отдельные страны налагают жесткий запрет на ввоз товаров, не соответствующих принятым в стране стандартам).

Принцип правовой защищенности требует от органов государственной власти и руководителей предприятий знания действующего законодательства и принятия управленческих решений только с учетом соответствия этих решений действующим правовым актам. И, наконец, соответствует ли искусно отстаиваемое и в итоге принятое управленческое решение нормам морали и этики?

4.4. Принцип оптимизации управления

Любая управляемая система эволюционно развивается, совершенствуется, в ней возрастает упорядоченность, оптимизируется структурная организация. Источником, причиной развития являются внутренние противоречия системы, и эволюция системы зависит от своевременного определения этих противоречий, падения или устранения вообще их негативного влияния. Противоречия как диалектическая категория являются необходимым и существенным фактором развития, любого поступательного движения. Но накопление противоречий может привести к хаосу, потере управления, к регрессу, в чем наглядно убеждает нас история Государства Российского.

Своевременная обработка информации о внутренних процессах в системе и ее осмысление позволяют принимать разумные управленческие решения, совершенствовать внутрисистемные связи, повышать эффективность взаимодействия с внешней средой. Оптимизация управления позволяет совершенствовать структуру управляемого объекта и повышать его функциональные возможности, что в итоге ведет к ослаблению или полному устранению внутрисистемных негативных процессов. Этот важный принцип управления можно сформулировать так: оптимизация управления повышает эффективность управляемой системы.

Справедливость принципа подтверждается бесчисленными примерами, так как принципы управления универсальны и могут быть отнесены к любой действующей открытой системе — технологическим процессам, производственным коллективам или внутрисемейным отношениям. Оптимизация управления, включая и процессы саморегуляции, для любых сложных систем (будь то человек, фирма, производственное предприятие или экономика страны в целом) является основным условием развития и гарантом эффективной деятельности.

Например, летательные аппараты любых систем дают бесспорный выигрыш в скорости передвижения, но весьма важно при этом обеспечить и высокую их надежность. Прогресс в авиации идет по пути не только увеличения скорости полета, но и настоятельно требует повышения надежности и безопасности полетов.

Совершенствование управленческих процессов в трудовых коллективах имеет основной целью повышение производительности труда при уменьшении противоречий между руководителем и исполнителями, между властью и обществом. Экологические потребности общества и технический прогресс находятся в постоянном противоречии, и основная задача производителей — уменьшить негативное влияние технологических процессов на состояние окружающей среды. Эффективность управляемой системы зависит и от степени ее открытости, восприимчивости к внешней информации (известный принцип парашюта: он действует только в открытом состоянии).

В годы застоя многие отрасли нашей промышленности и предприятия оказались в положении закрытых систем, и их развитие существенно замедлилось. Оптимизация не обязательно ведет к нарастанию сложности, но всегда характеризуется поисками качественно новых путей и структурной рационализации.

«Все гениальное просто», хотя элементная база этого «простого» в процессе эволюции, оптимизации всегда совершеннее своего прообраза. Такой является элементная база современного компьютера, прошедшая большой путь от релейно-контактных схем и вакуумных ламп до интегральных схем, сложных по своей структуре, но простых по своим функциям.

Оптимизация и упрощение государственных и сложных производственных систем — необходимое условие для более эффективного использования постоянно растущих объемов информации, что и определяет прогресс этих систем. В народном хозяйстве принцип оптимизации управления диктует необходимость сокращения отраслевых иерархических уровней управления, уменьшения регламентирующей роли государственного аппарата, сковывающей самостоятельность и инициативу, совершенствования структуры управления предприятий и мотивации труда. Все это в итоге повысит эффективность деятельности трудовых коллективов и народного хозяйства в целом.

Этот основополагающий принцип управления дает ответы на важнейшие, принципиальные, имеющие большое практическое значение вопросы — какое решение должен принять руководитель: сконцентрировать всю полноту власти в своих руках или раздать большую ее часть своим коллегам? Централизация или децентрализация? Когда, в каких случаях централизация необходима? Какая

структура управления при данной производственной ситуации является оптимальной? И, наконец, сколько сотрудников должно непосредственно подчиняться руководителю? Трое, пятеро, а может быть, десять? Согласитесь, что ответы на эти животрепещущие вопросы должен знать каждый руководитель.

Централизация управления, говорит теория и подтверждает практика, имеет несомненные преимущества при решении глобальных, стратегических задач (что весьма существенно при управлении государством). Она позволяет широко, масштабно распределять все виды резервов и ресурсов, но при этом неизбежно подавляется творческая инициатива исполнителей, не всегда оптимально решаются тактические задачи.

Подтверждают этот вывод печальный опыт социалистического строительства в нашей стране, трагические эпизоды Великой Отечественной войны, изуродованные судьбы миллионов советских людей, особенно творческих профессий. Яркий пример — разгром непобедимой армии Наполеона в битве при Ватерлоо как результат жесткой централизации управления. Наполеону же принадлежит известная фраза: «Лучше один плохой главнокомандующий, чем два хороших».

Существенными недостатками централизации управления являются медленная реакция на изменении ситуации, большие потери даже при небольших ошибках из-за значительной величины управляемого объекта (что характерно при государственном и региональном управлении), влияние на результат субъективных особенностей руководителей центрального органа управления, их компетентность и нравственность.

Но в некоторых, чаще всего экстремальных ситуациях принцип единоначалия совершенно незаменим: война, пожар, стихийные бедствия. Трудно представить управление армией без реализации этого принципа или семью без главы — отца или матери. Важное следствие имеет принцип единоначалия — работник должен получать приказы только от одного непосредственного начальника. Это ясное и понятное всем правило нарушается постоянно, начальнику трудно преодолеть искушение самому вмешаться в производственный процесс, и его указания кажутся ему, несомненно, самыми мудрыми.

«Тело с двумя головами в социальном мире, как и в животном, — чудовище. Ему тяжело жить», — писал Анри Файоль.

Децентрализация управления освобождает членов коллектива от постоянной докучливой опеки, эффективно стимулирует инициативу, полнее раскрывает потенциальные возможности личностей. Даже рядовой работник выполняет задание с удвоенной энергией, если ему предоставляется хотя бы минимальная степень действительного контроля за ситуацией. Развиваются профессиональные навыки руководителей, власть и ответственность которых за принятие управленческих решений возрастает, расширение свободы действий ведет к развитию творчества, изобретательности в управлении.

Децентрализация эффективна, если на низших уровнях управленческой иерархии принимаются обоснованные и важные решения, и эти решения не требуют согласований и утверждения руководством (например, при обеспечении оперативного управления, решении кадровых вопросов и т.п.). Децентрализация многих управленческих функций неизбежна при территориальной разобщенности структурных региональных подразделений. Развитие различных форм местного и регионального самоуправления, демократизация общества — разумный путь развития современной России, однако децентрализация управления имеет свои пределы.

Децентрализация управления имеет опасную тенденцию к втягиванию управляемого процесса в анархию, хаос. Часто и опытные руководители обоснованно опасаются потерять контроль над управляемой системой, а слабые — что появится компетентный неформальный лидер, который может подменить своего начальника, подорвать его авторитет.

Делегируя при децентрализации свои полномочия исполнителям, руководитель часто не может ответить на конкретные вопросы непосредственного начальства или при выступлении на общем собрании. Например, какова текучесть кадров в регионе за отчетный период, как обеспечены производственные процессы ведущих предприятий специалистами различного профиля, в каком размере необходимо дополнительное финансирование инновационных проектов и т.п. Ответы на эти вопросы прекрасно знают компетентные заместители руководителя, но сам

руководитель в этой ситуации чувствует себя, мягко говоря, дискомфортно. Должен ли он знать ответы на эти и сотни других мелких производственных вопросов?

Итак, как разумнее должен распорядиться своей властью руководитель, первое лицо любого структурного подразделения, от региона и до предприятия, особенно если это предприятие — частная фирма? Теория управления дает четкие, однозначные рекомендации: руководитель должен взять всю организационно-распорядительную власть в свои руки и делегировать значительную часть своих полномочий опытным заместителям, специалистам своего дела. И при этом не мешать их работе мелкой опекой, постоянным контролем, если они в основном успешно выполняют свои служебные обязанности.

«Не сломано — не чини!», а если вспомнить клятву Гиппократата, то «не навреди!»

И лишь при явной угрозе срыва запланированных работ или очевидном несоответствии исполнителя занимаемой должности руководитель обязан активно вмешаться в работу отстающего структурного подразделения, применив всю полноту власти вплоть до подмены собой исполнителя.

Возможна такая исключительно редкая ситуация, когда все структурные подразделения работают без сбоев, разработанные планы выполняются, налажена четкая финансовая система, материально-техническое снабжение, труд коллектива разумно мотивирован и руководитель остается как бы без работы (как хорошо сыгранный оркестр после многих репетиций может играть без дирижера). В этом случае руководитель — настоящий талант, прекрасный организатор!

И все равно руководитель, особенно руководитель органа государственной власти, не останется без дела, ему необходимо решать перспективные, стратегические задачи, устанавливать новые производственные связи, работать над дальнейшим совершенствованием хозяйственного организма, вопросами развития общественных, государственных структур.

«Хороший менеджмент основывается на примирении централизации и децентрализации», — считает руководитель «Дженерал Моторс» Альфред Слоун.

Норма управляемости. Остается еще один, весьма существенный вопрос: сколько можно и нужно иметь подчиненных, какова норма управляемости руководителя? Мучительным, сложным путем пришло человечество к пониманию того, что завышенная норма управляемости может привести к потере контроля и дезорганизации работы предприятия. Научные исследования и сотни экспериментов выявили критерии и показатели, характеризующие численное количество должностных связей между руководителем и подчиненными в процессе взаимодействия. Французский исследователь В.А. Грейкунас обосновал эту зависимость формулой, где число всех видов связей между руководителем и его подчиненными описывается следующим выражением:

$$K = n [2n - 1 + (n - 1)],$$

где n — число подчиненных; K — количество взаимосвязей.

Формула Грейкунаса неумолимо показывает, что если руководителю непосредственно подчинено четыре исполнителя, то количество спорных вопросов, разногласий, а, следовательно, и обращений за их решением к начальнику будет примерно 44 раза за рабочий день, а при увеличении нормы управляемости количество обращений значительно возрастет:

Таким образом, неумолимые математические зависимости между количеством подчиненных и необходимостью принятия управленческих решений руководителем показывают, что при превышении нормы управляемости разумное, обоснованное управление становится лишь иллюзией, бессмысленной управленческой суетой.

Проблемой диапазона управления занимались многие ученые (Я. Гамильтон, Л. Урвик, Г. Саймон и др.), и концепция Грейкунаса хотя и критиковалась, но принципиальных возражений не вызывала. Однако при всей несомненной ценности выводов Грейкунаса, необходимо усомниться в их непогрешимости. Эта формула показывает лишь общую тенденцию, так как в единицу времени все должностные связи осуществляться не могут и вряд ли увеличение количества подчиненных лишь на одного человека вызовет удвоение числа обращений к руководителю. Например, если в штат государственной организации будет введена новая должность заместителя руководителя, то скорее можно ожидать сокращения объемов работ у первого лица, чем увеличения контактов более чем в два раза.

Но бесспорен тот факт, что при большом количестве непосредственных исполнителей руководитель фактически не в состоянии полноценно управлять предприятием и может лишь тешить свое самолюбие иллюзией власти.

По мнению большинства специалистов, норма управляемости колеблется в значительных пределах в зависимости от многих факторов, но в среднем она составляет 3–5 человек. Уменьшение диапазона управления опасно появлением усложненных организационных структур, состоящих из небольших подразделений с излишним количеством вертикальных уровней.

Опыт работы современных производственных фирм России подтверждает особую актуальность изучения и формирования нормы управляемости для различных условий труда предприятий.

Александр Вульфов (S. I. Realty): «Одна из истин, которую я вынес со стройки: чтобы окупить одного инженерно-технического работника, нужно нанять не менее 10 рабочих. То есть если число всех рабочих разделить на количество всех ИТР, соотношение должно быть не менее чем 8 к 1, а еще лучше 10 к 1».

Эта точка зрения справедлива для условий строительства, где труд рабочих строго унифицирован и регламентирован по профессиям и эффективность труда коллектива поддается достаточно четкому учету. Сергей Лихарев (филиал известной фирмы Cannon в России) считает, что необходимость структурных изменений внутри подразделения может быть установлена путем сравнения роста объемов информационных или материальных потоков (количество банковских операций, отработанных человеко-часов, объемов движения материальных ценностей и т.д.) и контроль над подчиненными будет обеспечен, если в отделе работает не более 10 человек.

Норма управляемости руководителя зависит от нескольких факторов:

- типа производственной деятельности, ее сложности и ответственности, что особо важно на уровне государственных органов управления;
- оснащенности труда руководителя техническими средствами управления (персональный компьютер и созданная на его основе база информационных данных, эффективность действующих коммуникационных связей и т.д.);

- места руководителя в иерархической структуре, от которого зависит сложность решаемых проблем, мера его ответственности и, естественно, сила эмоциональной нагрузки;

- знаний и опыта руководителя (искусства управления!).

Обычная норма управляемости колеблется от трех до семи непосредственно подчиненных руководителю исполнителей.

Любая управляемая система должна развиваться, совершенствоваться, в ней возрастает упорядоченность, оптимизируется структурная организация. Источником, причиной развития являются внутренние противоречия системы, и эволюция системы зависит от своевременного определения этих противоречий, уменьшения или устранения их негативного влияния. Оптимизация управления, включая и процессы саморегуляции, будь то человек, производственный коллектив или экономика в целом, является условием развития и гарантом эффективной деятельности любых сложных систем.

Слабым звеном в управлении народным хозяйством СССР была излишняя жесткость организационных структур, медленно реагирующих на изменения внешней среды или появление новых производственных целей предприятия. Этот недостаток характерен и для современной России, особенно для организаций государственного сектора, хотя очевидно, что хозяйственная самостоятельность без свободы действий в границах полномочий и ответственности руководителей малоэффективна. Любая организация должна обладать определенной свободой (в рамках своего регламента, без действующих законов нет и реальной свободы), что будет стимулировать расцвет потенциальных способностей и творческих возможностей ее коллектива.

Это касается в первую очередь возможности при необходимости совершенствовать организационную структуру (особенно на уровне государственного или регионального управления), так как неоптимальная структура управления — наиболее распространенный изъян в деятельности многих коллективов. Организационная структура должна отражать долгосрочную программу и комплекс основных целей организации, поскольку достижение целей является основой совместной деятельности.

И, наконец, структура призвана реагировать на изменения внешней и внутренней среды. Организационная структура эффективна только тогда, когда она

способствует достижению поставленных коллективом целей при минимальных затратах труда и ресурсов. Важно отметить, что достижение целей — это не только эффективное решение народно-хозяйственных задач и как следствие справедливая оплата труда, но и другие способы мотивации: причастность к решению проблем, престижность работы и уверенность в служебном росте.

Поиск оптимальной для данного времени структуры нередко сопровождается серьезными ошибками: превышением нормы управляемости руководящих работников, неверно выбранным стилем управления, попытками добиться экономии за счет объединения близких по профилю работы структурных подразделений (единая канцелярия, объединенное бюро множительной техники, центр компьютерной обработки информации и т.п.).

Разумное соотношение централизации и децентрализации управления в органах государственной службы определяется многими факторами, среди которых наиболее важными являются размеры объекта управления, сложность его производственной структуры, его демографические особенности и природно-климатическая среда.

Исследуя организационные структуры систем государственного управления, придется задуматься над проблемой связи 89 субъектов Федерации с центральными органами власти. Анализ структурной схемы государственного управления Российской Федерации убедительно показывает несомненное и многократное превышение нормы управляемости, что затрудняет деятельность Центра. Необходимость совершенствования структурных связей между регионами и центральными органами государственного управления страны и неотложная необходимость укрупнения субъектов региональных структур очевидны.

4.5. Принцип делегирования полномочий

Само название принципа содержит расшифровку его основного смысла — передача руководителем части своих служебных функций подчиненным без активного вмешательства в их действия. Этот оптимизационный прием обычно называется методом делегирования полномочий, о нем говорилось при рассмотрении проблем децентрализации управления. Роль метода делегирования

полномочий в управлении столь велика, что многие исследователи и практики склонны рассматривать его как отдельный принцип управления.

Методологические основы этого принципа ясны, но следует более подробно ответить на некоторые практические вопросы, вытекающие из реализации принципа: когда целесообразно применять этот метод, в каком объеме следует передавать подчиненным управленческие функции, какие методы контроля необходимо применять при этом?

Итак, принцип делегирования полномочий состоит в передаче руководителем части возложенных на него полномочий, прав и ответственности своим компетентным сотрудникам. Главная практическая ценность принципа состоит в том, что руководитель освобождает свое время от менее сложных повседневных дел, рутинных операций и может сконцентрировать свои усилия на решении задач более сложного управленческого уровня; при этом, что весьма важно для руководителя, обеспечивается соблюдение нормы управляемости. Одновременно этот метод является целенаправленной формой повышения квалификации сотрудников, способствует мотивации их труда, проявлению инициативы и самостоятельности.

Следует вновь напомнить, что главная задача руководителя — не самому выполнять работу, а обеспечить организацию трудового процесса силами коллектива, взять на себя ответственность и применить власть для достижения поставленной цели. Строить отношения между начальником и подчиненными на хитрости, обмане или лести аморально и безнадежно ошибочно.

Люди, при всех их индивидуальных различиях ведут себя в обычной, штатной ситуации все-таки предсказуемо. Если коллектив знает свои задачи и понимает применяемые руководителем методы для достижения цели с минимальными трудностями, то можно уверенно рассчитывать на поддержку большинства и находить исполнителей, которым можно доверить самостоятельное решение локальных, а иногда и многофункциональных задач. Такой сотрудник, выделенный из коллектива за свои несомненные организаторские способности и профессиональные знания, прекрасно сознает преимущества оказанного ему доверия, горд от сознания своей значимости и будет стараться оправдать оказанное ему доверие.

Делегирование полномочий возможно и целесообразно в том случае, если руководитель подготовил достойных исполнителей, доверяет им и может искусно

руководить ими. Исполнитель должен быть профессионально подготовлен, иметь опыт практической работы и получить рабочий инструктаж — полная аналогия с подготовкой к самостоятельной работе пилотов, шоферов, машинистов.

Методы решения производственных и организационных задач всегда многовариантны, и если подчиненный применяет свою, самостоятельную, пока еще, может быть, и неоптимальную тактику решений, то в этом проявляется еще одна положительная черта принципа делегирования полномочий — исполнитель проходит хорошую и совершенно необходимую школу управленческого развития, приучается к самостоятельности. Исполнитель самоутверждается, растет его уверенность в своих силах и инициатива. При этом важно помнить, что исполнитель имеет право на ошибку, и в этом случае руководитель обязан оказать ему всемерную помощь в самой тактичной форме. Ведь одна из основных задач руководителя — развивать способности и мастерство подчиненного.

Особо деликатный аспект этого принципа — организация контроля за действиями подчиненных. Мелочная опека ничего, кроме вреда, не даст (нарушение принципа наименьшего воздействия!), отсутствие контроля может привести к срыву работ и анархии. Решение проблемы контроля — в четко налаженной обратной связи, в свободном обмене информацией между коллегами и, конечно, в достаточно высоком авторитете и управленческом мастерстве руководителя.

Кстати, опытный чиновник высокого уровня, желая составить объективное мнение о качестве работы руководителя, всегда интересуется, как работают его подчиненные (это очень хорошо характеризует руководителя).

Итак, принцип делегирования полномочий будет эффективен, если:

- подчиненные действительно знают и понимают, какие новые обязанности переданы им. Утвердительный ответ сотрудника на вопрос: «Все ли вам понятно?» — не всегда бывает правдивым: он может заблуждаться, а может бояться признаться, что не все понял;
- сотрудник подготовлен к выполнению новых функций заблаговременно, есть уверенность в его способности выполнить задание и обеспечено действие механизма стимулирования и мотивации;
- подчиненный не будет получать «ценных указаний» от другого начальника через голову своего непосредственного руководителя;

- исполнитель знает свои права и обязанности без каких-либо неопределенностей;

Без выполнения этого условия исполнитель будет напоминать, по словам Норберта Винера, «евнуха в гареме идей, с которыми обвенчан их султан»;

- исполнитель свободен в своих действиях: чем менее заметно участие руководителя в выборе путей реализации поставленных задач, тем лучше;

- исполнитель уверен в своем праве идти на продуманный риск и в праве совершать ошибки. Это важно и как способ борьбы с рутинной и косностью в деятельности аппарата управления;

- будут установлены конкретные цели и сроки выполнения задания;

- подчиненный будет правильно понимать необходимость контроля за ходом выполнения задания и давать объективную информацию об отклонении от плановых показателей;

- исполнитель понимает, что он не только имеет право принимать оперативные решения, но и обязан применить его в случае необходимости. Человек, получивший полномочия, не только может, но и обязан действовать, если этого требует ситуация, он должен знать, что ему придется отчитываться не только за свои решения, но и за бездействие. Особенно это положение важно при возникновении экстремальных ситуаций, в условиях кризиса, когда человеческий фактор приобретает особое значение.

Крупные специалисты в области менеджмента Г. Кунц и С. О’Доннел подчеркивают важность подбора исполнителей с учетом характера поставленной задачи (принцип соответствия), необходимости применения системы вознаграждения за эффективное делегирование полномочий и постоянно открытых линий коммуникаций между руководителем и подчиненным. Должен существовать свободный обмен информацией, с помощью которого исполнитель получает сведения, необходимые для принятия решения и правильного понимания сути делегированных полномочий. «Делегирующий» и «уполномоченный» должны владеть единой информационной базой, общим набором организационных и методических идей.

Часто возникает своеобразная задача психологического выбора: выполнение какой задачи поручить исполнителю, уже известной или принципиально новой? Чаще

всего делегируется выполнение новой задачи, особенно если она кажется руководителю малопривлекательной, рутинной. Пожалуй, такое решение далеко не всегда верно.

Проблема в том, что, передав решение задачи кому-либо, руководитель все равно несет ответственность за ее выполнение и контролировать, а тем более просто наблюдать (то, что модно сейчас называть мониторингом) за ходом реализации знакомой проблемы значительно легче. Возникает опасность, что в скором времени уполномоченный настолько продвинется в решении порученной ему задачи, что руководитель не сможет узнать даже ее первоначальные контуры и ему придется «нагонять» исполнителя, т.е. все-таки изучить проблему и предложенные методы ее решения.

Опытные администраторы часто поручают способным исполнителям немного более сложные задачи, чем подчиненный привык выполнять. В этом случае желательно подготовить задание в форме письменного распоряжения. Получив сложное задание, исполнитель раскрывается более полно и получает искреннее удовлетворение от выполнения задания и оказанного ему доверия.

Следует отметить, что этот принцип управления робко применяют лица, недавно получившие повышение в должности, так как им трудно отказаться от привычного стереотипа прошлой деятельности. Руководитель, сам сортирующий корреспонденцию и печатающий на машинке при скучающем секретаре, вызывает сожаление, но не сочувствие.

Иногда принцип делегирования полномочий не дает ожидаемого эффекта — исполнитель не в полном объеме выполняет возложенные на него руководящие функции. Чаще всего это происходит в тех случаях, когда необходимо принимать непопулярные в коллективе решения: наложение взысканий за нарушения трудовой дисциплины, лишение премий, разбирательство аморальных поступков работающих и т.п. Под различными предлогами исполнитель старается передать решение этих проблем своему руководителю, чтобы выглядеть в глазах коллектива с лучшей, как ему кажется, стороны. Среди других причин чаще всего наблюдается неуверенность в правильности принимаемого ответственного решения, недостаточный опыт, иногда и принципиальное несогласие с мнением руководителя.

Однако существует комплекс управленческих задач, решение которых следует оставить за руководителем. Это в первую очередь определение целей, политики организации и принятие принципиальных решений. Долг первого лица принять на себя выполнение задач с высокой степенью риска, особо доверительного характера и всех необычных, выходящих за рамки сложившегося регламента и традиций операции.

Рассматривая ситуации, когда управленческое решение может вызвать необратимые последствия, уместно провести сравнение между ответственностью врача — терапевта и хирурга. Терапевт может спокойно доверять лечение больного своему младшему коллеге, так как в любой момент может включиться в лечебный процесс, а вот хирург с большой осмотрительностью и осторожностью решается доверить операцию своему ученику.

Существует еще одна деликатная проблема — право подписи. Многие руководители считают, что разумно централизовать это право: исполнитель, доверенное лицо продумал решение, подготовил соответствующий документ и передает его на подпись руководителю, который таким образом осуществляет свое естественное право контроля. Но этот способ взаимодействия свидетельствует, что исполнителю делегируется лишь часть прав и существует много возражений против такого метода:

- исполнитель, лишенный права подписи, имеет все основания считать, что ему доверяют далеко не полностью и такая неопределенность не способствует взаимопониманию;
- децентрализация права подписи ускоряет процесс принятия управленческого решения и уменьшает загрузку руководителя;
- при централизации этого права сложно установить истинного виновника ошибочного решения, часто руководитель подписывает документ, или не читая его, или не вникая в его сущность; у непосредственного исполнителя развивается тенденция передавать все ответственные решения на более высокий уровень управления;
- при централизации права подписи у руководителя возникает уверенность в его значительном превосходстве в знаниях над специалистами-исполнителями,

руководитель часто начинает отождествлять свою личность с возглавляемой им организацией.

Эффективность делегирования полномочий очевидна, но не все управляющие спешат его применять по следующим основным причинам:

- боязнь потерять власть и занимаемую должность. Отдавая часть своих полномочий другим, рассуждают они, я сокращаю, естественно, свои права, а это к добру не приведет. Если исполнитель не выполнит свои новые задачи, то придется срочно вмешиваться и исправлять чужие ошибки. Если же подчиненный выполнит задания слишком хорошо, то начальство вполне резонно может задуматься о моем соответствии занимаемой должности;

- амбициозность и недоверие к подчиненным. Низкая оценка способностей своих сотрудников и завышенная самооценка рождает недоверие к персоналу — лучше уж все сделать самому;

- боязнь получить негативную оценку своих действий со стороны коллег и начальства: сам, мол, бездельник, работать не хочет, уваливает от работы и поэтому любит перепоручать свою работу сотрудникам.

Практическая ценность этого принципа управления очевидна, и не случайно, что он является основой европейской концепции руководства с делегированием ответственности в условиях рыночной экономики (более известной как «гарцбургская модель управления»).

Делегирование ответственности как принцип руководства и организации управления практически реализован на ряде предприятий России: автозавод ГАЗ, Щекинский химкомбинат, ряд строительных и пищевых предприятий. Идеи гарцбургской модели более 30 лет применяются в компаниях Западной Европы (в том числе на «Фольксваген», «ОТТО», «Карлштадт», «Берлиц», а в начале 90-х годов были фактически использованы и в японской модели управления «Line production»).

Важность принципа делегирования полномочий особенно растет в условиях доминирования экономических методов управления, реализация которых практически невозможна без самостоятельности и творческой инициативы исполнителей, что находит подтверждение в практике регионального и местного самоуправления современной России.

Этот принцип еще раз подтверждает справедливость известной формулы: «Никогда не делай сам того, что могут сделать твои подчиненные, кроме тех случаев, когда под угрозой жизнь человека».

4.6. Принцип соответствия

Основы другого важного принципа управления — принципа соответствия — были заложены около ста лет назад. Американский инженер Фредерик Уинслоу Тейлор — основоположник научной организации труда и управления, «отец научного менеджмента», наблюдая за работой по погрузке чугунных чушек в железнодорожные вагоны и работой землекопов, обратил внимание на то, что рабочие по-разному относятся к своему труду, требующему только физической силы и несложных навыков. Одни, физически крепкие и имеющие средние интеллектуальные способности, работали с удовольствием, для других же эта работа была в тягость. Тейлор предложил провести отбор рабочих на основе научно разработанных критериев и внедрить систему тренировки и обучения их.

Определить соответствие работника занимаемой должности, особенно в органах государственного и регионального управления, — задача не из легких. Необходим опыт и умение, чтобы отделить профессиональные деловые качества от словесной мишуры и внешней помпезности сотрудника. Чаще всего люди пытаются откусить кусок больше, чем могут проглотить, ведь обычно человек весьма высокого мнения о своих способностях и интеллекте.

Значительно реже встречаются случаи недооценки своих возможностей, робости, застенчивости. Если человеку с хорошим образованием поручить выполнять рутинную канцелярскую работу, то значительная часть его знаний пропадет без пользы, а сам сотрудник будет стараться сменить место работы ради более интересной должности. Важно вовремя поддержать робкого, помочь ему или умерить непомерные амбиции излишне самоуверенного.

Один из самых знаменитых менеджеров Америки Ли Якокка говорит об этом: «Я наблюдал много случаев, когда

люди годами занимали посты, не соответствовавшие их возможностям. Чаще всего администрация не располагала средствами выявить это до того, когда уже было слишком поздно. Любая компания теряет хороших работников, просто оказавшихся не на своем месте; они, быть может, получили бы большее удовлетворение и достигли бы больших успехов, если бы их не увольняли, а переводили на более подходящую для них работу. Совершенно очевидно, что чем раньше выявляется суть проблемы, тем лучше шансы на ее решение».

Есть много методов помочь человеку в поисках его истинного места в коллективе, своего призвания. Японские менеджеры достигают этой цели путем ротации, т.е. перемещения сотрудника с одного места работы в другие структурные подразделения. Чаще всего эти перемещения производятся «по горизонтали», но иногда и с повышением в должности — «по вертикали». Много дает система наставничества, когда к новичку прикрепляют опытного специалиста, и частые контакты руководителя со своими сотрудниками, иногда и в неофициальной обстановке.

Ли Якокка широко практиковал систему обязательных квартальных письменных отчетов о деятельности своих ведущих работников, некоторые руководители делают это ежемесячно. В отличие от Петра Великого, который требовал говорить не по-писаному («дабы дурь каждого видна была»), Якокка считает, что составление отчета позволяет исполнителю глубже вникнуть в конкретные детали, а руководителю — объективно оценить результаты работы сотрудника и сделать обоснованные выводы о его соответствии занимаемой должности.

Выполняемая работа должна соответствовать интеллектуальным и физическим возможностям исполнителя — вот основа принципа соответствия. Можно вспомнить много исторических примеров, когда благодаря случайностям конъюнктуры человек со средними интеллектуальными и организаторскими способностями был вознесен на верх служебной иерархической лестницы, и несмотря на все его старания, на работу без отдыха с утра до глубокой ночи, так и не смог добиться каких-либо

заметных результатов. Страдает не только работа, под угрозой и его здоровье, благополучие семьи, дружеские контакты с другими людьми.

Принцип соответствия необходимо применять каждому руководителю при подборе и расстановке управленческих кадров и в первую очередь при оценке своих собственных возможностей, своего соответствия выполняемой работе.

Четко применять принцип соответствия рекомендовал еще великий древнегреческий философ Сократ. Он учил, что главная задача и основное свидетельство искусства любого общественного деятеля, военачальника, торговца, строителя — умение дать человеку работу по его способностям и добиться выполнения порученного задания. И вдвойне важен этот постулат на самом высоком уровне управления — на государственной службе!

Талантливая и остроумная книга Лоуренса Питера фактически полностью посвящена принципу соответствия. Великолепный коктейль из сатиры, юмора и научно обоснованных фактов, именуемый принципом Питера, имеет горький привкус, но правда в том, что каждый человек поднимается до своего уровня некомпетентности и, увы, остается на нем. «Общая тенденция такова, что со временем каждая должность будет замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей. Вся полезная работа совершается теми, кто еще не достиг своего уровня некомпетентности». Действительно, редки случаи, когда человек довольствуется должностью, соответствующей его способностям, и может устоять перед соблазном занять более высокую, но превышающую его возможности должность.

4.7. Принцип автоматического замещения отсутствующего

Очевидная важность принципа автоматического замещения отсутствующего ясна каждому опытному руководителю. Замещение отсутствующих (болезнь, отпуск,

командировка) должно решаться автоматически на основе действующих служебных должностных инструкций и регулироваться формально.

Нередко в практике государственной службы возникают ситуации, когда из-за болезни, например, первого руководителя может быть парализована работа всего органа управления. Предотвратить эти негативные явления в государственном и производственном управлении можно, если в каждой должностной инструкции будет ясно и однозначно сказано о необходимости замены, дублирования служебных функций в особых случаях. В некоторых организациях существуют даже специальные «книги служб», где описываются взаимосвязи близких по функциям должностей или издаются соответствующие приказы.

Отсутствие на рабочем месте любого государственного служащего, от президента страны или губернатора и до заведующего отделом департамента, не должно вызвать остановку, коллапс системы управления. Бурное развитие современных средств связи создает необходимые организационные, технические и информационные предпосылки для реализации этого простого, но важного правила.

Есть одно несколько неожиданное следствие этого принципа — важность служебных должностных инструкций, документов, направленных на выполнение своего долга в рамках права. Мало найдется людей, имеющих опыт работы в органах управления, которые с симпатией относились бы к предписаниям, инструкциям, циркулярам, но их отсутствие ведет к правовому нигилизму, когда все отвечают за все, а в итоге — никто и ни за что. Их много, этих должностных документов, и далеко не все из них составлены грамотно, четко и лаконично.

Однако замещение отсутствующего, особенно если приходится замещать начальника структурного подразделения, требует от исполнителя большого такта, подготовленности и опыта. Главное, не должна страдать работа, и отговорки типа «я этот вопрос решить не могу, придется подождать начальника» совершенно недопустимы.

Сам факт передачи функций руководителя хотя бы на некоторое время замещающему его лицу свидетельствует об их обоюдном доверии, о признании за исполнителем компетентности и профессионализма. Принимая на себя дополнительные обязанности, исполнитель, обладая правом на ошибку, несет

ответственность не только за свои решения, но и за бездеятельность, особенно в сложных производственных ситуациях.

Замещающий должен знать свои новые функции, но еще лучше разбираться в том, чего он не должен делать. Во-первых, он не должен отменять или хотя бы ставить под сомнение принятые его руководителем принципиальные решения, даже если эти решения он не одобряет. Во-вторых, важно понимать, что принимаемые исполнителем решения должны оставлять возможность для последующих корректировок, нельзя ставить руководителя перед фактом, заставляя его принимать то, к чему он не готов или с чем он принципиально не согласен.

Любая форма принуждения и насилия неприятна, но загонять своего начальника в угол совершенно недопустимо, и это будет стоить замещающему в итоге огромных потерь. И, наконец, не следует пытаться использовать возникшую ситуацию для поднятия своего авторитета за счет отсутствующего начальника: «Я-то вас понимаю и поддержал бы, но вот мой начальник...» Подобные попытки наивны, незрелы и всегда дают отрицательный результат.

4.8. Принцип первого руководителя

Принцип первого руководителя гласит: при организации выполнения важного государственного задания контроль за ходом работ должен быть оставлен за первым руководителем, так как только первое лицо имеет право и возможность решать или поручать решение любого вопроса, возникающего при выполнении этого задания. Так как основной целью внедрения большинства важнейших мероприятий является повышение эффективности социально-экономического функционирования отрасли, предприятия, то общее руководство такими работами должен осуществлять не специалист в какой-то определенной области (например, эколог или разработчик АСУ), а только тот, кто может в целом охватить всю проблему, стоящую перед органом управления, глубоко знающий цели и задачи, узкие места в работе, нерешенные вопросы и их взаимосвязь, т.е. первый руководитель.

«Прежде всего — чем характеризуется мастерство? Умением сделать что-нибудь достаточно сложное. А искусство — это умение сделать что-то сложное чужими руками.

Музыканту достаточно его мастерства, дирижеру нужна еще и искусство».

С.Н. Паркинсон

Чаще всего этот принцип управления применяется при разработке и внедрении особо важных народно-хозяйственных программ, что всегда сопряжено с решением многих вопросов правового и организационного характера: изменение структуры управления, введение новых функциональных обязанностей работников аппарата управления и производственного персонала, выделение необходимых ресурсов и т.п. Особенно необходимо применять этот принцип управления при ликвидации последствий стихийных бедствий и при чрезвычайных ситуациях природного или техногенного происхождения. Организация всего комплекса работ и контроль за выполнением разработанной программы — прерогатива только первого руководителя предприятия.

Создание новых управленческих технологий требует проведения комплекса подготовительных работ, участие первого руководителя в которых необходимо: решение вопросов финансирования, перераспределения прав и обязанностей исполнителей, привлечения к работам специалистов других смежных организаций осуществляет именно он. Среди подготовительных мероприятий следует особо отметить:

- определение целей и разработка конкретного плана реализации намеченных мероприятий;
- подготовки ресурсной базы, необходимой для выполнения программы работ;
- проведение обучения и повышение квалификации сотрудников аппарата управления, ответственных за выполнение этого задания;
- организацию обмена опытом и командировок специалистов в регионы, где аналогичные работы развиваются наиболее успешно;
- проведение бесед и семинарских занятий разработчиков новой системы с ведущими специалистами аппарата управления.

Анализ срыва выполнения многих важных государственных программ, серьезных заданий показывает, что чаще всего это происходит из-за отсутствия у исполнителей необходимых властных полномочий, т.е. из-за несоблюдения этого принципа управления.

4.9. Принцип обязательного повышения квалификации

Характерной чертой любого общества, стремящегося к процветанию, является повышенное внимание к системе образования, от начального, высшего и до повышения квалификации дипломированных специалистов.

Германия, например, декретом Фридриха Великого ввела обязательное начальное образование еще в XVI в., к концу XIX в. 97,5% немецких детей получали школьное образование. К 1925 г. 99,4% японских детей посещали школу, а в 1927 г. 93% японцев умели читать.

Будем объективны — успехи системы народного образования в СССР тоже были весьма значительны, хотя централизованное распределение выпускников институтов, которым в приеме на работу нельзя было отказать, создавало множество сложностей и конфликтов. Школьное и институтское образование были одними из лучших в мире.

Но реализация принципа обязательного повышения квалификации традиционно встречала сопротивление на всех уровнях управления: работники низших иерархических уровней отказывались от любых форм учебы и повышения квалификации. Когда-то, еще до перестройки, если от руководителей требовали в обязательном порядке направлять сотрудника на учебу, то обычно командировали самого слабого, ненужного предприятию сотрудника. Были даже «штатные специалисты по повышению», проходившие курсы по 7–10 раз, но они, увы, так и остались рядовыми инженерами техотдела или службы комплектации...

Однако многочисленные исследования показывают, что после окончания вуза ежегодно теряется в среднем около 20% знаний, научно-технический прогресс обрекает большинство специалистов на отставание по основным направлениям своих профессиональных знаний. Рекомендуется повышать свои знания специалистам в области машиностроения каждые 5,2 года, в химической промышленности — каждые 4,8, в металлургии — каждые 3,9, а в сфере бизнеса — каждые 2 года.

С 1990 по 1994 г. численность обучающихся в системе повышения квалификации и переподготовки руководителей сократилась почти в четыре раза: в 1990 г. обучалось 4836,1 тыс. чел., в 1991 г. — 2169,4 тыс., в 1993 г. 1380 тыс., в 1994 — 1773 тыс. Количество учащихся с 1995 по 1998 г. несколько увеличилось, но все равно не достигло уровня 1990 года. Институт экономики РАН считает, что необходимо срочно обеспечить поддержку системы повышения квалификации специалистов за счет бюджетных средств, а также путем привлечения внебюджетных финансовых источников.

Итак, этот принцип управления настоятельно требует обязательного повышения квалификации всех сотрудников, занятых в производственном процессе, независимо от занимаемой должности. Рыночная экономика современной России предъявляет более серьезные требования к повышению квалификации руководителей предприятий, чем при социалистическом плановом ведении хозяйства. В первую очередь это относится к тем, кто принимает стратегические управленческие решения, кто несет ответственность за развитие предприятия, за постоянное обновление продукции и реализацию новых технологических и организационных решений.

Процесс обучения человека не так прост, как кажется многим непосвященным. Обучение человека начинается с рождения и продолжается всю жизнь, но интенсивность восприятия, столь удивительная в младенческие годы, падает с годами, и в период интеллектуального и физического расцвета личности способность к обучению значительно снижается. Этот странный на первый взгляд факт подтверждается многими исследованиями педагогов, психологов и социологов.

Как видно, способность воспринимать новую информацию, в том числе и в системе повышения квалификации, с возрастом снижается. Однако при современных темпах развития ведущих отраслей знания, и особенно теории и практики управления, каждому специалисту необходимо совершенствовать свою профессиональную подготовку.

Опыт крупнейших фирм Европы, Америки, Японии показывает, сколь настойчиво проводят они политику тотального повышения квалификации и переподготовки кадров. Тысячи институтов, колледжей, постоянно действующих семинаров и курсов проводят обучение персонала любого уровня, и предприятия расходуют большие средства на эти мероприятия, поскольку видят в этом гарантию развития своих производств.

К примеру, в США подготовкой профессиональных менеджеров занимаются около 1500 высших учебных заведений. Концерн IBM в 1986 г. затратил на обучение и подготовку своих работников 750 млн. долл., а всего в 1985 г. в США было затрачено на все формы обучения менеджменту 60 млрд. долл. Годовой бюджет Мэрилендского университета США составляет более 1 млрд. долл., а МГУ — примерно 10 млрд. рублей! Японские фирмы тратят на обучение в расчете на одного занятого в 3–4 раза больше, чем американские.

В целом доля затрат на образование в процентах к национальному доходу составляет: в России примерно 2%, в США — 12,2%, в ФРГ — 12,1% (данные журнала «Управление персоналом» № 1, 1997 г.).

Сравнивая программы повышения квалификации специалистов государственных учреждениях, можно отметить, что в обязательном порядке изучается история государства, его культурное наследие, организационные основы, государственная стратегия и тактика и обязательно выделяется значительное время на изучение экономической теории и методов практического менеджмента. Работники государственной службы любого ранга должны в обязательном порядке повышать свою управленческую квалификацию.

Другим методом обучения является ротация по службе, когда специалистов различного профиля перемещают на срок от трех месяцев до года из отдела в отдел. Ротация позволяет ознакомить сотрудников аппарата управления со многими

сторонами деятельности структурного органа госслужбы, уяснить необходимость координации и взаимосвязи его отделов. Необходимость ротации и постоянного повышения своего профессионального мастерства объясняется особенностями человеческой психики.

Поступая на работу, человек обычно полон честолюбивых надежд, оптимизма, новая работа и новый коллектив стимулируют инициативу. Не всегда эти надежды сбываются, но после периода разочарования, фрустрации работник осваивается на новом рабочем месте и начинает компетентно разбираться в стоящих перед ним задачах. Следующие этапы — приобретение прочных навыков, мастерства и — новая волна недовольства собой, своим местом в коллективе, человек ощущает потребность в дальнейшем творческом развитии и материальном стимулировании своего труда.

Опытный руководитель, заинтересованный в профессиональном развитии сотрудников, должен чутко уловить период спада деловой активности человека, помочь ему преодолеть разочарование при несоответствии желаемого и действительного, а также при потере профессиональной заинтересованности на освоенном уже участке работ. Необходим перевод, ротация сотрудника на новый участок работы или направление его на повышение квалификации.

Повышать уровень своих знаний необязательно в академиях и специальных институтах. Можно, и это значительно дешевле, делать это в стенах своей организации, ведь и раньше у нас практиковались дни повышения квалификации и технической учебы. В повседневной жизни такая учеба идет непрерывно: приступил к работе новый сотрудник, кого-то перевели в другой отдел, кого-то повысили в должности — всех их нужно готовить к новым условиям труда.

Руководителя и специалиста, ответственного за обучение, ждет много трудностей на этом пути, ведь не все имеют педагогические способности, не всегда владеют необходимыми методиками, да и время на обучение тратить жалко, очень живучи в нас старые взгляды на повышение квалификации. Обобщение опыта обучения специалистов государственных служб позволяет определить наиболее характерные педагогические ошибки:

- изучаемые новые технологии, производственные приемы, экономические или управленческие правила и нормы обычно кажутся специалистам ясными и простыми.

Слушатели, робея перед авторитетом и боясь показаться некомпетентными, стесняются переспросить, задать дополнительные, иногда действительно наивные вопросы. Необходимо проявить терпение и чаще применять один нехитрый педагогический прием: сложную тему лучше изложить дважды, один раз — увлекательно, интересно, может быть, даже упрощая, несколько вульгаризируя проблему, а второй раз — академически строго, четко и грамотно;

— обилие нового материала. Преподаватель, которому все, конечно, ясно, иногда не может оценить новизну и объем потока неожиданной для слушателей информации и искренне удивляется плохой стартовой подготовке учащихся. «Да как же вы этого не знаете? Чему вас раньше учили?» Преподаватель обязан заранее получить информацию об уровне знаний слушателей, быть готовым к разному уровню их подготовки и чаще давать слушателям возможность отдохнуть от усвоения сложного материала с помощью дружелюбной шутки, анализа какого-нибудь производственного казуса, вовлекать слушателей в непринужденную дискуссию;

— скука, уныние: «ничего я не понимаю и, конечно, ничего не пойму». Преподаватель может, например, прочитать громко должностную инструкцию. Там все написано верно, понятно, а уж если слушатели не понимают ничего — это их проблема, я-то умный, все это знаю. Нет, не умен такой наставник, и слушатели очень быстро вынесут ему свой нелicenseприятный вердикт. Далеко не каждый специалист еще и хороший педагог, необходимо тщательно подбирать кандидатуры преподавателей (принцип соответствия!).

Любопытная особенность отличает современных слушателей крупных российских институтов повышения квалификации, академий и школ бизнеса: при несомненных способностях, энергии, напористости многие слушатели не ориентируются в самой технологии обучения, они не готовы серьезно и много работать и надеются получить быстро и сразу готовые рецепты, которые сделают их профессионалами в управленческой деятельности.

Об этом сочетании амбициозности и интеллектуальной инфантильности некоторых слушателей хорошо сказал директор Школы международного бизнеса при институте международных отношений А. Мануковский: «Что касается людей, которые к нам приходят, то, как правило, они

талантливые, с большим желанием что-то сделать, с энергией, но и с абсолютным отсутствием базовых навыков. Это люди, не умеющие учиться. Они обладают снобизмом, они уже начальники. Они не готовы «скинуть» свой гонор и погрузиться в учебу. Они считают, что если заплатили за учебу, то кто-то должен положить им в рот таблетку, от которой они сразу станут предпринимателями».

И действительно, приходится постоянно, тактично, но настойчиво с первых же лекций учить учиться, лишь только тогда можно быть уверенным в успешных результатах совместного труда преподавателей и слушателей.

Последние достижения в информационной технологии создают новые возможности и при решении проблем повышения квалификации. Весьма интересные перспективы открываются при использовании для системы индивидуального образования идей телеверситета — с помощью телесетей промышленные фирмы и отдельные слушатели имеют возможность получить доступ к мощным образовательным центрам на любом расстоянии и в удобное для них время. Применение персональных обучающих программ, возможность интерактивных контактов со специалистами и экспертами самого высокого уровня несомненно повысят качество обучения в системе повышения квалификации (в 1998 г. создана телеакадемия в структуре Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, в Финансовой Академии при Правительстве России организован Институт государственной службы, обучающий своих слушателей с применением современных учебных технологий).

Повышение квалификации государственных служащих осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 23 августа 1994 г. № 1722 «О повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих» и ряда специальных нормативных подзаконных актов.

Глава 5. Правовое обеспечение государственного управления

5.1. Методы и формы правового обеспечения управления государством

Право — система, комплекс законов, норм, правил жизни общества, установленных государством, и исполнение которых обеспечивается принудительно силой государственной власти.

По мнению великого мыслителя Иммануила Канта, право — «самое святое, что есть у Бога на земле», «право людей, — говорит он далее, — находящихся под публичными принудительными законами, с помощью которых можно определить каждому свое и оградить его от посягательств каждого другого».

Следует задуматься над этими утверждениями, Канту ложная патетика и легковесность суждений были несвойственны.

Высшей юридической силой, выражающей волю народа и отражающей его права, является конституция государства. Нет в мире такого государства, чья конституция не вызвала бы восторг ее создателей и восхищения большинства граждан стран, но в полной ли мере реализуются ее основные статьи? Реализуемость конституции, в какой мере она оправдывает надежды общества, обеспечивает и защищает права граждан — важнейшая правовая проблема каждого государства.

Долгий, непростой путь прошла Россия от абсолютной монархии к конституционной республике. Еще во времена Императора Александра II предпринимались попытки реформировать самодержавие и ввести конституцию. В его царствование было отменено крепостное право (1861 г.), в 1864 году начали работать суды присяжных и создано земство — местное самоуправление, по заданию Императора министром внутренних дел Лорис-Меликовым был разработан проект конституции, но за несколько дней до подписания подготовленного указа о введении конституции Император был убит народовольцами. Трудно судить сейчас,

насколько конституция могла бы ограничить самодержавную власть, но попытки введения конституционных начал в управление государством были налицо.

Горький опыт любой страны мира показывает, что если правовая основа государства создается лишь в интересах правящей элиты, то такая законодательная основа не может быть эффективной и обречена на гибель, как и сама элита.

Никколо Макиавелли (1469–1527), канцлер при гонфалоньере Флоренции, пессимистично утверждал в знаменитом трактате «Государь», что «нельзя отыскать такие законы или порядки, чтобы они остановили бы всеобщее разложение». Но при всех политических переменных и катастрофах в первую очередь и больше всего страдает нация, народ страны.

Право как универсальный инструмент государственной власти выражает волю отдельной личности (монарх, Вождь и Учитель, Отец Нации) при абсолютной монархии или деспотии, интересы правящей элиты (аристократии, дворянства, буржуазии) отражает конституционная монархия, волю всего общества, народа выражает демократическая республика. Однако при любом режиме власть обязана считаться с правами и волей основных слоев общества, иначе социальная государственная система становится невозможной.

Мировая история подтверждает, что при определенных ситуациях в общественном развитии право на жизнь имеет каждая из перечисленных форм государственной власти и принципы организации правовой системы отражают ситуацию в обществе и соответствуют в той или иной мере действующему государственному строю.

Авторитарная система государственного управления эффективна при экстремальных ситуациях в обществе, требующих сплочения нации и максимальной централизации власти (военные действия, стихийные бедствия, экономический кризис), что соответствует одному из основных принципов управления — принципу оптимизации. Роль четко действующей правовой системы в таком государстве весьма велика, т.к. жесткая вертикаль власти будет эффективной только при бюрократической правовой регламентации. Однако законы авторитарного государства принципиально не могут быть гарантами прав и свобод его граждан, даже если такие законы будут объявлены де-юре, а само государство

организационно, политически и социально не может быть стабильным достаточно долго.

Республика (лат. *respublica* — общественное дело) — одна из форм государственного правления, при которой управление осуществляется высшим органом, избираемым, как и президент страны, всеобщим голосованием граждан.

Существует множество вариантов республиканского государственного устройства с различной правовой основой. Правовые социальные государства (Германия, Швеция и др.) имеют социал-демократическую идеологическую основу, а законы этих стран направлены на обеспечение государственного регулирования доходов предпринимателей и социальную защиту малообеспеченных слоев населения. Правовые демократические государства (США, Франция, Япония и др.) опираются на либерально-демократическую основу и конституции этих стран призваны защищать свободу и равные возможности предпринимательства при соблюдении правил честной конкуренции.

Опыт республиканского государственного управления многих стран показывает, что государства с республиканской формой правления долговечны, стабильны, постоянно совершенствуют свою правовую базу, обеспечивают права и свободы граждан и социальную справедливость.

Более двух тысяч лет назад Аристотель четко сформулировал, что «понятие справедливости связано с представлением о государстве, так как право, служащее мерилom справедливости, является регулирующей нормой политического общения».

Поэтому большинство граждан страны поддерживает, как правило, деятельность государственных органов и верховного правителя, т.к. они заинтересованы в четком выполнении определенных законов, правил поведения, в упорядочении жизни общества, а реализацию этих надежд может гарантировать только государственная власть.

Возникновение общих для человечества глобальных проблем, развитие межнациональных государственных контактов и мощных транснациональных компаний усиливают значение международного права, источниками которого

являются не только конституции большинства государств, но и принятые ими международно-правовые акты (пакты, конвенции, декларации и т.п.). Международное право призвано регулировать политическое и экономическое взаимодействие государств и служит основой для разрешения споров и ликвидации конфликтных ситуаций.

Выполнение правовых норм обеспечивается принудительной силой государства, и эта основополагающая особенность неотвратимости действия закона необходима для обеспечения нормальной жизнедеятельности общества и существования самого государства. Необходимо лишь, чтобы сам процесс принуждения также носил правовой характер, в том объеме и в той форме, как это предусмотрено законом, и при соблюдении определенной процедуры.

Неопределенность правовых норм, «размытость правового поля» снижают уровень управления, его эффективность и создают благоприятную среду для злоупотреблений, произвола и криминализации общества. Нарушение правил применения закона, самой процедуры принуждения является нарушением законности, превышением или даже узурпацией государственной власти. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию (2001 г.) сказано: «Сегодня нам крайне необходима судебная реформа. Отечественная судебная система отстает от жизни и на практике мало помогает проведению экономических преобразований. Не только для предпринимателей, но и для многих людей, пытающихся законно восстановить свои права, суд так и не стал «ни скорым, ни правым, ни справедливым».

Разрушение союзной государственности привело к тому, что к началу реформирования страны вся правовая основа жизни общества находилась в руинах и лишь только после 11 января 1994 года — после начала деятельности Государственной Думы РФ, правопреемницы высших законодательных органов нашей страны, началось создание государственного правового поля. Началом этих работ послужило принятие закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Основой конституции, ее важнейшим содержанием является Его Величество Закон, т.е. нормативный правовой акт, выражающий четко и недвусмысленно, без каких-либо комментариев и дополнительных разъяснений, государственную волю по

основным жизненным проблемам и неотвратимо обязательный для всех граждан страны. Конституция государства обладает высшей юридической силой, ее часто называют основным законом, подчеркивая этим ее базисную роль всей юридической системы общества.

В выступлениях государственных и партийных деятелей, в официальных государственных документах постоянно декларируется, что современная Россия является правовым государством или стремится стать таковым. Если эти утверждения верны, то наша страна должна обладать рядом обязательных признаков, характерных для действительно правового государства: обязательное подчинение закону всеми и во всех сферах общественной жизни, реальное обеспечение прав и свобод личности, гарантирование права граждан на отзыв полномочий должностных лиц и внесение изменений в конституцию страны, запрет на создание партии власти и на вмешательство исполнительных органов в политический процесс. Выполняются ли эти условия в России, особенно два последних пункта?

Российское общество еще не привыкло оперировать такими категориями, как права и свободы личности (тем более что в отечественной юридической литературе никогда не подчеркиваются различия между этими понятиями). Смысл этих понятий состоит в праве человека иметь возможность проявлять инициативу по своему интеллектуальному и духовному развитию, иметь свободный доступ к любым видам информации и свободно осуществлять свои личностные связи с органами власти для корректировки методов и целей государственного управления.

Неопределенность, даже сомнительность этого определения прав и свобод личности бросается в глаза. Кто может помешать человеку стремиться к образованию и духовному развитию, кто запрещает наслаждаться передачами по радио и телевидению, читать мудрые статьи в газетах и журналах или записаться на прием к высокому начальнику, чтобы сообщить ему свое мнение о методах и целях государственного управления? С другой стороны, если государство не имеет права вторгаться в личную жизнь гражданина, то как поступать в тех случаях, когда человек пытается реализовать свои противоправные интересы или запрещенные законом виды деятельности? Имеет ли право государственная власть ограничивать свободу личности в интересах общества?

Над этими непростыми вопросами думал в свое время Гегель, писавший, что «ограничение произвола принимается за ограничение свободы. Наоборот, такое ограничение является просто условием, делающим возможным освобождение, а общество и государство являются такими состояниями, в которых осуществляется свобода».

Человечество прошло долгий путь к пониманию непростой проблемы прав человека, не завершен он и до сих пор. В XVIII–XIX веках итогом революционных перемен в обществе стали конституционно закрепленные права каждого гражданина на свободу вероисповедания, выбор места проживания и передвижения, неприкосновенность личной собственности. В последующие годы, особенно после Второй мировой войны, законодательными актами многих передовых стран были закреплены права человека на защиту государством его жизни и достоинства, на получение объективной информации и на социально-экономическую защиту.

Права и свободы граждан получили подтверждение и дальнейшее развитие в решениях многих авторитетных международных организаций. Так, в 1948 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный пакт о гражданских и политических правах, в 1966 году — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Оба пакта были ратифицированы СССР и, следовательно, их выполнение обязательно и для Российской Федерации как правопреемника СССР.

Кроме перечисленных основных признаков правового государства, за последние годы принят еще ряд международных актов, которые гарантируют свободу предпринимательства при действии жестких антимонопольных законов, неприкосновенность частной собственности (если она приобретена не криминальными методами), независимость всех ветвей власти, государственное социальное обеспечение малоимущих слоев населения, детей-сирот, пенсионеров и инвалидов, защиту окружающей среды. Права личности являются обязанностями государства в отношении своих граждан и законы ряда государств специально подчеркивают неотложную необходимость гарантий выполнения этих обязательств.

Так, известный Билль о правах, принятый как поправка к Конституции США в 1791 году, гласит, что государство не имеет право «требовать чрезмерные налоги

или налагать чрезмерные штрафы» (а как поступать гражданам России, когда Правительство, «идя навстречу пожеланиям трудящихся», с завидной регулярностью повышает плату за коммунальные услуги, газ, электричество, теплоснабжение?).

Законодательство России предусматривает верховенство международного права, если международные нормы ратифицированы государством — статья 15 Конституции: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора».

Однако непосредственным правом законодательной инициативы граждане страны не обладают, их требования, желания исследуются и учитываются органами государственного управления с последующим оформлением в качестве законодательных предложений. Право законотворческой деятельности принадлежит всем ветвям государственной власти: Президенту РФ (при участии Государственно-правового управления, Администрации Президента и Совета безопасности), членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, Правительству, региональным законодательным органам власти, Конституционному, Верховному и Высшему Арбитражному судам РФ.

Постоянно рождаются все новые и новые законы, меняются кодексы. Государственная Дума России поражает мир не только громкими скандалами, но и удивительной законотворческой плодовитостью, не уступают ей и так называемые субъекты Федерации, рождаются бесчисленные указы Президента и решения Правительства.

Каждое ведомство России, постоянно «совершенствует» систему учета, отчетности и надзора: меняются и непрестанно регулируются требования к качеству пищевых продуктов и к защите прав потребителя, к охране труда и нормативам условий работы, к охране окружающей среды и т.д.

Предсказать направление и результат действия этих законов, указов и регламентов сложнее, чем предугадать путь старушки, «гостьи Москвы», в переходе метро, но считается с этой грозной стихией законотворчества необходимо, к великой радости чиновников всех рангов. Как бы ни относились руководители предприятий и фирм к этим правовым актам, но выполнять или хотя бы считаться с ними необходимо.

Следует отметить широкие полномочия главы государства — Президента РФ, гаранта соблюдения Конституции страны. Именно президент, избираемый гражданами страны на четыре года на основе равного и прямого избирательного права, определяет основные направления внешней и внутренней политики, но он не является главой исполнительной власти (как, например, в США).

Государственное правовое регулирование использует различные методы, формы юридического обеспечения и регламентированные процедуры, начиная от внесения проекта закона, утверждения и до вступления его в силу (обычно через десять дней после официальной публикации принятого закона в печати). Внесению проектов законов на рассмотрение Государственной Думой предшествует непростая процедура обоснования необходимости данного законопроекта, всесторонняя оценка согласованности проекта с действующими законами и правовыми нормами, определение ожидаемого социально-экономического эффекта и его экономическое обоснование.

Наиболее жесткая и четко разработанная процедура действует при рассмотрении и принятии законов, определяющих финансово-экономическую политику страны, (налоговая политика, расходы за счет федерального бюджета и т.п.), среди которых важнейший — Закон о федеральном бюджете государства на очередной год.

Разработка проекта этого закона начинается с прогнозирования социально-экономического развития, рассмотрения его в Правительстве и направления материалов по бюджету страны Президенту, Совету Федерации, комитетам Госдумы и в Счетную палату. После рассмотрения проекта в четырех чтениях в Государственной Думе материалы направляются в Совет Федерации и лишь после его одобрения Парламентом, закон утверждается Президентом. Аналогичная процедура распространяется на все законы, поправки к ним и правовые акты, составляющие правовую базу страны (чаще с сокращенным количеством чтений в Госдуме).

Если в Администрации Президента РФ возникают поправки к проекту закона, то Государственно-правовое управление Президента инициирует процедуру возвращения закона на повторное рассмотрение, что зачастую требует создания

согласительных комиссий для преодоления возникших разногласий (такие же комиссии создаются и при возникновении разногласий в Совете Федерации). Государственная Дума имеет возможность преодолеть вето Совета Федерации повторным голосованием, если за это предложение проголосует не менее 2/3 депутатов Думы. Вето Президента преодолевается повторным рассмотрением законопроекта в Государственной Думе и Совете Федерации, и в этом случае Президент обязан подписать закон и опубликовать его в официальных средствах массовой информации.

Рассуждая о роли субъективных факторов в управлении, о хороших и дурных законах Ш. Монтескье отмечал в своем известном труде «О духе законов»: «Если принципы управления разложились, самые лучшие законы становятся дурными и обращаются против государства; когда же принципы здоровы, то и дурные законы производят такие же последствия, как и хорошие; сила принципа все в себе покоряет».

Эта мысль имеет непосредственное отношение к современной России, хронической болезнью правовой базы которой является неисполнение принятых законов, «хороших» или «плохих» — безразлично. Проблема, по Монтескье, не в самих законах и качестве их разработки, а в пороках системы, принципах государственной власти.

Правовое обеспечение государственного управления определяется не только деятельностью Государственной Думы и Совета Федерации. Такими полномочиями обладает Президент, Правительство, федеральные органы исполнительной власти и министерства при контроле Министерством юстиции за соответствием указов, распоряжений и ведомственных актов Конституции и действующему законодательству.

Президент РФ имеет право издавать указы по вопросам нормативного характера и решать оперативные вопросы государственного управления путем подписания соответствующих распоряжений. Правительство РФ оформляет свои решения в виде постановлений и распоряжений на основании действующих законов и указов Президента. Министерства и региональные органы исполнительной власти имеют право издавать свои ведомственные акты, правила подготовки и процедура

принятия которых определены Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. Нормативные акты, подписанные Президентом, вступают в силу после семи дней со дня их опубликования, постановления и распоряжения Правительства и федеральных органов власти вступают в силу со дня их подписания.

На этапе становления правовой базы России указы Президента были основной формой законодательного регулирования.

Так, за три года (1994–1997) соотношение указов Президента и принятых Государственной Думой законов определялось: 780 указов и 555 законов, т.е. указов было подписано почти на одну треть больше. Нормотворческая деятельность Президента была в основном направлена на создание основ конституционного строя страны.

В последующие годы динамика соотношения указов и законов стала складываться в пользу принятых Думой законов, что говорит об укреплении правового поля государства. Однако Президент в некоторых случаях и сейчас вынужден восполнять своими указами пробелы в государственной правовой системе. По разъяснению Конституционного Суда РФ: «Издание Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов, не противоречит Конституции Российской Федерации» (Постановление Конституционного суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П).

Говоря о формах правового регулирования, следует отметить ряд требований, соблюдение которых способствует оптимизации государственного управления, делает его более эффективным. Принимаемые законы или другие правовые акты должны быть актуальными, направленными на решение злободневных проблем или даже опережать их, а правовые нормы стабильными, обеспечивать необходимую полноту правового регулирования и практическую реализуемость без каких-либо комментариев и разъяснений. Важнейшей формой правового регулирования является Федеральный Закон.

На законе основывается еще одна форма правового государственного регулирования — подзаконный правовой нормативный акт (постановления Правительства или глав субъектов Федерации, ведомственные и местные нормативные акты). В армии, в военизированных формированиях, включая и транспортные войска, властью закона обладают и нормы уставов (например, устав караульной службы или железных дорог).

И все-таки в основе всех форм правового регулирования лежат нормы морали и этики. Эти нормы особенно важны в тех случаях, когда государственное управление должно считаться с политической стратегией, принимать решения, основанные на политической целесообразности. Особо сложные нравственные проблемы возникают, когда правительство или глава государства не выполняют данные народу или другим государствам популистские обещания («Жить стало лучше, товарищи, жить стало веселее», «Нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме» и т.п.). Доверие граждан к высшим должностным лицам возможно лишь при объективности и достоверности получаемой ими информации, доверие иностранных держав возможно лишь при выполнении государством взятых на себя обязательств и договоров.

Особенно щедры на обещания, призывы, броские лозунги политические партии и общественные движения. Расцвет всякого вида общественных формирований пришелся в России на 1991 год, когда в Министерство юстиции РФ было подано около 700 заявок на их регистрацию. На 1 января 1993 года в России было официально зарегистрировано 26 политических партий и еще около 20 функционировали де-факто [71].

Наряду с правовыми и морально-этическими нормами зачастую действуют и обычаи, традиции, сложившиеся в данном обществе. Например, первое заседание Государственной Думы России открывает старейший по возрасту депутат, во многих странах председателем нижней палаты парламента избирается представитель крупнейшей фракции, в некоторых странах Востока специальные органы контролируют соответствие принимаемых законов требованиям Корана и т.д.

Но правовые нормы принципиально отличаются от традиций и моральных норм тем, что их выполнение обеспечивается государственным принуждением. Если при нарушении норм морали общество лишь осуждает такие поступки, то при нарушении правовых норм вступает в силу юридическая ответственность. К нарушившему требования закона могут быть применены уголовно-правовые меры (вплоть до заключения в тюрьму по решению суда), административные (например, штраф) или дисциплинарные (выговор, снятие с занимаемой должности и т.п.), но главный принцип правового обеспечения государственного управления состоит не в чрезмерной строгости, а в неотвратимости наказания.

Своеобразная система законов и моральных принципов действует в мусульманских странах, где принимаемые законодательные акты называются низамами, а не законами, т.к. все необходимые законы и моральные принципы содержатся, по мнению мусульман, в Коране. В ряде стран судебные решения выносятся на основании судебных прецедентов, т.е. решение, принятое впервые по какому-то конкретному делу, в дальнейшем используется как основание для решений в практике других судов по идентичным делам.

Международное право предусматривает применение к государствам, нарушившим установленные законодательные и этические нормы, целый комплекс правовых санкций: объявление торговой или экономической блокады, лишение права голоса в международных организациях, исключение государства из состава международного органа и вплоть до военного принуждения в отношении страны-агрессора (например, военная акция против Ирака, предпринятая на основании резолюции Совета безопасности ООН, осудившей агрессивные действия Ирака против Кувейта, ввод международных вооруженных сил на территорию балканских стран).

В XX веке международные законы и нормы были значительно расширены и дополнены (Уставы Лиги наций и ООН, Женевские конвенции о защите жертв войны, о запрещении химического и бактериологического оружия, противопехотных мин и т.п.).

Однако, участились случаи развязывания военных действий со стороны США и военного блока НАТО без санкций ООН: интервенция Судана, бомбардировки, а затем

и война в Ираке, воздушные налеты на Югославию для создания стратегического плацдарма на Балканах. Все эти многочисленные факты нарушения международных правовых норм, как и игнорирование ООН, не могут не настораживать.

Комплекс различных форм правового регулирования имеет сложную организационную структуру и этическую основу, но владение этими формами — обязательное требование к профессионально подготовленному государственному служащему. «Нам необходим такой суд, — заявил в своем Послании Президент РФ, — который уважают в стране, и за ее пределами. И эта задача — не только политическая, но не в последнюю очередь экономическая. Эффективная судебная система нужна и для того, чтобы у отечественных и иностранных компаний не возникло сомнений в ее авторитете и действенности». В Послании говорится далее: «Мы обязаны прекратить бессмысленное соревнование между народом и властью — когда власть порождает законы, а народ изобретает способы их обхода».

Следует особо оговорить, что контроль за выполнением законодательных актов будет действенным и надежным, если эти функции будут осуществляться не только контрольными органами, но и самим обществом, т.е. при эффективной деятельности органов муниципального самоуправления. Проблемы, задачи и интересы местного самоуправления не подчинены государственным, а решаются как равноправные.

Непосредственным выражением власти народа являются референдумы и свободные выборы. Именно на референдуме, всенародном голосовании граждан, состоявшемся 12 декабря 1993 года, была принята действующая Конституция РФ. Путем свободных, равных и тайных выборов формируется состав представительных органов власти, от высших и до местного самоуправления.

Муниципальное управление является важной частью социальной и политической системы общества и одним из важнейших элементов и признаков демократического государственного устройства, что отражено в Конституции РФ. В ст. 3 Конституции сказано: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Правовая база местного самоуправления подробно регламентирована Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации». В ст. 6 этого закона содержится перечень из 30 вопросов, относящихся к функциям органов местной власти, причем ни один из этих вопросов не может быть исключен из этого обязательного перечня при реализации управления. Более того, этот перечень может быть расширен, если новые проблемы будут требовать своего решения и эти дополнительные управленческие функции не противоречат требованиям законодательства.

5.2. Структура органов правового регулирования

Россия как демократическое, федеративное и правовое государство не может существовать без сильных, независимых правовых органов. Правовое регулирование охватывает все основные сферы государственной деятельности, от законодательной и до исполнительной. Оно призвано защищать права, свободы и собственность каждого гражданина страны, стать действенным заслоном от преступности и бюрократического произвола чиновничества.

Важность роли правового регулирования стала особенно очевидной в первые годы реформ, в условиях острого системного кризиса усилились сепаратистские тенденции. Ряд регионов России стремились уменьшить свою зависимость от центра и самостоятельно распоряжаться своими природными и производственными ресурсами. Идеи саморегулирующегося рынка, усиление националистических настроений и амбиции политических деятелей стали особенно опасными, толкающими страну на путь конфедеративного устройства, т.к. еще не были окончательно сформированы органы правового регулирования.

Подписание в 1992 году Федеративного договора и принятие в 1993 году Конституции РФ положили начало нормативно-правовой базе, организационной структуре и системе государственного управления. Структура органов правового регулирования определялась государственной структурой страны: 89 субъектов Федерации, объединяющих 21 республику, 6 краев, 49 областей, 2

города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), одна автономная область и 10 автономных округов.

Основанием сепаратистских настроений некоторых политологов и руководителей отдельных регионов служат противоречия ряда положений Конституции. В ст. 5 провозглашается равноправие всех субъектов РФ, основанное на государственной целостности страны. Но в п. 2 той же ст. 5 республики в составе России называются государствами («государства в государстве»), хотя необходимыми признаками государств они не обладают (верховенство над своей территорией, полнота власти в отношении населения, независимость в международных отношениях, позволяющая им быть полноправными субъектами международного права).

Субъекты РФ не обладают суверенитетом, но имеют право на полноту государственной власти на своей территории вне пределов ведения Российской Федерации и на совместное ведение и управление особо оговоренными объектами. Все субъекты РФ разделяются не государственными, а административными границами.

Конституция РФ провозгласила независимость правовых органов от законодательной и исполнительной власти, судебная власть (федеральные суды и суды субъектов РФ) в своей деятельности легитимно опиралась на принципы конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Конституция РФ (ст. 71, 72 и 73) определила функции законодательных и судебных органов различных структурных уровней государственного управления и разграничила предметы их ведения и полномочий.

На федеративном уровне решаются вопросы принятия и изменения Конституции РФ, федеральных законов и обеспечения контроля за их соблюдением, внешней политики, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, установления системы федеральных органов законодательной и судебной власти, определения правовых аспектов единого рынка, основ судопроизводства (прокуратура, уголовное, гражданское и арбитражное

законодательство, амнистия и помилование, правовое регулирование интеллектуальной собственности).

К совместному ведению на федеральном и региональном уровнях относятся рассмотрение и утверждение проектов конституций, законов и уставов и других нормативных актов краев и областей, определение их соответствия Конституции РФ и федеральным законам. Совместно решаются также вопросы защиты прав и свобод граждан, здравоохранения, образования, науки и культуры, экономические и экологические проблемы, а также ряд других вопросов. Все эти проблемы решаются на основании конституционного, международного, административного, финансового, уголовного, гражданского и гражданско-процессуального права.

Исполнительные органы государственного управления можно классифицировать на основе ряда организационных признаков: территориальный масштаб деятельности, характер выполняемых функций и особенности их организационной структуры. Органы управления должны обеспечивать максимальную эффективность своей деятельности, специализироваться на однородных видах работ при полной ответственности за получаемые результаты, их деятельность необходимо ориентировать на достижение конкретных целей, должно быть исключено дублирование и образование «ничейных» или спорных зон управления.

Проблема совершенствования работы органов правового регулирования волнует правительственные органы не только России, но и многих европейских стран с давно сложившейся демократической структурой управления.

В Италии, например, одной из причин низкой эффективности госуправления считают тот факт, что 150 тысяч (!) принятых законов, распоряжений, указов «скорее тормозят, чем регулируют деятельность государственного управления» (Д. Скатасса, А. Винчи). Среди других недостатков отмечается, что свыше 5% времени и средств администрации расходуется не на клиентов, а на «управление управлением», в стране действует гигантский госаппарат — сеть из более чем 100 тысяч административных учреждений! Граждане Италии вынуждены ежегодно тратить на заполнение различных анкет, формуляров от 15 до 20 дней, что обходится экономике почти в 14 миллиардов лир.

Полезно привести высказывание министра по делам госслужбы Италии: «Трудности с модернизацией госслужбы объясняются не отсутствием законов, делающих возможными изменения, а тем фактом, что существующие законы не выполняются». Та же ситуация характерна и для законодательной системы современной России.

Совместно с региональными органами государственной власти решаются вопросы соответствия конституций и законов, действующих в республиках, краях и областях федеральным правовым основам, защиты прав и свобод граждан, правопорядка, кадров судебных и правоохранительных органов. Следует особо подчеркнуть, что субъекты РФ имеют право самостоятельно решать любые вопросы правового регулирования, законотворчества и принятия нормативных правовых актов, которые существуют вне ведения федеральных правовых органов. Это право наглядно подчеркивает важность реализации принципа принятия управленческих решений на наиболее низком иерархическом уровне, близко расположенном к производителю или потребителю.

В настоящее время большое внимание уделяется совершенствованию правовой базы деятельности органов местного самоуправления, которые обладают правом принимать самостоятельные решения в вопросах местного значения. В Конституции РФ (ст. 12) специально отмечено, что управленческие структуры муниципальной власти не входят в систему органов государственной власти.

Законодательством РФ определены права и сфера деятельности муниципальных органов власти:

- муниципальные образования создаются в определенных границах локальной территории с постоянным населением;
- население этих территорий имеет право решения вопросов местного значения в соответствии с полномочиями, установленными законом;
- вопросы местного самоуправления решаются специальными органами, которые избираются прямым тайным голосованием;
- население муниципального образования владеет и распоряжается муниципальной собственностью, самостоятельно формирует местный бюджет и распоряжается им.

5.3. Обеспечение государственной дисциплины и правопорядка

Законы и различные правовые акты предъявляют единые и обязательные требования ко всем гражданам страны и объектам хозяйственной деятельности. Но фактическое поведение людей далеко не всегда отвечает этим нормам, согласованным правилам и процедурам поведения, фактическая организация производственного процесса не всегда адекватна требованиям закона и установленным регламентам. Охранительная функция закона не только обеспечивает важнейшие права гражданина (право на жизнь, свободу личности, неприкосновенность частной собственности), но она должна и защищать общество от нарушений общественного порядка, гарантировать безопасность и обеспечивать дисциплину на всех уровнях управления.

Соблюдение требований государственной дисциплины зависит от множества факторов, но главными из них являются понимание работниками смысла приказов и распоряжений и осознанное выполнение правил и стандартов работы. Если сотрудник аппарата управления не считает должностные инструкции и правила разумными, уместными, то любые правила и самые строгие приказы будут игнорироваться.

Быстрый переход от государственной собственности к иным формам частной и коллективной собственности требует коренных изменений в структуре управления, правового порядка и дисциплины. Приватизация государственных предприятий, создание акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, организация найма профессиональных руководителей, новая, контрактная форма взаимоотношений между собственником и руководителем — все это создает благоприятную почву для возникновения конфликтов, непонимания новых взаимоотношений в процессе хозяйственной деятельности, новых правовых норм. Но иногда отсутствие опыта управления в новых условиях и размытость правового поля создают условия и для сознательного, корыстного нарушения государственной дисциплины и действующих законов.

Следует отметить еще одну функцию государственного управления, которая опирается на законодательную систему — контрольную. Известно, что целью любого контроля является сравнение фактического состояния параметра с заданным. При государственном управлении контролируются не только такие важные характеристики системы, как выполнение плановых показателей по важнейшим отраслям народного хозяйства, фактическое состояние деятельности социальной и оборонных функций, но и обеспечение законности, правопорядка, соответствие административной деятельности органов власти правовым нормам и соблюдение прав граждан. Важность контрольной функции столь очевидна, что директор ФСБ России имел профессиональные основания заявить в 1996 году: «Коррупция среди чиновников процветает там, где отсутствует система контроля за их деятельностью».

Контрольные функции являются прерогативой не только органов власти, каждого ее структурного иерархического управленческого уровня, но также и любого гражданина страны, который должен иметь принципиальное право и возможность осуществлять контроль деятельности государственных структур всех рангов. По сравнению с административным, служебным контролем общественный контроль более объективен и независим (в США действуют процедуры отзыва выборных лиц по инициативе избирателей). Возможность реализовать гражданами страны право контроля деятельности органов государственной власти — важный признак правового государства.

Право законодательных органов согласовывать назначения на высшие административные должности сегодня распространяется только при утверждении кандидатуры на пост Председателя Правительства (а вот Президент Республики Адыгея почему-то обязан согласовывать с Госсоветом кандидатуры премьер-министра и руководителей пяти ведущих министерств!). По требованию депутатов Государственная Дума нередко заслушивает отчеты руководителей министерств и других членов Правительства вплоть до его Председателя.

Практика таких отчетов широко распространена во многих государствах мира, в парламенте Великобритании, например, ежедневно задаются государственным деятелям от 70 до 100 вопросов и в целом на эту контрольную процедуру расходуется до 13 тыс. часов ежегодно.

Важные контрольные функции выполняет Счетная палата Федерального Собрания РФ, которая обеспечивает независимый контроль за выполнением государственного бюджета, а также за ходом финансовой и экономической деятельности важнейших государственных структур. Постоянное развитие получает как контрольный механизм аудиторская деятельность, функции которой определены Указом Президента РФ «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации» (1993 г.).

Особые трудности, а, следовательно, внимание и необходимость контроля со стороны государственных правовых органов вызывает деятельность новых для нашего общества предпринимательских структур — акционерных обществ (АО) различного типа. Правовые нормы, регламентирующие создание и деятельность АО, обязанности акционеров и их правовую защиту, установлены Гражданским кодексом РФ 1995 года и Федеральным законом «Об акционерных обществах».

Наиболее часто правовые проблемы возникают при слиянии двух или нескольких АО, т.к. эта процедура зачастую идет вразрез с антимонопольным законодательством или является итогом ожесточенной конкурентной борьбы нескольких предпринимателей, в ходе которой могут быть нарушены нормы Гражданского кодекса.

Отклонение поведения людей от требований общественных норм постоянно создает конфликтные ситуации, но нарушение закона в государственном управлении зачастую не только граничит с преступлением, но фактически и является им. Государственная дисциплина является обязательным атрибутом власти на любом ее иерархическом уровне, иначе власть неизбежно будет стремиться к анархии, к беззаконию. Даже в деятельности Государственной Думы нередко принимаются законы без их глубокой проработки, в обстановке неоправданной спешки, аврала, что зачастую обрекает эти законы на провал при их реализации.

Например, чтобы начал действовать такой важный закон, как «Об основах государственной службы Российской Федерации», поспешно, без серьезного анализа и согласования со специалистами, принятый Государственной Думой, потребовалось принять еще более 10 дополнительных законов и 20 подзаконных актов [10].

Пожалуй, наиболее опасным нарушением правопорядка является невыполнение принятых законов, низкая эффективность законотворчества, заложенная в самой основе недобросовестно подготовленных правовых актов и не содержащих разумного механизма их реализации. Чаще всего это происходит при нарушении принципа цели, когда не обеспечивается компромисс между стремлением достигнуть поставленную цель и применяемыми для этого методами, когда не в полной мере учитываются возможные негативные побочные результаты (например, неоправданно высокие затраты или срыв по различным причинам сроков реализации разработанных планов).

В своем Послании Федеральному Собранию (2002 год) Президент России В.В. Путин отметил, что нынешняя организация работы госаппарата способствует коррупции: «Любые административные барьеры преодолеваются взятками. Чем выше барьер — тем больше взяток и чиновников, их берущих». И в том же Послании отмечается, что «из почти 500 тысяч обращений во время телевизионного интервью почти три четверти — это жалобы граждан на разные формы административного произвола».

Неслучайно, что Государственная Дума РФ в 2002 году сочла необходимым ввести в действие Кодекс поведения государственных служащих, а в августе 2002 года Президент РФ подписал Указ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

В этом Указе Президента РФ особо отмечается, что государственные служащие обязаны:

- осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции правового органа;
- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей;

- соблюдать политическую нейтральность, исключая возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений;

- проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.

Наведение порядка и дисциплины в обществе, введение новых, более разумных и прогрессивных законов взамен устаревших, ломка отживших, нелепых, но привычных традиций часто встречает скрытое, а иногда и явное сопротивление.

Великий Ж. Ж. Руссо отмечает, что «когда обычаи уже установились и предрассудки укоренились, опасно и бесполезно было бы пытаться их преобразовывать; народ даже не терпит, когда касаются его недугов, желая их излечить». Однако лечить недуги, даже и самые застаревшие, привычные не только можно, но и нужно.

В широком смысле дисциплина — поведение людей, отвечающее нормам права и морали, принятым в определенном обществе. Дисциплина обязательна для самого существования общества, она выполняет важную роль поддержания общественных отношений и предотвращения их срыва в состояние хаоса и анархии.

Трудовая дисциплина как форма общественных связей людей в процессе совместной деятельности и функция управления этой совместной деятельностью требует от трудящихся подчинения определенному распорядку. Военская дисциплина предъявляет строгие требования ко всем военнослужащим по соблюдению государственных законов, порядка и правил поведения, определенных воинскими уставами и приказами, «приказ — закон для подчиненных».

Для государственной дисциплины характерны более жесткие требования к органам управления и к объектам управляемой системы — все предприятия, организации, должностные лица обязаны точно и своевременно выполнять свои обязанности и возложенные на них задачи. Понятие государственной дисциплины включает в себя финансовую, плановую, договорную, производственную, технологическую и трудовую дисциплины. Соблюдение трудовой дисциплины, т.е.

подчинение сотрудников определенному распорядку, является конституционной обязанностью граждан.

Однако, кроме очевидного и безусловно понятного большинству граждан понимания важности соблюдения дисциплины и правопорядка, существует и более углубленный взгляд на эту проблему. Понятие «дисциплина» на духовном, этическом уровне сближается с такими высокими нравственными категориями, как порядочность, достоинство, благородство и честь. Сдержанность, не опоздать на встречу, понимать свой долг перед обществом, страной, помочь коллеге, бороться за торжество справедливости — все это входит в состав емкого слова — дисциплина, нравственная дисциплина.

Мартин Лютер (1483–1546), заложивший основы Реформации и лютеранства, считал, что законы в первую очередь нужны не праведнику, а тому, кто по различным причинам (незнание, дурное воспитание и т.п.) творит беззаконие. «Хорошее дерево не нуждается ни в законах, ни в поучениях, чтобы давать хорошие плоды».

Дисциплина и правопорядок на таком высоком уровне общественной жизни как государственное управление поднимает авторитет власти, создает в обществе уверенность в своей защищенности, создает атмосферу доверия между органами управления и членами общества. Непосредственно в коллективе любого органа управления повышается эффективность работы, т.к. улучшается взаимодействие и взаимопонимание между сотрудниками.

Обеспечение дисциплины и правопорядка требует серьезной работы на любом участке производственной и управленческой деятельности. Одними жесткими требованиями нельзя навести порядок, требуется длительное и планомерное обучение персонала методам искусства управления, правилам служебного этикета, рациональному делопроизводству.

Глава 6. Роль человеческого фактора в государственном управлении.

6.1. Подготовка управленческого персонала и его эффективное использование в органах государственной службы

Трудовой процесс состоит из двух составляющих: собственно производство материальных или духовных благ и руководство, управление трудом. Известно, что управление включает в себя определение целей деятельности, организацию этой деятельности, планирование, контроль за выполнением плановых заданий при определенной системе мотивации и стимулирования. И все составляющие управления трудовым процессом (буквально все!) зависят от согласованной деятельности персонала, от пресловутого человеческого фактора.

По мере усложнения процесса и объекта управления важность этого фактора возрастает, а для государственного управления роль личности, квалификация управленческого персонала становится решающей. Успехи или неудачи управления страной ведут к процветанию страны или к кризисам масштабов Чернобыля или Арала.

Современные особенности кадровой политики состоят в замене принципа подбора руководящего кадрового состава по политической благонадежности, характерного для административно-командных методов управления, на методы комплектации персонала, основанные на принципе профессиональной подготовленности и компетенции. Профессионализм подразумевает не только обладание комплексом необходимых знаний и опыта, но и способность принимать обоснованные управленческие решения.

Одной из серьезнейших проблем, стоящих перед современной Россией — острая нехватка профессионально подготовленных специалистов на всех уровнях управления, от производственного и до государственного. Мировой управленческий опыт убедительно показывает, что наиболее эффективны капиталовложения в подготовку компетентных, профессиональных управляющих, восприимчивых к инновационному климату и смелым структурным преобразованиям.

Однако, исследования показывают, что политическое, административное и экономическое руководство основными отраслями промышленного производства и

страной в целом, управление многочисленными новыми предприятиями и фирмами осуществляются дилетантами, не имеющими специального образования и опыта управления.

Профессионально подготовленными в области управления считают себя только 3,5% опрошенных руководителей, подготовку в вопросах права и психологии управления имеют менее 4%, а полностью владеют методами работы в условиях рынка только 0,7%!

Одновременно с этими фактами любопытны результаты опроса руководителей муниципальных образований, представляющих фактически все регионы России («Муниципальная власть», 1997 г.): самая высокая заинтересованность была проявлена к проблемам экономики и к организации управления (54%), самая низкая — к вопросам кадрового обеспечения управления — 2%.

Проблемы дилетантских методов управления и низкой подготовки специалистов беспокоят и зарубежных предпринимателей. В книге профессионального американского менеджера Дж. Стэка «Большая игра в бизнес» говорится, что самый высокий барьер, который необходимо преодолеть на пути к успеху, — невежество. Он пишет: «Именно в нем кроется причина многих неудач. Для меня невежество и неудача — одно и то же»

Среди новых предпринимателей прочно утвердилось мнение, что их жизненного опыта вполне достаточно для оптимального управления производственными коллективами, что специально изучать теорию и искусство управления — лишняя трата времени. А объективные исследования показывают, что менее 1% (одного!) руководителей подготовлены к работе в условиях рынка. Подавляющее большинство современных руководителей не подозревают, что наука управления — одна из сложнейших отраслей знания, что существуют объективные законы управления, есть философские, социальные, правовые, психологические аспекты управления, что есть в конце концов мощная техника и даже искусство управления. Свои неминуемые срывы и провалы на служебном поприще они, естественно, объясняют случайным совпадением неблагоприятных факторов, интригами и происками недоброжелателей.

Не менее удручающая ситуация сложилась и в государственных структурах, от органов местного самоуправления и до федеральных. И это неудивительно, если низок профессиональный управленческий уровень всего современного общества, то и кадры аппарата госслужбы, набираемые из этого же общества, не могут быть существенно выше этого уровня.

Об этом жестко сказал Президент России В.В. Путин в 2002 году: «Нынешние функции государственного аппарата не приспособлены для решения стратегических задач. А знание чиновниками современной науки управления — это все еще очень большая редкость».

А вот какие результаты социологического исследования приводит Е. Егорова (Диалог, № 15–18, 1992) — «Мы просили наших респондентов нарисовать образ депутата. И вот каким он им представляется: не реализовавший себя на основной работе, агрессивный, обделенный судьбой, плохо владеющий родной речью, с плохой дикцией, не контролирующий своих поступков, импульсивный, с большим самолюбием, с умом ниже среднего, прожженный, с преувеличенным стремлением к власти, непрофессиональный, честных среди них мало».

А далее следует уже и вовсе отвратительная картина: «Оказывается, у человека есть определенные ассоциации с политикой по цвету, запаху консистенции, называли такие цвета: серый, грязно-зеленый, грязно-коричневый. А запахи и того хуже: запах вивария, хлева и почему-то тухлой рыбы» (из книги «Психология и психоанализ власти», т. 1, стр. 242, Самара, 1999).

Пусть столь мрачная оценка морального и физиологического облика депутата останется на совести автора, но действительно далеко не все избранники народа являются эталонами ума, честности и порядочности, но уж амбициями, притязаниями не обделен, пожалуй, ни один из них!

Говоря о требованиях к руководителям, великий Сократ рекомендовал «отдавать предпочтение мужественным и по возможности благообразным; отыскивать людей благородных и строгого нрава с восприимчивостью к наукам и быстрой сообразительностью, с хорошей памятью, трудолюбивых».

Сторонники программы жесткого курса на приватизацию активно пропагандировали превосходство частного предпринимательства перед государственным управлением и способность рынка к саморегуляции, что привело в итоге к падению интереса к государственной службе как виду профессиональной деятельности и предмету обучения. Падение имиджа государственной службы в 1990 годы характерно не только для России, но и для многих стран мира, особенно в период деятельности Р. Рейгана и М. Тэтчер. Активная критика работы органов государственной власти велась не только средствами массовой информации и олигархическими структурами, но и со стороны самих государственных лидеров.

Мнение о том, что работники государственной службы заняты в основном своими, зачастую корыстными, интересами, укреплением своей персональной власти, их склонности к бюрократическим методам администрирования привело к кризису имиджа госслужбы.

В итоге только 5% опрошенных американцев ответили при опросе, что они выбрали бы правительственную службу как предпочтительную деятельность. Только 4% из 1800 выпускников Гарвардского университета (США) заявили о своем намерении пойти работать в федеральные учреждения, а 75% служащих президентского аппарата констатировали падение интереса к карьере государственного служащего (М.Ш. Хак, Национальный университет Сингапура, 1996 г.).

Социологический опрос 56 руководителей кадровых служб федеральных министерств, проведенный специалистами РАГС в 1997 году, показал, что 80,8% опрошенных считают состояние кадров органов государственной власти критическим. Чаще всего отмечалась безынициативность (59,6%) и равнодушное отношение к служебным обязанностям (44,2%) сотрудников [16].

Если в области менеджмента и маркетинга идет достаточно интенсивная подготовка специалистов весьма высокого уровня во многих учебных заведениях страны, то в сфере профессиональной подготовки и повышения квалификации специалистов органов государственного управления успехи менее значительны. Фактически в этой области долгие годы работали только Академия государственной службы при Президенте РФ (РАГС) с ее Северокавказским филиалом в Ростове-на-Дону (в настоящее время количество филиалов РАГС значительно расширилось), институт бизнеса и делового администрирования (ИБДА) Академии народного хозяйства при Правительстве РФ и еще ряд небольших учебных заведений.

Понимая важность кадровой проблемы, Правительство РФ приняло ряд экстренных мер по развитию профессиональной подготовки в области государственного и муниципального управления. В 1994 году было появилось Постановление Правительства «Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» и в том же году была введена новая учебная специальность 061000 — «Государственное и муниципальное управление».

К 1998 году подготовкой специалистов этого профиля было уже занято 52 вуза с общим контингентом слушателей более 20 тыс. человек, профессиональное повышение квалификации было организовано в 8 академиях, в 8 институтах и 5 межотраслевых региональных центрах. [8]. К 2000 году подготовка студентов по этой специальности осуществлялась уже в 137 вузах (среди них 85 государственных и 52 негосударственных).

РАГС создала мощную сеть с 9 региональными филиалами в Н. Новгороде, Санкт-Петербурге, Волгограде, Ростове-на-Дону, Новосибирске, Екатеринбурге, Хабаровске, Орле, Саратове и совместно с Академией народного хозяйства выполняет функции координации и управления всей системой переподготовки государственных служащих. И неслучайно, что в 2001 году начал работать институт государственной службы Финансовой Академии при Правительстве РФ.

Основным содержанием государственной политики в деле подготовки управленческих кадров является:

- обоснование целенаправленности подготовки специалистов в соответствии с потребностями центральных, региональных и местных управленческих структур;
- определение комплекса основных социальных, экономических и экологических проблем, требующих для своего решения подготовки и повышения квалификации специалистов;
- создание системы контроля и постоянного мониторинга выполнения программы подготовки персонала в области государственного и муниципального управления.

Анализ опыта подготовки специалистов в учебных заведениях ведущих стран мира по специальности «Государственное управление» подтверждает тенденции разумного сочетания вопросов теории и практики. Требования к подготовке специалиста в области государственного и местного самоуправления определяются государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление».

Основными учебными дисциплинами являются: теории управления, государства и права, административный менеджмент, кадровый менеджмент и человеческие отношения, технология принятия решений, организация местного самоуправления и ряд факультативных предметов. Существенно, что учебный план подготовки специалистов предусматривает и оплачиваемую практику в государственных учреждениях.

Важным направлением подготовки управленческого персонала является система непрерывного образования, предполагающая следующие этапы: первичное обучение, периодическое обучение (по основным образовательным программам не реже одного раза в 5 лет) и специальное обучение, связанное с должностными перемещениями. Повышение квалификации проводится по различным программам продолжительностью от 72 и свыше 100 часов.

Некоторые программы предусматривают стажировки, включая и в т.ч. и за рубежом, на ведущих предприятиях и фирмах. Государственным служащим, прошедшим переподготовку по учебной программе продолжительностью более 500 часов, вручается соответствующий диплом; а специалистам, защитившим

квалификационную работу в рамках послевузовского профессионального образования, присуждается ученая степень

Некоторые ведущие страны мира применяют более жесткие меры для обеспечения профессиональной подготовленности сотрудников подразделений государственной службы. Конституция ФРГ (следует подчеркнуть — Конституция!) обязывает каждого чиновника аппарата управления пройти обязательную предварительную подготовку в соответствии с уровнем служебной иерархии. Например, к службе на высшем уровне допускаются лишь лица, имеющие высшее образование, имеющие стаж работы на государственной службе не менее двух лет и успешно сдавшие два квалификационных экзамена.

В Великобритании традиционно подготовка чиновников аппарата государственной службы ведется в лучших университетах страны (83% кандидатов, успешно сдавших конкурсные экзамены, были выпускниками Оксфорда и Кембриджа).

Неоднократно обсуждалась учебно-методическая проблема периодичности повышения квалификации сотрудниками государственных служб. По мнению Правительства РФ и в соответствии с Постановлением «Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» от 13 сентября 1994 года «повышение квалификации государственных служащих проводится... не реже одного раза в пять лет и осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального или дополнительного образования».

Однако подготовка профессионально подготовленных специалистов в области государственного и муниципального управления встречает ряд непростых проблем. По компетентному мнению ректора Петербургского института управления и экономики В.А. Гневко, во многих вузах, особенно в провинциальных, еще не сформирован профессорско-преподавательский состав по основным учебным дисциплинам. Несмотря на это, даже в технических институтах заметно стремление создавать свои кафедры государственного управления.

Ряд негосударственных учебных заведений, готовящих специалистов по государственному управлению, практически функционируют вне государственного контроля, с серьезными нарушениями государственного образовательного стандарта и сроков обучения. Все это, пишет В.А. Гневко, «ведет к снижению уровня подготовки специалистов и дискредитации высшего образования в целом, тем более в условиях почти полного отсутствия учебно-методической литературы по специальности».

Следует оговорить особую роль дистанционного обучения при профессиональной подготовке государственных служащих, поскольку далеко не все из нуждающихся в обучении или в повышении квалификации имеют возможность выехать к месту учебы. Современные информационные технологии позволяют решить эту задачу без снижения качества обучения. Дистанционное обучение позволяет:

- проводить обучение без выезда в центр обучения и без отрыва от производства и в то календарное время, которое удобно для слушателя;
- снижать затраты на обучение за счет экономии на транспортных расходах и проживания в гостинице;
- привлекать для лекционной деятельности и консультирования лучших профессоров учебного центра;
- обеспечивать личное общение слушателя с преподавателем при использовании телекоммуникаций по выделенным каналам связи или с помощью сети интернет (этот вид визуального контакта широко используется специалистами Академии народного хозяйства при Правительстве РФ при организации телеконференций).

Существует еще одна особенность современного этапа профессиональной подготовки специалистов. Советская высшая школа ставила вполне обоснованный акцент на создание мощного кадрового потенциала инженерно-технических работников, что соответствовало задачам индустриального общества. В работе М.Б. Алексеева «Системное управление подготовкой профессионалов» (СПб, 1997) приводятся данные, что доля специалистов с базовой инженерной подготовкой в начале 90-х годов составляла 33% от числа всех граждан с высшим образованием.

Дипломированных инженеров в СССР было в 4 раза больше, чем в США, в 1,5 раза больше, чем в Германии и в 3,4 раза больше, чем во Франции.

Это обстоятельство предопределило кадровый состав современного аппарата государственной и муниципальной службы, состоящий в основном из специалистов технократического направления, что не полностью соответствует требованиям гуманитарного общества. Естественно, что современная школа подготовки персонала государственного управления считает приоритетными экономические и юридические специальности.

Обеспокоенность вызывает и недостаточная оснащенность вузов средствами вычислительной и информационной техники: по данным экспертов на 100 студентов приходится только 3–5 персональных компьютеров (в США 15–35), причем большинство из них устаревшего образца, не укомплектованы вузы и современной оргтехникой и средствами телекоммуникаций.

6.2. Становление и развитие демократических методов государственного управления

Определение термина «демократия» предельно просто и однозначно — власть народа. Но эта простота достаточно иллюзорна, время и политические пристрастия постоянно вносят свои коррективы, особенно при его реализации в жизни общества. Как было просто: демократия — одна из форм власти, характеризующаяся официальным провозглашением принципа подчинения меньшинства большинству. Не более сложным (но столь же не бесспорным!) звучит современное определение демократии — организация и поддержание условий, при которых люди могут спокойно, безопасно и свободно заниматься созидательным трудом.

Можно привести еще много определений демократии, но важнее рассмотреть, как должны применяться демократические методы в управлении государством и как эти методы фактически реализуются в жизни нашего общества. И нельзя путать свободу и права человека со вседозволенностью, многие «правозащитники»

забывают тезис Гегеля, что «ограничение произвола нельзя принимать за ограничение свободы».

Томмазо Кампанелла в своем знаменитом «Городе Солнца» настойчиво предупреждал об опасности протекционизма, родственных и клановых связей при выдвижении кандидатур на руководящие государственные должности: «Чтобы добиться для своего сына богатства и почетного положения и оставить его наследником крупного состояния, каждый из нас начнет грабить государство».

Выступая убежденным противником частной и личной собственности, Кампанелла призывал сделать все общим в его идеальном государстве, включая даже жен.

Очевидно, что демократия предопределяет право народа избирать и сменять руководителей органов государственного управления, знаменитый принцип «выборность снизу доверху». Как реализуется на практике этот принцип, легитимно ли избрание, например, знаменитого певца или известного криминального авторитета, имеющих солидную финансовую поддержку, на роль «народного избранника», если за них отдано чуть больше 25% голосов населения, как была организована предвыборная кампания и кто составил его «активный электорат», существование множества партий, движений является ли победой демократии или нашей бедой — все эти проблемы останутся, к сожалению, вне рассмотрения.

Следует лишь отметить, что социальный кризис привел к опасному снижению сплоченности нации: в России только 6% граждан готовы оказать поддержку и прийти на помощь ближним, в США этот показатель составляет 45%, в Японии — 70% [17]. Разобщенность нации при сокращении численности и старении населения не только снижает надежность и эффективность государственного управления, но и ставит под угрозу само существование государства.

Однако непреложным фактом является то, что важнейшие государственные должности замещаются в результате прямых и тайных выборов, отражающих волеизъявление народа (правда, не с таким удивительным единогласием, как в

советские времена!). Избирательная кампания и сама процедура выборов регламентированы соответствующими нормативно-правовыми актами.

Путем выборов определяются депутаты органов законодательной власти федерального и региональных уровней,

главы администрации субъектов Федерации и наконец Президент РФ. Коллективно принимаются решения о назначении и об освобождении от должности все руководители структурных подразделений государственной службы: Генеральный прокурор, судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Суда, члены Правительства России.

Современная Россия, ее народ и органы государственной власти заложили основы демократического управления обществом, но еще предстоит многое сделать для его совершенствования. Направления этих работ ясны и даже простой перечень их убедительно доказывает необходимость продолжения демократических преобразований.

В первую очередь следует подчеркнуть особую актуальность развития местного самоуправления как важнейшей составляющей единой системы государственного управления. В Европейской Хартии о местном самоуправлении, принятой в Страсбурге (1990 г.), говорится: «Органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя». Традиции российского самоуправления в форме земства были заложены в XIX веке и были существенным фактором социального и экономического развития страны.

Основными задачами регионального и местного управления являются повышение жизненного уровня населения, соблюдение Конституции РФ и обеспечение государственной целостности страны. Приоритетным направлением государственной политики остается проблема преодоления различий между уровнем жизни населения, более полного использования трудового потенциала. Далеко не все задачи могут быть решены на региональном уровне (экология, единая инфраструктура — транспорт, энергетика, связь и т.п.) и требуют прямого участия федеральных органов власти.

Многое предстоит еще сделать в деле обеспечения гласности, открытости информации и объективной аттестации государственных служащих всех структур и

управленческих уровней, внедрении системы конкурсного замещения должностей, установления предельных сроков пребывания на руководящей должности.

Укрепление демократических методов управления при совершенствовании вертикали власти (оптимальное сочетание децентрализации и централизации управления) представляет собой важнейшую, стратегическую цель современного государственного управления.

6.3. Особенности труда руководителя, управленческая культура и ответственность персонала аппарата управления

Следует особо подчеркнуть, что при всем искреннем уважении к труду программиста, электрика, механика, агронома, менеджера, труд специалистов органов государственного управления не менее сложен и значительно более ответственен. От деятельности этих специалистов зависят судьбы миллионов людей и репутация власти, государства в целом, «только в государственной службе познаешь истину» — глубокомысленно утверждал Козьма Прутков.

Объектом и продуктом труда государственных служащих является сложнейшая и объемная информация, их работа требует глубоких знаний в области теории, практики и искусства управления, психологии, правил и процедур делового администрирования и делового этикета. Несомненно, что эти специалисты должны быть всесторонне образованы, обладать харизмой, высокой культурой, ораторским искусством и всегда помнить о том, что они являются представителями высшей, государственной власти.

Интеллект, эмоционально-волевые качества, характер являются необходимой базой нестандартной личности, она слабо поддается коррекции, но именно она определяет профессиональные качества руководителя, его талант. Многими и многими качествами должен обладать лидер, творческая личность, но важнейшими из них (хотя и нечасто встречающимися) являются чувство собственного достоинства, морально-этический стержень и высокая духовность. Благородство, верность нравственным принципам всегда отмечаются людьми и вызывают

невольно глубокое уважение, хотя некоторым это кажется архаичным, неконструктивным донкихотством.

Справедливость этих выводов подтверждают многочисленные опросы общественного мнения, выполненные за последние годы в нашей стране. На вопрос о том, какие качества руководителя больше всего ценят рабочие, получены следующие ответы: справедливость, честность, порядочность — 76% опрошенных; понимание жизненных проблем рабочих, внимательность, доброта, человечность — 25%; знание техники, умение организовать работу, деловитость, компетентность — 24%; требовательность — 4%.

Многим начальникам следует задуматься над приоритетами обязательных качеств хорошего руководителя, тем более что сами руководители формируют иную шкалу приоритетов, ставя на первое место профессиональные и деловые качества, а личные, человеческие качества отодвигают на второй план.

Несомненно, что неординарная личность обладает и особым типом, стилем мышления, для которого характерны высокая скорость обработки получаемой информации, нестандартность принимаемых решений и высокоразвитые способности к анализу и синтезу. Этот особый, полученный как драгоценное наследие предков или выработанный за годы жизни тип мышления называют творческим (еще и креативным, латеральным). Главной особенностью его является хорошо развитая интуиция, т.е. мыслительная деятельность, осуществляемая как бы «на краю» сознания. Хорошо развитая интуиция опирается на жизненный опыт человека и складывается из разнообразной информации, поступающей зачастую от всех органов чувств, мгновенно сортируемой, анализируемой и обобщаемой в виде акта принятия решения.

С интуицией связан еще один немаловажный психологический феномен — рефлексия, взаимное реагирование и восприятие, одно из проявлений которой заключается в понимании хода мыслей собеседника или даже настроения группы лиц. Рефлексия характерна для труда руководителя, адвоката, педагога, полководца, оратора, т.е. для всех профессионалов, осуществляющих

коммуникативную деятельность. Способность к творческому мышлению дает руководителю значительные преимущества перед коллегами.

Есть еще один важный стимул повышения трудовой мотивации — ясное понимание цели, разработка человеком его, так сказать, жизненной программы и тактических вариантов ее реализации. Неслучайно, что принцип цели является одним из основных принципов управления, это тот важный ориентир, по которому следует сопоставлять достигнутые результаты и на котором необходимо концентрировать свои усилия, свой интеллект. И сама цель является важным жизненным стимулом.

Система целей должна учитывать реальные возможности человека (принцип соответствия). Цели должны быть не только мобилизующими, но и достижимыми. Если человек наметил трудную, практически недостижимую цель, то в случае неудачи его ждет глубокое разочарование, которое может на долгое время парализовать, «выбить из седла».

Управление не будет эффективным без определения стратегии (принцип цели!), без постановки крупномасштабных задач так же, как плавание в открытом море без компаса, в любой деятельности приходится искать решения сотен оперативных, сиюминутных проблем. Искусство управления заключается в способности выбрать из множества важных и неотложных задач те, которые обладают принципиальной приоритетностью, и сконцентрировать внимание именно на них. Совершенствовать многочисленные рутинные процессы, определять и устранять «узкие места» не менее важно, так как именно они задают темп всей работе и являются причиной низкой производительности труда.

Труд работника государственной службы эффективен лишь тогда, когда выполняемая им работа соответствует физиологическим и психическим возможностям личности (один из основных принципов управления — принцип соответствия). Серьезная угроза здоровью таится в самом характере управленческой жизни — ответственность принимаемых решений, постоянный дефицит времени, сидячий образ деятельности, ограниченный служебным кабинетом. Отсутствие физических нагрузок, гиподинамия ведут к ослаблению организма, и статистика показывает, что вероятность сердечных приступов со

смертельным исходом у руководителей на 80% выше, чем у лиц, занимающихся физическим трудом.

Каждый работник умственного труда обязан помнить об этой опасной стороне своей профессии и не упускать любую возможность хорошо отдохнуть, набраться сил и ежедневно несколько минут посвятить физической культуре. Медицина рекомендует вести такой образ жизни, при котором бы обеспечивались:

- физическая, мышечная активность, постоянное пребывание на свежем воздухе (в том числе и открытые форточки в спальне и в служебном кабинете), закаливание организма и рациональное, в соответствии с возрастом питание. Эти мероприятия по восстановлению физической активности условно называют рекреацией (от лат. *recreato* — восстановление);

- психическая разгрузка и переключение сознания на мысли, способные вызывать положительные эмоции. Это состояние психического переключения, часто называемое релаксацией (от лат. *relaxatio* — ослабление), легко достигается с помощью кратковременного отдыха, нового анекдота, малых доз телевизора как хорошего снотворного и благоприятной семейной атмосферы:

- нравственный контроль и сравнение своих чувств и мыслей с моральными идеалами, духовное устремление к возвышенному и прекрасному, что называется в управленческой этике катарсисом (от греч. *katharsis* — очищение).

Чаще всего состояние катарсиса достигается воздействием искусства на человека, что особенно полезно после большого психического напряжения. Внутренний самоанализ своих ошибок, неэтичных поступков облагораживает душу, хотя если особенно не будоражить совесть, то каждый поступок может быть оправдан и желанное состояние катарсиса легко достижимо.

Сложилось убеждение, что продвижение по служебной лестнице является безусловным показателем жизненного успеха. Но это далеко не так, ведь если хороший врач возглавит отдел здравоохранения или выдающийся ученый будет назначен директором института, то медицина потеряет способного врача, а наука — ученого, потерянные для лечебной и научной работы годы никогда уже не возместятся. Иерархическая бюрократическая система постоянно забирает хороших специалистов и ставит их вне профессиональной деятельности. И далеко не всегда

талантливый ученый может стать авторитетным специалистом в области управления.

Многолетние наблюдения за деятельностью различных руководителей и сопоставление различных стилей управления позволяют выделить признаки и характерные черты слабого руководителя:

- обилие непредвиденных негативных обстоятельств, срывающих планы такого руководителя. Именно этими «случайностями», «роковым стечением обстоятельств» объясняет он свои ошибки в управлении, а не отсутствием у себя способности предвидеть события и оценить имеющуюся информацию;

- работа по методу «открытых дверей», когда в кабинет начальника может войти любой и по любому вопросу (столь же неэффективен и противоположный метод — когда сотрудники и посетители вынуждены тратить много времени в приемной в ожидании беседы с руководителем). Стол такого руководителя обычно завален папками и стопками деловых бумаг, и найти на этом кладбище нужный документ практически невозможно;

- склонность к длинным речам и затяжным совещаниям, к поучениям и наставлениям, фамильярность с подчиненными, уверенность в своей непогрешимости и способности все делать лучше других;

- способность работать с утра до глубокой ночи, постоянно выполнять срочную работу дома, невысокий общий культурный и интеллектуальный уровень развития;

- склонность мыслить стереотипами («профессиональная деформация»): вырабатывается стойкая оценка деловых качеств сотрудника, устойчивый образ усердного человека, льстеца, лодыря и т.п. и изменить такую оценку бывает весьма трудно.

Эффективность государственного управления во многом зависит от состояния управленческой культуры, от соотношения принципов иерархичности и равенства, свободы и принуждения, доверительности отношений между сотрудниками, верности своему учреждению и степени выполнения своих обязанностей перед гражданами. Важным следствием и показателем организационной культуры в государственном управлении является доверие граждан своему правительству, главе государства.

В России этот показатель за последнее десятилетие XX века был удручающе низким, хотя значительно вырос за последние годы. Такое скептическое отношение к правительству отмечается во многих странах.

Так, в США при опросе в 1991 году лишь 26% респондентов заявили, что они доверяют исполнительной власти, а Конгрессу доверяют только 18%; в 1993 году о своем доверии правительству высказалось 24% опрошенных (Б.Г. Петерс, профессор политологии Питтсбургского университета, 1995 г.).

6.4. Бюрократия, сферы и формы ее проявления

Бюрократия. Сама этимология этого слова говорит об интернациональной сущности бюрократии: от французского bureau — бюро и греческого kratos — сила, власть, господство, т.е. господство канцелярии.

Невольно вспоминается сарказм Лоуренса Питера: «Учреждение, в котором работают более тысячи сотрудников, становится «вечной» империей, создающей так много работы, что больше не нуждается в контактах с внешним миром».

Говоря об управлении, нельзя обойти молчанием бюрократию, о бастионы которой частенько разбиваются самые продуманные и совершенные управленческие решения. Бюрократия — иерархически организованная, зачастую неуязвимая управляющая система, подчиняющаяся своему основному закону функционирования: сохранение своих привилегий, власти и обеспечение своего постоянного воспроизводства. Носителем системы бюрократического произвола — обязательного атрибута административной власти — является слой

привилегированного чиновничества, для которого характерны глубокое чинопочитание, карьеризм, угодничество, замена дела словом.

Не будет преувеличением сказать, что бюрократия является антиподом оптимального управления и его врагом номер один. Наша обязанность — знать приемы и методы врага и пытаться противодействовать ему; неслучайно, что один из крупнейших авторитетов в области управления Макс Вебер специально исследовал могущество господства бюрократии.

Размножается этот дракон по рецептам народных былин: вместо одной отрубленной головы немедленно вырастают три. В нашей стране дополнительно ко многим чудесам, повергающим мир в изумление, с удивительной регулярностью появляются грозные указы «о сокращении административно-управленческого персонала», но через самое короткое время количество министерств и ведомств с обширным чиновничьим аппаратом вырастает вновь.

В России бюрократический аппарат стал заметно расти при Петре I. В 1715 году численность чиновников в центральном аппарате и в системе местного управления составляла 5300 человек, и на его содержание ежегодно тратилось около 100 тыс. рублей. Через 5 лет, в 1721 году, количество чиновников и расходы на них удвоились. К началу XX века численность бюрократии вновь удвоилась (385 тыс. человек).

По данным некоторых работ в области управления США на протяжении восьмидесятих годов число государственных служащих росло со скоростью, вдвое превышающей рост населения страны.

В Иллинойсе оно росло в четыре раза быстрее, в Массачусетсе — в шесть раз, в Нью-Йорке — в четырнадцать раз.

Лавинообразный рост численности управленческого персонала вызвал столь большую тревогу, что была создана специальная комиссия под председательством вице-президента А. Гора и в результате проведенной ею работы было предложено сократить 12% работников правительственных ведомств (порядка 252 тыс. должностей). Ожидаемый эффект составил порядка 108 млрд. долларов (из доклада профессора Сиракузского университета штата Нью-Йорк П. Ингрэм).

В современной России численность персонала различных структурных подразделений государственного управления четко регламентирована и даже нормативно защищена. Например, постановлением Правительства РФ от 1995 года «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» установлено, что штатная численность департамента не может быть менее (!?) 35 единиц, управления — менее 20 и т.д. Естественно, что региональные подразделения поспешили принять аналогичные постановления. Еще одна любопытная деталь: с переходом к рыночной экономике в России количество чиновников значительно выросло.

Например, бухгалтеров в современной России больше, чем в США в 13 (!) раз (соответственно 1,9 млн. и 150 тысяч).

Рост численности бюрократических структур вовсе не означает увеличение надежности функций контроля и управления. Резонно спрашивает один из ведущих ученых в области государственной службы Г.В. Атаманчук: «Почему, например, при наличии миллиона государственных служащих из России бесконтрольно вывезены за границу десятки миллиардов долларов, а в стране появилось более 1100 человек с состоянием свыше миллиарда долларов у каждого, причем реально они ничего не сделали для экономического развития страны?» [10].

Современные штаммы микроорганизмов бюрократии прекрасно приспособились к новым условиям гласности и демократии, прочно взяли под свой контроль прессу, телевидение и радио. В своих групповых интересах и выполняя волю своих господ, осуществляется своеобразный маркетинг экономических и политических товаров, навязывание населению угодной им информационной продукции методом скрытого насилия. Однако именно эта зависимость от различных заказчиков, сам механизм конкуренции заставляют журналистов в погоне за сенсационностью материалов невольно разоблачать коррумпированность, некомпетентность и неблагоприятные поступки чиновников различных рангов.

Бюрократ — талантливый конформист, блестяще владеющий искусством воздействия на личность.

Беспощадно точно сказала помощница президента Рейгана Элизабет Доул, что президенту в его окружении не нужны сотрудники, умеющие только поддакивать. «Если он говорит «нет», то и мы все говорим «нет».

К сожалению, это правило распространяется на окружение практически любого начальника. Законы бюрократии определяют ценность работника по его умению соблюдать установленные правила, ритуалы, оберегать иерархические устои и поддерживать статус-кво во всех случаях служебной практики.

Сила бюрократии — в ее сплоченности, ведь немногочисленная группа чиновников, связанная общими принципами и интересами, действуя под покровительством центральной власти, всегда имеет неоспоримые преимущества перед разрозненной массой общества.

Одним из блестяще отработанных бюрократией способов уклонения от личной ответственности является нехитрый метод передачи решения вопроса коллегиальному органу, различным комиссиям и совещаниям — призыв «поручить комиссии рассмотреть данный вопрос более глубоко и всесторонне» вызывает настороженность у опытного руководителя. Недаром с обоснованным сарказмом говорят, что в комиссии из шести человек двое занимаются делом, трое ободряюще похлопывают их по спине, а последний составляет свое особое мнение.

Другой блестящий бюрократический прием, известный еще древним римлянам и отшлифованный за столетия до удивительного совершенства, — метод подмены дела словом (принцип *qui pro quo* — одно вместо другого).

Аналитические данные Института государства и права Академии наук РФ позволяют определить характерные черты бюрократического сознания:

- безразличие к целям и задачам деятельности организации, что проявляется в преувеличенном внимании к процедуре, форме в ущерб существу дела. Традиционной маскировкой такого равнодушия являются повышенная бдительность и якобы существующая необходимость выполнять формальные указания, циркуляры и предписания;

- подмена общих государственных интересов узковедомственными, корпоративными и особенно частными. Такой чиновник руководствуется в основном

формальными указаниями и соображениями карьеры и изначально не только нравственно неполноценен, но и профессионально неэффективен. Вся его деятельность предельно прагматична и рациональна — важна только та работа, только те люди, которые могут принести личную выгоду;

- консерватизм, боязнь и нежелание перемен (особенно если эти перемены сокращают зону интересов чиновника), сведение к минимуму любой неопределенности и риска. Все эти тенденции неминуемо ведут к застою, стагнации;

- бюрократ высокого уровня, как и большинство работников сферы управления, по-своему талантлив: он великий мастер — имитатор бурной деятельности, виртуозно владеющий демагогией и в совершенстве владеющий искусством корректного отказа, ухода от неприятных, обременительных и ответственных заданий. Он умеет собирать и утаивать важную информацию, прекрасно ориентируется в корпоративных секретах своих коллег. И все же основа бюрократического сознания — посредственность, стереотип;

Верно заметил Оноре де Бальзак: «Существует только одна гигантская машина, управляемая пигмеями, и это бюрократия»;

- широкое и умелое применение штампа с грифом «секретно» позволяет спрятать важную для коллектива информацию и подкрепить свою репутацию как надежного, осторожного и бдительного сотрудника — умение перенести на свою персону регалии того высокого учреждения, где он служит. Особая проблема, актуальная во все времена и во всех государствах, — взаимоотношения аппарата административного управления любого уровня с населением страны. Большинство граждан формирует свое мнение о работе государственных органов и даже об уровне развития общества при личных контактах с теми, кто олицетворяет власть и реализует правительственную политику.

Причем каждый раз при посещении административного учреждения гражданин помимо своей воли превращается в просителя, попадает в зависимость от чиновника. Если мы можем отказаться от покупки товара в магазине, можем выбирать портного или дантиста, то такого права выбора в госучреждении мы

лишаемся и вынуждены подчиниться процедурам и правилам бюрократического аппарата. Обычно проситель слабо знает законы, инструкции и возможности решения волнующего его вопроса, и при таком неравенстве сторон все преимущества в руках у чиновника, а уж использовать свои преимущества чиновник умеет.

Сложность борьбы с бюрократией объясняется еще и тем, что не всегда удается распознать, кто прячется под маской добросовестного сотрудника, старающегося сохранить административный порядок и защищающего организацию от волюнтаризма и хаоса. Ошибочно принимать за бюрократа каждого работника аппарата управления, отождествлять бюрократизм с организованностью и порядком, без которых немислим труд коллектива. Ведь бюрократия реализует свою власть на основании четко формализованных и в принципе разумных правил, правомерность которых закреплена в служебных инструкциях и законах. Таким образом, бюрократия проявляется в легальном господстве и становится выразителем воли закона, гарантом объективной рациональности при жесткой иерархии и выраженной централизации управления.

По мнению крупного немецкого социолога Макса Вебера, бюрократия обеспечивает рациональное государственное управление за счет строгого распределения служебных полномочий, возможности осуществлять оперативный контроль деятельности учреждения сверху вниз, четко определенной системы правил, процедур и при формализованном, безличностном характере административной деятельности.

Существенно подрывают основы бюрократии, растущей с каждым годом, компьютерные методы обработки и хранения информации, (включая и Интернет), так как они объективны и широко открыты для всех пользователей. В советское время компьютерная техника покушалась даже раскрыть общественности такие особо охраняемые секреты, как наличие билетов на самолет или свободных мест в гостинице.

Что же можно противопоставить бюрократизму, где его уязвимое место? Нужно помнить, что каста бюрократов, несмотря на попытки спрятаться, разнообразить все методы мимикрии, все же распознаваема и по своей сути глубоко антиобщественна. Бюрократия действует в обстановке постоянного страха, под угрозой разоблачения

ее творческой и духовной импотенции, и по мере дальнейшей демократизации общества, развития самоуправления этот страх все более усиливается. Открытость системы управления, гласность, общественный контроль, рост культуры и духовности общества губительны для бюрократии.

6.5. Этика государственного управления

Чистое представление о долге и вообще о нравственном законе имеют на человеческое сердце гораздо более сильное влияние, чем все другие мотивы.

И. Кант

Среди наиболее острых, опасных глобальных проблем, стоящих перед человечеством, особое место занимает девальвация духовных, моральных ценностей. Серая плесень пошлости, алчности, безнравственности за последние годы надвигается и на Россию, вставшую на путь конкурентной экономики, этой «войны всех против всех». Актуальность, но зачастую и дискуссионность этических, нравственных проблем заставили современное российское общество уделять им особое внимание.

Этика — одна из древнейших философских теорий, объектом изучения которой является мораль, нравственные проблемы, возникающие перед обществом (от греч. *ethos* — привычка, обычай). По своей концептуальной основе этика претендует на решение важнейших проблем, когда-либо стоявших перед человечеством: в чем смысл жизни человека, что считать добром, а что злом, истинным и ложным, справедливым и несправедливым.

Неслучайно великий Кант заметил, что есть два удивительных явления — звездное небо над головой и моральный закон внутри нас.

Парадоксально, но этика, одна из древнейших философских дисциплин, до настоящего времени не оперирует четкими, однозначными понятиями — настолько

сложны, многогранны такие термины, как «мораль», «добро», «нравственность». Основоположником этики считается древнегреческий философ Аристотель, который в IV веке до нашей эры создал фундаментальные трактаты о нравственности, о понятиях добра и зла, о достойных или аморальных поступках людей («Никомахова этика», «Большая этика», «Эвдемова этика»).

Аристотель, глубоко чтивший великого Сократа, не мог согласиться с его постулатом, что безнравственные поступки люди совершают лишь потому, что не знают, как поступить правильно. Он стоял на более прагматичных позициях, сформулировав принцип пропорционального равенства: «понесший большие труды получает много, а понесший малые — мало». Этот принцип стал доминирующим при становлении и развитии капитализма («деловой прагматизм».)

Этику справедливо называют «практической философией», но поскольку правила практической, нормативной этики вырабатываются в процессе социальной деятельности, то в современной российской действительности, особенно в мире бизнеса и предпринимательства, о высоких нравственных идеалах этики вспоминать не принято, а уж если иногда и приходится, то с некоторой застенчивостью и стыдливостью. Но если мы действительно хотим вернуть свои национальные духовные ценности, то об этике, законам которой неукоснительно подчинялись все русские люди независимо от их социальной принадлежности, нужно вспомнить в первую очередь.

О сложности понятий добра и зла в аллегоричной форме говорится уже и в Библии: Змий-искуситель предлагает Еве вкусить плодов древа добра и зла, что позволит ей подняться до уровня богов, ведь только им ясны эти важнейшие нравственные понятия. Совсем непросты философские концепции различных этических школ. Уже много веков пытливые умы различных философских школ ведут спор об источнике и основе моральных идей.

Рассматривались идеи появления принципов морали из внеисторических начал — от Бога или законов космоса (теологическая этика, натурализм) или как следствие саморазвивающейся абсолютной идеи (Кант, Гегель). В современном лексиконе этики прочно утвердился термин императивность (от лат. *imperativus* — повелительный), т.е. требования морали, как абсолютной идеи, четко регламентирующей поведение личности. По Канту нравственный категорический

императив (безусловное требование, закон) должен быть универсальным, всеобщим и основываться на уважении к каждому члену общества.

Этика, проблемы достижения счастья глубоко рассматривались основоположником античного скептицизма Пирроном и его учениками (следует напомнить, что скептицизм обосновывал невозможность познания окружающих человека вещей и рекомендовал воздерживаться от всяких суждений о них). Именно лишь тогда будет достигнут душевный покой, невозмутимость, а это и есть счастье — в отсутствии страданий (как перекликаются эти мысли с идеями буддизма!). И в современной философии этический релятивизм исходит из утверждения, что нравственность имеет только условный, относительный характер; эти же взгляды характерны для экзистенциализма и прагматизма.

Основные принципы нравственности исторически изменчивы, и каждый народ имел право считать именно свою мораль наилучшей. Изменяясь вместе с изменениями общества, мораль испытывала воздействие религии, науки, знала собственные взлеты и падения, зигзаги и отклонения. Есть, например, попытки рассмотреть формирование нравственных норм за последние 200 лет под воздействием религии ведущей мировой державы. Так, столетие с 1775 по 1875 г. — в век Великобритании, «владычицы морей», — господствовала христианская этика, столетие с 1875 по 1975 г. — век США с доминированием протестантской этики, а с 1975 г. наступил век Азиатско-Тихоокеанского региона, и следует якобы ожидать формирования взглядов конфуцианской этики.

Революционные события в России XX века послужили толчком для попыток создать новую общественную мораль «победившего пролетариата». Совместный труд рабочих и колхозного крестьянства, многовековая традиция русской общинности, примат коллективного над частным позволяли уповать на возможность создания общего для всех и справедливого для каждого счастливого будущего и единых нравственных ценностей. Вплоть до таких крайностей, как отмена морали как наследия буржуазного общества, а заодно и любви (теория «стакана воды» — потребность в любовной близости, как и жажду, можно легко и естественно удовлетворить), порядочности и норм общественного этикета. Этично все, что служит интересам строительства коммунизма.

Будем надеяться, что под влиянием многих общественных факторов развитие нравственности идет по восходящей линии, раскрывая перед человечеством пути его гармонического развития, хотя периодически и наблюдаются отклонения от высокогуманных идеалов, эти зигзаги нравственности, характерные и для современности. Важно понимать, что в отличие от права и политики мораль охватывает все стороны жизни общества и призывает людей следовать нравственным идеалам.

Взаимоотношения между правом, социальным управлением и этикой часто бывают противоречивы. Изначально право, закон и этика должны выполнять схожие функции регулирования жизнедеятельности общества, но не в каждом случае закон этичен, а требования этики законны, закон не может быть универсальным для всех жизненных случаев. Этика проявляет значительно большую гибкость и терпимость по сравнению с жесткими требованиями административного права, она располагает множеством методов неформального, более тонкого воздействия на личность.

Этика есть философия доброй воли, а не только
добротного действия.
И. Кант

Опасные последствия научно-технического прогресса и экологические сдвиги в природе заставили многих ученых глубже вникать в этические проблемы человеческого общения, задумываться об ответственности руководителей и ученых перед обществом. Неслучайно академики В.И. Вернадский и В.А. Энгельгардт на вопрос корреспондентов о том, какие проблемы науки их сейчас волнуют больше всего, ответили практически одинаково — вопросы этики.

Однако прагматичная сторона современной жизни требует рассмотреть основные концепции этики с более приземленных позиций — с точки зрения управления, исходя из необходимости изучения особенностей поведения людей в различных жизненных ситуациях. Из философского и нормативного багажа этики важно выделить те моральные ценности, которые соответствуют общепринятым в деловом мире принципам поведения.

Важным этапом развития этики современного бизнеса явилось принятие в городе Ко (Швейцария, 1994 г.) Декларации «Принципы бизнеса», разработанной

руководителями крупных ТНК США, Европы и Японии. В Декларации Ко говорится: «Фундаментальными принципами являются ответственность за проводимую политику и действия в сфере бизнеса, уважение человеческого достоинства и интересов тех, кто участвует в бизнесе».

Декларация Ко утверждает необходимость ответственности бизнеса перед обществом, уважение действующих правовых норм и важность мероприятий по охране окружающей среды. Для руководителей необходима принципиальная честность и порядочность, единство слова и дела, терпимость и благожелательность, тактичность и деликатность, справедливость, самокритичность, культура речи, манера поведения и еще многое другое, что делает человека личностью. Деловые отношения будут справедливыми и честными, если партнеры имеют равные права и свободный доступ ко всей необходимой информации и вступают в договорные отношения добровольно, без какого-либо принуждения.

В реальной жизни общества этика деловых отношений содержит много спорных и противоречивых проблем. Например, один из основных постулатов этики утверждает примат общественного над частным, необходимость ставить интересы государства выше интересов отдельного человека (общинная этика, в определенной степени и коммунистическая мораль).

Но, с другой стороны, одним из основных требований гражданской этики является соблюдение прав человека, категорично запрещающий принятие решений, ущемляющих права хотя бы одного члена общества, запрет на дискриминацию одних путем предоставления каких-либо привилегий другим. Увы, этика очень часто ставит сложные вопросы, но не спешит давать на них ответы. Например, этически корректное решение должно максимально учитывать следующие основные права личности:

- право на свободу совести. Человек имеет право не выполнять задание, даже приказ, если он противоречит его совести, его нравственным или религиозным нормам (а если это приказ высокого начальства или военного командира?);

- право на частную жизнь, т.е. вне служебных обязанностей человек имеет право поступать так, как он считает нужным и иметь доступ ко всей информации, касающейся его личной жизни (а если вне работы человек будет вести аморальный образ жизни, нарушать нормы общежития; и что есть «норма», если 90% людей в той

или иной мере употребляют алкогольные напитки, то непьющий — отклонение от нормы?);

– право на свободу согласия. Знаменитый категорический императив И. Канта запрещает воздействие одного человека на другого для достижения какой-либо цели, ибо сам человек — цель, а не средство. Воздействие на человека допустимо лишь при его согласии (а воздействие отца на сына, учителя на ученика, священника на паству, наконец, опытного руководителя на подчиненного?);

– право на свободу слова, т.е. право человека обоснованно критиковать этичность и легитимность действий других людей (а если человек откровенно глуп, не знает сущность проблемы и его высказывания приносят лишь вред людям?);

– право на жизнь и безопасность, т.е. право любого человека на защиту жизни, здоровья и своей безопасности (а если он отстаивает это право в состоянии аффекта, паники, под воздействием алкоголя, наркотика или агрессивной толпы и, главное, во вред другим людям?).

Весьма сомнительными и даже аморальными являются попытки претендовать на особые права или привилегии для какой-либо расы или нации, будь это арийская, («нордическая, раса господ»), еврейская («народ избранный») или русская, («коренная», «титульная»), хотя часто находятся желающие обосновать эти особые права.

Противоречивы и требования строгого соблюдения законов, которые из-за нерасторопности законодательной власти вошли в противоречие с фактическими условиями жизни общества и не отвечают его интересам. Инверсия этого тезиса может быть выражена в правовом нигилизме: «разрешено все, что не запрещено», а в условиях несовершенной правовой базы России предпринимателю чрезвычайно легко оказаться среди мафиозных структур. Противоречия, (антиномии, от греч. *antínomia* — противоречие в законе) в этике настолько сложны, что для их анализа требуется применение специального философского и логического аппарата.

Понятие «антиномия», т.е. появление в ходе рассуждений двух обоснованных, но противоречащих друг другу суждений, исследовалось еще в античные времена (Платон, Аристотель, схоластическая логика, например:

«Человек говорит, что он лжет. Говорит он правду или лжет?»).

Полезно рассмотреть некоторые из них.

1. Кто диктует миру законы морали, нравственности? Кто их автор? Господь, государство, общество? Но можно ли принять нравственные принципы тоталитарного общества или воровской шайки? Факты истории убедительно свидетельствуют, что часто честные, порядочные люди противостоят несправедливым нравам своего социума.

Может быть, этические нормы устанавливаются каждым человеком самостоятельно, руководствуясь своим субъективным пониманием добра и зла? Но общество имеет право осудить человека, если его этические правила безнравственны и угрожают обществу. Можно сделать вывод, что нравственный закон объективен и безличен, но воспринимается каждым субъективно.

2. Важнейшая проблема, стоящая перед человечеством, — его духовное, нравственное развитие. Единый, универсальный нравственный кодекс мог бы стать важнейшим ориентиром на этом пути, но до сих пор человечеству не удалось его создать, кроме, пожалуй, важнейшей заповеди христианства:

Евангелие от Матфея

Однако проблемы этики столь сложны, что даже у этой великой заповеди есть свои, хотя и несколько ироничные, оппоненты: не делай другим того, что, по твоему мнению, они должны делать тебе. Их вкус может отличаться.

Б. Шоу

3. Какова цель этического поступка, какова истинная мотивация действий благородного, достойного уважения человека? Бескорыстие или польза? Ясно, что соблюдение правил морали вызывает уважение окружающих, инициирует самосовершенствование, но далеко не всегда помогает достижению практически полезных, прагматичных целей. Очевидно, что, несмотря на кажущуюся нецелесообразность соблюдения требований этики, итогом добропорядочных

поступков является стремление к достижению высоких, гуманных, облагораживающих человека ориентиров.

4. Что является итогом нравственного воспитания личности? Подчинение воли личности правилам общественной морали? Развитие конформизма, приспособленчества или обретение истинной нравственной свободы? Думается, что мораль способствует утверждению человека как личности, объединяет людей, утверждает этическую общность человечества.

Однако можно сформулировать основные этические требования, нормы, которые могут служить жизненными ориентирами личности: честность, порядочность, благородство, любовь к ближнему, потребность делать добро. Легко декларировать эти бесспорные нравственные принципы, любой человек, даже преступник и отпетый негодяй согласится с ними, но реализовать их в жизни весьма сложно. Тот, кто добился жизненного успеха, приобрел влияние и богатство скорее всего не ориентировался на требования высокой морали.

Нередко спекуляция рекламируется как нормальная практика деловой жизни, а под предприимчивостью понимают откровенный грабеж. Соц. психология

С древних времен в обществе сложилось профессиональное разделение труда, что способствовало появлению и профессиональной, корпоративной морали. Достаточно вспомнить знаменитую клятву Гиппократ (если бы всегда помнили о ней врачи!), кодексы офицерской чести и воинскую присягу, клятвы франкмасонов, тамплиеров и розенкрейцеров — все эти ритуалы отражают кастовые, корпоративные нравственные принципы. К ним можно отнести верность, надежность, конфиденциальность, объективность.

Каждое сословие, социальная группа имели свой статус и свой морально-этический кодекс («что дозволено Юпитеру, то не дозволено быку», «в хижинах мыслят иначе, чем во дворцах»). Мнением своей социальной группы человек дорожит больше всего, и чтобы не говорили беспринципные «акулы капитализма», главным мерилом профессионализма является нравственное понятие чести и достоинства.

Но каждое корпоративное объединение, как и общество в целом, имеет свои нерешенные этические проблемы. Прав ли Эрих Фромм (1900–1980), утверждавший в своем труде «Быть или иметь» (1976 г.), что сформировался «рынок личностей», на котором специалиста можно приобрести как любой товар? Этично ли такое отношение к человеку или это проявление деградации личности и общества? Существует много проблем этики бизнеса, неоднозначно мнение общества о необходимости смертной казни, эвтаназии, опытов над животными, трансплантации органов, клонирования, забоя скота, производства пушных изделий, прерывание беременности и т.п.

В России делается ежегодно около 7 млн. абортс со сроком беременности до 22 недель, на каждую тысячу новорожденных — более двух тысяч абортс. Из клятвы Гиппократс: «Никому не поднесу лекарства смертоносного, даже если об этом попросят, не допущу беременных женщин до абортс».

К некоторым видам профессиональной деятельности предъявляются повышенные моральные требования из-за особой ответственности и важности результатов труда специалистов, объектом деятельности которых является человек. Это работники здравоохранения, просвещения, правоохранительных органов, средств массовой информации и, конечно, руководители любых уровней. К работникам этих профессий предъявляется более высокая и многогранная мера моральной ответственности и норм поведения. Нарушение принципов деловой этики этими работниками оказывает негативное воздействие на статус и репутацию всей профессиональной группы.

Известны «отдельные нетипичные» случаи, когда работники автомобильной инспекции и милиции вымогают взятки, врачи и учителя получают за свои услуги деньги и подарки. Особо ощутимый ущерб может быть нанесен обществу, если будут нарушаться нормы профессиональной этики работниками следственных и судебных органов, так как от представителей права требуется неподкупность, соблюдение требований закона и осуществление равенства перед ним всех, независимо от должностного и служебного положения.

Необходимо отметить, что высокие нравственные требования предъявляются и к представителям тех профессий, в которых в отличие от труда ученого, врача, журналиста на первый план выступают проблемы организационно-технические. Руководитель, инженер, специалист-организатор производства — центральные фигуры сферы материального производства, что делает закономерной не только постановку вопроса об усилении творческой отдачи, повышении их роли, авторитета и престижа труда, но и о нравственной ответственности перед обществом.

Действительно, специалист, владеющий методами воздействия на коллектив и личность, успешно применяющий методы искусства управления, способен добиваться реализации своих целей, заставляя других подчиняться своей воле. А если принятое им решение неверно, если оно направлено против жизненных интересов общества, в ущерб другим? Если это прихоть сильного, умного, опытного, но злобного и эгоцентричного самодура, обладающего всей полнотой авторитарной власти?

По материалам ВЦИОМ (2001 г.) на вопрос «Представителей какого рода занятий россияне считают наиболее нравственными?» был получен следующий ответ:

Научные работники — 75% опрошенных, врачи, фермеры — 63%, юристы и адвокаты — 47%, журналисты — 47%, судьи — 46%, налоговые инспекторы — 40%, частные предприниматели — 36%, продавцы — 24%, нищие — 14%. Странные результаты, особенно в части адвокатов, журналистов, врачей и продавцов?

Нравственная оценка поступка, этический аспект человеческой деятельности настолько важны и актуальны для современного русского общества, что на этой проблеме следует остановиться подробнее. Оправдывает ли великая и благородная цель дурные или даже сомнительные методы ее достижения? Какова мера ответственности человека за его поступок, за его влияние на судьбы других людей? Как найти такое оптимальное средство, которое привело бы к желанной цели, и было бы само по себе наибольшим добром или, что почти то же самое, наименьшим злом? Эти нравственные проблемы уже много веков волнуют лучшие умы человечества, и особенно остро, глубоко они изучались великими мыслителями России.

Ф.М. Достоевский четко сформулировал одну из сложнейших нравственных проблем: можно ли строить всеобщее счастье человечества, если для этого нужно было бы обречь на страдание и слезы невинного ребенка, спрашивает Иван Карамазов; имеет ли право человек распоряжаться жизнью других людей, и если этим правом обладает Наполеон, то почему этого права нет у Родиона Раскольникова?

И другие герои романов Достоевского мечутся между желанием сделать добро или отдалиться циничным, низменным инстинктам (Ставрогин, Свидригайлов). Проблемы нравственного конфликта с беспощадной правдивостью описаны Л.Н. Толстым, показавшим душевные страдания князя Нехлюдова, который должен был сделать выбор между формальными общественными нормами и своей виной перед женщиной, причиной падения которой был его безнравственный поступок.

Определению своеобразного «порога нравственности» при изучении процессов обучения и запоминания были посвящены эксперименты Стэнли Милгрема и его коллег по Йельскому университету (1960 г.). В эксперименте принимали участие руководитель (авторитетная личность), учитель и ученик (актер). Учитель имел возможность наказывать ученика за его ошибки разрядом электричества, повышая напряжение с помощью переключателя от 15 до 450 вольт. Несмотря на протесты ученика, имитирующего боль, половина учителей, выполняя требования руководителя («во имя науки!»), продолжали эксперимент.

Несомненно, что прийти на помощь человеку, попавшему в беду, — долг каждого члена общества, это этично и благородно. Сделав добро другому, мы вправе гордиться своим высоконравственным поступком, но попробуйте осторожно, деликатно заглянуть в глубину своей души — чего больше в этом добром поступке: истинной, бескорыстной доброты или самолюбования, эгоцентричного удовольствия от этичного, одобренного обществом «бескорыстного» акта? Друг познается не только в беде, но и в радости. Далеко не каждый может выдержать испытание радостью за счастье и благополучие другого.

Исследования психологов показывают, что способность радоваться радости другого исчезает у большинства девочек в 5–6, а у мальчиков в 7–8 лет...

Существовало мнение, что радоваться счастьем близкого и сострадать его горю — удел слабых, «депрессивный, заразный инстинкт». Ф. Ницше говорит далее, что сострадание «парализует инстинкты, направленные на сохранение жизни, на повышение ее ценности», а М. Твен заметил, что не каждый человек может перенести счастье, особенно счастье другого.

Объективный нравственный анализ, знакомый каждому человеку, показывает, что ему неоднократно приходилось сталкиваться с решением нравственного конфликта: сказать правду или солгать (или промолчать!), принять сомнительное предложение или отказаться от него, получить материальные блага за счет других, пожать руку подонку или отвернуться от него. Можно ли фальсифицировать отчет, если этого требует шеф?

Моральный конфликт имеет в своей основе ситуацию, когда человеку предстоит сделать выбор между различными, чаще всего противоположными линиями поведения, когда человек стоит перед дилеммой: или — или. Проблема нравственного выбора стоит перед человеком всегда, решает ли он личную проблему или разрешает конфликтную ситуацию в коллективе.

Деловая этика требует, чтобы каждый член коллектива, и особенно его руководитель, должен определить свою позицию, мотивировать свою линию поведения в сложившейся ситуации. Альтернативность выбора не только понимается, но и мучительно переживается человеком. Понятно, почему так часто люди стараются снять с себя необходимость сделать выбор и таким образом уйти от ответственности за него. Слабовольные и недальновидные пассивно ожидают, что конфликт как-то сам собой разрешится и тем самым уцелеет гармоничность их самосознания и не будет нанесен ущерб душевному комфорту. Такая пассивность не остается без вредных последствий для психики и так или иначе скажется на межличностных отношениях.

Великий философ и сатирик Вольтер смеялся в своем бессмертном «Кандиде» над нерешительными и робкими «оптимистами», рассуждающими, что «все к лучшему в этом лучшем из миров!».

Этика бизнеса призвана обеспечить хрупкое равновесие между моральными нормами человека и целью деятельности предприятия, фирмы. Основоположник теории утилитаризма (от лат. *utilitas* — польза, выгода) Иеремия Бентам (1748–1832) утверждал, что этичным будет то действие, суммарный положительный эффект которого будет выше любого другого действия. Таким образом, польза, прагматизм любой акции по Бентаму является основой нравственности и важнейшим критерием деятельности человека (но как оценить, как измерить честность, пользу или вред здоровью какого-либо поступка, его социальную справедливость и соответствие закону?).

Эгалитаризм (от франц. *egalite* — равенство) отстаивает уравнительность, равную долю тягот и благ как принцип организации общественной жизни. Жан Жак Руссо (1712–1778) отстаивал теорию общественного договора и считал, что человечество, в своем «естественном состоянии», не должно вести войну всех против всех, (столь характерную для современных рыночных отношений), а стремится к состоянию дружбы и общественной гармонии.

Продуманный и решительный выбор в ситуации морального конфликта закаляет характер человека, способствует накоплению личного нравственного опыта, самоутверждению и совершенствованию человека. При несомненной нежелательности нравственных конфликтов они, однако, способствуют моральному созреванию личности, в душевной борьбе мужает характер, преодолеваются собственные недостатки и слабости. Нет готовых рецептов в решении проблем морального выбора, но ясно, что человек должен выйти из сложной душевной борьбы с наименьшими нравственными и психологическими потерями.

Существует и более прагматичная сторона необходимости соблюдения руководителем принятых в обществе моральных принципов. Труд руководителя всегда направлен на достижение определенных целей, рассчитан на успех, но если в своей деятельности менеджер будет руководствоваться аморальными или просто сомнительными нравственными нормами, то карьера его будет непродолжительной, коллеги просто откажутся от контактов с ним.

Истинный профессионализм неизбежно должен иметь в своей основе определенную нравственную доминанту, понимание своего профессионального

долга и щепетильное отношение к профессиональной чести и ответственности. От того, насколько слитны в человеке его профессиональные и нравственные начала, зависят успех дела, цельность личности руководителя, мера его творческого самовыражения.

Следует с беспощадной четкостью понимать, что в наше сложное, противоречивое время особую роль играет важный элемент деловой этики — честность и порядочность руководителя, менеджера. С этим согласится каждый современный деловой человек, но тогда откуда берется эта беззастенчивая армия хапуг и беспардонных рвачей?

Прибыль — превыше всего, но честь превыше прибыли.

Девиз русской газеты «Биржевые ведомости»

Многочисленные социальные исследования дают весьма отталкивающий портрет современного русского предпринимателя: полное отсутствие представления о культуре бизнеса, профессиональная некомпетентность, поскольку он стал заниматься бизнесом, т.е. принципиально новой для него деятельностью, не имея каких-либо специальных знаний, нечестное ведение дел.

«В прежние времена иностранцы закрывали глаза на неотесанность своих советских партнеров, поскольку те выступали не сами по себе, а в качестве полномочных представителей державы, гарантировавшей выполнение даже самых невыгодных контрактов. Теперь же наши деловые люди чаще всего представляют свои собственные предприятия и компании, и от впечатления, которое они производят на потенциального партнера, очень часто зависит судьба даже хорошо продуманного начинания. У подавляющего большинства наших бизнесменов полностью отсутствует представление о деловой этике, поэтому надеяться на прочный коммерческий успех им не приходится. Вот почему они стремятся к скоротечному обогащению, стараясь сегодня любой ценой «выколотить» деньги, не заботясь о дне завтрашнем, им присущи наглость, честолюбие и эгоизм» (Кузин Ф.А. Делайте бизнес красиво. М., 1995).

Неоднократные экспериментальные исследования выносят мрачный, но объективный вердикт большинству современных руководителей компаний и фирм компетентными учеными-социологами, но эти выводы могут быть несколько смягчены выводами тех же ученых: «Осваивая новое жизненное пространство, имя которому — цивилизованный рынок, российские предприниматели должны знать, что только 10–15% из жаждущих утвердиться в рыночных структурах добиваются успехов. На удачу может рассчитывать лишь тот, кто не только знает экономические законы, но и умеет устанавливать деловые связи, сотрудничать с людьми и управлять ситуацией, коллективом и самим собой, т.е. является культурным бизнесменом» [Там же].

Действительно, жульнические фирмы и банки не могут надеяться на долгое существование, и скоро, когда политическая власть в стране перейдет в сильные и честные руки, нравственный климат в деловом мире будет значительно чище.

Не следует забывать о существовании еще одного мощного фактора, действующего в стране: население пристально наблюдает за «сладкой жизнью» внезапно разбогатевших «новых русских», рассматривает невиданные раньше автомашины самых роскошных марок, читает о кровавых «разборках» между ними. Помня, что в стране длительное время культивировалось крайне отрицательное отношение к предпринимательству, население в своем большинстве считает новых русских предпринимателей удачливыми и, несомненно, умными, но и антиобщественными субъектами. Общественное мнение — фактор весьма весомый, и новым русским бизнесменам придется в конце концов с ним считаться.

Существует еще одна особенность, характерная уже много веков для образованного русского общества. Никогда не было принято у нас говорить о деньгах, наживе, прибыли и тем более хвалиться своим достатком, проявлять «эдакую купеческую роскошь».

В этом отношении всегда удивляет американское общество, этика которого вполне поддерживает открытое стремление к богатству любым путем, считая достижение материального преуспевания центральной задачей практически каждого американца и ставя богатство выше любых духовных ценностей. Его нравственным кредо является культ денег и оценка любых жизненных коллизий лишь в материальных, денежных категориях, («пустому мешку трудно стоять прямо», «время

— деньги», «ты выглядишь на тысячу долларов», «родина там, где мне хорошо живется»). Нравственный шок вызывает изречение железнодорожного магната У. Вандербильда: «К черту народ! Я работаю на акционеров» (газета «Нью-Йорк Таймс» от 25.08.1918 г.).

Если считать, что основная цель деятельности руководителя предприятия — получение максимальной прибыли, «делать как можно больше денег», то с этой позиции «делового макиавеллизма», этические нормы являются лишь досадной помехой. Особенно уязвима не только с позиций этики, но и религии банковская система.

«А предками нашими так принято и так в законах уложено, чтобы вора присуждать ко взысканию вдвое, а ростовщика ко взысканию вчетверо. Поэтому можно судить, насколько ростовщика они считали худшим гражданином против вора».

Катон Старший

Эх, Катон, хоть ты и старший, но уж очень не современный! А как же мощная мировая банковская система, ипотечное кредитование, биржи? Ведь «красота, не приносящая прибыли, любовь, нарушающая ход размеренной жизни, — бессмысленны, вредны и опасны». Именно эти образцы общественной этики старательно прививают сейчас нашему народу как высшее достижение западного образа жизни, но ведь сказано: «не хлебом единым жив человек».

Капитализм по своей сути, имманентно аморален, т.к. не может существовать без жесткой эксплуатации трудящихся, разобщает общество, защищает интересы немногих и препятствует созданию справедливого, равноправного общества. По Марксу, разница между фактической стоимостью произведенного товара и размером оплаты труда составляет прибыль, «прибавочную стоимость» и это противоречие между трудом и капиталом непреодолимо.

«Миф об аморальном бизнесе предполагает, что конкуренция является не только жестокой, но и убийственной. В действительности конкуренция несет с собой выгоды и издержки, и иногда, хотя и не всегда, она безжалостна».

Однако, по мнению критиков марксизма, теория трудовой стоимости не учитывает знания, опыт, творческую инициативу трудящихся и роль предприимчивости, риска бизнесмена. Высокий уровень жизни современного американского общества, постоянный рост производительности труда, конкурентоспособность американских товаров на международном рынке делает эту критику вполне обоснованной.

Более утонченная, но весьма конкретная угроза надвигается на нашу страну с Запада — наряду с великими достижениями информационных технологий к нам начинают проникать весьма распространенные в развитых странах система и методология корыстных нарушений этики предпринимательства, не имеющих признаков явных противоречий с действующим законодательством.

В первую очередь это касается различных методов промышленного шпионажа, т.е. сбора информации о закрытых фирменных технологиях путем прослушивания служебных и личных телефонов и установки так называемых жучков, позволяющих записывать конфиденциальные разговоры. Значительно выросли объемы продаж как подслушивающей аппаратуры, так и систем обеспечения защиты информации.

В Великобритании за последние 10 лет объем продаж технических средств по нелегальному сбору и защите информации вырос с 6 млн. до 70 млн. фунтов стерлингов и ежедневно (!) продается около 200 подслушивающих устройств (Гончаров В.В. Библиотечка менеджера. М., 1998). Для сбора закрытой информации не брезгают копаться в мусорных контейнерах и идти на подкуп сотрудников фирм.

Эффективно отработана и технология манипулирования информацией, от наглой дезинформации до распространения порочащих фирму слухов, что может нанести существенный урон репутации фирмы или позволяет наживаться на падении курса акций оклеветанного конкурента. Наиболее распространенное нарушение этики предпринимательства — переманивание сотрудников фирм-конкурентов.

Особенно острые схватки между соперничающими фирмами наблюдаются во время наборов на работу выпускников престижных вузов.

Проблемы этики в эпоху глобализации мировой экономики все чаще рассматриваются на представительных мировых форумах, наиболее известные из них — Декларация Ко «Принципы бизнеса» (Швейцария, 1994 г.), Всемирный конгресс по этике, бизнесу и экономике, состоявшийся в июле 1996 г. в Токио. Распространенный за рубежом отработанный механизм нарушений этики бизнеса стал, увы, известным и российским предпринимателям. Знать методы борьбы с этой отработанной и глубоко порочной системой необходимо всем руководителям органов власти для принятия профилактических мер.

Что ж, будем надеяться, что время принципа «не обманешь — продашь» подходит к концу, нечистоплотность в современном цивилизованном бизнесе лишь досадное исключение, но никак не правило. За честностью и порядочностью, основой этики современного предпринимательства, — будущее во всех сферах производственной, коммерческой деятельности и, главное, в межличностном общении.

Глава 7. Государственное управление социальной сферой

7.1. Основные направления государственной социальной политики

Одной из важнейших задач государственного управления является обеспечение и соблюдение основных социальных прав граждан. Искусство управления государством состоит в поддержании логического баланса между властью и обществом, в умении адекватно реагировать на потребности граждан и обеспечивать защиту их интересов. Деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти государства оценивается именно с этих позиций и не должна противостоять обществу.

Несколько столетий ведутся горячие споры о правомерности воздействия государства на жизнь общества, о формах и масштабах вмешательства государства

в социальные процессы. Сформировалось две крайние позиции: анархизм, враждебно относящийся ко всякой власти, включая и государственную, и доктрина советской, социалистической государственности, основанной на командно-административной системе управления обществом.

Основатель анархического индивидуализма Макс Штирнер (псевдоним немецкого философа Каспара Шмидта, 1806–1856) утверждал, что «нет ничего выше меня» и рассматривал общество лишь как средство для достижения личных целей. Живший в те же годы французский социолог Пьер Прудон считал государственную собственность «кражей» имущества и средств производства у мелких собственников и настаивал на необходимости организации «справедливого обмена» между отдельными товаропроизводителями. Взгляды М. Штирнера и П. Прудона о неизбежности гибели государства как аппарата насилия были весьма популярными на рубеже XIX и XX веков.

Однако в мировой социологии и политологии основные концепции анархизма чаще связывают с именами крупных русских мыслителей М. А. Бакунина (1814–1876) и П. А. Кропоткина (1842–1921), считающих главным угнетателем народов государство. Будущее мира они видели в создании федерации свободных производственных коммун, в которых личность, избавленная от обременительной опеки государства, получит неограниченные возможности для своего развития.

Истина, как это часто бывает в жизни, обычно находится между крайними точками зрения. Жесткое, централизованное управление обществом необходимо лишь при экстремальных ситуациях; к чему приводит вмешательство государства буквально во все сферы жизни общества, наша страна наглядно убедилась за годы советской власти. Но существует ряд социальных проблем, решить которые сегодня невозможно без вмешательства государства.

Кроме таких важных, но вполне очевидных задач государственного управления, как обеспечение государственной безопасности и общественного порядка, развитие фундаментальных направлений науки и сохранение традиций национальной культуры, существует ряд социальных и экономических проблем национального масштаба, возникших в связи с переходом страны к рыночной экономике. Далеко не

всегда рыночные механизмы могут играть роль панацеи для лечения старых и возникших в последнее время новых болезней общества.

Кроме антимонопольных и экологических проблем, решение которых практически невозможно без государственного регулирования, необходимо постоянно контролировать решение задач социального неравенства, особая острота которых стала заметной в последние годы. Если государство не будет регулировать распределение общественных ценностей, не обеспечит поддержку незащищенных слоев населения, то процесс расслоения общества на бедных и богатых будет угрожающе развиваться, что может поставить под угрозу стабильное развитие общества и эффективность государственной социальной политики.

Государственное управление социальной сферой жизни общества призвано решать многочисленные проблемы в таких областях, как здравоохранение, образование, наука, культура, трудоустройство. В Хартии социальных прав граждан, одобренной Межпарламентской ассамблеей стран СНГ, подробно рассмотрены обязанности государственной власти во многих социальных сферах: в области безопасности, обеспечения занятости, права на миграцию, социального обеспечения, охраны здоровья, защиты материнства и детства. Но итоги реализации намеченных программ весьма различны и требуют постоянного внимания государственной власти этих стран.

Пожалуй, самым трагичным следствием социальных и экономических реформ в России явилась замена столь привычной и всегда казавшейся несомненно верной советской парадигмы социальной справедливости на новую, пришедшую из капиталистического вчера, — парадигму равных возможностей. Общественное сознание российского общества, с его многовековой склонностью к общинности и соборности, не было готово к этим идеологическим переменам и встретило их не только с недоумением, но и с осуждением.

«К сожалению ни теория, ни практика еще не смогли дать сколько-нибудь убедительных примеров политического предвидения и прогнозирования. Наоборот, жизнь постоянно показывала, насколько были близоруки, недальновидны и ограничены все попытки видеть социальные последствия политических решений: они нередко заменялись эрзацами идей, не имеющих ничего общего ни с наукой, ни с искусством».

Этот новый концептуальный подход к решению социальных проблем привел к резкому снижению уровня жизни в России и сокращению реальных денежных доходов населения. Снизилась престижность честного, добросовестного труда, возникла массовая безработица, продолжается расслоение общества на очень богатых и очень бедных, живущих на доходы ниже прожиточного минимума.

В России 10% материально обеспеченного населения имеют в 14 раз более высокие доходы, чем 10% самых бедных граждан [67].

Низкий уровень минимальной оплаты труда, пенсий и пособий привели к тому, что доходы трети населения не обеспечивают ему даже минимального прожиточного минимума, что противоречит не только Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах граждан (1966 г.), но и самой Конституции РФ. В ст. 7 Конституции сказано: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Очевидно, что декларативный смысл этой статьи Конституции следует рассматривать как постановку цели, весьма важной и благородной, для достижения которой народам страны еще предстоит пройти долгий и непростой путь.

В большинстве государств, бывших республик СССР, проблемы социальной защиты общества стоят еще более остро, главными из них являются проблемы трудоустройства и как следствие этого — крайне низкого уровня жизни населения.

В условиях экономического кризиса и слабой адаптации населения к условиям рыночной экономики государственное управление обществом было вынуждено выполнять прежде всего функцию защиты наименее обеспеченных слоев населения.

Однако стратегическим направлением государственного управления было создание необходимых политических, правовых и экономических предпосылок для развития производства, предпринимательства и деловой активности населения. Рост показателей экономики и трудовой занятости населения, повышение производительности труда позволили государству перейти от курса расширения дотаций к политике всеобщей трудовой занятости и личной ответственности населения за свое материальное положение.

Материальной основой социального управления являются земля, недра и вся созданная инфраструктура, контроль за рациональным использованием которых обеспечивается государством и обществом в целом. Реализация курса на сотрудничество власти и народа, не противостояние, а партнерство государственных структур и населения, взаимные обязательства и ответственность за ход реализации экономических и социальных программ позволяют делать оптимистические прогнозы будущего страны.

Приоритетными программами государственного управления являются пенсионное обеспечение, развитие фондов занятости, социального страхования и медицинского обслуживания.

В целом на социальные нужды населения направляется порядка 20% ВВП России (в США — более 50% бюджета). Определение прожиточного минимума и состав потребительской корзины, необходимых для создания социальных стандартов, исчисляется для различных социальных групп по международной методологии. Размеры пенсий, пособий и всех других видов социальной помощи должны быть не ниже прожиточного минимума, определенного социальными стандартами и законами страны (этот рубеж был достигнут в первом квартале 2002 года).

Еще одним важным направлением социального управления является установление гарантий равных условий и уровней жизни, вне зависимости от места проживания и от региона (в нашей стране, например, введена единая ставка подоходного налога — 13%). Эта сложная социальная программа включает в себя не только мероприятия по выравниванию межрегиональных различий в доходах, но и развитие жилищного строительства, сельской электрификации, газоснабжения,

транспортной сети и социальной инфраструктуры. Особенно сложны эти задачи в отношении северных территорий и в районах с экстремальными природно-климатическими условиями.

Ко всем этим непростым социальным проблемам следует добавить и процессы миграции населения, вынужденного покидать места постоянного проживания по самым различным причинам. Основные внутригосударственные конфликты в России да и во всем мире имеют межэтнический характер: между этническим большинством и меньшинством (тамилы в Шри-Ленке, русские в Прибалтике, Нагорный Карабах и т.д.), насильственный захват территории (Иран — Кувейт, Китай — Тибет, конфликты на африканском континенте), изгнание народа с мест традиционного проживания и возвращение депортированных на свою историческую родину и т.п. Территориальная структура государства, основанная на этническом принципе, содержит в себе опасный заряд для возникновения межэтнических конфликтов, имеющих благодатную почву не только в истории народов, но чаще всего в устоявшихся мифах.

Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ имеет свои структурные органы в местах концентрации вынужденных переселенцев и беженцев, регулирует движение миграционных потоков, защищает интересы мигрантов, создает условия для их адаптации в местах их фактического проживания.

Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев затрагивают многие страны мира. Комиссариат ООН по делам беженцев сообщает, что в результате различных конфликтов численность беженцев к 2000 году составила не менее 100 млн. человек, за последние 30 лет в среднем более 700 человек ежедневно (ежедневно!) вынуждены против своей воли покидать родные места и пополнять армию беженцев.

Сегодня в мире насчитывается более 80 млн. беженцев (в странах бывшего СССР — более 4,5 млн.) и около 20 млн. перемещенных лиц.

Если для разрешения международных конфликтов можно использовать вооруженные силы Совета безопасности ООН, то при возникновении внутренних конфликтов ООН придерживается принципа невмешательства во внутренние дела

государств (хотя события в бывшей Югославии при конфликте между сербами и албанцами демонстрируют возможность попрания этого принципа и создают весьма опасный прецедент правового нигилизма).

Основной Закон РФ провозглашает, что важнейшей целью государственного управления является защита социальных прав и свобод человека, удовлетворение его основных жизненных потребностей, достижение социальной справедливости. Эти обязательства Российского государства перед его гражданами базируются на положениях Всеобщей декларации прав человека ООН. Но Россия еще не ратифицировала Европейскую социальную хартию, хотя эта хартия была одобрена Межпарламентской ассамблеей стран СНГ.

Нельзя, конечно, зачеркивать или пренебрежительно относиться к достижениям советского народа в социальной сфере, но в наследство от прошлого стране достались проблемы конформизма и отождествления. Феномен конформизма и близкий к нему по психологической основе «эффект единомыслия», проявляется в том, что человек, опасаясь вступить в конфликт с коллективом или не желая внести разлад в гармоничные отношения с ним, избегает проявления своего несогласия, споров по каким-то вопросам. Все это является своеобразным проявлением группового давления, принуждения, насилия над личностью.

Сформировавшиеся в обществе нормы поведения, этика взаимоотношений, единые критерии невольно порождают групповое давление на отдельную личность и могут существенно влиять на мнение и систему ценностей человека. Это групповое принуждение, как следствие высокой сплоченности, может заставить избегать высказывать собственное мнение, которое формируется системой воспитания и идеологическим воздействием общества на личность и выражается в пассивном принятии существующего в обществе господствующего мнения, в отсутствии собственной позиции, некритичном следовании любому устоявшемуся образцу, стереотипу. В итоге у человека вырабатывается устойчивая форма угодничества, приспособленчества как удобный и необременительный способ существования в социуме.

Другая важная психологическая особенность личности называется отождествлением. Человеку свойственно думать и чувствовать, ориентируясь на

мнение других, и особенно на общественное мнение, на коллектив, с которым он себя отождествляет и ощущает неразрывную связь.

Идентификация, как утверждали советские социальные психологи, является одним из важнейших признаков коллектива. По их мнению, воспитание работника должно доводиться до такого состояния, когда он перестает мыслить себя вне коллектива. К счастью, такую степень коллективной идентификации наши идеологи реализовать не сумели, им не хватило на это еще 30–35 лет, полная идентификация складывается в течение трех поколений.

Управление социальной сферой жизни общества должно стать приоритетным направлением государственной политики, центральной проблемой федеральных и региональных органов государственной власти. Особая актуальность этой проблемы усугубляется еще и тем, что именно в социальной сфере существует еще немало нерешенных проблем и сложнейших, требующих немедленного решения вопросов и конфликтных ситуаций.

В начале 1990 годов началось необоснованное свертывание основных государственных программ, направленных на защиту важнейших социальных потребностей населения, и их замена негосударственными проектами, направленными якобы на удовлетворение нужд населения. В результате под угрозой срыва оказались такие программы защиты основных прав человека, как гарантированный минимум доходов, продолжительность рабочего дня, охраны здоровья и производственной среды, социального обеспечения, бесплатного образования и здравоохранения, права матери и ребенка, защита от безработицы (по данным социологических опросов 65–70% населения испытывали тревогу по отношению к грядущей безработице).

В 1997 г. зарегистрировано 3 млн. безработных, а с учетом скрытой безработицы — 7 миллионов человек.

Для преодоления наметившегося перекоса в такой важной социальной сфере, как образование, был разработан Федеральный закон «Об образовании», в котором предусматриваются меры для обеспечения более четкого контроля за деятельностью негосударственных вузов, доступности образования для широких

слоев населения и целенаправленности подготовки специалистов. К общим принципам государственного образования необходимо отнести:

- обеспечение приоритета общечеловеческих ценностей и свободного развития личности, формирование патриотизма и уважения к труду, правам и свободам каждого гражданина;
- защиту и всемерное развитие региональных культурных традиций в условиях многонационального государства;
- гарантия доступности образования для всех социальных слоев общества, светский характер образовательного процесса;
- государственный и общественный характер управления образованием, автономность образовательных учреждений при соблюдении ими установленного образовательного стандарта обучения.

Решить проблемы роста благосостояния населения, улучшения условий быта и отдыха можно лишь при обеспечении трудовой занятости и справедливой оплаты труда. Государственной политикой в области занятости и социальной защиты населения руководит Министерство труда и социального развития. Оно разрабатывает и руководит реализацией программ использования трудовых ресурсов, повышения доходов населения, развития социального страхования и пенсионного обеспечения. Основой всех этих программ является Закон «Об основах социального обслуживания населения», принятый в 1995 году.

Актуальность этих проблем очевидна, т.к. за годы перестроечного процесса резко сократилась эффективность производства, уровень жизни населения значительно понизился, реальные доходы населения сократились почти вдвое, возросла дифференциация доходов, возникла массовая безработица, около четверти населения стали иметь доходы ниже прожиточного минимума.

По данным ООН в конце 1990 годов Россия занимала лишь 52 место в мире по индексу развития человеческого потенциала, возросла детская смертность, сократилась продолжительность жизни. По данным Всемирного банка, валовой национальный продукт России в расчете на душу населения крайне низок (4500 долл.). Для сравнения: в США — 28020 долл., в Норвегии и Исландии — 20000 долл.

Проведенные социальные исследования, их анализ и прогнозы чрезвычайно серьезны. Например, в России на 100 мужчин в возрасте 60 лет и старше приходится 224 женщин, на 20 одиноких мужчин — 58 одиноких женщин (а в Китае на 100 мужчин — только 107 женщин). Если в 1990 г. средняя продолжительность жизни женщин составляла 74 года, то уже через год, в 1991 году, она была уже равна только 71,1 года. В развитых странах разница между продолжительностью жизни женщин и мужчин составляет 5–6 лет, в России от 12 до 14 лет. И делается обоснованно горький вывод: Россия превращается в страну пожилых одиноких женщин.

На этом мрачном фоне объективных фактов о социальной и экономической ситуации в стране особенно очевидной становится актуальность проблемы повышения эффективности наиболее острых, важнейших социальных программ, надежных методов их реализации и оптимальном использовании материальных, финансовых и трудовых ресурсов. Президенту и правительству страны предстоит решить множество сложных задач по улучшению материального положения, условий жизни и демографической ситуации в стране и обеспечению реальной социальной защите населения. Именно эти проблемы составляют существо основных направлений социальной государственной программы на ближайшие годы.

7.2. Регулирование занятости населения

Вполне очевидно, что при кризисной ситуации в обществе на первый план были выдвинуты меры социальной защиты населения России. Объективно анализируя действия правительства, нельзя не признать, что за последние годы приняты энергичные меры по защите необеспеченных слоев населения, пенсионеров, ветеранов и инвалидов. На эти цели постоянно увеличиваются дотации по мере возможностей государственного бюджета.

Но защитные функции государственного управления не могут служить панацеей от всевозможных проявлений экономического кризиса, тем более от такого грозного социально-экономического явления, как безработица. Ведь взрослое население России знало о безработице лишь как о характерной особенности капиталистической формы производства, когда часть активного населения не может применить свои

силы и знания в общественно полезном труде. И людям было трудно поверить, что и им предстоит оказаться в столь сложной жизненной ситуации.

Расчетные показатели и анализ динамики развития безработицы показывают, что ее уровень перешел критический порог и достиг к середине 1999 года 14,2% (уровень безработицы выше 10% определяет ее как массовую). Дополнительно к этому высокому уровню безработицы необходимо учитывать и 10% населения, работающего в режиме неполной занятости. Изменившиеся в стране социальные условия ведут к увеличению числа людей, отчужденных от общества, не принимающих его правил, которые социологи объединяют общим названием «маргинальные слои». Для этих людей характерна крайняя степень бедности, утрата связей с обществом, неумение, а иногда и нежелание адаптироваться к новым условиям, что в итоге приводит к серьезным нарушениям психического состояния.

Уровень безработицы остается столь высоким из-за глубокого заблуждения многих современных работодателей, считающих, что оптимальный возраст работников лежит в пределах 25–35 лет и отказывающих в приеме на работу лицам более старшего возраста. Однако многочисленные социологические исследования убедительно свидетельствуют, что максимальная эффективность труда достигается лишь в возрасте около 45 лет (В.А. Ядов, «Социологическое исследование»). Более того, из-за низкой мотивации, дефицита социальной и профессиональной ответственности именно среди молодежи более часты нарушения трудовой дисциплины и высок уровень производственного брака.

Нарушителей дисциплины среди 30-летних в два раза больше, чем среди 40-летних; в группе 25–30-летних брак допускал каждый десятый, а в группе 40–45-летних — практически никто.

Часто руководители отказывают в приеме на работу молодым замужним женщинам, опасаясь потери рабочего времени из-за родов и ухода за детьми. Несправедливость такой дискриминации женщин со всеми вытекающими из нее тяжелыми социальными и демографическими последствиями очевидна.

Безработица, отсутствие информации у значительных масс населения о результатах своего труда, потеря убедительных мотиваций и стимулов порождают действия, неадекватные реальной обстановке, возникновение патологических

мотивов поведения, высвобождают низменные инстинкты, развивают агрессивные тенденции, формируют иррациональное мировоззрение. Не имея возможности изменить окружающий мир или приспособиться к нему, люди меняют свой внутренний мир, уходят от реальной жизненной ситуации, становятся алкоголиками, наркоманами или психически больными. Все это еще раз подчеркивает особую важность социальных вопросов, которые ставит жизнь перед государственным управлением.

Важнейшим, а может быть, и единственно реальным методом решения многих социальных проблем общества является повышение занятости, вовлечение возможного большей части населения в различные сферы производства при постоянном росте производительности труда. Развитие производства, улучшение показателей экономического развития служат основой роста доходов населения и расширения налоговой базы. Все это позволит государству оказывать более существенную помощь безработным и малоимущим.

По данным Баварского центра «Восток — Запад» в бывших социалистических странах активно развивается предприятия малого и среднего бизнеса. В Польше 93% из всех зарегистрированных предприятий относятся к этой категории, в Болгарии — 96%, в Румынии — 98%. К 1999 году на российских предприятиях малого и среднего бизнеса работало около 14 млн. человек.

Одновременно с этими положительными тенденциями в экономике в 90-е годы значительно вырос неофициальный сектор, т. е. теневая экономика. Многие предприятия стараются избежать уплаты высоких налогов и государственного контроля за их деятельностью, чтобы увеличить собственные доходы и недорого использовать рабочую силу.

Те же источники указывают, что к 1998 году доля теневой экономики составила в ряде стран Восточной Европы 26%, а в странах СНГ 43%. Существование теневого сектора экономики существенно сокращает поступления в государственную казну и увеличивают утечку капитала.

Депрессивное состояние современной экономики страны вызвало своеобразную защитную реакцию населения — появилось понятие неформальной занятости: мелкая торговля с рук, многочисленные торговые палатки, «челноки» и т.п. По данным Минтруда России, этой деятельностью, временами граничащей с криминалом, занято от 10 до 40 млн. человек! Неформальная занятость характеризуется низкой оплатой труда при неудовлетворительных условиях трудовой деятельности и отсутствием каких-либо социальных гарантий.

В 2002 году государство изыскало возможность существенно увеличить пенсионные выплаты и поднять размеры пособий на содержание детей, почти вдвое увеличить зарплату учителям, медицинским работникам и военнослужащим, продолжить выполнение программы по улучшению жилищных условий некоторым категориям населения. Осуществляется программа государственного регулирования рынка труда.

Однако переход к рыночной экономике требует не только реализации государственной социальной программы, но и коренного изменения отношения самих граждан страны к своей трудовой деятельности и их адаптации к новым экономическим условиям. Необходимо всячески стимулировать предпринимательскую деятельность, трудовую инициативу, пропагандировать важность, понимание личной ответственности граждан за свое материальное благополучие. Успешное продвижение общества по пути рыночной экономики позволит в итоге сократить влияние государства на регулирование материальных условий жизни населения.

В новых экономических условиях современной России обострилась конкурентная борьба не только между предприятиями, но и между людьми на рабочих местах. Сейчас есть тысячи образованных и честлюбивых специалистов, готовых работать лучше своих потенциальных соперников, и каждый должен четко понимать свою новую задачу — поддержание своей индивидуальной конкурентоспособности. Каждый должен искать и стараться применить на своем рабочем месте новые приемы, новые идеи и новые технологии, иначе вас могут заменить другим, более инициативным и компетентным.

Несомненно, что и в далекой перспективе государство будет проводить в жизнь свою социальную политику в области законотворчества, стандартизации,

инновационного менеджмента, потребительского бюджета и, наконец, государственных гарантий. Конституция РФ предусматривает право каждого гражданина выбирать определенный род деятельности, свою профессию, и обязанностью государства является создание условий, при которых возможно более полно будет реализовано это право.

Национальное богатство страны (вся ее инфраструктура, недра, земля) является основой государственных социальных гарантий и его рациональное использование контролируется государственными структурами. Оплата права использования этого народного достояния предприятиями и частными лицами формирует фонды социального развития. За счет этих источников финансируются (они составляют около 18% ВВП) основные социальные программы, причем эти финансовые средства защищены в законодательном порядке и не подлежат секвестру.

Занятость населения, реализация конституционного права на труд возможны лишь при социальном партнерстве трудящихся и работодателей, между гражданами страны и государственной властью. Правовым актом, устанавливающим и регулирующим социальное партнерство, является трехстороннее Генеральное соглашение между Правительством, общероссийскими профсоюзами и работодателями. В соответствии с этим основным документом создаются отраслевые и региональные соглашения, в которых определяются такие важные показатели трудовой деятельности населения, как условия и оплата труда, социальные гарантии и льготы.

Контроль за соблюдением правил по охране труда и соблюдением трудового законодательства обеспечивает Федеральная инспекция при Министерстве труда и социального развития. Деятельность этой инспекции особенно важна для тех предприятий, где для технологических процессов характерны повышенная опасность и тяжелые, иногда и вредные для жизни персонала производственные условия. Другим направлением деятельности инспекции по труду является защита трудящихся от незаконных действий должностных лиц вплоть до наложения на виновных денежных штрафов и даже приостановки работы предприятия.

Одним из наиболее эффективных методов реализации права граждан на труд является организация государственного фонда занятости, который формируется за

счет обязательных страховых взносов предприятий. Денежные средства фонда занятости распределяются в основном между регионами со сложной ситуацией на рынке труда; расходование средств фонда на конец 90-х годов имело следующую структуру, в % [63]:

- реализация программ материальной поддержки безработных — 47,0;
- создание рабочих мест и организация общественных работ — 21,1;
- профессиональное обучение безработных — 17,44;
- содержание службы занятости — 9,04;
- прочие — 5,5.

Эти данные наглядно показывают, что основной статьей расходов фонда занятости является выплата пособий по безработице, что еще раз доказывает важность и неотложность решения проблем регулирования занятости населения.

7.3. Проблемы социальной защиты населения

Бесспорно, что высшей целью любого государства является благо народа, его достойное духовное и материальное положение, социальная защищенность людей от любых превратностей судьбы.

Адам Смит дал в свое время простую и ясную рекомендацию — «для того, чтобы поднять государство с самой низкой ступени варварства до высшей ступени благосостояния, нужны лишь мир, легкие налоги и терпимость в управлении».

И органы государственной власти должны знать важнейшие нерешенные социально-экономические проблемы общества и уметь концентрировать силы государства, весь его интеллектуальный и материальный потенциал на решении этих первоочередных задач на любых структурных уровнях, в городах и сельской местности, в крупных промышленных корпорациях и на предприятиях малого бизнеса.

Анализ результатов государственной системы непрерывного наблюдения за развитием социально-экономических процессов в стране позволяет определять основные зоны негативных тенденций и предупреждать их опасное развитие. Изучение опыта ряда зарубежных стран и международных правовых норм и Всероссийский мониторинг позволили в 1995 году разработать и принять Закон «Об основах социального обслуживания населения», установивший единые принципы и единую технологию социальной защиты населения. В развитие принятого закона были разработаны государственные стандарты социального обслуживания.

Основой социального стандарта служат действующие нормативные акты о размерах прожиточного минимума, потребительской корзины и другие показатели, обеспечивающие минимальные потребности и основные конституционные права граждан в социальной сфере. В состав потребительской корзины входят более 30 видов основных продовольственных продуктов, около 80 непродовольственных товаров и стоимость важнейших коммунально-бытовых услуг. Региональные органы власти и руководство местного самоуправления имеют право производить дополнительные социальные выплаты за счет своих бюджетных средств. Соотношение между величиной прожиточного минимума и минимальной оплатой труда (как и с размером пенсии по старости) определяется ежегодно федеральным бюджетом.

Инфляционные процессы, снижение покупательной способности рубля провоцируют удорожание прожиточного минимума. В 1998 году его стоимость увеличилась на 88% (в 2,5 раза больше, чем в 1996 году), если в 1990 году соотношение между прожиточным минимумом и минимальной зарплатой определялось как 1 : 1, то в 1998 — 9,5 : 1 [63]. Для сравнения: в США семья из 4 человек считается бедной, если ее годовой доход не более 16,6 тыс. долл., — в Москве годовой доход такой семьи составляет всего лишь 4,7 тыс. долларов. В России количество людей, имеющих доходы ниже прожиточного уровня, по состоянию на 1999 год составило 37,7%.

Тревожной осенью 1998 г., когда нашу страну охватил жестокий политический и экономический кризис, можно было наблюдать парадоксальную связь между ценой на товар и спросом на него. Когда резко выросли цены на все товары, в том числе и

на товары повседневного спроса (хлеб, крупы, сахар, картофель и т.п.), логично было ожидать падения покупательского спроса. Фактически же произошло обратное — несмотря на значительное повышение цен, спрос на продукты значительно вырос. Это явление было уже ранее исследовано (эффект Гиффена) и объясняется оно весьма просто: население, особенно из необеспеченных слоев, вынуждено отказаться от более дорогих продуктов (колбасы, мясо) и компенсировать это увеличением покупок более дешевых продуктов.

Следует напомнить, что в соответствии с Декларацией прав и свобод человека, принятой ООН в 1991 году, пенсии и пособия должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.

Государственное управление социальной сферой в России имеет свои существенные и весьма специфические особенности: обширная территория с различными климатическими зонами, многонациональный состав населения, существенная разница в условиях жизни города и деревни, культурные и социальные традиции и т.д.

Решение одной из проблем — ликвидация различий между городом и деревней, постоянно декларировалось советской властью, но она так и не была решена. Более того, с каждым годом проблема урбанизации жизни значительной части населения страны становится все более острой. Урбанизация (от лат. *urbanus* — город), т.е. процесс повышения роли городов в развитии общества, характерна практически для всех крупных государств мира. Притягательность городов для сельского населения объясняется более полным удовлетворением культурных и жилищно-коммунальных потребностей, наличием учебных заведений, большими возможностями организации досуга и трудоустройства. Однако в большинстве городов далеко не полностью решены социальные и градостроительные проблемы, заметна разница в уровне жизни крупных, старых городов и созданных в последние десятилетия.

В молодых городах Сибири на одного жителя приходится на 8–10% меньше жилой площади, чем в среднем на горожанина России, обеспеченность предприятиями общественного питания, больницами, учебными заведениями ниже средних показателей на 25–40%.

За время советской власти было образовано порядка полутора тысяч новых городов, для многих из них характерна тенденция постоянного укрупнения (более 60 городов имеют население более 500 тыс. человек, из них около 30 имеют более 1 млн. жителей). В современной России сформировались крупные агломерации — московская, петербургская, донецкая, ростовская, уральская, для которых характерны принципиально новые социальные проблемы. Предпосылками урбанизации являются не только рост в городах количества промышленных предприятий, но и развитие их социально-культурных и политических функций.

Экономический кризис в сельской местности, где к 2000 году проживало порядка 35 млн. человек, или около четверти всего населения страны, неудовлетворенность результатами своего труда и условиями жизни усилили процесс миграции населения. Переселение сельских жителей в города характерно в первую очередь для центральной части России, Севера и Сибири.

Однако за последние годы Правительство РФ делает немало для повышения уровня жизни и социальной защиты населения. Принятые нормативные акты четко определили порядок социального обслуживания граждан, которые в силу каких-либо причин (инвалидность, старость, безработица и т.п.) попали в сложную жизненную ситуацию. Государственные социальные стандарты содержат требования к качеству услуг, их гарантированный перечень и объем, к методике их оказания в домашних или стационарных условиях. Эти услуги могут быть бесплатными для граждан, не способных к самообслуживанию, и если их доход ниже прожиточного минимума, или платными на основе заключаемых договоров в соответствии с действующими тарифами.

Данные статистики показывают, что доля малообеспеченных многодетных семей составляет 50%, среди молодежных семей — более 60%. Именно они, так же как пенсионеры и инвалиды, являются основными объектами социальной поддержки в виде пособий, компенсаций и других выплат. Необходимая помощь неблагополучным семьям и социальная работа с детьми осуществляются в соответствии с федеральной целевой программой «Развитие социального обслуживания семьи и детей» и президентской программой «Дети России» (для

детей-инвалидов и сирот, детей Чернобыля, Севера, беженцев, вынужденных переселенцев и ряда других категорий).

Особого внимания и социальной поддержки требуют инвалиды, особенно в части обеспечения их равными с другими гражданами политическими, трудовыми и экономическими правами. Социальная защита инвалидов требует постоянного совершенствования своих методов, дополнительных инвестиций и внедрения новой реабилитационной техники, учреждений медико-социальной экспертизы с ориентацией на опыт передовых стран и нормы международного права.

Правительство РФ уже несколько лет реализует программу по социальной защите пенсионеров. Регулярно проводится индексация, государство постоянно увеличивает размеры пенсий, создаются благоприятные условия для роста пенсионных накоплений. Но несмотря на все эти мероприятия, материальное положение пенсионеров все еще явно неудовлетворительно, что служит основанием для многочисленных жалоб и акций протеста.

Например, пенсионные накопления на душу населения составляют (в долларах США): в США — 36881, Великобритании — 33383, Японии — 14087, Австралии — 13900, Германии — 1829, Италии — 1207, Франции 1083, а в России только 160 (данные Минтруда РФ на 1-й квартал 2002 года).

Трудовая деятельность инвалидов защищена правовыми актами государства. В частности, установлена квота для приема на работу инвалидов в зависимости от среднесписочной численности работников предприятия (не менее 3%), специально оснащаются рабочие места инвалидов, создаются пешеходные переходы, улучшаются условия и безопасность их труда.

Между тем существует ряд нерешенных проблем социальной защиты и в первую очередь — создание единой и четко определенной правовой базы. В настоящее время действует более тысячи нормативных актов для 200 категорий граждан, на различные выплаты и льготы могут претендовать около 100 млн. граждан [63], хотя работа в этом направлении ведется постоянно. Требуют совершенствования системы социального страхования, выполнения гарантий

государства по своевременной выплате пособий и пенсий. Единую политику в области труда и социальной защиты населения обеспечивает Министерство труда и социального развития (Минтруд России), которое наделено правом принятия постановлений по всем вопросам, входящим в его компетенцию.

7.4. Развитие форм общественного самоуправления

История Государства Российского свидетельствует о важности для страны различных форм местного самоуправления, будь это городское вече, казачий круг, земство или сельсовет. Успехи создания действительно демократического государства с федеральным устройством во многом зависят от эффективности действия системы самоуправления, т.к. структура государства как единой системы состоит из тысяч структурных элементов, каждый из которых во многом автономен и решает свои, лишь ему понятные во всей полноте задачи. Единство органа и объекта управления — важнейший признак самоуправления, и с этих позиций само человечество является самоуправляемым объектом.

И государственные органы власти современной России обоснованно развивают эту традицию как важную, если не важнейшую составляющую правового гражданского общества. Федеральные органы постепенно передают часть своих полномочий мэриям крупных городов, городским и сельским муниципальным структурам, префектурам и комитетам самоуправления. Итогом этого объективно необходимого процесса должна стать действительная демократизация общества, которая обеспечит активное, реальное участие населения в управлении государством. Эти важные вопросы развития страны нашли отражение в принятом 1 сентября 1995 года Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Именно об этом говорил В. В. Путин в своем обращении к Федеральному Собранию (2001 г.): «Первая задача — это определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции. Разграничение федеральными законами, хочу это особо подчеркнуть, именно федеральными законами и прежде всего федеральными законами, предметов

ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления. Сегодня это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где — субъектов Федерации. Иначе эта ситуация будет порождать споры, будет использоваться противниками курса на укрепление самой Федерации».

Социально-политическая роль местного самоуправления и его основная цель состоит в подъеме благосостояния народа, улучшении качества его жизни. Только этот путь позволит повысить деловую активность населения, реализовать его законное право владеть и пользоваться муниципальной собственностью, что приведет в конечном итоге к росту уровня жизни людей. И, наконец, общественное самоуправление — это та сила, которая может противостоять бюрократии и злоупотреблениям центральных государственных структур.

Справедливо говорил американский ученый и общественный деятель А. Клевленд: «Согласно Фрэнсису Бэкону, знание — это сила... Таким образом, с распространением знаний все большее количество индивидов получает власть. В большинстве случаев ни отдельные личности, ни корпорации, ни правительство ничего не могут с этим поделать; это неотвратимое последствие создания посредством образования обществ с миллионами людей, обладающими знаниями».

Похожие лозунги провозглашались и с трибун в 1917 году: «Вся власть — народу!», актуальны эти идеи и сегодня.

Общественное самоуправление реализует один из важнейших современных управленческих принципов — принцип оптимизации управления, который определяет и обосновывает разумные пределы централизации и децентрализации. Делегирование полномочий, т.е. передача части управленческих функций с высших иерархических уровней на более низкие — процесс деликатный, требующий опыта и мастерства от высших руководителей и подготовленности исполнителей к расширению своих функций. Решения органов местного самоуправления ни в коем случае не должны противоречить общегосударственным интересам, должны быть направлены на обеспечение территориальной целостности, сохранение общих политических и экономических интересов страны.

Полезно напомнить, что метод делегирования полномочий является основой европейской концепции руководства в условиях рыночной экономики, известной как гарцбургская модель управления (этот метод был позже эффективно использован и в Японии — система Line production). Американская практика также широко применяет метод единства команды, при котором децентрализация управления сочетается с формально закрепленными правами и ответственностью исполнителей на каждом иерархическом уровне.

Муниципальные, местные органы управления обязаны выполнять весь спектр необходимых общественных задач. Несмотря на обширный круг этих задач, все они могут быть объединены в пять основных комплексов: культура и образование, здравоохранение, социальное обеспечение, городская инфраструктура и экология.

Духовное развитие общества, образование и культура — этот важнейший комплекс задач является одновременно и наиболее отстающим по своим основным показателям и требующим особо внимания, особенно в сельской местности и в небольших городах. В первую очередь имеются в виду детские сады и ясли, общеобразовательные школы, специализированные профессиональные колледжи, библиотеки, музеи, учреждения культуры и досуга.

Система здравоохранения охватывает поликлиники и больницы, включая и негосударственные учреждения этого профиля, санатории, детские оздоровительные учреждения, дома отдыха, туристические центры и базы.

Социальное обеспечение включает в себя комплекс задач по уходу за инвалидами и престарелыми, муниципальную помощь на дому, поддержку малоимущих и многодетных семей, содержание домов для престарелых, специализированных больниц и клиник, детских домов и хосписов.

Задачи городской инфраструктуры: содержание улиц, парков, скверов, обеспечение бесперебойной работы системы инженерных сетей, работу общественного транспорта, уборку и утилизацию мусора и т.п.

Контроль за сохранением окружающей среды, землеустройство, надзор за строительной деятельностью, очистка промышленных стоков и контроль за состоянием атмосферы — этот далеко не полный состав экологических задач входит в компетенцию органов местного самоуправления.

Необходимость постепенного, поэтапного расширения функций органов местного самоуправления объясняет медленные темпы внедрения программ передачи некоторых властных полномочий с федерального на региональный и местные уровни, а также объясняет причины срыва выполнения этих программ, если подготовительные (правовые, организационные, финансовые) вопросы не были решены предварительно или решены не в полном объеме. Передача органам местного самоуправления отдельных полномочий должна в обязательном порядке сопровождаться и передачей им соответствующих финансовых и материально-технических средств.

Если социальные и экономические вопросы решаются на местах, без вмешательства вышестоящих органов, то кроме большей уверенности в правильности принимаемых решений всегда создается и атмосфера высокой активности граждан, политической и социальной стабильности общества. Важно, что анализ возникшей ситуации и принятие управленческого решения осуществляются в соответствии с местными национальными, культурными и религиозными традициями.

Процедуры, методы и формы волеизъявления граждан на низовом уровне, являющиеся основой, фундаментом общества, определены правовыми нормами государства, важнейшими из которых является федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие законы, принятые в субъектах РФ. Решение сложных, межрегиональных и спорных вопросов осуществляется в Совете по местному самоуправлению при Президенте РФ. Проблемы законотворчества по этому направлению государственного управления решает Государственная Дума РФ. В Правительстве РФ вопросы становления местного самоуправления концентрируются в Департаменте региональной и национальной политики.

Инструментами прямого выражения воли и желаний граждан могут быть не только их обращения в местные органы власти, но и проведение выборов и референдумов. Однако следует отметить, что для правовой базы местного самоуправления характерна существенная неопределенность, противоречащая в некоторых случаях федеральному законодательству.

Городские и сельские органы власти имеют право самостоятельно решать вопросы, входящие в их компетентность, т.е. реализуют такой объем полномочий,

который они в состоянии выполнить. Важнейшими из них обычно бывают вопросы управления муниципальной собственностью, формирования и выполнения местного бюджета (вплоть до выпуска ценных бумаг), налоговой политики, охраны общественного порядка, правил использования земель. Для этого создаются различные комитеты (имущественные, земельные, по инвестиционной политике) и отделы цен, тарифов, налогов, труда и занятости и т.п.

По данным статистики, в России к 1997 году зарегистрировано около 13,5 тыс. муниципальных образований, в состав которых входит около 600 городов, 800 поселков, 14 станиц, 16,5 района и более 10 тысяч сельских советов и волостей. По прогнозам Миннауки, к 2002 году общее количество муниципальных образований в России достигнет 22000.

Каждое структурное образование самостоятельно определяет свои формы и методы управления и не всегда эти методы оптимальны, особенно на стыках регион — район. Неслучайно губернатор Ярославской области А. Лисицин удрученно замечает: «Губернатор может местному самоуправлению только «что-то рекомендовать», т.к. органы местного самоуправления имеют право не выполнять решения губернатора».

Организация и практическая деятельность органов местного самоуправления исходит из реализации следующих основных принципов:

- право населения выбирать состав местных органов власти на демократической основе и требовать от них периодическую отчетность о результатах деятельности;
- местным органам власти гарантирована свобода самоуправления в установленных рамках их компетентности;
- деятельность органов самоуправления подкрепляется автономным муниципальным бюджетом и правом административного контроля на подведомственной им территории;
- местные органы общественного самоуправления обязаны обеспечить максимальную гласность и привлечение населения к подготовке и принятию решений по всем основным вопросам местного значения;

– общественное самоуправление обязано обеспечивать все формы социальной защиты населения.

При всей самостоятельности органов местного самоуправления государство берет на себя решение проблем становления и развития региональной рыночной экономики, выполнение исследований в области социально-экономического мониторинга и разработки комплексных программ по развитию местной инфраструктуры. Для обеспечения планового регулирования и решения неотложных задач развития регионов в 1995 году был принят Закон РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Для выполнения этого Закона в муниципальных образованиях страны были разработаны и приняты соответствующие нормативные акты.

Удручающим моментом в деятельности местной администрации является ее пока еще значительный отрыв от основной массы населения. Опрос более тысячи жителей в шести административных структурах Владимирской области показал, что большинство (74,5%) мало знакомы с текущей деятельностью областной и местной администрации, 18,3% ничего об этом не знают, 11,9% ответили, что это их не интересует [71].

Основой дальнейшего развития и внедрения новых форм самоуправления являются организационно-правовые эксперименты в различных регионах России и изучение опыта различных стран мира. Возглавляет эти работы Министерство по делам национальностей и федеральных отношений (эксперименты проводятся в девяти регионах и 17 муниципальных образованиях, и в частности, в Псковской области, в Нижнем Новгороде). В 2002 году должна быть подготовлена новая редакция Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления», в которой более четко и однозначно будут определены полномочия и разграничены функции федеральных и региональных органов государственной власти.

Неоднократно отмечалось, что монополизм в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) не предоставляет гражданам возможность самим делать выбор необходимого набора жилищных и коммунальных услуг, как и исполнителей требований заказчиков. Негативные последствия этого монополизма должны быть

учтены при создании нового федерального закона, проекты которого переданы в 2002 году в Государственную Думу.

Проблемы совершенствования управления и повышения качества услуг в ЖКХ касаются буквально всех слоев населения. Складывается парадоксальная ситуация: постоянно растет стоимость услуг, а качество этих услуг падает. Неоднозначную реакцию у населения вызвало Постановление Правительства г. Москвы о программе развития ЖКХ на 2002–2007 годы и распоряжение мэра Москвы от 27 декабря 2001 года «О предоставлении социальных гарантий по оплате жилищных и коммунальных услуг государственным служащим города Москвы». В отдельных регионах страны возникали столь серьезные, кризисные коммунальные проблемы, что решать их удавалось лишь с помощью Министерства по чрезвычайным ситуациям.

Неотделимы от органов местного самоуправления малые предприятия, развитие которых с 2002 года стало одной из приоритетных задач государственного управления экономикой. Успехи и провалы в деятельности малых и средних предприятий во многом зависят от позиции и степени поддержки их именно местными органами власти. Важность и актуальность проблем малого бизнеса неоднократно подчеркивалась Президентом и Правительством России.

Главное отличие малых предприятий от крупных фирм — большая гибкость и восприимчивость к инновациям, склонность к принятию смелых, иногда и рискованных решений, новаторство, поиск нетривиальных подходов к организации бизнеса. Но малые предприятия особенно чувствительны к произволу чиновников, рэкету, поведению рыночных конкурентов, изменениям в рыночной конъюнктуре, правовой базе и политической стабильности.

Специфичны методы и структура управления, организация сбытовой деятельности и экономические основы малого частного предприятия:

- обоснованная склонность к централизации управления, что объясняется персонифицированным характером отношений между владельцем (обычно он же и главный менеджер) и работниками, необходимостью принятия быстрых управленческих решений и небольшими масштабами производственно-хозяйственной деятельности;

- упрощенная организационная структура управления, компактный и обычно стабильный состав персонала, способствующие гибкости руководства, простоте

контроля и учета, получению объективной и достоверной информации о ходе производственных процессов;

– небольшие масштабы применяемых технологических средств и номенклатуры выпускаемых изделий.

Изучение опыта местного самоуправления в европейских странах показывает значительное разнообразие применяемых форм и методов.

Так, в Италии 26 автономных областей обладают правом принятия законов областного значения (нечто подобное наблюдается и в штатах США), во Франции, разделенной на 26 регионов и 95 департаментов, низовым органом самоуправления является городская или сельская коммуна, которые обладают статусом самоуправляющихся территорий со своими выборными органами — генеральными советами коммун.

Интересно, что все предприятия Франции обязаны утверждать свои социальные планы в органах самоуправления и до их утверждения не имеют право уволить своего работника в связи с изменением профиля работы или изменением организационной структуры.

Важно подчеркнуть, что местное самоуправление способствует укреплению государственности и противостоит такому крайнему проявлению ложного понимания демократизации общества, как региональный сепаратизм. В своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ отметил: «Без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне, есть огромный ресурс общественного контроля за властью. И на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны».

Рассматривая проблемы государственного управления социальной сферой и приводя объективные, но в основном удручающие данные статистического анализа об экономическом положении населения России, нельзя не отметить ряд положительных тенденций в развитии нашего общества. За последние годы уделяется значительное внимание совершенствованию государственного

управления социальной сферой. Государственная, в том числе и региональная политика здесь ориентирована на следующие основные направления:

- создание экономических условий для повышения уровня жизни населения и в первую очередь его наименее обеспеченной части;
- постоянное повышение уровня оплаты труда и пенсионного обеспечения, что в определенной степени компенсирует рост инфляции, адресная социальная поддержка;
- выполнение мероприятий по сокращению уровня безработицы и росту занятости населения, в первую очередь среди молодежи, особенно в сельской местности;
- реализация программы по развитию и государственной поддержке малого бизнеса;
- дальнейшее развитие демократизации общества и системы местного самоуправления;
- социальные гарантии все в большей степени обеспечиваются развитием соответствующей законодательной основы.

Глава 8. Государственное управление народным хозяйством.

8.1. Основные задачи государственного управления производством

Государственное управление производством должно обеспечивать достижение поставленных целей, сохранение и дальнейшее совершенствование производственной базы и поддержание оптимального режима деятельности предприятий. Сфера производственной деятельности общества особенно важна, т.к. именно она создает материальные блага и предметы потребления, успехи или срывы в производственных отраслях народного хозяйства определяют уровень благосостояния граждан страны. Эффективность производства, высокий уровень производительности труда закладывают основы роста национального дохода.

В условиях рыночных отношений деятельность в основных отраслях промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта, связи носят характер предпринимательской деятельности, т.е. осуществляется отдельными гражданами или юридическими лицами с целью получения прибыли. Предпринимательская деятельность возможна лишь при ее государственной регистрации и соблюдении законодательных норм.

Задачи государственного регулирования производственной деятельностью осложняются многими непростыми факторами. В подавляющем большинстве стран мира рыночная экономика формировалась многие столетия, в России же этот процесс был прерван октябрьским переворотом 1917 года. В мире нет опыта перехода от командно-административных методов управления производством к рыночному регулированию за столь короткое время.

Средства производства и основной капитал, накапливаемые в капиталистических странах многими поколениями, в России за последнее десятилетие XX века были присвоены при разделе государственной собственности различными финансово-промышленными группами. Роль аппарата государственного управления при этом не всегда была безупречной, а иногда и граничила с преступлением.

Далеко не все предприниматели используют получаемую прибыль для вложений в развитие технологии, совершенствование технической базы и воспроизводство основных фондов. Техническое состояние оборудования большинства предприятий не отвечает современным требованиям, замена станочного парка, отработавшего свой проектный ресурс, осуществляется крайне медленно. В подавляющем большинстве отраслей народного хозяйства низка производительность труда, т.е. соотношение затраченных ресурсов и количество полученной продукции.

К примеру, в США за последние 100 лет этот важнейший показатель эффективности производственных процессов чрезвычайно стабилен — обеспечивается среднегодовой прирост производительности в размере 2,5%. Этот результат достигается за счет организации трудовых процессов (0,5% прироста), эффективности вложения капитала (0,4%) и эффективного менеджмента (1,6%).

Однако, несмотря на все трудности переходного периода, в итоге предпринимательская деятельность в России получила стартовое развитие, приобрела достаточно четкие очертания и государственное регулирование все более активно влияет на ход этого процесса. За последние годы производство и экономика в целом развиваются весьма высокими темпами, создаются новые рабочие места, растут платежи в бюджет, медленно, но все увеличиваются доходы населения. Государство получило возможность выплачивать свои долги, не прибегая к помощи международных финансовых систем, увеличивать пенсии, среднюю заработную плату и различные пособия.

Можно обоснованно утверждать, что подъем производства, расширение ассортимента товаров и услуг, развитие малого, среднего бизнеса и становление крупных транснациональных компаний смогло состояться лишь при поддержке государства и его активного управления производством. В чем смысл и особенности государственного регулирования и управления наукой, производством, транспортом, оборонным, топливно-энергетическим и агропромышленными комплексами на современном этапе развития страны?

Государство выполняет не только поощрительные меры, всемерно поддерживая все формы предпринимательской деятельности, но обеспечивает также и контроль за легитимностью применяемых во всех сферах производства методов, защиты прав трудящихся и их жизненных интересов.

Производственная деятельность всех отечественных предприятий происходит в условиях быстрых изменений внешней среды и объективный мониторинг этих тенденций, технологических и экономических условий, экономической конъюнктуры, особенно в масштабах международной экономики, по силам лишь государственным структурам. Подавляющее большинство предприятий, включая и крупные, не имеют возможности получать информацию в необходимом объеме для адекватного прогнозирования.

Многие федеральные министерства, научно-исследовательские институты, специальные конструкторские бюро, финансовые структуры, включая Государственный банк, и даже правоохранительные органы постоянно отслеживают

основные факторы изменчивой внешней среды и на основе их анализа разрабатываются необходимые прогнозы и рекомендации.

Долгосрочное прогнозирование и стратегическое планирование позволяют принимать управленческие производственные решения на основе не свершившихся фактов, а на предвидении неизбежных изменений и событий. Столь сложные, многовариантные стратегические решения доступны лишь государственным структурам, действующим под контролем и при финансовой поддержке Правительства РФ.

Не менее сложные проблемы стоят перед государственным управлением межотраслевыми комплексами в условиях диверсификации производства. Зачастую возникает необходимость искать замену отраслевому принципу управления, т.к. ориентация только на одно производственное направление не всегда отвечает требованиям рынка. Диверсификация требует гибкого маневрирования ресурсами, оперативного реагирования на изменения рыночной ситуации, смелой инновационной политики.

Государство держит под своим постоянным контролем процесс глобализации международного бизнеса с его многообещающими достоинствами и настораживающими пороками. Противостоять этим тенденциям мировой промышленной элиты можно лишь путем разработки государственной стратегии работы отечественных предприятий в конкурентной среде. Государственные структуры всемерно поддерживают инновационный менеджмент, наукоемкие технологии, развивают отечественные научные школы и фундаментальную науку, что, как правило, дает в итоге практическую отдачу при использовании полученных результатов в промышленном производстве.

Политика государственного протекционизма в первую очередь распространяется на предприятия малого предпринимательства. Для финансовой поддержки малых предприятий образован специальный фонд, деятельность которого контролируется Государственным комитетом по поддержке и развитию малого предпринимательства (ГКРП России), введена упрощенная система налогообложения, учета и отчетности.

При создании малых предприятий государство законодательно закрепляет за ними право приобретения или найма свободных производственных площадей,

использования на льготных условиях законсервированных станков и оборудования. Эти предприятия могут активизировать структурную перестройку экономики, в определенной степени решить проблему создания рабочих мест и оперативно реагировать на изменения потребительского спроса.

Другой формой управления производственной деятельностью является система антимонопольной политики государства, не позволяющая отдельному производителю занять доминирующую позицию на товарном рынке и преградить другим предприятиям доступ к нему (эти функции выполняет Государственный антимонопольный комитет РФ — ГАК России и Межведомственная комиссия по конкурентной политике). Антимонопольная политика государства реализуется путем создания благоприятных условий для развития малых предприятий и разукрупнения монополизированных фирм, если это позволяют технологические условия.

Мировой опыт показывает, что основой технического прогресса, развития производительных сил и эффективности экономики всегда была наука, включая и ее фундаментальные, теоретические направления. Коммерческие структуры весьма неохотно берут на себя инновационный риск, обоснованно считая, что далеко не все научные разработки могут принести быструю и гарантированную прибыль. Обеспечение научно-технического развития, достижений в его научных и практических аспектах (и как следствие — рост благосостояния граждан страны), формирование и поддержка отечественных научных школ составляют основу государственной научно-технической политики. Правовой и стратегической основой этой государственной доктрины является Закон «О науке и государственной научно-технической политике» и ряд комплексных целевых программ.

Государственное регулирование научно-технической деятельности осуществляет Министерство науки и технологий РФ (Миннауки России) совместно с Российской Академией наук; отраслевая научно-техническая политика обеспечивается органами исполнительной власти совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами. Ограниченность финансовых и материальных ресурсов делает особо актуальными проблемы определения приоритетных направлений научной деятельности, обладающих наибольшей практической ценностью, конкурентоспособностью, новизной технологий и оригинальностью применяемых методов. Основным, проверенным многолетним опытом методом

комплексного выполнения научно-технических разработок в приоритетных направлениях обоснованно считаются федеральные целевые программы

Мировой опыт подтверждает необходимость активного участия государства в определении приоритетных направлений, организации и контроле за исполнением научно-технических разработок. В США, например, 75% НИОКР финансируется государственными структурами.

Отдельные научно-исследовательские программы действуют в оборонной промышленности и, в частности, в области диверсификации изделий и конверсии оборонного комплекса. Предприятия военно-промышленного комплекса, объем производства которых поднимался до двух третей общего промышленного производства СССР, испытывали значительные трудности при их структурной перестройке и переводе на выпуск гражданской продукции и особо нуждаются в государственной поддержке.

Не все промышленные предприятия страны смогли быстро адаптироваться к условиям рыночной экономики. Но предприятия, ориентированные на экспортно-сырьевой рынок (нефть, газ, лес, цветные металлы, алмазы), еще в начале 90-х годов стали получать высокие прибыли, создали собственную финансовую базу и фактически без государственной поддержки смогли освоить свои сегменты мирового рынка (может быть, не всегда считаясь с интересами государства, а иногда действуя и вопреки им!). Именно в этом направлении стали возникать первые современные транснациональные компании (ТНК), успешно развивающиеся и в настоящее время.

Государство последовательно переходит от административных, запретительных мер по отношению к предприятиям, ведущим экспортно-импортные операции, к мерам поощрительным, чаще всего экономического характера.

В значительно более сложном положении оказались некоторые машиностроительные отрасли, авиация, ракетная и космическая техника, атомная промышленность, электроника, легкая и пищевая промышленность. Эти промышленные предприятия, остро нуждающиеся в государственной поддержке, с каждым годом получают ее все более высокими темпами и в постоянно увеличивающихся объемах.

Не менее сложные проблемы, требующие государственного регулирования, имеются и в отраслях транспортной системы страны — автомобильном, морском, речном, воздушном и железнодорожном транспорте. Сложность и значительная протяженность транспортной системы, моральное и техническое старение оборудования, особо высокие требования к безопасности на транспорте, срочная необходимость реконструкции и строительства новых вокзалов, пристаней, аэропортов — вот далеко неполный перечень особенностей и острых проблем транспортного обеспечения народного хозяйства России.

Такие отрасли, как сельскохозяйственное, автомобильное машиностроение, дорожное строительство и, конечно, железнодорожный и водный транспорт, до сих пор не получили нужного для страны развития и нуждаются в серьезной поддержке Минфина и Минэкономики в виде льготных банковских кредитов, снижения тарифов, получения государственных заказов и создания финансово-промышленных групп (ФПК), обеспечивающих экономическую и технологическую интеграцию.

Таким образом, органы федеральной власти, обеспечивающие управление и регулирование сферы материального производства, обязаны выполнять следующие государственные функции:

- проводить мероприятия, направленные на поддержку предпринимательства (развитие рыночной инфраструктуры, формирование нормативно-правовой базы, предоставление гарантий иностранным инвесторам);
- размещать государственные заказы, их финансировать, квотировать, создавать бюджетные и внебюджетные фонды;
- контролировать соблюдение мер безопасности, применять экономические и административные санкции, проводить антимонопольную политику, государственное инспектирование;
- управлять объектами государственной собственности, участвовать в управлении акционерными обществами;
- осуществлять долгосрочное прогнозирование и информационное обеспечение управления;
- разрабатывать государственную научно-техническую политику и контролировать ее выполнение;

– осуществлять внешнеэкономические связи, координировать действия региональных рынков.

Разработкой и реализацией стратегической программы в области промышленности на федеральном уровне руководит Совет по промышленной политике при Правительстве РФ.

8.2. Государственное регулирование экономики

Особая важность государственного регулирования экономики понятна, очевидно, всему взрослому населению России, в памяти которого сохранились события первых лет реформирования народного хозяйства страны.

Тогда останавливались не только отдельные предприятия, но и целые отрасли, капитальные вложения сократились за 1990–1994 годы более чем в три раза.

По данным Высшего Арбитражного Суда России, в 1995 году предприятий, объявленных банкротами и представленных на конкурс для смены профиля производства, было 305, а в 1996 году уже 567. Инфляция ежегодно вытесняла за порог бедности новые миллионы и миллионы людей, постоянно сокращались доходы населения, росла безработица, особенно среди молодежи, работников культуры, образования, науки, сокращалась средняя продолжительность жизни населения.

Угрожающие размеры приобрел нелегальный вывоз валютных средств за рубеж, так называемое бегство капитала (за счет искажения реальной стоимости товаров и услуг в ходе торговых операций, контрабандного вывоза товаров и наличных денег, драгоценностей, предметов коллекционирования и т.п.). По данным исследований [19], масштабы бегства капитала из России за 1992–1995 годы в млрд. долл. иллюстрируются таблицей:

1992	1993	1994	1995
40–46	20–25	29–31	28–29

По данным Всемирного банка, в 1992–1995 годах из России ежегодно вывозилось от 20 до 46 млрд. долларов. Российские экономические эксперты называют еще более внушительные суммы — по их мнению, за указанный период за рубеж было вывезено порядка 600 (!) млрд. долларов (Известия, 24 августа 1996 г.).

И самое страшное — происходила стремительная переоценка нравственных ценностей, девальвировались понятия честности, справедливости, уважения к труду, к семье и близким, росли коррупция и криминализация общества.

Россия, правопреемница СССР, взяла на себя обязательства по выплате внешнего долга, что легло тяжелым бременем на ее экономику. Одновременно с этим, многие государства, входившие ранее в состав СССР, должны России значительные суммы и продолжают наращивать этот долг, получая газ, нефть, древесину по ценам, значительно ниже мировых. Без этой помощи некоторые из новых государств не могли бы существовать, но такая экономическая благотворительность не может существовать бесконечно, и с каждым годом необходимость установления нормальных внешнеэкономических государственных связей становится все более очевидной. Основой для справедливых экономических договоров с ближайшими соседями являются принципы Всемирной торговой организации.

Россия поставляет странам СНГ энергоносителей на сумму, составляющую 2,5% ее валового внутреннего продукта. Помощь стран Запада развивающимся государствам почти в три раза меньше.

Многие негативные тенденции жизни общества удалось в последние годы приостановить, но это не означает, что проблемы управления государственной экономикой потеряли свое значение. Мир стремительно меняется, и на смену старым, уже решенным проблемам приходят новые актуальные вопросы, дать ответы на которые обязано государственное управление.

Главная цель управления экономикой — поддерживать новые, разумные методы хозяйственной деятельности, обоснованные правовые нормы

экономического поведения и подавлять нежелательные, вредные для развития общества экономические и социальные тенденции. Государство обязано защищать национальные экономические интересы, гарантировать равные условия для всех участников трудового процесса, стабильность политической и правовой базы, всемерно способствовать повышению производительности труда и росту уровня жизни населения.

Существуют различные взгляды на роль государства в регулировании экономических процессов, особенно на масштабы, объемы этого регулирования. От концепции английского экономиста Дж. Кейнса, «спасителя капитализма», сторонника государственного регулирования, особенно в кризисных ситуациях, и до мнений одного из основоположников американского либерализма Джефферсона и лауреата Нобелевской премии Ф. Хайека, считавших вредным вмешательство государства в управление рыночной экономикой.

Если Дж. Кейнс писал, что необходим «отбор таких переменных величин, которые поддаются сознательному контролю или управлению со стороны центральных властей в рамках той хозяйственной системы, в которой мы живем», то Джефферсон категорически заявлял, что лучшим является то правительство, которое меньше всего управляет. Ф. Хайек в своей знаменитой книге «Дорога к рабству» утверждал, что общество существует на принципах индивидуализма и что необходима экономическая свобода как «побочный продукт свободы политической».

Возможно, что истина, как это часто бывает, находится в середине между крайностями, в точке компромисса между либерализмом и социалистической плановой экономикой. Однако несомненным является тот факт, что в условиях политического и экономического кризиса, в переходный период, характерный для современной России, возможностями государственного регулирования экономикой пренебрегать нельзя. Хотя бы потому, что государство сегодня играет ведущую роль на рынке и обладает важными контрольными и распределительными функциями.

Шутники уверяют, что пойдет ли Россия по пути реформ или нет, в любом случае это будет единственно правильным решением.

Роль государственного регулирования в современных условиях особенно велика, т.к. его важнейшей функцией является обеспечение экономической безопасности страны во многих значениях этого понятия, включая и защиту граждан от инфляции, криминала, расслоения общества на бедных и очень богатых. Но в первую очередь экономику, да и само существование страны необходимо оберегать от «добрых» и «цивилизованных» соседей, которых нищая, разоренная Россия устраивает больше, чем могучая, независимая и самостоятельная держава.

По сравнению с ведущими мировыми державами в России весьма велики (по многим причинам!) издержки производства промышленной продукции, в середине 90-х годов они были выше, чем в Японии в 2,8 раза, в США — 2,7, в ведущих странах Европы более чем в 2 раза [4].

Страна с колоссальным рыночным потенциалом, богатейшими сырьевыми ресурсами да плюс ко всему не имеющая опыта международных экономических отношений («страна неграмотных менеджеров» — как говорят о нас «доброжелатели») может стать легкой добычей промышленно развитых стран и иностранных корпораций. Поэтому так необходим государственный контроль за использованием стратегических ресурсов и всеми аспектами внешнеторговой деятельности.

К сожалению, экономика страны нуждается в защите и от деятельности собственных крупных частных структур, многие из которых заботятся в первую очередь о максимизации своей прибыли, а не об интересах государства. До сих пор сохраняется крен в сторону топливно-сырьевого комплекса, гарантирующего высокие и быстрые доходы, сложен путь отечественного производителя, особенно малого и среднего, на внешние и внутренние рынки. Либерализация цен, рыночные конкурентные отношения, частная собственность не могут стать панацей от застарелого административного синдрома и оздоровления экономики государства.

Особую тревогу вызывает деятельность предприятий так называемой теневой экономики. Согласно терминологии, предложенной статистическим комитетом ООН в «Голубой книге» (1993 г.), «теневой экономикой» считается разрешенная законом деятельность, прибыль от которой скрывается или приуменьшается с целью уклонения от налогов.

Удручающие данные приводит Госкомстат РФ: в 1995 г. доля «теневой экономики» в ВВП составила 20%, в 1996 г. — 23%, в 1996 г. — около 40%. В промышленности, транспорте и связи доля «теневого» сектора составляет около 10%, а в сельском хозяйстве — 48% (!). Нелегальные доходы от «теневой экономики» в 1996 г. оценивались в сумму 170 трлн. рублей, объем «челночного импорта» доходит до 10 млрд. долл. в год. Эта негативная составляющая отечественной экономики требует экстренного вмешательства органов государственной власти.

В некоторых случаях государство может выступать и как предприниматель. Это необходимо в тех случаях, когда под угрозой находится безопасность страны (вооружение, аэрокосмическая отрасль), как средство борьбы с монополизмом (энергетика, железнодорожный транспорт) и если важно сохранить убыточные, но стратегически важные отрасли или предприятия.

Государство располагает достаточно мощными рычагами воздействия на ход экономических реформ. Среди них следует назвать в первую очередь инвестиционную стратегию, бюджетную, банковскую и налоговую системы, государственные заказы и таможенную политику. Эти методы воздействия на экономику позволяют сосредоточить основные ресурсы на развитии важнейших направлений народного хозяйства, обеспечить быструю окупаемость вложенных средств и избежать опасности диспропорции развития.

На основании долгосрочных прогнозов о перспективности определенных разделов плана стратегического развития отраслей народного хозяйства и изучения международной конъюнктуры в области высоких технологий и создания наукоемких изделий государственные органы формируют решения о государственных инвестиционных вложениях. При участии государства решаются и вопросы привлечения иностранных инвестиций по тематике, представляющей обоюдный

интерес для партнеров. Инвестиционные программы обычно реализуются на конкурсной основе.

Обоснованное, разумное распределение денежных средств для инвестиций формируется фондовым рынком или рынком ценных бумаг (РЦБ). Путем скупки пакетов акций на РЦБ формируются более крупные собственники, и государство является одним из активных участников, эмитентов РЦБ (эмитированный капитал — капитал акционерного общества в акциях, фактически выпущенных на рынок). Наиболее известным индикатором состояния фондового рынка является индекс Доу-Джонса как средняя арифметическая величина движения курсов акций 30 крупнейших промышленных компаний США.

Бюджетное регулирование осуществляется на основе федерального, регионального и местного бюджетов и обеспечивает около половины ВВП. Доходная и расходная составляющие бюджета, их распределение по источникам и потребителям, их структурная сбалансированность являются надежными инструментами бюджетного регулирования. Расходная часть бюджета всегда имеет четкую целевую направленность, приоритетные направления — образование, здравоохранение и за последние годы — укрепление материальной базы вооруженных сил страны.

При формировании налоговой политики необходимо учитывать многие противоречивые факторы. С одной стороны, государству выгодно увеличивать налоговые сборы, т.к. они составляют большую часть бюджета (например, доля налогов в бюджете 1996 г. составляла более 80%). Но при высоких налоговых сборах ухудшается финансовое состояние предприятий-налогоплательщиков, уменьшается прибыль и создаются предпосылки для уклонения от уплаты налогов в полном объеме, т.е. формируются как бы две системы бухгалтерского учета и отчетности, одна для налоговой инспекции и другая — для оценки фактического финансового состояния.

За годы реформ наблюдался рост нормативов налоговых поступлений: в 1990 г. налоги составляли 16% ВВП, в 1995 г. — 21,7%, а если учитывать отчисления в государственные социальные фонды, то 28,7%. Однако эти показатели ниже, чем в США, Японии и некоторых европейских странах, где они составляют около 30% ВВП. В

2001 году решением Правительства РФ налоговые отчисления существенно уменьшились — до 13%, что весьма положительно было встречено большинством предпринимателей (хотя уклонения от уплаты налогов в полном объеме продолжают).

Наметилась явная тенденция увеличения поступлений налогов и сборов в бюджет России: в 1998 году — 524,8 млрд. руб., в 1999 г. — 891,4 млрд., в 2000 г. — 1442,5 млрд., в 2001 г. — 1955,8 млрд. (по данным Министерства РФ по налогам и сборам, опубликованным в 2002 году).

Регулирование экономики осуществляется и с помощью системы государственных заказов, т.е. путем закупок самой различной продукции для федеральных программ систем жизнеобеспечения и безопасности страны. Эти поставки определяются Гражданским кодексом и рядом федеральных законов («О поставке продукции для федеральных государственных нужд», «О государственном оборонном заказе» и др.). Как правило, государственные заказы выдаются предприятиям на конкурсной основе (как и выполнение инвестиционных программ).

Особо ответственна роль государственного управления во внешнеэкономической деятельности, что характерно для большинства стран с развитой рыночной экономикой. Государственная монополия внешней торговли ориентирована на защиту экономических и политических интересов страны, необходимо регулировать, стимулировать, а иногда и ограничивать основные сферы международных экономических связей. Регулирующее воздействие государства на экспортно-импортную политику обеспечивается законодательными мерами и решениями правительства.

В международной торговле государством используются такие методы регулирования, как таможенные тарифы и пошлины, различные нетарифные ограничения, налоги, лицензирование, межгосударственные соглашения и другие методы стимулирования или ограничения экспорта и импорта. Постоянного государственного контроля требуют международные валютные и кредитные отношения, международное движение капитала и трудовых ресурсов, научно-техническое сотрудничество.

Опыт международных экономических отношений определил два основных направления государственной внешнеэкономической политики — протекционизм, т.е. защиту собственной промышленности и сельского хозяйства от конкуренции на внутреннем рынке, и свободная торговля (фритредерство), при которой отменяются ограничения при выдвигании на внутренний рынок импортных товаров и устанавливаются низкие таможенные тарифы. В некоторых случаях применяется и комбинация этих методов.

Таможенный тариф — система ставок, пошлин, по которым взимается плата за провоз товара через государственную границу. Таможенные пошлины подразделяются на экспортные, импортные и транзитные (за транзитный провоз товаров). Пошлины увеличивают стоимость товаров, что в итоге снижает их конкурентоспособность на рынке сбыта. Проводя политику протекционизма, государство устанавливает высокие тарифные пошлины на ввозимые товары, вытесняя их с внутреннего рынка.

Нетарифные ограничения вводятся для сокращения количества (квота) или номенклатуры ввозимых товаров, а иногда вплоть до запрета на ввоз определенной группы товаров (эмбарго). Эти ограничения, как и таможенные пошлины, снижают конкурентное влияние иностранных товаров на рынок сбыта. Иногда количественные ограничения используются для устранения торговых дисбалансов в международной торговле или применяются в качестве ответных мер на дискриминационные действия внешнеторговых партнеров.

В качестве примера можно вновь напомнить о запрете США на вывоз в ряд стран (в том числе и в Россию) высокопроизводительных компьютеров и о квоте на ввоз в США из России стальных конструкций.

Государственная поддержка деятельности транснациональных компаний (ТНК) осуществляется в первую очередь с помощью кредитного (льготные экспортные кредиты, страхование экспортных операций и т.п.) и финансового стимулирования (налоговые льготы, субсидии). Государственные органы оказывают экспортерам информационную поддержку, проводят анализ перспективных рыночных направлений, обеспечивают проведение международных выставок и ярмарок.

Стратегическое регулирование экономики России возложено на Министерство финансов РФ, именно оно планирует и претворяет в жизнь единую бюджетную, налоговую, таможенную и валютную политику страны. Необходимо подчеркнуть, что региональные финорганы не подчиняются Минфину РФ (кроме, естественно, выполнения единых для государства нормативных актов и вопросов единой экономической политики) и являются структурными подразделениями местной администрации.

8.3. Особенности государственного управления топливно-энергетическими агропромышленным комплексам

Рыночная экономика отрицает возможность директивного вмешательства государства во внутреннюю деятельность частных предприятий и акционерных объединений. Но деятельность предприятий топливно-энергетического (ТЭК) и агропромышленного комплекса (АПК) в столь значительной мере определяет эффективность всего народного хозяйства страны, что требует от органов государственной власти постоянного внимания и оперативного контроля за выполнением стратегических программ.

Акционерные общества, компании и предприятия, входящие в ТЭК, обеспечивают более 60% ВВП, около 40% национального дохода и основную часть валютных поступлений в государственную казну. В агропромышленном комплексе России сосредоточено около четверти основных фондов, производится более 30% валового общественного продукта и основная масса товаров широкого потребления, в АПК работает порядка 30% от общей численности работников материальной производственной сферы. Так что внимание, которое постоянно уделяется государством работе предприятий этих комплексов, вполне обосновано.

Развитие ТЭК определяется правительственными программами «Топливо и энергия», разрабатываемыми на различные календарные периоды и состоящими из комплекса подпрограмм, решающих технологические, финансовые, социальные и экологические задачи. Основными задачами ТЭК являются: повышение

эффективности использования топливно-энергетических ресурсов, надежное снабжение потребителей электроэнергией и топливом, стабильный экспорт нефти, газа и электроэнергии, развитие мощностей и сырьевой базы, выполнение экологических требований.

Деятельность предприятий ТЭК находится под постоянным и пристальным контролем государственных органов. Например, нефтяные компании могут действовать лишь в качестве акционерных обществ с частичным или полным закреплением их активов в государственную собственность и при государственном регулировании и контроле процессов добычи, транспортировки и сбыта нефти на основе единых государственных стандартов, нормативов и соблюдении установленных рыночных условий.

Характерными особенностями большинства предприятий ТЭК являются неблагоприятные природно-климатические условия и удаленность предприятий от промышленных и культурных центров (газовая промышленность), тяжелые, опасные условия труда (угольная промышленность), территориальная разобщенность объектов и необходимость освоения новых территорий (газовая промышленность, линии электропередачи). Контроль за деятельностью ТЭК и функции государственного управления комплексом осуществляет Министерство топлива и энергетики Российской Федерации; находящийся в его составе контрольный государственный орган — Госэнергонадзор обеспечивает контроль за энергетической безопасностью государства.

В ходе проведения реформ было создано российское акционерное общество энергетики и электрификации — РАО «ЕЭС России», в уставном капитале которого 40% акций принадлежат государству (в США, Англии, Германии, Италии государство владеет контрольными пакетами акций всех крупных энергетических компаний). Иностранцам принадлежит 22% акций, приобретенных на денежных аукционах.

РАО ЕЭС сформировано по типу холдинговой компании, ей принадлежат контрольные пакеты акций 75 дочерних предприятий, занятых эксплуатацией ГРЭС, ТЭЦ, ГЭС, передающих подстанций и ЛЭП, а также ведают региональными акционерными энергетическими компаниями. Доля РАО «ЕЭС России» в

производстве и распределении электроэнергии составляет около 60% (совместно с дочерними предприятиями), в ее состав входят 74 региональные энергосистемы.

Государственному регулированию подлежат тарифы на электрическую и тепловую энергию, которые устанавливает Федеральная энергетическая комиссия (в регионах эту функцию выполняют региональные комиссии). Целью регулирования является защита интересов потребителей от монополистических тенденций производителей, согласование деятельности производителей и потребителей энергии на конкурентной основе, обеспечение предприятиям права равного доступа на оптовый рынок электроэнергии.

Российское акционерное общество «Газпром» обеспечивает добычу, переработку, транспортировку, частично и распределение 94% всего газа, добываемого в России. По масштабам геологоразведочных, буровых работ и объемам транспортировки газа (включая и экспортные поставки) РАО «Газпром» является самым крупным газоконденсатным предприятием в мире.

Приватизация и акционирование добывающих и газотранспортных предприятий шло при оперативном контроле Правительства РФ поэтапно, при этом государство сохранило и обеспечивает контроль за деятельностью РАО «Газпром». Совет директоров формируется Правительством (в его состав включены и представители органов государственного управления), оно же утвердило Устав и единые государственные правила пользования газом, установлена квота для иностранных участников в уставном капитале, которая не может превышать 9%. Газовые сети высокого и среднего давления, как и сооружения на них, являются федеральной собственностью.

Региональные органы государственной власти осуществляют свои функции управления, устанавливая розничные цены на природный и сжиженный газ с учетом требований социальной защиты населения. Убытки, образующиеся из-за разницы между ценами поставщиков газа и отпускными ценами для нужд населения, покрываются за счет бюджета субъектов Федерации.

Важнейшим источником валютных поступлений является нефтяной комплекс, состоящий из таких крупных акционерных компаний, как «ЛУКОЙЛ», «Юкос», «Славнефть» и ряд других нефтяных и нефтеперерабатывающих предприятий.

Потенциальные возможности комплекса весьма велики, т.к. до сих пор еще не достигнут уровень добычи 80-х годов.

Если в 1987 году было добыто около 600 млн. т, то в 90-е годы объемы добычи нефти значительно сократились (что и следовало ожидать в связи с развалом СССР): в 1992 г. до 394 млн. т, в 1996 г. — 293 млн. т. За последние годы добыча нефти заметно растет, но еще не достигла своего максимального и реально достижимого уровня (любопытное сравнение — в США число перерабатывающих заводов за последние годы сократилось с 370 до 157, но при этом объемы переработки нефти, равные 700 млн. т, сохранились).

Наиболее сложной и противоречивой проблемой добычи и реализации нефти, требующей постоянного государственного контроля, являются ее экспортные поставки. Высокие цены на нефть на мировом рынке делают экспортные поставки более выгодными, чем ее продажа отечественным нефтеперерабатывающим заводам. Без государственного регулирования (утвержденные графики поставки сырой нефти) мог бы возникнуть острый дефицит сырья, что вызвало бы скачок цен на бензин и другие продукты нефтепереработки.

Топливо-энергетический комплекс России существенно дополняется таким надежным и социально значимым энергоносителем, как уголь. Наша страна располагает 40%, но добывает лишь 14% мировых запасов угля. Главные проблемы угольной промышленности — высокий удельный вес капитальных вложений, повышенная опасность горнопроходческих работ и социальные проблемы, вызываемые выработкой запасов угля и закрытием нерентабельных шахт. Решить эти проблемы без участия органов государственного управления практически невозможно.

Работы по охране труда и совершенствованию техники безопасности в угольной промышленности возглавляются Федеральным горным и промышленным надзором, положение о горно-спасательной службе утверждается Правительством РФ, что подчеркивает важность и социальную значимость всех аспектов этих работ.

Государственные бюджетные средства в плановом порядке направляются для освоения новых перспективных месторождений, реконструкции и консервации

старых выработок. Государственная поддержка отрасли осуществляется и за счет дотаций за поставленный уголь, в форме льготных тарифов и кредитов, сокращения таможенных пошлин.

Монопольным потребителем угля является РАО «ЕЭС России» (эта особенность отрасли опять-таки требует контроля и регулирования со стороны органов федеральной власти), а поставщиками продукции — ОАО «Российская угольная компания» («Росуголь»), ассоциация «Ростоппром» и ряд других угледобывающих предприятий.

Особого контроля государственных органов требуют мероприятия, связанные с закрытием нерентабельных шахт. В первую очередь реализуются меры упреждающего характера (создание новых рабочих мест, диверсификация производства, переподготовка кадров и т.п.), а затем и иные меры по социальной защите бывших работников шахт и членов их семей (льготное кредитование и страхование предпринимательской деятельности, внеочередное право на приобретение или аренду производственных помещений ликвидируемых предприятий и т.п.).

Все эти меры требуют значительных бюджетных вложений, однако, как правило, выделенные ассигнования не покрывают нужды бывших работников угольной промышленности, что приводит к массовым митингам, протестам и забастовкам.

Для сравнения: в Англии при закрытии нерентабельных шахт вложения в социальную сферу составляют 90 долл. на 1 т угля, в России на аналогичные цели — не более 6 долларов! [45].

Пожалуй, не будет преувеличением сказать, что из всех отраслей материального производства в современных условиях важнейшим является сельское хозяйство, т.к. проблема удовлетворения потребностей общества в продукции растениеводства и животноводства стоит особенно остро. И неслучайно, что главный вопрос сельского хозяйства — вопрос о земле уже многие годы горячо обсуждается обществом и изучается законодательными и исполнительными органами государственной власти.

Однако именно в агропромышленном комплексе России до сих пор не решены многие проблемы и особенно остро стоят социальные вопросы, ведь почти треть населения страны работает в сельском хозяйстве и перерабатывающих отраслях промышленности. А если учесть садоводство и огородничество (в том числе и парниковое), так развитые среди городских жителей, и личные приусадебные хозяйства, то нерешенные вопросы сельского хозяйства затрагивают почти половину населения страны.

Данные статистики наглядно иллюстрируют обескураживающие тенденции, наблюдаемые в агропромышленном комплексе. Объем валовой сельхозпродукции уменьшился по сравнению с дореформенными годами на треть, более чем в десять раз сократилось количество вносимых удобрений (в 1986–1990 гг. на 1 га пашни вносилось 100–120 кг, в 1996 г. только 10), выпуск продукции пищевой промышленности уменьшился на 60%. Надежды на плодотворные результаты свободной деятельности на собственной земле, на частную инициативу и предприимчивость оправдались не в полной мере.

Иностранная конкуренция выдавливает отечественных сельскохозяйственных производителей с внутреннего рынка. Если ввоз куриных окорочков возрос с 50 тыс. т до 800 тыс. т, то производство отечественных бройлеров на душу населения упало с 8 до 3 кг, поголовье кур сократилось почти в три раза [45]. Катастрофически сократилось поголовье крупного рогатого скота и как следствие производство мясной продукции.

Необходимость государственной поддержки сельского хозяйства была очевидной с самого начала реформ, что нашло отражение в создании Федеральной целевой программы стабилизации и развития агропромышленного комплекса. Целью программы было выполнение комплекса мероприятий, направленных на создание прочной продовольственной основы страны, улучшение снабжения населения продуктами повседневного спроса. Очевидно, что эта цель может быть достигнута лишь при увеличении плодородия земли, племенного животноводства и, главное, при стимулировании труда земледельцев и животноводов. Одними

государственными дотациями (они весьма велики по сравнению с другими отраслями народного хозяйства) нельзя повысить эффективность деятельности АПК.

Государство обеспечивает АПК стабильными федеральными заказами, устанавливает гарантированные закупочные цены, широко применяет авансирование и централизованные инвестиции со льготными сроками окупаемости, компенсирует часть затрат сельскохозяйственных производителей на покупку техники, топлива и других энергоносителей, удобрений, комбикормов и т.д. Реализуется планомерная, последовательная импортная политика путем сокращения закупок за рубежом тех видов сельхозпродукции, которые могут быть произведены в самой России.

Государственное управление АПК обеспечивается Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ с передачей части своих функций региональным министерствам или управлениям (департаментам).

Глава 9. Государственное управление в условиях конфликтных и чрезвычайных ситуаций

9.1. Государственное регулирование при конфликтных ситуациях в обществе

Конфликт (от лат. *conflictus* — столкновение) — это столкновение противоположных позиций, мнений, оценок и идей, которое люди пытаются разрешить с помощью убеждений или агрессивных действий. Конфликт возникает, когда в социуме или между государствами появляются противоположные, взаимоисключающие цели и когда люди пытаются достичь своих целей в ущерб или за счет других. Основой любого конфликта являются накопившиеся противоречия, объективные или субъективные, реальные или иллюзорные. Достаточно

незначительного повода — и конфликт может вспыхнуть. Развитие конфликта происходит по такой схеме:

Конфликтная ситуация + Повод = Конфликт

Конфликтные ситуации всегда тлеют в обществе. На бытовом уровне часто общество делится на две части: «мы» (естественно, хорошие) и «они», плохие, чужие, враги. Причиной крупных региональных конфликтов могут быть различия идеологий, мировоззренческих концепций, экономических интересов, амбиции лидеров, религиозные, расовые и национальные предрассудки. На межгосударственном уровне — борьба за рынки сбыта, сырьевые ресурсы, территориальные и колониальные притязания.

Социологические исследования в области конфликтологии дают неожиданные и удручающие результаты — во время внутренних, региональных конфликтов погибших бывает больше, чем в войнах между государствами, на один международный конфликт приходится порядка 30 внутренних. А т.к. по классификации ООН к вооруженным конфликтам относятся только те, в ходе которых убито или ранено не менее тысячи человек, то в эту печальную статистику не попадают конфликты, в которых пострадали десятки и сотни человек.

Конфликт неразборчив в выборе повода для своего начала, от хрестоматийного убийства эрцгерцога Фердинанда в Сараево и до религиозных разногласий (христиане — католики и христиане — протестанты в Ирландии). Часто конфликт начинается с преднамеренной, иногда и тщательно спланированной акции, провокации, большой или малой лжи, цель которой — активизировать конфликтную ситуацию.

Реакция на обстоятельства и развитие конфликта его участников имеет одну общую черту: каждая сторона считает себя правой, оправдывает свои поступки, и если даже приводятся аргументы в пользу якобы оппонента, то лишь с целью демонстрации непредвзятости, что еще более убедительно подчеркивает их правоту.

Не каждый конфликт содержит в себе только разрушительные, деструктивные начала, иногда конфликт возникает как форма протеста против устаревших, несправедливых отношений, норм и законов, и в итоге разрешения конфликта общество переходит на более высокую, более справедливую и гуманную ступень своего развития.

Наиболее распространенной в обществе формой конфликта является социальный конфликт как форма протеста общества против ущемления прав и свобод, тяжелого материального положения, массовых увольнений, коррумпированности чиновников и т.п. Всем памятли «сидения на рельсах», митинги шахтеров у Белого дома в Москве, забастовки водителей автотранспорта и авиадиспетчеров в Европе. И подавляющее большинство этих социальных конфликтов было обосновано, особенно в первые годы экономических реформ в России, когда особо остро вставали проблемы между работниками и работодателями, между большинством населения и властью, принимавшей непопулярные решения.

В первые годы преобразований в России участились конфликтные ситуации, связанные с приватизацией предприятий, сменой руководства при переходе прав собственности на предприятие. Новые владельцы мало думали о правах работающих, не решали их социальных и экономических проблем, а деятельность профсоюзных организаций была фактически парализована.

Сильным нравственным ударом по трудящимся стала девальвация отношения общества к честному, добросовестному труду, к его престижу. Хищническое разграбление народного достояния, рост количества и активности криминальных структур при бессилии власти подорвали доверие народа к представителям и органам государственной службы.

Опросы населения показали, что недовольны соблюдением социальных прав граждан 81% опрошенных, негативно оценили состояние управления экономикой 71%, негативно оценили политическую обстановку в стране 68%, а 85% опрошенных заявили о кризисе системы управления.

Столь низкий уровень доверия народа к органам милиции весьма настораживает, т.к. именно милиция должна обеспечивать правопорядок при возникновении конфликтных ситуаций, быть надежным защитником интересов и прав граждан.

Следует особо подчеркнуть, что если чрезвычайные ситуации природного и техногенного происхождения могут существенно сокращать ресурсный потенциал страны, то конфликтные ситуации в обществе угрожают самому социальному

устройству, безопасности и даже целостности государства. Однако если природные катаклизмы практически трудно, а иногда и невозможно прогнозировать, то противоречия в обществе, кризисную ситуацию можно и должно прогнозировать и всеми мерами предотвращать ее. Различные государственные структуры регулярно информируют Правительство о состоянии социальной и экономической безопасности страны, а в особых случаях могут и давать обоснования о необходимости введения режима чрезвычайного положения.

Поэтому государство обязано не только адекватно и справедливо реагировать на конфликтные ситуации, но всеми мерами предупреждать их. Невольно вспоминается первая заповедь пожарников — пожар легче предупредить, чем потушить. Мастерство руководителя, искусство управления состоит в том, чтобы определить ту пороговую стадию конфликта, за которой процесс может стать неуправляемым, и принять необходимые меры на предконфликтной стадии. Таким образом, можно предупредить конфликт или предотвратить его разрастание, уменьшить его негативные последствия.

Уместно напомнить основные концепции теории систем (А.А. Богданов, Л. фон Берталанфи, П.К. Анохин), имеющие прямое отношение к конфликтологии и предлагающие разумные рекомендации по оптимизации системного управления.

Государство, являющееся большой, открытой системой, действует в сложной и динамичной окружающей среде, и его выживание обеспечивается упрощением его структурной сложности и скорости реакции на изменения среды. Адаптация к изменяющимся условиям внешнего мира происходит через образование соответствующих подсистем, функционально реагирующих на получаемую информацию. Очевидно, в этом случае проявляются более высокие закономерности, характерные не только для экономики, но и для социологии, — тенденции активного социально-трудового приспособления.

Система всегда реагирует на внешние возмущения и стремится вернуться в состояние равновесия. Но если под воздействием внешних сил система далеко уходит от равновесного состояния, то она может стать неустойчивой и не вернуться в устойчивое состояние. В определенной точке (точка бифуркации) поведение системы становится неопределенным, непредсказуемым. Иногда и ничтожно малое воздействие может привести к значительным последствиям, переход системы в

новое состояние происходит скачкообразно. Такой точкой бифуркации было подписание Императором Николаем Александровичем манифеста об отречении от престола или подписание печально известных Беловежских соглашений...

Многочисленные исследования позволяют не только определять грань, за которой конфликт грозит перейти в состояние неуправляемого хаоса, но и рекомендовать несколько вариантов поведения во время экстремальной ситуации, при выборе которых важно учитывать природу самого конфликта и особенности стиля поведения его участников.

Можно игнорировать конфликтную ситуацию, стараться уйти от нее без решения возникших проблем. Политика ухода от конфликта может быть разумной, если она не затрагивает принципиальных сторон деятельности объекта управления, будь это оппонент, предприятие, отрасль или государство в целом. Эта тактика может быть оправдана, если важно сохранить добрые отношения любой ценой и если конфронтация по незначительному поводу может привести к стрессовой ситуации и даже к вооруженному конфликту. Конфликты, особенно развивающиеся «по горизонтали», иногда сами разрешаются только за счет сохранения спокойствия, выдержки и желания сохранить партнерские отношения.

Другим вариантом решения конфликта может служить тактика компромисса, изменение своей позиции, урегулирование разногласий путем взаимных уступок. Это решение обычно принимается при условии дефицита времени, тем более если аргументы оппонентов достаточно убедительны — лучше поступиться малым, чем потерять все.

Однако искусство государственного управления рекомендует применять еще один метод, который сложен в реализации, требует опыта и даже искусства: превратить противника в партнера, соратника. Следует продумать и реализовать следующие этапы контакта с оппонентом (дипломатическим представителем на межгосударственном уровне или профсоюзным лидером конфликтующей стороны): сначала четко и объективно установить причины конфликта (что стоит за поступками другой стороны?). Далее разработать и обоснованно аргументировать новые варианты решений, которые могли бы удовлетворить обе стороны. И, наконец, вместе с оппонентом разобрать, продумать эти решения, относясь с уважением к мнению другой стороны, и показать этим, что вы не противники, а партнеры.

Подготовленность, продуманность позиции, авторитет и обаяние опытного представителя государственной власти гарантируют успех этой линии поведения. В искусстве управления этот прием известен как метод трех раундов.

К сожалению, за последние годы все чаще возникают исключительно острые конфликтные ситуации, когда правоохранительные органы вынуждены вести переговоры с представителями преступных группировок или с отдельными вооруженными и особо опасными преступниками. Во всем мире участились случаи захвата заложников, попытки угона самолетов, проведение террористических актов и даже нападений на жителей поселков и городов, как это было в г. Буденновске и во время военных акций против чеченских террористов.

Ведение переговоров с террористами и особо опасными преступниками требует нетрадиционных методов и подлинного искусства воздействия на столь психологически сложных оппонентов. Далеко не каждый владеет искусством взаимного общения, способностью убеждать, умением с выдержкой и терпением обсуждать доводы и аргументы противной стороны, разбираться в психологических нюансах преступной личности, зачастую искалеченной прошлой непростой жизнью, наркотиками и алкоголем, владеть методологией риторики и логики, а иногда и методами логической диверсии.

Еще со времен Сократа и Платона известно, что для победы в диспутах, спорах, переговорах необходимо четко определить цель этих переговоров и разработать логически несокрушимую цепь логических доводов (план, алгоритм), которые должны привести к желанной цели. В таких экстремальных ситуациях, когда на кон поставлена жизнь людей, цель ясна, но логическое построение системы доводов требует владения действительно высоким искусством психоанализа и методами воздействия на оппонента.

Проблемы искусства управления и методы воздействия на социум и отдельную личность описаны в ряде работ (9, 23, 24, 43, 44), но анализ экстремальных ситуаций позволяет сделать выводы о том, что фатальной ошибкой при ведении столь сложных переговоров является недооценка умственных способностей противной стороны и неумение установить с оппонентом доверительные отношения, создать аттракцию. Необходимо однозначно определить позиции сторон, найти общие, взаимоприемлемые этапные решения, искать и обсуждать варианты разумных

компромиссов и в результате прийти к итоговым договоренностям, оговорить гарантии и методы реализации принятых решений.

Сложной и даже спорной стороной таких переговоров является их морально-этическая основа. В профессионально глубокой и несомненно талантливой работе Н.И. Архиповой и В.В. Кульбы [3] говорится: «Результатом соглашений становятся конклюдентное «согласие» правоохранительных органов на продолжение преступной деятельности сообщества, отказ от признания уголовного преступления конкретных его участников, предоставление им иммунитета, разного рода компромиссы и взаимные обязательства». И далее: «Нравственная же сторона переговоров и соглашений с представителями преступного мира основывается на идеях общечеловеческой морали и приоритете охраны жизни, здоровья и свободы людей, что несравнимо выше других ценностей человеческого бытия». Ясна разумность и прагматическая обоснованность этих выводов, но их этическая сторона вызывает сомнение.

В успешном разрешении любой конфликтной ситуации (в том числе и в особых, экстремальных, требующих применения нетрадиционных методов) ведущая роль принадлежит опытному, ответственному посреднику, в роли которого может выступать руководитель государственного или регионального структурного органа, профсоюзная организация, третейский суд, вплоть до международного суда в г. Страсбурге. В зависимости от масштаба конфликта, вовлеченности в него территориальных образований (например, чеченский конфликт), предприятий, отдельных коллективов решения принимаются на государственном, региональном или местном уровне.

В особых случаях, когда конфликт принимает угрожающие масштабы и может распространиться на значительную территорию, вводится режим чрезвычайного положения. Целью этой особой меры государственного регулирования является скорейшая нормализации ситуации, обеспечение безопасности граждан и защита конституционного правопорядка. На тех территориях страны, где введено чрезвычайное положение, могут применяться специальные меры по ликвидации конфликтных ситуаций, органы государственного управления наделяются особыми, действующими лишь временно, экстраординарными полномочиями с передачей им управленческих, исполнительных полномочий.

В качестве примера можно обратиться к недавним фактам срыва выплаты заработной платы и пенсий в ряде регионов страны как результата невыполнения плана поступления налогов в государственную казну. Для ликвидации конфликта и управления возникшей напряженной ситуацией правительство было вынуждено создать Временную чрезвычайную комиссию во главе с Председателем Правительства РФ. В результате деятельности этой комиссии удалось обеспечить своевременность и полноту уплаты налогов, таможенных и иных обязательных платежей, целевое использование бюджетных поступлений и преодолеть острый социальный конфликт.

Конституция России предоставляет право гражданину или коллективу на ведение трудовых споров с работодателями, в том числе и право на такую крайнюю меру, как забастовка. Для объективного анализа, оказания методической помощи и решения конфликтных ситуаций действует Служба по урегулированию коллективных трудовых споров Министерства труда и социального развития РФ, основной задачей которой является организация примирительных процедур.

При проведении забастовок действует определенный регламент и выполняется ряд процедур, от направления требований работодателю, формирования примирительной комиссии до приостановления забастовки решением суда. Суд может признать забастовку незаконной, если ее проведение будет угрожать здоровью или жизни граждан, основам конституционного строя и безопасности страны.

9.2. Государственное управление при чрезвычайных ситуациях

История человечества — хронология кровавых войн, конфликтов, катастроф, насилия и жестокости. Стратегия и тактика ведения военных операций, искусство управления вооруженными конфликтами и роль государства в условиях войны останутся за пределами настоящей книги, этим проблемам посвящены тысячи трудов — от солидных исследований и до мемуаров.

Следует лишь рассмотреть методы и формы государственного регулирования при возникновении техногенных и природных чрезвычайных ситуациях (ЧС), которые, к сожалению, возникают все еще весьма часто и негативно влияют на жизнь общества. И если военные конфликты можно предотвратить усилиями политиков, дипломатов, а иногда и методами экономического давления, то подавляющее большинство природных ЧС избежать, увы, невозможно, это лишь вопрос времени. Задача государственной власти состоит в том, чтобы уменьшить вероятность катастроф и сократить до возможного предела их разрушительную силу.

Природные ЧС имеют различную степень пагубного воздействия на различные страны и регионы. По данным университета Кларка (США, штат Массачусетс), в развивающихся странах преждевременная смерть от таких ЧС составляет порядка 10–25%, в развитых странах этот показатель ниже в 4,5 раза, т.е. не более 3–5%. По оценкам специалистов шведского Красного Креста, в развивающихся странах количество жертв стихийных бедствий выше почти в два раза, чем в развитых.

На территории такой большой страны, как России, с ее многомиллионным населением, значительной территорией и развитой инфраструктурой практически ежедневно возникают нестандартные, аварийные, а иногда и чрезвычайные ситуации различного типа и масштаба. Во второй половине XX века человек, беспощадно, варварски эксплуатируя природу, стал решающим фактором эволюции биосферы.

К чрезвычайным ситуациям следует отнести не только аномальные природные явления (землетрясения, ураганы, наводнения и т.п.), но и возникновение массовых эпидемий, эпизоотий, лесных пожаров, а также крупных аварий на промышленных предприятиях и магистральных трубопроводах. Словом, к чрезвычайным и аварийным ситуациям следует отнести все негативные явления природного или техногенного происхождения, которые могут вызвать гибель людей, нанести вред природной среде и повлечь за собой большие материальные потери.

Самый свежий пример каприза природы из истории нашей страны — в благодатном крае юга России, когда ничто не предвещало беды, в июне 2002 года за несколько дней прошли сильнейшие дожди (трехмесячная норма!), реки вышли из берегов и началось невиданное по масштабам наводнение. В итоге погибли 104 человека,

пострадали от наводнения более 300 тысяч, из затопленных населенных пунктов было эвакуировано около 102 тыс. человек, снесены с лица земли десятки сел и деревень, предварительный ущерб по Южному федеральному округу оценен в сумму порядка 13,6 млрд. рублей!

Практически в то же время еще более масштабное наводнение потрясло страны Центральной Европы. Воды Дуная, Эльбы и более мелких рек этого региона из-за катастрофически обильных осадков вышли из берегов, смывая все на своем пути. Наводнение унесло десятки жизней, под водой оказались сотни населенных пунктов, нанесло трудно восполнимый ущерб памятникам мировой культуры, оцениваемый во многие миллионы евро.

Следует особо остановиться на событиях лета и осени 2002 года, когда из-за горящих торфяников удушливый смог накрыл дымной шапкой многие регионы России и в первую очередь Москву и Московскую область (жители всех районов столицы и 87% населения Подмосковья оказались в зоне загрязнения воздушного бассейна). Такая экстремальная ситуация наблюдалась лишь 30 лет назад, в 1972 году.

По данным специалистов «Мосэкомониторинга» в загрязненном воздухе содержалось до 30 вредных примесей, среди которых особо опасны диоксид азота (наблюдалось превышение предельно допустимой нормы почти в два, а в некоторые безветренные дни в 8 раз!), формальдегид (провоцирующий онкозаболевания), бензол, ксилол, стирол (вблизи крупных автотрасс), сероводород, фенол и сажевые частицы («Итоги», 10.09.02).

В Подмосковье возникло порядка 200 очагов лесных пожаров, огнем было охвачено порядка 600 гектаров лесных массивов, решением губернатора Московской области Б. Громова в ряде районов был объявлен режим чрезвычайной ситуации, показания автоматических газоанализаторов позволили определить порядка 50 зон устойчивого загрязнения.

Анализ причин возникновения столь сложной экологической ситуации в ряде регионов России летом 2002 года позволил выявить многочисленные факты

непрофессионализма чиновников государственных служб различного уровня. При подготовке к пожароопасному периоду не в полном объеме были выполнены работы по созданию защитных полос и санитарных зон, по заполнению пожарных водоемов. Прокуратура Московской области провела административное расследование в отношении 3 тысяч должностных лиц и возбуждено несколько уголовных дел (например, в отношении должностных лиц, допустивших преступную халатность, итогом которой была полностью сгоревшая деревня в Шатурском районе).

Усилиями медицинской науки и практики ушли в прошлое эпидемии холеры, чумы, оспы, а их масштабы были действительно страшными. Следует, например, задуматься над такими цифрами: в результате чумной пандемии 1348–1350 годов погибла треть населения Западной Европы, в Италии погибла половина населения, в Венеции — три четверти. Все эти кошмары средневековья в прошлом, но появились новые проблемы — вирусные заболевания (грипп, герпес, гепатит, «коровье бешенство» и т.п.) и болезни иммунной системы, среди которых особенно опасен СПИД, проникший во все страны мира и грозящий опустошением целым регионам Африки. Но тема массовых эпидемий и эпизоотий настолько актуальна и специфична, что следует рекомендовать читателям обратиться к специальной литературе.

В талантливой и, увы, последней книге С.М. Мягкова [55] подчеркивается стремление общества к устойчивому развитию, но этот путь развития сопряжен с риском возникновения серьезных социально-экологических проблем. Риск определяется как возможность неблагоприятного исхода деятельности человека на природу и общество. По источникам опасности и объектам, терпящим ущерб, можно определить основные виды социально-экологического ущерба (риска):

Источником ущерба могут быть не только эпизодические природные катастрофы или вооруженные конфликты, но, по мнению С.М. Мягкова, и такие постоянные неблагоприятные явления и процессы, как морозные зимы, техногенные заражения окружающей среды или своекорыстие чиновничества. Морозные зимы становятся бедствиями, если по приказу чиновника отключается система централизованного энергоснабжения (как это уже бывало неоднократно),

техногенное загрязнение может привести к вспышкам заболеваний людей и животных.

Причем если катастрофы мирового масштаба типа Всемирного Потопа, падения Аризонского и Тунгузского метеоритов, взрыва вулкана Кракатау — явления уникальные, редчайшие, если страшные эпидемии холеры, чумы, оспы практически исчезли из жизни планеты, то опасность техногенных катастроф масштаба Чернобыльской неоднократно возросла. На территории России хранятся и постоянно увеличиваются запасы радиоактивных, горючих, взрывчатых и токсичных веществ, коррозия разрушает инженерные сети городов и магистральные трубопроводы, изношено и требует замены большая часть технологического оборудования.

Опасность увеличивается еще и тем, что по официальным источникам в опасных зонах проживает около трети населения страны, а в чрезвычайно опасных — порядка 10% населения страны. Если обратиться к статистическим данным и для определения общей тенденции сравнить по количеству зарегистрированных чрезвычайных ситуаций два любых, следующих друг за другом года, то придется констатировать рост количества таких ситуаций и увеличение тяжести их последствий. По мнению специалистов [11], риск оказаться среди пострадавших от природных или техногенных ситуаций в России значительно выше, чем у населения развитых стран. Причем этот риск имеет устойчивую тенденцию к росту — ежегодно количество погибших от катастроф различного происхождения растет на 4%, а рост величины материального ущерба составляет порядка 10%.

Например, в 1994 г. было зарегистрировано 1440 чрезвычайных ситуаций, в следующем, 1995 г. — 1549, причем подавляющее их количество техногенного происхождения (1046 и 1088 соответственно). Погибло в 1994 г. 1849 человек, в 1995 г. — 4679 (!). Общее число пострадавших в 1994 г. — 22,0 тыс. человек, в 1995 г. — 57,0 (!) тысяч человек [46].

Наиболее опасными по количеству жертв и экономическому ущербу являются землетрясения, способные унести до миллиона жизней и нанести урон экономике страны в сотни миллиардов рублей.

Данные о количестве жертв самых крупных землетрясений XX века приведены в таблице:

Данные о числе погибших в крупных землетрясениях

Страна	Дата землетрясения	Количество погибших	Энергия по шкале Рихтера, баллы
Китай	28.07.1976	242 000	7,8–8,2
Китай	22.05.1927	200 000	8,3
СССР	05.10.1948	110 000	7,3
Китай	16.12.1920	110 000	8,6
Япония	01.09.1923	100 000	8,3
Италия	28.12.1908	83 000	7,5
Китай	26.12.1932	70 000	7,6
Перу	31.05.1970	66 000	7,7
Турция	26.12.1930	30 000	7,9
Индия	31.05.1935	30 000	7,5

Однако природные катаклизмы: землетрясения, извержения вулканов, цунами, наводнения, сели и т.п., имеют в своей основе некоторые закономерности и наука позволяет прогнозировать (не всегда с необходимой точностью!) время возникновения и масштабность этих грозных явлений, а значит, и в определенной степени оперативно принимать превентивные меры для снижения количества пострадавших и размера материального ущерба.

Для всех ЧС природного происхождения характерна определенная географическая зона, где возможность возникновения этих явлений наиболее вероятна (зоны риска). Далее, анализ статистических данных позволяет определить интенсивность, разрушительную силу, опасность стихийного бедствия. Именно такие зоны требуют постоянного мониторинга и концентрации стратегических резервов. И наконец, часто одно стихийное бедствие неминуемо вызывает и другие опасные явления. Например, такие зависимости характерны для землетрясений и цунами, обильных осадков и наводнений, оползней и селей, внезапного весеннего

повышения температуры воздуха и катастрофического паводка на крупных реках и т.п.

С каждым годом увеличивается реальная опасность возникновения серьезных чрезвычайных техногенных ситуаций, ход развития технического прогресса и статистика подтверждает эту тенденцию. С другой стороны, нельзя признаваться в бессилии государства перед лицом этой опасности, в ее фатальной неизбежности. Уже само понимание реальности стоящих перед обществом проблем, их масштабов и возможных последствий создает стратегические предпосылки для готовности борьбы за уменьшение количества техногенных ЧС и сокращения ущерба от них. Уместно вспомнить об одном из важнейших принципов управления — принципе цели.

При формировании цели управленческого воздействия следует иметь в виду принципиальные особенности общества как саморазвивающейся системы — стремление к стабильности и дальнейшему развитию. Стремление сложных открытых систем к обеспечению своей стабильности достигается за счет применения механизмов отрицательных обратных связей, позволяющих минимизировать отрицательные воздействия внешней среды и уменьшить вероятность своего разрушения. Положительные обратные связи обеспечивают эволюцию, развитие этих систем.

К сожалению (но и к счастью!), накоплен солидный отечественный опыт предотвращения кризисных ситуаций, создана и проверена на практике методология борьбы с ними. Разработан и действует Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», создана единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и целевая программа «Создание и развитие Российской системы предупреждения и действий в ЧС». Эти комплексные превентивные меры призваны действовать на всех государственных иерархических уровнях — от объектного, местного и до федерального.

Основными направлениями государственной политики по обеспечению безопасности и предупреждению ЧС являются:

- выполнение комплекса профилактических мероприятий, определение степени риска и прогнозирование ЧС;

- принятие мер для повышения эффективности защиты населения и территорий при ЧС;

- совершенствование технических средств, направленных на ликвидацию последствий аварийных и чрезвычайных ситуаций;

- распределение ответственности за состояние защиты населения и территорий от ЧС между федеральными и местными органами исполнительной власти.

Принята классификация ЧС по их масштабам: локальные (объектные), местные, региональные (территориальные), федеральные и трансграничные (межгосударственные) и по величине нанесенного ущерба (численность пострадавших и размер материального ущерба). Трансграничной считается ЧС, которая выходит за пределы данного государства и ее поражающие факторы распространяются на значительные территории сопредельных государств (трагичный, но характерный пример — авария на Чернобыльской АЭС, а из природных ЧС — землетрясения, тайфуны и цунами)

Имеются сравнительные данные исследований о величине ущерба от стихийных бедствий (СБ) по некоторым странам (Япония, Западная Европа и США). Если эти показатели для Японии взять за единицу, то количество СБ на единицу площади с числом жертв не менее 10 и экономическим ущербом не менее 10 млн. долл. в 1960–1990 гг., составит соответственно 1; 0,52; 0,08; число жертв СБ на условную единицу населения составляет 1; 1,8, 7,7.

От техногенных и социогенных опасностей в 1980-е годы пострадало: в железнодорожных авариях на один пассажиро-километр число жертв в Японии 1, в Западной Европе 20, в США более 100; число убийств на одну единицу населения соответственно 1; 40–50; 150–200 [55].

По своему происхождению ЧС можно разделить не только на природные и техногенные, но и на военные, биолого-социальные (инфекционные заболевания людей, животных и растений) и экологические, хотя эта классификация, как и большинство классификаций, весьма условна.

Например, техногенная Чернобыльская катастрофа подвергла радиоактивному заражению территории 19 субъектов РФ с населением свыше 30 миллионов человек, а также обширные территории более чем 10 государств Европы [13].

Уместно напомнить, что незадолго перед аварией на Чернобыльской АЭС президент Академии наук СССР говорил, что советские реакторы «вскоре будут настолько безопасны, что их можно будет устанавливать на Красной площади», а делегат XIX Всесоюзной конференции КПСС от Украины Б.И. Олейник заверил, что реактор можно даже вмонтировать под ложе новобрачным.

Среди крупнейших ЧС техногенного характера, повлекших за собой тяжелые экологические последствия, следует назвать катастрофу на заводе по производству пестицидов американской фирмы «Юнион Карбайд» в Бхопале (Индия) в 1984 году, когда в результате утечки 43 тонн высокотоксичного газа погибло более 3 тысяч человек и более 200 тысяч пострадали. В том же, 1984 году, в пригороде Мехико в результате взрыва хранилища сжиженных нефтяных газов погибло более 600 человек, 7 тысяч получили травмы и был причинен значительный экологический ущерб на значительной территории.

Следует отметить и то обстоятельство, что большинство ЧС природного, а в некоторых случаях и техногенного происхождения, во многом напоминают военные действия, только природные катаклизмы и крупные аварии наступают внезапно, они не дают времени на подготовку, иногда даже на осмысление случившегося. Тем более важное значение приобретают государственные программы по четкому определению очередности и масштабу мероприятий, позволяющих если не предотвратить, то хотя бы сократить до возможного минимума количество человеческих жертв и материальные потери.

Чтобы быть готовыми к возможным ЧС, необходимы не только значительные капитальные вложения, мобилизация и оснащение систем быстрого реагирования, но и психологическая подготовка, активная разъяснительная работа среди населения, проживающего в зоне предполагаемого ЧС.

Совершенно особые, специфические методы управления применяются государством при военных действиях, но, как уже было сказано, рассмотрение этих мер выходит за рамки настоящей книги. Однако необходимо отметить, что состояние Вооруженных сил России вызывает обоснованную тревогу.

По данным сборника «Стратегические оценки» Университета национальной обороны США (Strategic Assessment) военная мощь России постепенно разрушается: «Не более 20% военного потенциала боеспособно; в сухопутных войсках только восемь маневренных дивизий способны выполнять свои задачи; 70–75% танков нуждаются в замене, а современные танки составляют только 2–5% Вооруженных сил; только 60% штурмовой авиации боеспособно...».

Проблемы Вооруженных сил России за последние годы находятся в центре внимания Президента и Правительства, намечены и реализуются экстренные меры по повышению их боеспособности, переводу личного состава на службу на контрактной основе, повышению должностных окладов военнослужащим и по коренному улучшению материально-технического снабжения армии и флота.

Следует также подчеркнуть особое значение достоверной и оперативной информации при введении военного положения. Великий китайский философ и военный стратег Сунь Цзы в VI веке до н.э. говорил об этом в своем трактате «Искусство войны»: «Когда ты знаешь себя и других, ты в безопасности; когда ты знаешь себя, но не знаешь других, у тебя есть полшанса на выигрыш, но когда ты не знаешь ни себя, ни других, ты в опасности при каждой баталии».

Сегодня мир столкнулся с новым страшным проявлением зла, по разрушающей мощи мало уступающий войнам и природным катаклизмам, хорошо организованным и щедро финансируемым — террором. Разрушение 11 сентября 2001 года двух небоскребов в Нью-Йорке, деятельность исламских фундаменталистов под руководством Бен Ладена в ряде стран мира, массовые террористические акты на Кавказе и палестинских смертников в еврейских городах, трагедия на острове Бали в Индонезии и, наконец, невиданный по жестокости и массовости захват заложников во время спектакля «Норд-Ост» в Москве поставили перед государствами мира новые проблемы. Однако действенных методов борьбы с организованным терроризмом пока еще не создано.

Теория и практика управления требуют при возникновении любых экстремальных ситуаций (военные действия, террористический акт, в условиях ЧС

природного или техногенного происхождения) максимальной централизации, создания единого штаба по руководству аварийными и спасательными работами, жесткой реализации принципа единоначалия (см. в главе 4 настоящего учебника — принцип оптимизации управления). Опыт работ в зонах ЧС показывает, что наиболее опасным следствием аварийной, чрезвычайной ситуации является паника среди населения, отсутствие объективной информации (или ее искажение), непродуманные, поспешные решения руководителей центральных и особенно местных органов управления.

Атомные электростанции, разветвленная сеть магистральных газопроводов, нефтяные и газовые промыслы, сопутствующие им компрессорные станции и заводы по переработке сырой нефти, емкости для хранения нефтепродуктов, газгольдеры представляют собой потенциальные источники угрозы для экологической обстановки на прилежащих к ним территориях и являются объектами высокой пожарной опасности.

В настоящее время в РФ действуют более 3 тысяч объектов, аварии на которых могут вызвать массовые поражения населения и нанести серьезный материальный ущерб.

Аварии на этих объектах могут вызвать чрезвычайную экологическую ситуацию, угрожающую здоровью людей и вызывающую устойчивые негативные изменения в окружающей среде. Если же в результате аварии на технологическом объекте возникают глубокие и необратимые изменения в природной среде и может появиться реальная угроза жизни и здоровью людей, то в таких случаях Указом Президента РФ данная территория объявляется зоной экологического бедствия.

Анализ неумолимых статистических данных показывает, что основной причиной крупных аварий и возникновения чрезвычайных ситуаций является пресловутый человеческий фактор, т.е. грубые нарушения технологической дисциплины, пренебрежение со стороны персонала правилами технической эксплуатации и техники безопасности. Это обстоятельство выдвигает на передний план важность профилактических мероприятий, предотвращающих возможность зарождения условий для возникновения и развития чрезвычайных ситуаций и крупных аварий.

Человеческий фактор часто проявляется и в амбициозности местных руководителей, в их боязни повредить своей репутации. Следствием этого часто являются попытки скрыть истинную информацию о сложившейся экстремальной обстановке, преуменьшить масштабы случившегося, замедленная реакция на ситуацию, желание «не сеять панику». Задержка с предоставлением объективной информации местными органами власти, неадекватность реакции на ЧС приводят зачастую к самым тяжелым последствиям, становятся источником панических слухов, догадок, оценок и прогнозов.

Катастрофическое наводнение на юге России в июне 2002 года — характерный пример неудовлетворительного, профессионально слабого управления спасательными работами. Неоправданно большое количество погибших и пострадавших явилось следствием попытки некоторых сотрудников местных исполнительных органов скрыть правду, не давать объективную информацию о трагедии. Именно по этим причинам ряд руководящих сотрудников были привлечены к уголовной ответственности.

Но нельзя не отметить, что при ликвидации последствий ЧС действуют, как правило, профессионалы высокой квалификации, с хорошей психологической подготовкой, развитыми волевыми качествами, способные трезво оценивать степень риска при работе в опасных условиях, создавать эффективные режимы труда и отдыха. К работе в условиях ЧС часто привлекаются военнослужащие, поведение которых регламентировано приказом и воинским уставом, однако наиболее опасные задания выполняются на добровольной основе. Профессионализм, высокие морально-волевые качества большинства сотрудников МЧС оказывают самое позитивное воздействие на организацию и проведение работ в жесткой экстремальной ситуации.

Следует остановиться на особенностях государственного и регионального управления в условиях ЧС. В первую очередь необходимо отметить важнейшую и при этом парадоксальную особенность управленческого процесса: необходимость принятия ответственных решений в условиях острого дефицита времени и дефицита, часто и противоречивости исходной информации.

Второе противоречие состоит в необходимости жесткой централизации управления при одновременном развитии инициативы на местах, делегирования

властных полномочий. Централизация управления обеспечивает единство принимаемых решений, оптимальное использование всех видов ресурсов (финансовых, материальных, кадровых и т.п.); децентрализация гарантирует надежность, стабильность управления, развивает творческую инициативу исполнителей, способствует решению оперативных, тактических задач. В условиях ЧС управление приобретает характерные черты искусства, высокого профессионального мастерства.

Но кроме предвидения, мастерства и жизненного опыта управленческого персонала каждое профессионально подготовленное структурное государственное и региональное подразделение обязано разработать базовый план мероприятий по ликвидации последствий ЧС и сокращению размера ущерба от его последствий. Естественно, что этот план должен соответствовать местным условиям и отражать особенности реальных потенциальных источников возможной ЧС. Но во всяком случае этот базовый типовой план ликвидации последствий ЧС должен содержать:

- средства для экстренного оповещения населения или персонала объекта о возникшей опасности и регулярного информирования о развитии событий;
- мероприятия по экстренной эвакуации населения в заранее определенные пункты дислокации;
- обеспечение населения и персонала медицинской помощью и заранее оборудованным убежищем с запасами пищи и одежды;
- организацию ремонтно-восстановительных работ и материально-технического снабжения.

Наиболее перспективными путями развития методов и средств управления в условиях ЧС являются внедрение принципов автоматизированных систем управления, действующих на основе компьютерной техники и созданных для этих целей соответствующих программных продуктов (например, система «Модуль-2»). Такие системы уже достаточно широко применяются в России, Японии, США, Франции с учетом специфики природно-климатических и техногенных факторов этих стран.

АСУ ЧС объединяет комплекс основных подсистем: планирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий ЧС, контроля за выполнением планов и оперативной поддержки оперативных управленческих решений, защиты

информации от искажений в каналах связи и несанкционированного доступа к информации, управления финансами и материально-техническим снабжением и управления подготовкой, повышением квалификации и расстановкой кадров.

Процессы глобализации, создания межгосударственных информационных систем, обобщения национальных теоретических и практических разработок коснулись и систем управления при ЧС. Наиболее перспективной признана работа по созданию под эгидой ООН Глобальной информационной системы стихийных бедствий (GISNH) в Женеве. Система содержит перечень организаций, выполняющих исследования в области ЧС, основные результаты этих работ, информацию о ЧС в различных географических точках планеты, о методах разработки и оценке принимаемых управленческих решений. Для сбора и поиска необходимой информации применяется Интернет.

Анализ опыта ликвидации последствий ЧС и обобщение результатов исследований в деле снижения риска от природных и техногенных катастроф позволяют разработать ряд организационных и технологических профилактических мер.

Организационные мероприятия: детальное обоснование сооружений хозяйственных объектов и жилых комплексов в зонах с минимальным риском (нефте- и газохранилища, магистральные трубопроводы и сооружения на них, АЭС, плотины, хранилища токсичных и радиоактивных веществ и т.п.), ограничение на строительство жилых массивов и объектов с высоким уровнем технологического риска в сейсмоопасных и затопляемых зонах, резервирование земель и жилой площади на случай экстренной эвакуации из зон с повышенной вероятностью катастроф, создание резервных запасов стройматериалов, транспортных средств, топлива, медикаментов и продовольствия, создание служб быстрого оповещения и реагирования в зонах повышенного риска, организация льготного страхования жизни и имущества.

Технологические мероприятия: ограничение или отказ от использования опасных или непроверенных технологий, принципиальное повышение надежности систем автоматической защиты и блокировки, сокращение запасов хранящихся и перевозимых опасных веществ, надежная изоляция опасных отходов, строительство защитных сооружений (дамбы, бункеры и т.п.).

Государство обязано быть готовым к возникновению чрезвычайных ситуаций любого масштаба и постоянно держать под контролем выполнение перечисленных выше мероприятий. Государственный и местные бюджеты предусматривают специальные статьи расходов на эти цели, заблаговременно создаются материальные резервы: запасы продовольствия, медикаменты, топливо, строительные материалы, средства транспорта и связи, оборудование для экстренного развертывания временных пунктов проживания и питания граждан, оказавшихся в зоне ЧС. Материальные резервы хранятся в таких местах, из которых может быть организована их оперативная доставка в зоны стихийных или техногенных бедствий.

В настоящее время формируется единая государственная система гражданской защиты, ориентированная на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС. Эта система создается параллельно с действующей структурой гражданской обороны страны, обеспечивающей выполнение общегосударственных мероприятий по защите населения и материальных ценностей при ведении военных действий. Гражданская оборона (ГО) организована на основе территориального и производственного принципов на всей территории России.

После трагических событий в Америке 11 сентября 2001 года весь мир был встревожен ростом активности международного терроризма, что потребовало разработки новых концепций деятельности гражданской обороны. Очевидно, что террористы будут совершать диверсионные акты на объектах повышенного риска, систем жизнеобеспечения и в местах массового сосредоточения населения. Допускается даже возможность точечных избирательных ударов по системам управления стратегически важных объектов вплоть до радиоактивного подавления органов управления и даже локального применения нейтронного оружия.

Одной из важнейших задач гражданской обороны является своевременное оповещение населения о возникновении чрезвычайных ситуаций. Однако существующие сегодня системы оповещения населения крупнейших городов и промышленных центров России морально и физически устарели и не приспособлены к работе с цифровыми системами связи, переход на которые планируется в ближайшие годы. Но существует и другая проблема — основная часть населения не подготовлена и не обучена поведению при возникновении чрезвычайной ситуации.

Например, по мнению специалистов мэрии Москвы, имеет место «снижение уровня участия населения города в мероприятиях гражданской обороны, появление у общественности элементов благодушия, скептицизма, сомнения в эффективности и целесообразности мероприятий ГО».

Понимая важность этих проблем, государственными органами намечен комплекс мероприятий по реконструкции и развитию систем оповещения, включая также системы кабельного телевидения и сотовой связи, по обучению населения действиям в условиях ЧС на основе компьютерных обучающих программ и тренажеров вплоть до возобновления практики проведения игр типа «Зарница».

Вопросами предупреждения, ликвидации ЧС и их последствий ведает Министерство РФ по чрезвычайным ситуациям (МЧС России) с его региональными центрами и Государственный комитет РФ по резервам (Госкомрезерв России). Эти же структурные органы государственной власти решают проблемы оказания гуманитарной помощи гражданам других стран, оказавшихся в зонах ЧС. Дополнительно действуют Всероссийская служба медицины катастроф и Служба поискового и аварийно-спасательного обеспечения гражданской авиации.

Глава 10. Зарубежный опыт государственного управления

10.1. Немецкая модель государственного управления

Достоинство государства зависит в конечном счете от достоинства образующих его личностей.

Д. Милль

Европейский менеджмент имеет свои важные и поучительные особенности, но для русского читателя особый интерес представляет управленческий опыт именно Германии, так как эта страна начинала свое восхождение к «экономическому чуду» в условиях, напоминающих состояние экономики современной России. После Второй

мировой войны территория и экономическое пространство Германии значительно сократились, нарушились традиционные кооперативные связи между регионами, остро стояли проблемы конверсии промышленности, трудоустройства беженцев и переселенцев, борьбы с инфляцией — буквально те же задачи стоят и перед экономикой современной России. Любопытно, что перевод экономики Германии на рыночные отношения встретил такое же активное противодействие оппозиции и левых политических сил, как и в современной России.

Однако эти бросающиеся в глаза сходства и параллели не могут служить основой для прямого перенесения принятых в Германии управленческих решений (как американских, так и японских!) на русскую почву. Основная причина — развитые страны Европы, Америки и Тихоокеанского региона уже давно строят свою экономику на основе свободных рыночных отношений, т.е. на принципах частной собственности на средства производства, на праве распоряжаться ею и индивидуально планировать развитие своего предприятия.

Рыночная экономика Германии реализует известный принцип DIM: свобода принятия решений (decision) на базе рыночной информации (information) и системы стимулов (motivation). Россия лишь только начинает осваивать эти новые для нее принципы хозяйствования.

Создание социальной рыночной экономики. Политика социальной рыночной экономики связана с именем Людвиг Эрхарда — министра экономики, затем заменившего К. Аденауэра на посту канцлера ФРГ. Основой этой политики была концепция «Фрайбургской школы» (Вальтер Ойкен, Вильгельм Репке) и работы Альфреда Мюллер-Армака о необходимости выравнивания положения социальных групп в условиях рыночной экономики. Подъем экономики Германии начался в 1948 г. с валютной реформы и реализации знаменитого плана Маршалла, так осмеянного советской пропагандой.

Подготовка к денежной реформе велась заблаговременно Особым отделом по вопросам денег и кредита, расположенным в небольшом городке Хомбурге около Франкфурта. Разработкой «Хомбургского плана» руководил Л. Эрхард в обстановке повышенной секретности, основой плана служили американские проекты денежной

реформы. Заключительный этап плана начался с того, что 20 апреля 1948 г. 25 сотрудников Особого отдела были вывезены на охраняемую американскую военную базу, где через 49 дней были разработаны концепция и четкие документы, регламентирующие правовое обеспечение и организацию проведения денежной реформы.

Одновременно с реформой тогда же, 20 июня, началась и либерализация цен, что вскоре позволило ликвидировать «черный рынок» и начать планомерное внедрение рыночных отношений. По плану Маршалла Германия получила помощь в валюте и поставках стратегических товаров на сумму 1,5 млрд. долларов, две трети всех импортных поставок было осуществлено за счет этой помощи.

Роль государственного управления в экономике. Важнейшими концепциями управления экономикой Германии при ее возрождении и до настоящего времени являлись приверженность методам рыночной экономики и регулирующая роль государства при безусловной экономической свободе предпринимательства. Рыночная экономика опирается на частную собственность на средства производства, свободное ценообразование, конкурентные рыночные отношения и выход на внешний рынок; государство обеспечивает стабильность стоимости денег, борьбу с экономическими кризисами, социальную справедливость и реализацию антимонопольных мероприятий.

Следует подчеркнуть особую роль государства в вопросах социальной и экономической политики, характерную для послевоенной Германии. По мнению творцов немецкого менеджмента, государство несет ответственность за соблюдение единых норм и правил ведения хозяйственной деятельности, за социальные последствия экономической политики, за устойчивость благоприятной конъюнктуры и надежное вхождение в мировую экономику. Государство не должно допускать чрезмерной концентрации производства в крупных корпорациях и всячески способствовать частной инициативе.

На государство возлагается решение задач обороны, соблюдения правопорядка, охраны окружающей среды, ликвидации последствий стихийных бедствий и т.п. Важнейшей функцией государственного управления является контроль за стабильностью денежной системы, так как инфляция затрудняет деятельность государственного планирования и нарушает ценовые пропорции. С

середины 80-х годов немецкая марка благодаря своей стабильности и неограниченной конвертируемости стала выполнять роль «опорной валюты» европейской валютной системы.

Основные постулаты немецкой системы государственного управления можно сформулировать так:

- главная задача государственного управления состоит в обеспечении эффективного функционирования рыночных механизмов как основы экономической системы страны и благополучия ее граждан. Конкурентные отношения способствуют экономическому прогрессу и повышению производительности труда;

- государственная экономическая стратегия должна быть социально ориентирована и выполнять функцию «социального выравнивания», так как большой уровень различий в доходах может вызвать социальные и политические проблемы, «богатые становятся богаче, а бедные беднее». Этот принцип противоречив в своей основе, так как свобода рынка подразумевает и свободу распределения результатов рыночной деятельности;

- для развития производства большая часть доходов должна оставаться в руках производителя, а не изыматься государством в виде налогов и сборов. Производитель сам берет на себя заботу о развитии своего дела, благополучии семьи, и, следовательно, функции социальной благотворительности и государственного распределения дотаций и льгот должны быть ограничены;

- непрост и внешне парадоксален еще один постулат немецкого государственного управления: по мере роста общественного благосостояния размеры социальных пособий должны сокращаться. Каждый человек должен отвечать за самого себя и обеспечить свое будущее в годы активной деятельности, накапливая сбережения или используя систему пенсионного страхования. Справедливо, если по мере роста доходов социальные выплаты со стороны государства будут уменьшаться, чем богаче государство, тем меньше нуждающихся в государственной помощи.

Кстати, расходы Германии на социальное страхование, например, в 1992 г. составили солидную сумму 1500 млрд. марок при стоимости валового внутреннего продукта (ВВП) 3000 млрд. марок (ВВП — валовой показатель стоимости, созданный

всеми хозяйственными единицами). Но все же лучшее правительство то, считают немцы, которое меньше всего правит.

«Управление по результатам». Организация управления в западноевропейских компаниях, в том числе и немецких, по сравнению с американскими имеет свои специфические особенности, что объясняется историческими условиями развития теории и практики управления в этих странах. Ведущие американские компании имели в своей основе трестовскую структуру и филиалы этих мощных фирм не наделены самостоятельностью, особенно в решении таких стратегических вопросов, как обновление продукции, корректировка цен, замена и установка нового оборудования и т.п.

Большинство крупных европейских компаний ориентированы на децентрализацию управления, и их дочерние предприятия обладают финансовой и юридической самостоятельностью и несут ответственность за производство и сбыт закрепленной за ними товарной номенклатуры. Эта структурная особенность европейских корпораций закрепилась даже в их названиях — «промышленные группы».

Такой промышленный гигант, как «И.Г. Фарбениндустри», после войны был разделен на три юридически самостоятельные фирмы: Байер, Басф и Хехст, и каждая из дочерних фирм работает весьма эффективно. Однако и эти дочерние фирмы планируется разделить на более мелкие. Одна из старейших промышленных компаний мира «Сименс» (Siemens AG была основана в 1847 г.) по состоянию на 1992 г. имела свои филиалы в 120 странах мира, и доля зарубежных продаж составляла 54%, причем самым крупным рынком сбыта являются... США (объемы продаж в 1993 г. американского филиала «Сименс» составили 5 млрд. долл., а численность персонала выросла до 34 тыс. чел.).

Малые предприятия имеют существенные преимущества перед крупными: гибкость управления, быстрая реакция на изменения конъюнктуры рынка, особая атмосфера межличностных отношений («фирма — одна семья») и т.п. Любопытно, что сотрудникам в малых и средних фирмах при учебе или повышении квалификации выделяют значительно больше учебных часов, чем в крупных. Приведенная ниже таблица показывает, что на малых предприятиях с численностью персонала до 9 чел. каждому работнику при повышении квалификации предоставляется около 148

часов в год, а на предприятиях с численностью персонала свыше 1 тыс. чел. — не более 16 час. (Гончаров В.В. Библиотечка менеджера. М., 1998).

Ориентация многих фирм (Германия, Финляндия) на достижение стратегических результатов с учетом возможностей фирм и конкретной хозяйственной ситуации получила название «управление по результатам». Этот метод управления подразумевает коллегиальное определение важнейших направлений деятельности предприятия, определяются варианты действий для достижения целей, а конкретные методы решения поставленных задач выбираются самими исполнителями. Обеспечиваются четкий контроль и оценка промежуточных результатов, ход выполнения оперативных графиков производства работ, задействован аппарат ситуационного управления.

«Совет мудрецов». Л. Эрхарду принадлежит идея создания Совета экспертов при правительстве Германии, более известного как «Совет мудрецов». Ежегодно за шесть недель до Рождества пять авторитетных ученых-экономистов в торжественной обстановке передают канцлеру объемный труд «Заключение Совета экспертов о развитии народного хозяйства страны в текущем году», цель которого — дать объективный анализ положительных и отрицательных тенденций в экономике, разработать альтернативные пути развития народного хозяйства и определить возможные социальные и политические последствия предлагаемых мероприятий.

В немецкой промышленности прочно утвердились принципы демократизации управления. Для предотвращения забастовок на предприятиях тяжелой промышленности еще в 1951 г. был принят закон о закреплении за представителями рабочих 50% мест в советах директоров крупнейших компаний (этот факт, естественно, замечивался в советской прессе). Коллегиальный метод управления, реализация принципов партнерства значительно улучшают производственный климат на предприятиях, стимулируют заинтересованность рабочих в достижении поставленных управленческих, экономических и социальных задач.

Опыт Германии был подхвачен в Австрии, Дании, Голландии, Люксембурге и Швеции, где также были приняты законы об участии рабочих в работе советов директоров. В итоге Германия за короткий срок из побежденной, разрушенной войной страны превратилась в одно из ведущих промышленно развитых государств мира.

По объему промышленного производства Германия занимает первое место в Европе и третье (после США и Японии) в мире.

10.2. Американский менеджмент

Где царит сила, там закон бессилён.
Менандр

За последние 50 лет Америка являлась бесспорным лидером мировой экономики. Производительность труда в США стремительно росла благодаря использованию новых технологий и передовых методов управления, и за последние сто лет она является самой высокой в мире. В послевоенные годы производительность труда в европейских странах составляла всего лишь 30–40% от уровня США, а в Японии — 14%. Экономические показатели США увеличивались на 3,2% в год, доходы населения удваивались каждые 20 лет, 80% мирового выпуска автомобилей и 52% производства стали обеспечивали американские предприятия. США могли позволить себе ограничить добычу собственной нефти, 11% пахотных земель превращены в луга и леса, население страны, составляющее лишь 5,6% от населения всего мира, использует 40% всех природных ресурсов.

Бесспорным свидетельством роста благосостояния страны является увеличение средней продолжительности жизни американцев. Если в 1890 г. она равнялась 48 годам, то в начале 1980 годов она перешагнула рубеж 70 лет, а к 2000 году составила 74,7 года (71,4 у мужчин и 78,3 у женщин).

США сохраняют лидерство в области теоретических исследований, особенно в прикладных инженерных направлениях: компьютерная техника, программирование, информатика, волоконная оптика и т.п. Стратегию научно-технологической политики определяет Национальный совет по науке и технологии, определивший основные цели исследований: образование, экономический рост, улучшение качества окружающей среды, информационные технологии и национальная безопасность.

Гарантией устойчивого роста интеллектуального потенциала США является прекрасно отлаженная система высшего образования, располагающая большими кадровыми и финансовыми ресурсами. Эта система позволяет не только проводить общедоступное обучение специалистов по всем перспективным направлениям научной мысли, но и развивать элитарную подготовку талантливой молодежи.

Крупнейшая в мире корпорация «Дженерал моторс» объединяет около миллиона работающих, и в шутку ей предлагали стать членом ООН (кстати, акционерный капитал компании приобретает черты коллективной собственности — вклад любого акционера меньше 1% от общего капитала, число вкладчиков более миллиона).

В 1993 г. 37-летний Уильямс Гейтс возглавил компанию «Майкрософт» и владел активами в сумме 6,7 млрд. долл. К 1999 г. стоимость пакета акций компании превысила 50 млрд. долл., ее операционные системы MS-DOS, Windows, Word, Excel и Internet Explorer являются ведущими в мире.

Наиболее прибыльная корпорация США ИБМ, созданная в 1914 году Уотсоном-старшим с объемом продаж более 50 млрд. долл. и численностью персонала порядка 400 тыс. чел., стабильно удваивает свои доходы каждые 10 лет. Не будет преувеличением сказать, что этот несомненный успех корпорации обеспечивается в первую очередь применением своеобразных, нетрадиционных методов искусства управления персоналом (единые этические ценности, система индивидуального стимулирования, участие сотрудников в принятии управленческих решений и т.п.).

Развитая система международной специализации и умелое использование различий в уровнях издержек (в основном — зарплаты) позволяют США сократить внутреннее производство многих изделий за счет расширения импорта. Доля импорта в 1985 г. составляла 76%, в 1995 г. — 84%, а к 2015 году ожидается его рост до 87–89% (МИР).

Но в конце XX века в США стал намечаться спад темпов производства. Производительность труда в Германии и Франции стала возрастать на 5–6% в год, а в Японии — на 8–9%, а темпы роста производительности труда в США за последние 20 лет стали самыми низкими среди всех промышленно развитых стран, этот показатель сейчас составляет около 1% в год. Япония увеличивает

производительность труда в шесть раз быстрее США, Германия и Франция — примерно в четыре раза и Англия — в три раза.

В борьбе за лидерство США реализует широкую инновационную политику, частую смену технологий, поддерживает смелый курс на нововведения. В конкурентной борьбе выжили лишь те компании, которые применяли новые технологии (возник даже термин «технологический дарвинизм»). Анализ, выполненный Ю.А. Савиновым (1984 г.), показывает, что в США из 500 крупных фирм, действовавших в 1900 г., к 1970 г. сохранилось только 70; из 100 крупнейших в 1917 г. фирм к 1970 г. осталось только 43; из 200 преуспевавших в 1940 г. фирм к 1970 г. осталось только 30.

В 80-х годах Америка переживала самый тяжелый за весь послевоенный период экономический спад. Министр торговли США выступил тогда с резкой критикой действующей системы управления и обвинил американских менеджеров в том, что они «слишком жирны и ленивы», чтобы противостоять зарубежным конкурентам, что они придерживаются неправильных стратегий, слишком большое внимание уделяют краткосрочным финансовым результатам, не обеспечивают своевременное техническое перевооружение производства, проигрывают в конкуренции за качество и цену продукции, враждуют с профсоюзами, оторваны от экономической реальности, не умеют приспосабливаться к ее резким изменениям.

Эндрю Гроув, президент корпорации «Интел», чья продукция признана эталоном в компьютерной и микроэлектронной технике и завоевала весь мир, был вынужден признать: «В условиях жесткой конкуренции со стороны высококачественных японских ЗУПВ (запоминающих устройств. — В. К.), продаваемых по агрессивно низким ценам, мы были вынуждены отступить и снизить наши цены до такого уровня, когда оставаться на рынке динамических ЗУПВ означало для нас нести огромные убытки. В конце концов финансовые потери вынудили предпринять нас нечто совершенно экстраординарное по трудности: мы вышли из бизнеса, на котором была основана фирма, и сконцентрировали усилия на другом направлении, где, как мы полагали, могли действовать лучше всего, — на микропроцессорах».

Увеличивается разрыв в доходах различных слоев населения США. Американский экономист Лестер Туроу отмечает, что «если обратиться к разнице в

доходах между 10% населения с самыми высокими и 10% с самыми низкими доходами, то обнаружим, что западные немцы напряженно трудятся за разницу в доходах, которая на 36% меньше, чем у нас, а японцы трудятся еще более напряженно при наполовину меньшем неравенстве доходов. Если бы разница в оплате подстегивала индивидуальную инициативу, то мы были бы переполнены инициативой, поскольку среди промышленно развитых стран только Франция превосходит нас по неравенству доходов».

20% семей из необеспеченных слоев американского общества получают менее 4% всех доходов, а 20% из верха социальной структуры — почти 50%. (МИР)

Ему вторит Стив Лоор: «Сегодня, когда иностранные руководители компаний говорят об американских коллегах, они склонны исполниться скорее презрения, чем благоговения. И в самом деле, Соединенные Штаты как будто переполнены доказательствами краха управления» (если Америке грозит крах управления, то как важно срочно решать проблемы управления в России!).

Одной из самых опасных тенденций является неуклонный рост преступности и наркобизнеса. По данным газеты «Бизнес уик», преступность наносит колоссальный ущерб экономике страны — ежегодно эта сумма составляет порядка 425 млрд. долларов (оборонный бюджет, для сравнения, составляет порядка 300 млрд.).

Угроза потерять роль лидера мировой экономики стала для Америки вполне реальной и подстегнула творческие силы общества. Заново пересматриваются взгляды на некоторые аспекты теории и искусства управления. Взят курс на постоянное внедрение в производство принципиально новых изделий при неуклонном сокращении всех видов затрат, повышение качественных и потребительских характеристик и снижение цен на выпускаемые изделия. Усилия ведущих корпораций Америки сосредоточиваются на комплексной автоматизации производственных процессов, совершенствовании форм и методов управления, включая организацию производства и развитие технологической базы, и, наконец, развитии кадрового потенциала при повышении квалификации и активности каждого работника.

Понимая важность анализа тенденций развития экономики страны, в США созданы специальные структуры государственного уровня: Совет экономических консультантов, Совет управляющих федеральной резервной системы и Административно-бюджетное управление.

Особое внимание уделяется созданию транснациональных корпораций (ТНК), к 1993 г. в мире действует 39 тыс. ТНК с 270 тыс. филиалов, и на их долю приходится 36% экспорта и 43% импорта США. Кстати, необходимо отметить, что и в России наметилась тенденция к созданию ТНК: «Ингосстрах», «Нафта-Москва», «Микрохирургия глаза», АвтоВАЗ и т.д.

Совершенствуются организационные структуры управления, в частности сокращается количество иерархических уровней управления. Если в Японии на автомобилестроительных предприятиях мастер непосредственно подчинен руководителю, то в США над мастером имеется еще три управленческих уровня. Например, если в концерне «Форд» между рабочим и высшим руководителем насчитывается 11 уровней, то в японской «Тойоте» только шесть.

Обоснованно ожидается, что сокращение управленческих расходов даст предприятиям значительный экономический эффект, а ликвидация промежуточных административных ступеней сделает управление более гибким и оперативным. Экономисты США подсчитали, что японский автомобиль стоит примерно на 1,5 тыс. долл. меньше американского того же класса, а издержки на сборку телевизора меньше почти наполовину. Известный американский специалист по менеджменту Дж. Харбор обоснованно заявил: «Японцы при выпуске автомобилей не используют более совершенную технологию, однако они втапывают нас в грязь из-за абсолютного превосходства в области управления компаний».

Теория Z. В конце 70-х годов поиски новых структурных моделей управления привели к созданию американско-японского гибрида американцем японского происхождения У. Оучи, получившего название теория Z (по аналогии с теориями X и Y Д. Макгрегора). Действительно, «модель Z» содержит в себе основные идеи американского и японского менеджмента и расценивалась специалистами как идеальная. Она сочетает систему индивидуальных ценностей (личная активность и инициатива, престиж, самоутверждение, независимость) с групповыми формами

взаимодействия. У. Оучи строил свою модель, исходя из следующих основных положений:

- 1) долгосрочная работа на предприятии, что по замыслу позволит уменьшить текучесть кадров и будет способствовать сплочению коллектива;
- 2) принятие стратегических и оперативных управленческих решений, основанных на принципе консенсуса;
- 3) индивидуальная ответственность — в этом существенное отличие от японских методов управления;
- 4) медленное должностное продвижение, что позволяет точнее оценить способности сотрудника;
- 5) мягкий неформальный контроль исполнения на основе применения строгих формализованных и объективных методов;
- 6) профилированное и постоянное повышение квалификации, включая и ротацию по горизонтали;
- 7) повышенное внимание к личности работника, его семейным и бытовым заботам.

Американцы продолжают глубоко и заинтересованно изучать опыт ведущих фирм мира, и в первую очередь опыт японского менеджмента. Успехи промышленности Японии (точнее, всего Тихоокеанского региона) Америка восприняла как вызов. Успех делает людей ленивыми и самонадеянными, конкуренция — мобилизует и вынуждает действовать.

Америка уверена в своей окончательной победе в этой «гонке за лидером», если она будет и впредь придерживаться своих победоносных принципов: свобода конкуренции, частная собственность, рыночное ценообразование, информированность потребителя, развитие общей культуры, основанной на индивидуализме, минимум государственного вмешательства в экономику и, главное, дальнейшее совершенствование управления, в котором американские менеджеры уже много десятилетий были бесспорными лидерами.

Несомненно, что у американского народа есть веские основания считать, что будет обеспечен дальнейший рост национальной экономики и продолжится активное совершенствование социальной сферы общества. Основанием для таких оптимистических прогнозов являются не только стабильный прогресс в развитии

производительных сил страны, освоение новейших технологий, но и в раскрытии творческого потенциала нации и способности перенимать, осваивать все новое, что существует в других странах. Особо пристально американские менеджеры наблюдают и исследуют своеобразие японского менеджмента, а он действительно весьма необычен, оригинален и, главное, эффективен.

10.3. Управленческие традиции и современный опыт Японии

Японию нельзя воспринимать как модель, которую можно копировать. Ее следует использовать как зеркало, в котором нужно видеть собственные сильные и слабые стороны.

Жан Пьер Леманн

Среди стран Тихоокеанского региона особо интересным является опыт государственного и производственного управления Японии. Буквально все стороны жизни японского общества своеобразны и неповторимы: философские взгляды, религия, длительная изолированность от всего мира, высокая эстетическая культура, симбиоз средневекового рыцарства с современной деловитостью, удивительное трудолюбие и хорошо организованный отдых, глубокое чувство патриотизма, любовь к родине, верность национальным и семейным традициям.

Традиция — это прогресс в минувшем; в будущем прогресс станет традицией.

Э. Эррио

Японцам есть чем гордиться: занимая всего 0,2% земной территории с населением, составляющим только 2% всего населения планеты, имея весьма ограниченные природные и энергетические ресурсы, страна производит около шестой части мирового национального продукта и вышла на первые места в мире во многих отраслях наукоемкого промышленного производства (в электронику и машиностроительное производство направляется порядка 50% капиталовложений).

Эти успехи достигнуты в результате движения к прогрессу по собственному, оригинальному пути. Это национальное своеобразие нашло отражение и в

организации управления производством, в тонком искусстве воздействия на коллектив и личность. Японская философия и культура управления во многом опираются на традиционное национальное мировоззрение, сложившееся много веков назад, и на достижения американского менеджмента.

Прихотливое, но гармоничное переплетение трех культур: китайской, ориентированной на групповую связь людей, индийской, обращенной к духовному абсолюту, и американской, основанной на свободной воле личности, — лежит в основе организационных устоев японского общества. В японцах не угасает глубокое уважение к «самурайскому духу», обязывающему добиваться победы упорством, силой воли в любых, самых тяжелых ситуациях, чему учит кодекс Бусидо, «Книга пяти колец» и другие произведения средневековых японских авторов. Древнее понятие «гири» — «долг чести» наполняет жизнь и работу японца особым смыслом.

Какие принципы управления лежат в основе японского менеджмента? В чем его своеобразие и секрет высокой эффективности? Какие методы искусства управления применяют японские руководители?

Принцип «человеческого потенциала». Японские методы управления стали формироваться в условиях послевоенной разрухи, когда американская военная администрация произвела «чистку ведущих предпринимателей военных лет» (так деликатно говорят об этом японские авторы) и страна осталась без опытных специалистов высшего управленческого уровня. Но японцы были прилежными и трудолюбивыми учениками, глубоко изучили передовые достижения американской и европейской управленческой мысли, и их творческий поиск завершился созданием собственной концепции теории и искусства управления.

Хорошо понимая сильные и слабые стороны теории Х и теории Y Макгрегора, теорию «человеческих отношений», методы стимуляции, систему приоритетов человеческих потребностей, японский менеджмент разработал собственную модель «человеческого потенциала». Ясно, что трудовая активность стимулируется не только материальной заинтересованностью, но и сознанием своей полезности, причастности к общему делу.

Удовлетворение человеческой потребности в самоуважении и самоутверждении создает благоприятную рабочую атмосферу, стимулирует кооперацию среди работников при справедливой, конечно, оплате их труда. Принцип «человеческого

потенциала» выдвигает на первый план не декларирование, а реальную возможность проявить и развить свои способности, получая от своей работы удовольствие.

Этот принцип управления отличается от теории «человеческих отношений» тем, что работник оказывается полностью включенным во все обстоятельства, цели, понимает трудности своей работы, имеет возможность уделять внимание самоуправлению и самоконтролю. Работник располагает всей полнотой необходимой для работы информации и приобретает в глазах коллектива и в своих собственных определенную значимость, сознавая при этом свою причастность к общему делу и меру своей ответственности. Справедливо отмечено, что один японский труженик в два раза слабее американского, но коллектив из десяти японцев в два раза сильнее десяти американцев.

Хорошей иллюстрацией практического применения этого принципа служат широко известные во всем мире японские кружки контроля качества (ККК) — деятельность японских менеджеров, направленная на широкое вовлечение рядового персонала фирм в мероприятия по обеспечению высокого качества выпускаемой продукции. Основные цели создания этих кружков:

- развивать способности к управлению и контролю у рабочих и мастеров путем самообразования;
- повышать моральный дух, улучшать морально-психологический климат на рабочих местах, развивать у работников потребность в качественной работе и рационализаторстве;
- сделать цех, рабочее место главным звеном в системе обеспечения качества, обеспечить в этом соответствующую помощь руководства.

Следует обратить внимание на то, что все перечисленные цели опираются только на человеческий потенциал, рассчитаны на добровольное участие всего персонала в создании «козырного туза» экономики Японии — высококачественной продукции. Неслучайно, что акцент на человеческий потенциал обеспечил бурный рост количества кружков качества: если в 1967 г. было создано 10 тыс., то в 1985 г. — уже 200 тыс.

В настоящее время в Японии зарегистрировано около 300 тыс. кружков, но еще больше кружков незарегистрированных (по некоторым данным их более 1 млн.).

Результаты деятельности этих кружков сказались не только в значительном повышении качества продукции, но и в сокращении числа контролеров: в автомобилестроительных компаниях Японии, к примеру, их в два раза меньше, чем в американских (на 100 человек производственных рабочих). Эффективность работы кружков качества может быть выражена и в сумме экономии, полученной от внедрения рационализаторских предложений, направленных на решение актуальных производственных проблем.

В компании «Пэнтэл» на каждого члена кружка приходится до 90 внедренных предложений в год, в крупных компаниях число решенных проблем в год составляет десятки тысяч (например, в «Ниппон стил» — более 30 тыс., в «Тоета дзидося» — более 20 тыс.), и ежегодный суммарный экономический эффект работы кружков в стране, по некоторым оценкам, превышает 80 млрд. долл. [42].

При реализации этого принципа меняется и роль руководителя. Он может быть менее осведомлен в деталях, в конкретных вопросах, чем его сотрудники, но их коллективное знание прекрасно дополнит его собственное. Важнейшей задачей руководителя теперь является искусство объединить разрозненных способных исполнителей, эффективно организовать их творческую деятельность, раскрыть их интеллектуальный потенциал. Основой принципа является традиционная для Японии ориентация на сплоченность группы, на коллективные формы труда. Согласитесь, что русскому предпринимателю стоит задуматься над этим принципом управления.

Система пожизненного найма . Если спросить японца о его профессии, он ответит, что работает в «Сумитомо» или в «Мацусита», так как в сознании японца профессия отождествляется с работой, с фирмой, которую он представляет. Быть одним из работников «Мицубиси» или «Фудзицу» — весьма престижно и почетно. Система пожизненного найма — одна из характерных, своеобразных особенностей японского менеджмента, истоки которой лежат в национальных традициях народа.

Процедура приема на работу начинается задолго до подписания приказа о зачислении в штат. Специально подготовленные представители корпораций и государственных служб поддерживают длительные связи с различными учебными заведениями, знакомятся с выпускниками, в неформальной обстановке изучают склонности, интересы, способности студентов, присутствуют на экзаменах,

праздниках молодежи, исследуют семейное положение, оценивают рекомендации и отзывы (у японских менеджеров эта практика называется «собирать урожай зеленым»).

Отобранные кандидаты получают объективную информацию о будущем месте своей работы и после тестирования и сдачи специального экзамена нанимаются на работу с испытательным сроком. И лишь после годовой стажировки в определенной должности под руководством специально выделенного сотрудника и получения положительных характеристик новый специалист включается в постоянный штат компании — на всю жизнь, до ухода на пенсию.

Принятый на постоянную работу сотрудник застрахован от безработицы, так как он не может быть уволен ни при каких обстоятельствах (кроме, например, банкротства фирмы), получает высокую и постоянно увеличивающуюся заработную плату, пользуется многими льготами и преимуществами (оплата проезда до места работы, оплата большей части больничных расходов, предоставление фирменных спортивных залов, пансионатов, зарубежных стажировок и т.п.).

Для покупки жилья предоставляются займы на льготной основе (компания берет кредит банка и предоставляет его своим служащим на льготных условиях). Обычно дома для работников приобретаются в одном жилом районе, что способствует постоянным встречам вне работы и установлению дружеских контактов между семьями.

Неожиданное следствие — так как личная жизнь сотрудников протекает на глазах друг у друга, то в таких микрорайонах за последние 10 лет потребление спиртных напитков сократилось в 1,5 раза!). Перешедший на работу в другую компанию лишается всех привилегий и начинает свою карьеру сначала.

В итоге большинство крупных фирм не знают проблемы текучести кадров, их сотрудники на всю свою трудовую жизнь отождествляют себя, свои интересы с интересами фирмы. Система пожизненного найма обеспечивает стабильность персонала, преданность своему коллективу и фирме. Развитое и постоянно

закрепляемое чувство коллективизма отвечает устойчивым стереотипам и национальным традициям Японии.

Большинство научных исследований японских менеджеров подчеркивает решающую роль национального своеобразия, социальных и культурных традиций, философских и дзэн-буддистских доктрин в формировании системы японского управления. Однако старение японского общества заставляет менеджеров задуматься о модификации идеи индивидуального пожизненного найма. Все чаще стали применяться иные формы трудовых отношений между работодателями и сотрудниками: временный наем, краткосрочный наем на сезонные, авральные или подсобные работы (система «арбайто»), наем на неполную рабочую неделю и т.п.

Система оплаты и продвижения «по старшинству». Продвижение по службе и, как следствие, рост заработной платы зависят от трудового стажа в данной компании и от возраста (некоторая аналогия с получением офицерских званий в армии). Молодой человек, проявивший большие способности, не может быть переведен на более высокую должность до определенного возраста. Например, для младшего администратора — это 30 лет, для старшего — 35. Эта система стимулирует закрепление работников за фирмой, практически исключает возможность потери квалифицированных специалистов, повышает производительность труда и сокращает затраты на обучение персонала. Принципы системы «оплаты по старшинству» в различных вариантах применяются практически во всех фирмах и на государственных предприятиях страны.

Оплата труда на японских предприятиях состоит из нескольких слагаемых. Во-первых, это основной оклад (базовая ставка). Эта часть заработка примерно одинакова для всех постоянных работников одного возраста и квалификации. Во-вторых, широко применяемые различные дополнительные выплаты: надбавки, премии, бонусы, которые добавляются к основному окладу ежемесячно и по результатам деятельности за каждое полугодие. Величина этих дополнительных выплат колеблется в широких пределах — от 10 до 50% основного оклада.

Полугодовые и годовые выплаты (бонусы) могут в несколько раз превышать величину ежемесячной зарплаты. Все эти доплаты призваны стимулировать повышение производительности труда, трудовую дисциплину и беспрекословное подчинение старшему. Кроме того, формируется весьма значительный резервный

фонд, который позволяет компенсировать возникающие экономические и финансовые трудности фирмы и приспособляться к конъюнктурным колебаниям.

Размер выплачиваемой дважды в год премии (летняя и новогодняя) определяется результатами деятельности компании, т.е. величиной полученной прибыли, но ее распределение среди служащих зависит в основном от стажа работы и возраста. Например, в 1988 г. в ряде компаний летняя премия служащих в возрасте 35 лет была в 13 раз выше, чем у молодых специалистов в возрасте 22 лет.

Система надбавок к заработной плате всегда отражала социально-экономические перемены в обществе и чутко реагировала на них. В период массового притока молодежи из деревни в город существовали специальные надбавки социального характера — жилищные, транспортные и связанные с более высокими ценами в крупных городах. Действовала и специальная надбавка при вступлении мужчины в брак (женщины такой надбавки не получали), и хотя ее размер был чисто символическим, но свидетельствовал о внимании фирмы к своим сотрудникам.

Уровень заработной платы часто зависит от размера предприятия, от его финансовых возможностей (считается, что на крупных предприятиях требуется более высокая квалификация персонала). Никого не удивляло, что сторож на крупном предприятии получал больше, чем математик-про-граммист на небольшом. На крупных фирмах имеются большие возможности оказать помощь сотруднику в решении его бытовых проблем.

Например, при строительстве дома помощь оказывает большинство крупных фирм — 98,1%, на малых предприятиях с численностью до 100 человек — только 20,1% (Арская Л.П. Японские секреты управления. М., 1991).

Возможности служебного роста и продвижения на более высокие иерархические уровни гарантированы каждому сотруднику, поскольку уход на пенсию по возрасту является обязательным. Считается, что старший по возрасту сотрудник не должен работать под началом более молодого. В ходе служебного роста практически все сотрудники фирмы проходят работу последовательно в нескольких подразделениях,

что избавляет служащих от монотонной, однообразной работы, расширяет их служебный кругозор и обеспечивает высокую квалификацию кадров.

Система служебного продвижения «по старшинству» имеет, на наш взгляд, существенный недостаток: внутрифирменная подготовка и отбор руководящего состава приводят к своеобразному «инбридингу» (в биологии инбридинг — выведение популяции среди особей, находящихся друг с другом в кровном родстве). Этот метод таит в себе опасность искусственного ограничения приема на работу новых людей, которые могли бы принести с собой новые идеи, «свежую кровь» новаторства, усилить жизнестойкость фирмы и помочь ей выстоять в конкурентной борьбе.

Однако для безусловного продвижения по служебной лестнице необходимо иметь безупречную репутацию и много, очень много работать. Как пишет известный японский менеджер Сатору Такаянаги: «Служащие японских компаний редко берут день отдыха. Даже если они немного нездоровы, они продолжают работать. Японский рабочий соглашается с приказом администрации о сверхурочной работе без предшествующего уведомления об этом, без охоты, но и без колебаний, поскольку он чувствует ответственность и необходимость этого».

Многие японские рабочие не используют полностью оплачиваемый отпуск, частично из-за их убеждения в том, что их долг работать, когда компания в этом нуждается. В то же время они полагают, что, беря весь отпуск, они показывают мало преданности компании» (наверное, многие читатели подумали сейчас: «Как хорошо, что мы не японцы!»).

Система принятия решений «рингисэй». В подавляющем большинстве крупных фирм и корпораций Японии применяется своеобразная система принятия стратегических решений «рингисэй», обеспечивающая углубленную проработку, согласованность проектов и участие в творческой деятельности всех ведущих сотрудников — от рядовых должностей до руководства. Система «рингисэй» предусматривает многократное согласование решений на всех уровнях управления.

Эта процедура включает проведение консультаций и обсуждений на уровне рядовых сотрудников различных смежных подразделений. Затем обобщенный анализ их предложений передается на более высокий уровень и далее, затем к высшим руководителям предприятия. В итоге проект управленческого решения

попадает на стол высшего руководителя, имея визы руководителей различных рангов.

Ответственность за принятое решение не ложится персонально на руководителя, а распределена между всеми управляющими различных уровней управления (принцип групповой деятельности). Такая практика принятия стратегических или важных управленческих решений является достаточно сложной и длительной, но на стадии реализации проекта процесс внедрения идет быстро и не требует длительных обсуждений и координации работы исполнителей. Главное достоинство системы — в притоке новых мнений и свободе при обсуждении изучаемых проектов. (Американские методы принятия управленческого решения ориентированы на руководителя, который несет персональную ответственность за реализацию задачи, и мнение его коллег играет лишь совещательную роль).

Одной из важнейших оценок процесса принятия решения являются скорость его формирования и длительность обсуждения, долгий выбор варианта приравнивается к плохой работе менеджера. Система «рингисэй» также является проявлением национальных традиций, предполагающих коллегиальность в принятии решений.

Методы японского искусства социального управления. Приведенные выше системы и принципы японского менеджмента заслуживают самого глубокого внимания и изучения, но основная их ценность в том, что они служат базой для реализации высшей ступени менеджмента — искусства управления личностью и коллективом.

Формирующаяся русская школа управления уже много разумного и полезного взяла от искусства управления Запада, но Япония может еще более обогатить эту палитру. Все авторы, изучающие японский менеджмент, подчеркивают, что основное его своеобразие заключается в отождествлении служащих с фирмой. Японская система управления стремится усиливать это отождествление, доводя его даже до жертвенности, что в итоге должно создавать особые моральные ценности и вести к высокой эффективности труда. Бесполезно спорить о разумности, об этичности этой концепции; есть бесспорный факт, что эта особенность японской системы управления во многом определила удивительные успехи Японии в мировой экономике.

Как можно было добиться такой преданности фирме, гордости за свое место в общем деле, чтобы работники всей душой стремились к наибольшей эффективности своего труда и труда всего коллектива? За большое материальное вознаграждение? Репрессиями? В надежде на «жизнь вечную»? Ответ очевиден: национальные традиции, трудолюбие и высокое искусство управления. Изучать, понять методы этого искусства необходимо.

Один из высокоэффективных методов японского искусства управления — интенсивное общение руководителей со своими сотрудниками, поощрение частных и неформальных связей. Рабочий день во многих фирмах начинается с митинга. Высший управляющий рассказывает сотрудникам о политике компании, о ее первоочередных задачах. Постоянно обращается к коллективу специалист по технике безопасности (низкий уровень производственного травматизма и несчастных случаев можно, в частности, объяснить этими беседами).

Затем проводится утренняя гимнастика, и обычно такой митинг завершается общим призывом: «Будем работать напряженно!» Естественно, что цель таких митингов или цеховых собраний — разъяснить какое-либо распоряжение, довести до сведения новый приказ, но руководители фирм надеются, что с помощью таких контактов коллектив станет более сплоченным и его работа более эффективной.

Еще один способ интенсивного общения — принцип «час в неделю, день в месяц». Администрация фирмы, включая и высших руководителей, приходит работать в цехи вместе с рядовыми рабочими. Непосредственное участие руководителей в работе коллектива, прямые контакты с сотрудниками, несомненно, создают атмосферу уважительного доверия и являются надежным способом обмена неформальной информацией.

Другие виды контактов устанавливаются путем организации в цехах и офисах малых групп (кружки качества или группы нулевых дефектов, система поставки материалов и комплектующих изделий «точно вовремя», т.е. без создания запасов и межоперационных заделов, внедрение принципа «электронные конторы без бумаг», проблемные группы и т.д.).

В малых группах обсуждаются пути решения задач, проводятся активные дискуссии о повышении производительности труда и качества продукции — все это сближает интересы корпорации и ее сотрудников. Умелое, ненавязчивое

руководство малыми группами — метод воздействия на коллектив и на отдельного сотрудника, способствующий организационно-техническому развитию предприятия.

Практикуется приглашение в бар руководителем своих сотрудников для откровенного обсуждения производственных вопросов. В обязательном порядке проводятся торжественные церемонии при открытии нового офиса или завода, в честь юбилейных дат и, что важно отметить, по поводу начала службы пожизненно нанятых лиц. И еще — «в честь выдающихся рекордов в явке на работу» (С. Такаянаги. «Японская система управления трудовыми ресурсами»).

Важную роль в сплочении коллектива играют спортивные командные состязания (бейсбол, регби, хоккей, футбол), групповые туристские поездки. Все эти мероприятия оплачиваются корпорацией. Совершенно особое место в японском искусстве управления занимает патернализм — своеобразная система «фирма — одна семья» (система «сюдансюги»), которая базируется на продуманном учете человеческого фактора.

Традиции японского общества ориентированы на коллективные ценности и предрасполагают к почтительному отношению младшего к старшему, к своему руководству, как к старшим родственникам. И в свою очередь начальники обязаны проявлять отеческую заботу о своих подчиненных.

В итоге служащие отождествляют себя с фирмой как со своей большой семьей. Японские рабочие и специалисты глубоко убеждены, что работать в ведущей фирме — большая честь. Поэтому реализуется множество мероприятий, поднимающих престиж фирмы и, следовательно, ее работников. Фирменная рабочая одежда, фирменный знак на лацкане пиджака, на куртке, на автомашине; повсеместно практикуется исполнение гимна корпорации перед началом работ и на праздниках. На работу и домой рабочие ездят на автобусах с эмблемой фирмы, большую культурно-воспитательную работу проводят клубы фирмы, где проходят вечера отдыха, юбилейные торжества, концерты, лекции, функционирует множество кружков по интересам (спортивные, философские, по аранжировке цветов и т.п.).

Любопытно отметить, что день рождения каждого работника — его дополнительный выходной, юбилейные даты — 10 и 20 лет работы в фирме — отмечаются весьма торжественно и дают право на 5 и 20 дней дополнительного

отпуска. Есть над чем задуматься нашим руководителям и профсоюзным деятелям.

Принцип «фирма — одна семья» находит выражение и в других сторонах жизни коллектива: все сотрудники одного отдела, включая и управляющего, занимают обычно одну большую комнату, что облегчает их постоянное общение. Руководители принципиально обедают в общей для всего персонала столовой, пользуются общим туалетом, паркуют автомобили на общей стоянке, носят одинаковую для всех — от генерального директора до рядового сотрудника — рабочую одежду (солдаты любят, чтобы генералы носили полевую форму), даже цвет касок у всех одинакового цвета.

Отмена символов ранга и статуса способствует еще большему сплочению коллектива. Все эти мелкие, но глубоко продуманные детали рабочего быта, строгое соблюдение кадровых традиций, постоянное внимание к заботам, нуждам друг друга и является действенным выражением искусства управления. Искусство всегда выражается в этом «чуть-чуть», в незначительных якобы деталях.

Некоторым неожиданным диссонансом в японском менеджменте является практика исключения женщин, иностранцев и представителей национальных меньшинств (даже родившихся в Японии!) из системы принятия решений, т.е. фактическая правовая дискредитация значительной части общества, хотя и это явление находит свое объяснение и горячих защитников («женщина не может быть начальником мужчины, мужчины подчиняются только мужчинам!»). Кстати, около 85% «иностранцев» в Японии составляют корейцы, три четверти которых там родились.

Обучение и подготовка кадров. В Японии действует 12-летняя система школьного обучения, из которых шесть лет — начальная ступень обучения, еще три года — средняя и еще три года — итоговая, повышенная, которая была призвана давать специальное образование. Но школа не имела необходимых условий для практического закрепления профессиональных знаний, и производственные предприятия не решались доверять бывшим школьникам сложное и дорогостоящее оборудование.

Крупные компании стали применять стратегию приема молодых «с запасом», ориентируясь на расширение своего производства, для пополнения персонала в

связи с выходом на пенсию старшего поколения и для того, чтобы не уступать конкурентам этот важный стратегический ресурс. В 80-х годах крупные фирмы имели избыток кадров около 800 тыс. человек (Арская Л.П. Японские секреты управления. М., 1991). Подавляющая часть принятой на работу молодежи проходит профессиональное обучение в учебных центрах компаний или направляется на стажировку в крупные зарубежные учебные заведения.

Одним из важных условий продвижения на верх служебной иерархии является диплом одного из престижных университетов по таким специальностям, как юрист, экономист или социолог (в нашей стране такую профессию имеют лишь 5,9% первых руководителей). Государственные и ведомственные программы, курсы повышения квалификации реализуются самими компаниями и специально созданными организациями, поставляющими фирмам научно-методические материалы на коммерческой основе. Повышение квалификации осуществляется различными методами: регулярно действующие семинары, конференции и симпозиумы, организация ознакомительных поездок и стажировок в другие страны.

Своеобразна, необычна организация повышения квалификации в некоторых промышленных и торговых фирмах. Например, в первый день обучения все учащиеся имеют на куртке 15–20 «лент позора» — по числу изучаемых дисциплин. После сдачи очередного экзамена снимается одна из «лент позора». Ежедневно каждый учащийся пишет отчет о ходе учебы и посылает его в свою фирму. Изучаются и запоминаются несколько десятков опасных для фирмы ситуаций и перечень экстренных мероприятий по выводу фирмы из кризисной обстановки и т.д.

Широко применяется система ротации, т.е. плановое перемещение работника на различные участки работы фирмы, «горизонтальное перемещение». Ротация для кандидата на руководящую должность обязательна, и проводится она около одного раза в пять лет. Среднее время пребывания сотрудника на одном посту: в отделе планирования — 5,1, в отделе сбыта — 4,9, в производственном отделе — 5,5, в НИОКР — 6,2 года (Морита А. Сделано в Японии. М., 1984). Ротация и продвижение часто происходят одновременно.

Компании и фирмы Японии постоянно ищут приемы формирования управленческой системы с учетом оценки личности, с применением элементов демократизации при выдвижении на руководящие должности. Так, практикуется

проведение конференций компании, где выборные представители обсуждают перспективы и кадровые возможности с проведением тайного голосования по выдвижению кандидатур на руководящие должности. Результаты голосования не объявляются, но учитываются высшим руководством при новых назначениях. В большинстве фирм действует метод периодических аттестаций всего персонала с применением компьютерной системы оценки по различным видам деятельности (профессиональность, инициатива, дисциплина и т.д.).

Для деловой Японии характерна постоянная борьба с таким злом, как предоставление преимуществ, каких-то особых прав имеющим родственные связи или принадлежащим к привилегированному обществу. Запрещен, например, прием на работу детей сотрудников. Члены императорской семьи сами проявляют большую коммерческую активность; они получают высокие доходы, являясь держателями акций всемирно известной фирмы «Хитачи» (ее название образовано от фамилии императорской семьи — Хитачиносия), а вступивший в 1989 г. на трон император Акихито сам в молодые годы занимался предпринимательской деятельностью. Поиск новых методов управления и формирование воздействия на личность и коллектив продолжаются постоянно.

Стратегические пути японского менеджмента существенно отличаются от европейских и американских тенденций. Несмотря на высокие темпы автоматизации и компьютеризации производства японские специалисты не расценивают это направление развития технической мысли как определяющее для получения весомого экономического эффекта. Предпринимаются настойчивые поиски снижения сложности технологического оборудования при изготовлении все более наукоемкой и сложной продукции.

Цель этих усилий — разработать такую технологию и такую организацию производства, чтобы можно было изготавливать сложнейшие изделия на основе стандартизированных и простых операций с помощью гибко переставляемого оборудования и с использованием труда операторов среднего профессионального уровня. При этом все незапрограммированные отклонения должны немедленно фиксироваться и устраняться персоналом на уровне производственного участка, цеха, т.е. акцент делается не на применение сверхсложной автоматизированной

техники, а на вовлечение в процесс управления инициативы и самоконтроля низовых коллективов, резервов, заложенных в «человеческом факторе».

Вот убедительный пример преимуществ японского менеджмента по сравнению с американским: после приобретения одного из телевизионных заводов американской фирмы «Моторола ТВ» японской компанией «Мацусита» на этом предприятии практически без замены производственного коллектива усилиями японских менеджеров удалось сократить фонд гарантийного ремонта с 22 млн. до 3,5 млн. долл., уменьшить число производственных дефектов на 100 приемников со 140 до 6, сократить рекламации в первые 90 дней после продажи с 70 до 7% и снизить текучесть кадров с 30 до 1% в год. Впечатляюще?!

Однако было бы наивным идеализировать японскую систему управления производством — у японской экономики и общества есть свои серьезные проблемы. Среди них наиболее сложной является рост протекционизма во всем мире как защитная мера многих стран от растущего экспорта японских товаров. Япония имеет беспрецедентное в истории положительное торговое сальдо, превышающее 100 млрд. долл., и при этом широко применяет торговые тарифные барьеры.

Постоянно сталкиваясь с протекционизмом стран-конкурентов, японцы принимают ответные меры: проводят политику передислокации производственных мощностей в другие страны, создают совместные предприятия (при стабилизации политической и экономической обстановки в России можно рассчитывать, что эта тенденция коснется и нас). А главное — продолжается интенсивная работа по увеличению производительности труда и улучшению качества на имеющихся мощностях (еще раз «выжимают сухое полотенце»).

Особая тема для размышлений — организация обучения в Японии на всех уровнях, особенно в области гуманитарных наук и эстетики. Национальные праздники цветения сакуры, паломничество к Фудзияме, а Сад камней, чайные церемонии... В любом крупном культурном центре мира всегда можно встретить туристов из Японии, уровень их образования и культуры очень высок, и, может, поэтому не особенно удивителен факт, отраженный в литературе о Японии, что глаз японца способен различать 47 оттенков цвета, а наш — всего 7! (Если верить этим

обидным для нас данным, то это результат катастрофического снижения уровня гуманитарного образования в России).

Но есть и еще один достоверный факт: сокращается и научный потенциал России — за последние 20 лет в нашей стране лауреатов Нобелевской премии было меньше, чем в Швейцарии, все население которой меньше Москвы.) Кстати, еще немного о глазах японца. «У японца глаз, являясь органом зрения, одновременно является и органом речи: встретив взгляд другого, японец понимает движение его души, его чувства; для него глаза говорят в такой же мере, как и язык», — пишет в книге «Люди зрения» японский исследователь Кимура Седзабуро. И неслучайно многие европейцы отмечают, что в электричках и поездах метро большинство японцев сидят с закрытыми глазами, так как неучтиво рассматривать своих соседей, — таково требование национального японского этикета.

Как следствие высокого благосостояния и изобилия, многие экономисты, ориентируясь на многовековой опыт истории, предсказывают неминуемое угасание того духа жертвенности, самоотверженности, который так характерен для современной Японии. «Ничто так не обречено на поражение, как успех», — авторитетно говорит крупный экономист Джим О'Тул, анализируя все более явственно проступающие симптомы «болезни развитых стран».

Об этом «синдроме Большого Бизнеса» говорит и глава одной из крупнейших фирм Японии «Омрон электроникс» К. Татеиси, когда в этой фирме стали все явственнее проявляться симптомы стагнации и падения конкурентоспособности. Зная о своеобразной цикличности успехов и неудач большинства крупных компаний, К. Татеиси упорно искал и нашел средства борьбы с излишней централизацией управления, боязнью руководителей принимать ответственные управленческие решения.

Скандалный крах в конце 1997 г. одной из самых мощных банковских структур Японии и необходимость получения срочной финансовой помощи в 1998 г. в размере 113 млрд. долларов наглядно показали миру, что не все благополучно в сфере управления финансами страны.

Основными причинами кризиса 90-х годов являлся низкий спрос населения на товары (высокий уровень сбережений населения тормозил развитие внутреннего рынка) и избыточный приток денежных ресурсов, «экспортный бум». К 2000 году дефицит бюджета составил около 6,7% ВВП, а государственный долг приблизился к 100% ВВП, уровень безработицы составляет порядка 5%. К концу 1998 г. индекс Никкэй, отражающий динамику стоимости 225 ведущих компаний, упал до уровня 1985 г., курс иены снизился до уровня 147,2 за доллар. (МИР)

Серьезной угрозой повышению производительности труда является еще одно следствие роста благосостояния японского общества — старение населения из-за увеличения продолжительности жизни (она самая высокая в мире: 75,2 года для мужчин и 80,9 для женщин) и низкого коэффициента рождаемости — 1,8%. По оценкам Международного валютного фонда (МВФ), расходы государства на выплату пенсий к 2025 г. вырастут почти в три раза, один пенсионер будет приходиться на трех работающих. Кстати, право на пенсию в Японии предоставляется в 55 лет, но часто ежемесячная пенсия не выплачивается, а выдается единовременно 5–6 годовых окладов, что позволяет жить на проценты с этой суммы без снижения уровня своих потребностей.

Япония прекрасно понимает угрожающие тенденции развития своего общества и принимает активные контрмеры. Вопросами прогнозирования социально-экономического развития страны занято несколько компетентных организаций: Экономический совет при Правительстве, Управление экономического планирования, Министерство внешней торговли и промышленности и Управление по науке и технологии. В утвержденных пятилетних планах-программах особое внимание уделяется конкурентоспособности выпускаемой продукции, льготному кредитованию и налогообложению и системе ускоренной амортизации для предприятий, выпускающих новую продукцию (до 50%).

Коротко о методологии государственного и производственного управления Южной Кореи, которая формировалась под влиянием своего могучего и преуспевающего соседа — Японии при консультации специалистов США и МВФ. Первые шаги в формировании национальной концепции национальной экономики Южной Кореи были сделаны в 1954 г. («план Натана»), а позже была разработана с

помощью экспертов США долгосрочная (на 20 лет) экономическая программа страны.

Стратегия программы была ориентирована на развитие экспортных отраслей промышленности, на приоритетное финансирование производства конкурентоспособной продукции. Развитие экспортной продукции получало всемерную государственную поддержку путем предоставления различных льгот и субсидий, неудачный выход производителя на международный рынок немедленно лишал его этих преимуществ. Несомненные успехи Южной Кореи убедительно доказывают разумность ее системы управления национальной экономикой.

Сплоченность нации наглядно демонстрирует такой факт: во время недавнего банковского кризиса граждане Кореи не снимали деньги со своих счетов в банках, а наоборот — вкладывали в банки валюту, золото и драгоценности. Есть чему поучиться у корейцев!

10.4. Система управления социалистической экономикой КНР

Будьте внимательны к своим мыслям, — они начало поступков.

Лао Цзы

Китай, одно из древнейших государств, Великая Поднебесная империя, дала миру самобытную культуру, своеобразное иероглифическое письмо и книгопечатание, уникальную философию и религию. Однако, вопреки мнению Конфуция (551–479 до н.э.), постоянно утверждавшего о необходимости создания объединенного государства, Китай пережил длительные периоды разрушения единства страны, захватнических и междоусобных войн, периоды своих взлетов и падений.

Советский Союз всегда поддерживал Китай в борьбе за государственную независимость — «Русский с китайцем — братья на век». «Необходимо идти по пути русских», — утверждал Великий кормчий Мао.

1 октября 1949 г. была провозглашена Китайская Народная Республика, которая свои социально-экономические преобразования начала проводить по примеру своего советского соседа: «землю — крестьянам, фабрики — рабочим», «догнать и перегнать», т.е. с национализации земли и промышленных предприятий, создания сельскохозяйственных кооперативов, ориентации на развитие тяжелой промышленности, централизации государственного и производственного управления.

В 1950 г. СССР первым признал КНР, постоянно оказывал молодой республике финансовую и научно-техническую помощь (льготные кредиты, спроектировал 156 промышленных предприятий, направил в Китай более 100 тыс. специалистов и т.д.) и, наконец, способствовал принятию КНР в члены ООН.

Решение основных задач первого пятилетнего плана (1953–1957 гг.) обеспечило достижение высоких темпов развития народного хозяйства КНР: был обеспечен рост промышленности на 18%, сельского хозяйства — на 4,5%, а национальный доход вырос на 8,9%. За годы следующих пятилеток развивались атомная промышленность, электроника, нефтехимия и ведущие отрасли машиностроения.

Как и в СССР, ориентация на подъем тяжелой промышленности при недостаточных инвестициях в отрасли сельского и коммунального хозяйства заметно отражалась на благосостоянии населения, но многочисленные негативные, иногда и явно враждебные факторы внешней среды не давали КНР свободы выбора.

В последующие годы компартия и правительство КНР приступили к реализации стратегии «большого скачка» (1958–1959 гг.), «великой культурной революции» (1966–1976 гг.) с «переходом к более высоким формам собственности на средства производства». В итоге этой хозяйственной политики фактически были ликвидированы многочисленные мелкие частные предприятия и их место заняли государственные. Жесткая централизованная система государственного управления и распределения предметов первой необходимости осуществлялась под лозунгами «Питание из большого котла» и «Гарантированная миска риса».

Следует подчеркнуть, что творческий поиск оптимальной системы политического и экономического управления народным хозяйством КНР был

существенно затруднен из-за отсутствия каких-либо аналогов в мировой практике, а опыт СССР из-за присущих ему существенных недостатков не мог быть перенесен на китайскую почву. И Китай был вынужден «идти своим путем», «строить социализм с китайской спецификой» методом проб и ошибок.

Было принято обоснованное решение начать реформы с ликвидации диспропорций и ошибок в самой отстающей отрасли — в сельском хозяйстве, от состояния которого зависело в первую очередь благосостояние населения. Основными мерами для коренного подъема села стали повышение закупочных цен на сельхозпродукцию, расширение рыночной торговли и восстановление приусадебного подсобного хозяйства. Большое внимание стало уделяться и развитию легкой промышленности.

В результате реализации новой хозяйственной стратегии с 1979 по 1982 г. прирост продукции сельского хозяйства ежегодно составлял около 7% (доходы крестьян выросли на 67,4%), в легкой промышленности почти на 12%, в то время как в тяжелой промышленности порядка 3%. Несмотря на то, что на небольших частных предприятиях могло работать не более 7 учеников и подручных, к концу 1983 г. количество работающих на них выросло на 2 млн. чел.

Но главное, что Китай встал на курс расширения внешней торговли, принял стратегию привлечения иностранных инвестиций в экономику. Решения XIV > съезда КПК (1992 г.) были направлены на «углубление экономических реформ», «расширение политики открытости внешнему миру», «ускорение темпов экономического развития». В 1998 г. доля экспортной продукции составила 87%, импортной — 80%, высокие темпы развития внешнеэкономических связей по объему экспорта позволили Китаю выйти на четвертое место в мире.

Переход к «социалистической рыночной экономике» ведет к сокращению доли государственного сектора в соответствии с новым лозунгом: «Государство регулирует рынок, рынок ориентирует предприятия», т.е. экономическая деятельность строится на основе рыночных отношений, но эти отношения должны регулироваться плановыми органами. Но координирующая роль государства в управлении национальной экономикой сохраняется.

«Если не строить социализм, а пойти капиталистическим путем, то в Китае было бы невозможно покончить с хаосом, избавиться от нищеты и отсталости».
Дэн Сяопин

Политика Председателя Дэн Сяопина позволила вывести Китай из экономического и политического хаоса после «большого скачка» и «культурной революции», обеспечить мирное возвращение Китаю Гонконга и Макао, но именно Дэн Сяопин приказал ввести танки на площадь Тяньаньмэнь для подавления молодежных волнений. . .

В 1996 г. были приняты 9-й пятилетний план экономического и социального развития КНР и перспективная программа до 2010 г. («Программа 2010»). Центральной задачей разработанной программы является определение основных направлений и методов построения мощного современного государства с нормативно-правовой социалистической рыночной экономикой. Основным инструмент программы — научно-техническая реконструкция промышленности, транспорта и сельского хозяйства. Реформированию подлежат административная система и вся социальная сфера (трудовые отношения, пенсионная система, образование, здравоохранение, жилищное и коммунальное обеспечение).

Многовековые демографические и исторические особенности Китая делают проблемы социального управления обществом особенно сложными. В наследство от феодализма КНР получил практически сплошную бедность и неграмотность на фоне перенаселения страны (к середине XX века в Китае проживало 570 млн. человек). Причем при высокой рождаемости была и высокая смертность, средняя продолжительность жизни составляла не более 33–35 лет. Тысячелетние традиции конфуцианской этики утверждали, что главным достоянием семьи (кроме, естественно, стремления к духовному совершенству) являются не материальные блага, а количество детей.

Принятый в 1950 г. закон о браке и семье оказал большое воздействие на демографические, этические и социальные процессы в стране, уравнил женщин в правах с мужчинами. Для борьбы с угрожающим ростом населения (за последние 50 лет численность населения Китая выросла еще на 700 млн. человек!) была разработана система планирования семьи, и показатель естественного прироста

населения составил 8,7 чел. на 1000 жителей — самый низкий за всю историю страны.

Юмористы уверяют, что над входом в родильные дома Китая помещен призыв: «Хватит!»

В конце 90-х годов реформирование народного хозяйства было направлено на повышение эффективности всех сфер производства и в первую очередь на сокращение избыточной рабочей силы. В государственном секторе численность персонала была сокращена на 22 млн. В угольной промышленности были закрыты 25,5 низкорентабельных шахт, в строительстве за 2000 год был выполнен почти в 4 раза больший объем работ, чем в 1995 г., практически без существенного увеличения численности строительного персонала, в сельском хозяйстве успешно реализуются принцип перехода от экстенсивных методов к интенсивным и программа самообеспечения страны продовольствием.

В 2005 году, открывая форум «Китай и процесс глобализации», Председатель КНР Ху Цзиньтао отметил, что за прошедшие четверть века валовой национальный продукт увеличился почти в 30 раз и достиг 1,5 трлн. долл., иностранные инвестиции выросли до 45–50 млрд. долл. в год, а темпы годового экономического роста планируются не менее 10%.

К 1997 г. в школах обучалось 98% детей, в 1020 институтах — более 3 млн. студентов, дипломы об окончании высшего образования получило более 800 тыс. человек — почти в 6 раз больше, чем в 1980 г.

Система управления народным хозяйством КНР характеризуется своеобразной особенностью — в ее основе остаются методы государственного планирования: годовые и пятилетние планы, долгосрочные и целевые программы (в том числе и «Программа 2010») и политика макрорегулирования.

Другой важной особенностью системы управления Китая является принципиальная верность идеям социалистического строительства под руководством коммунистической партии. Обоснованно утверждается, что путь

прогресса человечества никак не связан с возвратом к капиталистической системе производства, «социализм — светлое будущее всего человечества».

Реализация экономических реформ проводится с учетом национальных традиций, что обеспечивает понимание и поддержку проводимых инноваций всем полуторамиллиардным населением страны. Руководством страны постоянно декларируется основная цель реформ государственного и производственного управления — подъем благосостояния народа.

Успешный опыт реформирования системы управления Китая доказывает возможность создания «социалистической рыночной экономики», хотя западные ученые отрицали возможность сочетания плановой системы со свободным рынком.

Вновь взят курс на сближение позиций КНР и РФ, о чем свидетельствовал недавний государственный визит в Россию Председателя КНР Ху Цзиньтао. Созданная на базе конфуцианской цивилизации модель управления экономикой позволила в кратчайшие сроки решить продовольственную проблему и обеспечить повышение уровня жизни населения. Обоснованные расчеты свидетельствуют, что в ближайшие годы Китай имеет реальную возможность догнать США по общему объему ВВП.

Глава 11. Прогнозирование перспективных путей развития общества

11.1. Важнейшие проблемы, стоящие перед современным обществом

11.1.1. Глобализация социальных, культурных и технологических процессов в современном мире

Мечта о создании справедливого общественного устройства, идеального государства присуща всем народам и во все времена. С какой убежденностью в разумность и абсолютную необходимость такого справедливого государства писал великий Томас Мор, но неслучайно его труд носит характерное название «Утопия»! Его последователь Томмазо Кампанелла в своем «Городе солнца» был уверен, что успех Солярия, идеального общества, гарантирован привлечением к его управлению самых талантливых, честных и порядочных граждан.

«Общеввропейский кодекс, общеевропейский суд; одна монета, один вес, одна мера, один закон. Все реки судоходны для всех; все моря свободны. Вся Европа — одна семья, так чтобы всякий европеец, путешествуя по ней, был бы везде дома».

Наполеон Бонапарт

Вера в возможность создания «светлого будущего всего человечества» вела миллионы и миллионы людей под знамена коммунизма, к революционным преобразованиям и гражданским войнам, а позже, во второй половине XX века, эта вера переросла в уверенность, что «нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме». Сегодня уже нет былой веры, но осталась надежда, что

коллективный разум человечества, его воля смогут улучшить условия жизни на планете.

Но прежде всего человечеству необходимо срочно решить ряд неотложных, глобальных проблем, требующих усилий всех стран и народов, согласованного привлечения политических, научных и экономических ресурсов всей планеты и, главное, переосмыслить основные жизненные ценности. Ни одно, даже самое могущественное государство не в состоянии решить эти проблемы самостоятельно, автономно, необходима политическая воля правительств и народов всех стран мира, иначе гибели биологической жизни на Земле не избежать.

В середине XX века получили развитие философские и социологические концепции, направленные не только на изучение прошлого, но будущего человечества. Проблемам футурологии (термин предложен О. Флейхтгеймом) были посвящены труды Пьера Тейяра де Шардена, Германа Кана и Энтони Винера («Год 2000») и ставшая весьма популярной книга Элвина Тоффлера «Футуршок». Работы этих ученых предупреждали об опасных тенденциях развития человеческой цивилизации, их выводы были не только тревожными, но и убедительными.

В 1968 году усилиями крупного итальянского ученого-гуманиста Аурелио Печчеи было создана весьма авторитетная общественная организация, объединившая крупных специалистов в различных отраслях знания и получившая название Римский клуб.

Основной задачей Римского клуба была попытка экстраполировать в будущее наблюдаемые тенденции развития человеческого общества на основе многовариантных расчетов на ЭВМ.

В итоге мировой научной общественности был предложен обоснованный доклад Римскому клубу («Пределы роста»), выводы которого были обескураживающе пессимистичными, вплоть до гибели человечества. Именно тогда появилось новое междисциплинарное научное направление исследований, охватывающее глобальные проблемы человечества — глобалистика. Решить эти проблемы может только международное сотрудничество, объединенные усилия всего мира и лишь только при системном, целостном подходе к ним.

Изучая отрицательные последствия неконтролируемого технического прогресса, неоднократно предпринимались попытки классифицировать, ранжировать наиболее опасные кризисные ситуации.

Приведенный перечень глобальных кризисных проблем далеко не полон, вполне обоснованно к нему можно добавить: разоружение, ограничение «демографического взрыва», вопросы экологии, создания сбалансированной энергетики, экономии минерального сырья, обеспечение здоровья населения и ряд других проблем. И все они могут быть решены только на межгосударственном уровне, объединенными усилиями органов международного сотрудничества.

Но стремление к объединению, интеграции человечества начало проявляться значительно раньше, уже после Первой мировой войны. В 1919 году была создана Лига Наций — международная организация, имевшая целью развитие сотрудничества между народами и гарантию мира и безопасности на планете (США в состав Лиги Наций не входили, в 30-е годы из состава Лиги вышли Германия и Япония). В 1934 году СССР стал членом Лиги Наций, но после вторжения в Финляндию в 1939 г. он был исключен из ее состава. Лига Наций существовала до 1946 года.

В 1945 году была создана Лига Арабских Государств (ЛАГ) для обеспечения общих для этих стран политических и экономических целей, а также для защиты суверенитета ее членов. Стало ясным, что не только политические, но и экономические отношения между странами приобретают международный характер. Важную роль в регулировании международной торговли стали играть таможенные союзы и межгосударственные торговые соглашения.

В 1948 году было подписано Генеральное соглашение по торговле и тарифам (ГАТТ), которое содержит правовые нормы и правила международной торговли и объединяющее в настоящее время более ста стран. Основные принципы ГАТТ определяют меры по обеспечению режима наибольшего благоприятствования в международных торговых отношениях, объективного рассмотрения и разрешения спорных вопросов, поисков компромиссных решений и торгово-политических уступок, признания таможенного тарифа, а не количественных ограничений в качестве основной формы регулирования проблем международной торговли.

Во второй половине XX века некоторые страны стали объединяться в таможенные союзы, что позволило им установить режим свободной торговли между входящими в союз организациями и единые налоги на импорт из третьих, не входящих в союз стран. Наиболее известным таможенным союзом является Европейское сообщество (ЕС), основы которого были заложены Римским договором 1957 года. Целью ЕС было создание единого рынка товаров, рабочей силы, услуг и капиталов с единой денежной единицей, которой с 2002 года стало евро.

lang=EN-GB style="LETTER-SPACING: -0.1pt">Нельзя обойти вниманием и создание в 1949 году межправительственного Совета экономической взаимопомощи стран социализма (СЭВ). Объединение усилий и координация действий стран – членов СЭВ было направлено на сотрудничество и экономическую интеграцию, ускорение технического и экономического прогресса, повышение производительности труда и роста благосостояния народов этих стран. Но СЭВ, как и мечты о прочном, долговременном содружестве стран социализма, рухнули вместе с распадом СССР.

Надежда создания единой цивилизации, общего пути развития человечества с каждым годом находит все больше сторонников среди социологов, историков и философов. Процессы объединения человечества для достижения общих, глобальных целей объединяются единым термином — «глобализация», что подчеркивает общепланетарный, интернациональный масштаб этих процессов. Одновременно растет и количество противников глобализации, выступающих против «мира транснациональных компаний» и организующих массовые акции протеста по всему миру.

Некоторым, правда, весьма осторожным основанием для оптимистических прогнозов служит информационная революция в жизни современного общества, невиданно высокие темпы развития компьютеризации и средств массовых коммуникаций. Неслучайно появились такие термины, как «технотронная эра человечества» или «информационное общество». Важно отметить, что прорыв к новым горизонтам знаний и к новым технологиям вызывает не только глубокие, принципиальные изменения в производственном потенциале мира, но и коренным образом меняет образ жизни общества.

Меняются требования не только к обществу в целом, но и к отдельной личности, к его образованию, умению использовать достижения научно-технического прогресса в быту и в своей практической деятельности.

11.1.2. Духовное и культурное развитие общества

При движении человечества по пути прогресса на его обочине накапливаются вредные, опасные отбросы. Следami этого «пикника на обочине» могут быть производственные отходы, ядохимикаты, радиоактивные изотопы, но самым опасным следствием триумфального шествия техногенной цивилизации являются духовная деградация и культурное обнищание общества. Не без основания философы, социологи, религиозные деятели призывают изменить направление развития мировой цивилизации, уделять больше внимания не мирским, потребительским ценностям, а нравственным, культурным, духовным.

В любом развитом государстве наблюдается парадоксальная социально-психологическая ситуация: система государственного образования и воспитания тиражирует прекрасных специалистов самого различного профиля, но одновременно с конвейерной монотонностью создаются миллионы ненасытных потребителей, не способных отличить в мире духовном действительно ценное, прекрасное от суррогата, наглой подделки, имитации.

Если в советское время большинство граждан нашей страны действительно много читали и любили книгу (вплоть до парадокса: в личных библиотеках хранилось около 35 млрд. книг при общем библиотечном фонде страны всего лишь в 5 млрд. книг!), то сегодня количество любителей серьезных книг сократилось в несколько раз.

В итоге все то, чем гордится человеческая цивилизация, все, что было создано в античные времена, в эпоху Ренессанса, в XIX и XX веках в области культуры, просвещения, философии, литературы, музыки, — все эти бесценные сокровища мирового разума девальвированы и не интересуют современного потребителя

массовой культуры. А не здесь ли корни процветающего ныне криминала и насилия, жестокости и равнодушия?

У России начиная с XIX века, и до революции, и в советское время, были веские основания гордиться своей духовностью, своей наукой, культурой и искусством, этим гордился наш народ, признавали это и за рубежом. Но по данным ЮНЕСКО и ВОЗ, оценивших в 1993 году физическое здоровье и интеллектуальное развитие большинства стран мира, Россия получила по пятибалльной системе... 1,4 балла вместе с рядом стран Африки. Меньшую оценку получили только Буркина-Фасо, Чад, Эфиопия и Судан [55]...

Культура и искусство не только отражают национальные общественные традиции, освещают прошлое, наше наследие, но и дают этические и эстетические ориентиры будущего, наполняют жизнь надеждой и смыслом, подчеркивают важность, ценность каждой самобытной национальной культуры, развивают международное взаимопонимание и необходимость утверждения плюрализма различных культур.

Полезно будет привести высказывания крупных деятелей науки и культуры о духовном кризисе и эрозии культуры в обществе без всяких комментариев.

Духовное обнищание современного общества глубоко волновало А. де Сент-Экзюпери: «Восприняв в виде духовной пищи лишь бары, математику и автомашины Бюгатти, мое поколение вовлечено сегодня в чисто стадную деятельность, характеризующуюся своей полной бесцветностью», а в своей записке друзьям перед последним вылетом в 1944 г. он пишет: «Будущий муравейник приводит меня в ужас. Ненавижу блага, которые он сулит роботам. Что до меня, я рожден стать садовником. Обнимаю вас. Сент-Экс».

Американский социолог Ч. Миллс: «Деньги являются единственным бесспорным мерилем преуспевания в жизни, а преуспевание до сих пор считается в Америке высшей ценностью».

Французский кинорежиссер Ив Буассе: «Интервенция в сознание граждан всеми созданными видеосредствами подрывает корни их интеллекта, толкая его в прострацию, представляет угрозу здоровой психике, свершая массовое убийство разума».

На традиционный для русского общества вопрос — кто виноват в допущенных перекосах в образовании, воспитании, культуры? — можно ответить четко и однозначно: деятели образования, воспитания и культуры. Именно они, в первую очередь именно они, профессионалы, виноваты в общей для всего мира духовной деградации, хотя на развитие духовного кризиса в обществе влияло и продолжает влиять множество самых различных факторов, от социально-экономических и до политических.

Образовательная система подавляющего большинства стран, в том числе и России, ориентирована на удовлетворение утилитарных, прагматичных потребностей общества. Школы, институты, аспирантура, различные курсы повышения квалификации направляют свои усилия на подготовку специалистов в области технических специальностей, менеджмента, экономики, маркетинга, юриспруденции, т.е. ориентированы в основном на удовлетворение производственных, экономических нужд этих стран. Причем достаточно ознакомиться с учебными программами этих институтов, даже самых престижных, чтобы убедиться в том, что гуманитарная составляющая программ ничтожно мала.

Известно, что в России сферы дошкольного и среднего образования и воспитания в государственных учебных заведениях финансируются по пресловутому остаточному принципу и трудятся там, увы, не самые блестящие педагоги. Престиж, как и заработок, воспитателя детского сада и школьного учителя весьма невысок. Но хорошо известно, что личность формируется в первые годы жизни, именно тогда закладываются этические нормы — понятия добра и зла, милосердия и жестокости, уважения к старшим, осуждение лжи, подлости, предательства, воспитательный потенциал семьи значительно выше педагогического потенциала любого учебного заведения.

Талантливые музыканты, которыми всегда была богата наша страна, пианисты, скрипачи, дирижеры, певцы живут и работают в основном за рубежом, но как истинные патриоты изредка приезжают на Родину, чтобы всплакнуть над упадком музыкальной культуры в горячо любимой стране.

А тем временем на сценах и экранах телевизоров стонут, воют, трясутся «певцы и музыканты», не имеющие ни музыкального образования, ни вокальных данных, ни музыкальной и никакой вообще культуры. Убожество текста и звука пугает уже и самих исполнителей, и понимая это, они стараются хоть чем-то, как-то потрясти, эпатировать публику — прической, одеждой или ее отсутствием, эквилибристикой с микрофоном — благо фонограмма не подведет. Истории еще предстоит определить, какой урон обществу нанесли многочисленные группы хиппи, панков, рокеров, гипертрофированная ориентация на рок-н-ролл, «авангард», «попсу», «инструментализм» и т.п.

Особая роль в духовном развитии общества принадлежит, несомненно, религии, древней и мощной системе воздействия на личность и на общество в целом. После тотального разрушения в 1917 году религиозных духовных ценностей русскому народу была предложена новая, марксистско-ленинская морально-этическая концепция, после же краха социалистического строя не осталось ничего, кроме идеологических руин, и народ вновь вернулся к Церкви — надежной заступнице и утешительнице.

В жизни общества религия всегда играла важную роль мировоззренческого и морально-этического регулятора поведения людей. Библия и Коран декларируют четкую систему правил и норм поведения, определяющих не только порядок и степень участия в религиозной жизни общества, но и во многих сферах деятельности и быта самого человека. Четкие нормы поведения и основные нравственные законы звучат в Нагорной проповеди Иисуса Христа, шариат в исламе — свод правил и запретов, охватывающих практически все стороны жизни правоверного. Церковь имеет многовековой опыт воздействия на общество, обладает мощной финансовой базой, подготовленными кадрами и собственной прессой. Культовый храм является своеобразным центром, способствующим установлению долговременных коммуникаций между единоверцами (религиозных, хозяйственных, семейно-бытовых) и сплочению общины. Интегрирующие функции религии проявляются и на более высоких уровнях, вплоть до общегосударственных.

Однако все мировые религии (буддизм, христианство, ислам) не достигли тех целей, которые провозглашались ими. Особенностью современной эпохи является

тот печальный факт, что человечество не смогло сформировать глобальной общественной идеи, в том числе религиозной.

Неотложная необходимость ориентации общества не только на приобретение материальных благ, а в первую очередь на истинные культурные, духовные ценности очевидна. Реализация программы духовного и культурного возрождения нации не по силам частным фондам, благотворительным организациям, спонсорам (хотя их помощь трудно переоценить!), основная роль здесь принадлежит, несомненно, государству.

Государственное управление комплексной целевой программой духовного и культурного развития нации, даже в современных сложных экономических условиях, не только вполне возможно, но и настоятельно необходимо, ведь от успеха этой программы зависит без преувеличения, судьба России, других стран мира и судьба всей планеты.

11.1.3. Охрана прав и свобод личности

За последнее столетие правительства большинства государств настойчиво провозглашают необходимость охраны прав и свобод человека и гражданина, но не всегда эта справедливая истина воплощается в дела, возводится на уровень государственной политики. Политической и логической диверсией против человечества стала привычная демагогия общественных лидеров, «демократов и правозащитников» о важности соблюдения прав и свобод, замена обоснованных доказательств истины действиями, государственными акциями лишь цитированием и комментариями к провозглашенным догмам, принятым решениям и готовым выводам.

Концепция прав и свобод личности оформилась в конце XVIII века. Политическим и идеологическим итогом американской революции 1775–1783 годов явилась Декларация независимости, подготовленная Т. Джефферсоном, в которой была провозглашена идея равенства людей и их права: «Все люди сотворены равными, все они одарены своим создателем некоторыми неотъемлемыми правами, к числу которых относится право на жизнь, свободу и стремлению к счастью».

Важнейшим документом, определяющим права и свободы личности, является Декларация прав человека и гражданина, появившаяся после победоносной Французской революции 1789 г. Статья 11 этой декларации не потеряла своей актуальности и в наше время: «Право свободно сообщать свои мысли и свои мнения — одно из драгоценнейших прав человека; каждый гражданин может, следовательно, свободно говорить, писать и печатать, отвечая лишь в случае злоупотребления этой свободой, предусмотренного законом».

Противоречия между провозглашаемыми свободами и их фактической реализацией уже наглядно показала Французская революция — заимствованный у франкмасонов великий лозунг «Свобода, Равенство и Братство» и террор против своих же вождей Марата, Робеспьера, Сен-Жюста...

Во времена общественных потрясений, войн, революций, государственных переворотов, которыми, к сожалению, так богата история России, люди в первую очередь теряют именно те права, о которых так торжественно провозгласил Джефферсон в Декларации независимости — право на жизнь, независимость и стремление к счастью.

Судьба никогда не баловала народы России, но в прошлые века причины бед были понятны и всегда была ясна цель, ради которой приходилось жертвовать многим, даже жизнью. Вот изгоним с родной земли нашей супостата, передадим фабрики рабочим, а землю крестьянам, переловим врагов народа, еще немного усилий, лишений, и уже «нынешнее поколение будет жить при коммунизме»!

Но те страдания, то надругательство над важнейшими правами и основными свободами человека и гражданина, которые выпали на долю России в последнее десятилетие XX века страна не переживала за всю свою многовековую историю. И во имя чего? Вопрос, на который не в состоянии ответить никто — от инициаторов печально известного Беловежского совещания и до простого крестьянина.

11.1.4. Предотвращение вооруженных конфликтов

Широко распространено мнение, что война неискоренима, что склонность человека к агрессии, жестокости атавистична, инстинктивна и имеет глубокую биогенетическую основу.

Каин, убивший Авеля, первым познавший горькую сладость насилия, стал первым убийцей и первым воином. И одно из важнейших предназначений государства состоит в том, чтобы ограничить эту природную агрессивность человечества, эту «войну всех против всех».

Непреодолимая тяга к знаниям, исследованиям нового стремительно раздвигает горизонты прогресса, двигает цивилизацию вперед, создает все более совершенные орудия труда, но агрессивная составляющая человеческой души немедленно превращает эти достижения науки в новые средства войны и разрушения. Не прибавляет симпатий к человечеству, если вспомнить о страданиях животных в научно-исследовательских лабораториях, на зверофермах и скотобойнях. Социальная, этическая основа человека отстает от технического прогресса, человек становится милосердным или беспощадным не только под влиянием генетически заложенных в нем инстинктов, но в первую очередь под влиянием социальных и экономических условий жизни. Не сила разума провоцирует войны, а его слабость и недостаток.

Культ насилия прививается людям с детства. Игра «в войну», неотразимая привлекательность ковбоев, Джеймса Бонда, Штирлица развивает в детях преклонение перед силой, мужественностью, но ведь когда-то, если верить древнему китайскому трактату «Дао дэ цзин», женское начало «инь» не подчинялось мужскому «ян» и женское милосердие и материнская мудрость противостояли жестокости и насилию. Не потому ли мир так жесток, что в государственном управлении роль женщины так чрезвычайно мала?

Многие античные философы, включая и наиболее авторитетного среди них Аристотеля, считали, что война является не только естественным состоянием общества, но и совершенно необходимым условием для его успешного развития:

«Охотиться необходимо не только на зверей, но и на людей, которые по природе предназначены к подчинению, но не желают подчиняться. Военное искусство наиболее высокое, и служить ему должны самые достойные». Для противостояния насилию необходимо насилие, — утверждал великий флорентинец Н. Макиавелли.

В.И. Ленин писал, что «в истории неоднократно бывали войны, которые, несмотря на все ужасы, зверства, бедствия и мучения, неизбежно связанные со всякой войной, были прогрессивны, т.е. приносили пользу человечеству, помогая разрушать особенно вредные и реакционные учреждения». Даже тонко чувствующий грань между добром и злом А. де Сент-Экзюпери отмечал, что: «Война рождает и крепчайшую дисциплину, солдатское братство, единение людей».

Вся история цивилизации — непрекращающаяся череда войн и кровавых междоусобиц, причем с каждым веком войны становились все более жестокими и разрушительными. Если сравнивать количество ежегодных жертв военных конфликтов за последние века, то их стремительный рост ошеломляет: в XVIII в. погибло в войнах в три раза больше людей, чем в XVII в., в XIX веке эта цифра выросла почти вдвое, а в XX в. количество жертв войны выросло более чем в 10 раз по сравнению с предыдущим веком!

Подсчитано, что человечество пережило около 15 тыс. войн и вооруженных конфликтов, в которых погибло примерно 3,5 млрд. человек, за всю историю своего существования люди прожили в условиях мира только 300 лет, т.е. немногим больше 5% времени.

Не хочется приводить подробные данные о потерях во время Второй мировой войны, они появляются в печати весьма часто. Следует лишь напомнить чудовищные результаты атомной бомбардировки Хиросимы: лишь одна бомба средней мощности (порядка 16–18 килотонн) сразу оборвала жизни более 100 тыс. человек, 37 500 были тяжело ранены и облучены, из 90 тыс. домов было разрушено 67 тысяч...

В приговоре Международного трибунала Нюрнбергского суда было категорично отмечено: «Война по своему существу — зло. Ее последствия не ограничены одними только воюющими странами, но затрагивают весь мир». В 1955 г. был

опубликован Манифест Пагоушского движения: «Вопрос, который мы ставим перед вами, — вопрос суровый, ужасный и неизбежный, должны ли мы уничтожить человечество или человечество должно отказаться от войны».

При обсуждении военной доктрины «меча и щита» США английский военный историк Л. Гарт саркастично отметил, что меч, т.е. ядерное оружие, напоминает ему меч для хакари.

И несмотря на бесчисленные протесты и предупреждения в 1962 г. человечество приблизилось к самому краю пропасти — Карибский кризис реально мог спровоцировать третью мировую войну, и если бы были использованы ядерные боеприпасы (а их суммарная мощность приближалась к 50 тыс. мегатонн!), то существование земной цивилизации могло бы оказаться под угрозой.

Но продолжают наращивание военного потенциала и разработка принципиально новых типов оружия массового поражения: кинетическое, направленной передачи энергии, инфразвуковое, нейтронное, бинарное, биохимическое и т.п. Бывший премьер-министр Норвегии Гру Х. Брундтланд в своем выступлении на Международном экономическом форуме в 1989 году отметил, что «до сих пор, правда, удавалось предотвращать ядерную катастрофу, однако 130 вооруженных конфликтов, имевших место после Второй мировой войны, унесли около 20 миллионов человеческих жизней». А сколько еще людей погибло в локальных войнах за прошедшие годы!

В 1950-х годах гонка вооружений стоила миру около 100 млрд. долларов в год, в 1980–1990-е гг. ежегодные военные расходы стран мира стали превышать 1 триллион долларов.

Затраты на войну, начиная с античных времен, постоянно возрастали. Голландский военный эксперт подсчитал, что для уничтожения одного вражеского солдата Юлий Цезарь был вынужден тратить 4,3 франка, Наполеон — 17 250, в Первую мировую войну — 120 750, а во время Второй мировой войны эти затраты составляли 287 599 франков. Израиль за 18 дней военных действий против

арабских стран в 1973 г. затратил 7 миллиардов, т.е. ежедневно около 400 миллионов долларов.

Следует особо оговорить, что рост производства оружия объясняется не жизненной необходимостью, а лишь сверхприбыльностью его производства, что вызывает ожесточенную, бескомпромиссную конкуренцию, наглое лоббирование интересов крупных производителей вооружений и взяточничество на самых высоких государственных иерархических уровнях (например, в США в 1976–1980 годах за взяточничество было привлечено к ответственности более 60 конгрессменов).

Пора понять человечеству, что знаменитая формула великого немецкого стратега К. фон Клаузевица: «Война — продолжение политики другими средствами», ныне не действует, война должна быть исключена из жизни общества, это путь «вверх по лестнице, ведущей вниз», как остроумно, но с большой долей печали выразилась американская писательница Бэл Кауфман.

Мало известен тот факт, что практически первым из глав государств мира, предложившим созвать международную конференцию по проблемам сокращения вооружений и предотвращения вооруженных конфликтов, был Император России Николай II (15 августа 1898 года). В 1899 году состоялась 1-я Международная мирная конференция в Гааге, обсуждавшая вопросы разоружения и мира. К сожалению, мирная инициатива России не нашла тогда развития и поддержки правительств ведущих стран.

Развал Советского Союза породил катастрофические процессы во всех бывших республиках СССР, но он также нарушил хрупкое равновесие международной системы. Вместо одного из полюсов биполярного мира на мировой арене появилась группа экономически слабых и политически непредсказуемых государств, и в мире утвердилось гегемония могущественной сверхдержавы — Соединенных Штатов Америки, обладающей не только колоссальным экономическим, но и военным потенциалом. Сегодня США берут на себя право формулировать глобальные проблемы современности и единолично решать их, если они входят в категорию их «национальных приоритетов».

Важность силового паритета, равновесия для стабильности и безопасности в мире понимают и на Западе. Резонно отмечал Г. Киссинджер, что мир на планете может быть обеспечен «лишь двумя путями: путем господства и путем равновесия», а М. Тэтчер утверждала в 1996 году, что «мир стал более нестабильным и опасным, чем 10 лет назад». Но несмотря ни на что, США настойчиво навязывают миру однополярную структуру, «новый мировой порядок», где силой оружия, где долларом. И может быть, есть глубокий смысл в надписи на долларовой купюре: «Новый порядок на века», хотя мир уже знает, к чему приводят амбициозные попытки установить этот «новый порядок»!

Теория систем и практика международных отношений утверждают, что равновесие системы (в данном случае — глобальной, международной) будет нарушено, если исчезнет одна из балансных составляющих. Последствия нарушения состояния равновесия системы непредсказуемы, точнее, существуют лишь три варианта развития дальнейших событий, и неизвестно, какой из вариантов возобладает.

Первый вариант — откровенный и наглый диктат сверхдержавы, политика откровенного, циничного государственного гегемонизма. К чему приводит любая форма авторитарной диктатуры, хорошо известно из уроков истории, государствам мира остается лишь смиренно уповать на милосердие и мудрость Мирового Правителя. И с уверенностью ждать неминуемого краха новой Империи, как уже было с Римской, Германской, Британской, Оттоманской, Российской и Советской.

Второй — амбиции многих крупных мировых держав не позволяют смириться с их новой, унижительной ролью на мировой арене, что послужит основанием для их открытого или тайного противостояния сверхдержаве, пока не появится новая система баланса сил. На роль такого противовеса может претендовать, например, Китай в союзе с Россией («Русский с китайцем братья на век»). Вполне вероятно, что к этому союзу может присоединиться и Индия. Но до тех пор, пока не установится новый баланс сил, мировая система будет неудержимо сползать к анархии, а количество международных конфликтов будет возрастать.

И, наконец, третий — противостояние войне. Предотвратить или погасить вооруженный конфликт в любой точке мира может только авторитетная международная организация (типа ООН), обладающая мощной финансовой базой,

правовыми полномочиями и монопольно (!) владеющей всеми видами вооружений и обученным международным контингентом войск. Для этого необходимо введение абсолютного эмбарго на производство и применение всех типов военной техники и ликвидацию вооруженных сил всех стран мира (кроме войск ООН и полиции).

Несомненно, что основным принципом политики, направленной в защиту мира, должен быть принцип коллективной безопасности, положенный в основу Устава ООН. Роль ООН в деле сохранения мира должна постоянно возрастать, как и ее международный авторитет. Следует напомнить, что, несмотря на значительные трудности в своей работе, в 1988 году ООН была удостоена Нобелевской премии мира.

11.1.5. Проблема расовых и межнациональных отношений

Проблема межнациональных отношений — сложный, противоречивый комплекс политических, идеологических, психологических и экономических задач, решить которые человечество не смогло за всю свою историю. Вздорные амбиции, подозрительность, зависть, алчность обрекали народы на постоянную вражду, беспощадные распри и кровавые войны, были основными причинами взлета одних наций и крушения других.

Теория этногенеза, происхождения народа (от греч. *ethnos* — народ, племя), его формирования как социальной общности и трудно предсказуемых пассионарных взрывов (от латин. *rassio* — страсть), разработанная Л.Н. Гумилевым, убедительно показывает, что в своем эволюционном развитии каждое государство, этнос, народ, нация проходят периоды своего удивительного взлета и депрессии. Для них характерны свой исторический и экономический путь развития, своя идеология (система общественных идей, теорий, взглядов), культура, религиозные представления, мораль. Государство обеспечивает развитие и защиту действующей политической, экономической и социальной системы, нацию объединяет общность территории и условий экономической жизни, стереотипы поведения, язык,

своеобразие культурных и религиозных традиций. Но с позиций истории и демографии понятия государства и нации весьма хрупки, иллюзорны и непостоянны.

Значительно более устойчиво, хотя все же неопределенно, понятие «страна» как территория с некоторыми четкими

географическими координатами и природными условиями, имеющая государственный суверенитет или входящая в состав другого государства на правах колонии, протектората. Государства могут исчезать, страна остается всегда. Как и народ — форма исторической общности людей с весьма смешанным и фактически неопределимым национальным составом, проживающих на одной территории, имеющих общий язык, схожий психический склад ума, особенности культуры и образа жизни, закрепленные в специфических обычаях, нравах, традициях.

Самые страшные, катастрофические ошибки в управлении обществом имеют в своей основе национальную или религиозную нетерпимость. История цивилизации удивляет, с какой легкостью можно начать кровавую бойню лишь на том основании, что они, другие, имеют не такой разрез глаз, мерзкий, отвратительный оттенок цвета кожи, что говорят они «не так, как люди», и что их культура, обычаи много ниже, чем наши. Ничему, видимо, не научила человечество последняя война, унесшая 55 миллионов жизней и развязанная под лозунгом «Deutschland uber alles», национальные и религиозные конфликты продолжают, появляются новые фюреры и новые призывы uber alles...

Во время этнических конфликтов в Боснии и Герцеговине свыше миллиона жителей были вынуждены бросить свои дома и имущество, десятки тысяч были убиты. Сотни тысяч людей погибли в Руанде во время кровавой резни между народностями хуту и тутси... В нашей стране за последние годы средствами массовой информации настойчиво и целенаправленно создается враждебный образ «лиц кавказской национальности», склонный якобы к тунеядству, спекуляции и криминалу, что на многие годы затормозило процессы интернационализации культуры и общественной жизни.

Несмотря на генеалогическую «интернациональность» подавляющего большинства людей, искусство государственного управления настоятельно требует учитывать специфические особенности, правила и стереотипы поведения той нации, к которой причисляет себя данный человек, и относиться к этим деликатным

особенностям с искренним уважением и пониманием. Этническое самосознание формируется с раннего детства на основе общепризнанных постулатов и определяет образ мышления человека, его поведение, оно весьма устойчиво, жизненные явления воспринимаются и оцениваются с позиций национальных традиций и своеобразной шкалы ценностей, этническая принадлежность закрепляется воспитанием, моноэтническими браками и передачей новому поколению религиозных, языковых и культурных традиций.

Страшные преступления на национальной почве совершались не только в далеком прошлом, но и в недавнее время. Геноцид армян, «окончательное решение еврейского вопроса» в фашистской Германии, сталинская депортация чеченцев, ингушей и крымских татар... В новейшей истории России и бывших республик СССР возникла опасная тенденция предоставления неограниченного суверенитета и особых прав коренной национальности, а ведь только в Прибалтике проживает около 2,5 млн. некоренных, на Украине — примерно 11 миллионов русских. Российская диаспора, включая и всех русскоязычных, в ближнем зарубежье насчитывает около 38 млн. человек.

Но, пожалуй, самый тяжелым, позорным преступлением против человечества была работорговля и колониальный разбой. Эти черные страницы нашей истории не поместятся и в ста томах, но напомним хотя бы несколько скупых фактов этой охоты на чернокожих рабов и некоторые эпизоды колониального раздела мира «цивилизованными» европейцами. Из Африки было вывезено и продано на плантации Америки свыше 10 млн. рабов, но при «отлове» и перевозке этого «живого товара» погибло еще 40 (!) млн. человек! За 50 лет колониального господства испанцев на Вест-Индских островах было истреблено порядка миллиона коренных жителей. Крупнейшая колониальная держава мира Великобритания «освоила» более 2 млн. кв. км территории с населением порядка 100 млн. человек... Колониальная система к 1919 г. охватывала 72% территории и 69% населения земного шара.

С каждым годом растет общественное движение против расизма, в 2002 году защитники прав американцев африканского происхождения предъявили многомиллиардный иск к фирмам, принимавшим участие в работорговле.

Распад колониальной системы вызвал во всем мире мощное национально-освободительное движение и способствовал созданию более ста независимых государств. Укрепление государственного суверенитета этих стран должно было способствовать решению основных экономических и социальных проблем общества: преодоление феодальных отношений, нищеты, голода и неграмотности, развития национальной культуры. Но ни в одной стране Азии, Африки и Латинской Америки каких-либо принципиальных достижений, заметного продвижения по пути прогресса не отмечено.

Однако колонизация принесла людям не только беспощадный геноцид и массовое разграбление природных ресурсов, но, будем объективны, способствовала ликвидации рабства, развитию промышленности, сельского хозяйства этих стран, был достигнут значительный прогресс в области просвещения, здравоохранения, приобщения к мировой культуре. Но какой ценой!

Уникальной особенностью России (объективно и основываясь только на фактах!), как утверждал В. С. Соловьев и другие социологи, является национальная терпимость всех проживающих на ее территории народов и практически полное отсутствие национальной проблемы. Национальной идее всегда противопоставлялась парадигма единой и сильной России, ни один, даже самый малочисленный народ, не исчез с лица земли как этнос, хотя люди воспринимались русскими не по крови, происхождению, а по духовной культуре. Еще в XIV веке Сергей Радонежский призывал свято хранить единомыслие на принципах единой семьи (оспода по-древнеславянски — большая семья, осподарь, государь — старший в семье).

Однако за последние годы общая неустроенность жизни, сложные экономические, демографические и социальные проблемы привели к поиску ответа на вопрос: «Кто виноват?», участились случаи проявления местного шовинизма, антисемитизма, недоброжелательного отношения к «лицам кавказской национальности», особенно из-за событий в Чечне (много правды в шутке, что людей сейчас больше волнует не национальная безопасность, а безопасность национальная). Все эти сложные демографические проблемы требуют особого внимания государственных структур.

11.1.6. Борьба с нищетой и голодом

Многочисленные социальные исследования утверждают, что не менее трети населения планеты (а это около двух миллиардов человек!) существуют (именно — существуют!) при постоянной нехватке основных продуктов питания, в обстановке хронического недоедания, голода и нищеты.

В России был отмечен 14-кратный разрыв в доходах 10% самых обеспеченных и 10% самых бедных слоев населения (правда, за последние годы этот разрыв стал заметно сокращаться).

Не будет преувеличением утверждать, что в первые годы после развала СССР население большинства новых суверенных государств было поставлено на грань нищеты. Народы России не были исключением, экономическое положение в стране было критическим и далеко не сразу удалось преодолеть наметившийся спад в основных отраслях народного хозяйства, несмотря на существенную помощь ряда европейских стран.

Объективности ради, следует напомнить, что Россия получила от Европейского Сообщества (ЕС) продовольственную помощь в виде безвозмездных субсидий на сумму 354 млн. экю (475 млн. долл.). Кроме того, ЕС предоставило России займы на приобретение продовольствия и медикаментов на общую сумму около 1 млрд. экю (1,34 млрд. долл.) и в рамках программы ТАСИС еще около 0,6 млрд. экю. Эта помощь ЕС в определенной мере способствовала успеху в борьбе со спадом в российской экономике.

Разница в уровне развития передовых мировых держав и развивающихся стран столь велика, что ликвидировать этот разрыв или хотя бы существенно сократить его в обозримом будущем практически невозможно, несмотря на все усилия государств-доноров. По оценкам Международного валютного фонда, общая задолженность этих так называемых развивающихся стран составила к началу 90-х годов

астрономическую сумму — 1280 миллиардов долларов, и этот долг увеличивается с каждым годом.

В развитых странах проживает лишь четверть населения планеты, но эти страны потребляют более 75% всех видов энергоносителей, 85% продукции деревообрабатывающих отраслей и 75% выплавляемой стали. По заданию ООН был определен показатель среднего ежедневного уровня биоэнергетических потребностей населения. Для развитых государств этот показатель был определен в 3000 ккал, для развивающихся — около 2280 ккал, но и этого количества энергетических калорий не получает подавляющее большинство населения этих стран. Аналогичная ситуация и с потреблением пищевого белка — разница в его потреблении составляет 50% [66].

Эпизодическая помощь голодающим, надежды на рыночное регулирование не решают проблемы нищеты населения экономически отсталых стран. Известный экономист Хейзл Хендерсон с сарказмом говорит, что «старые экономические теории Адама Смита и Кейнса вместе с их марксистскими вариантами так же бесполезны для будущего, как и обезьяны для исследования космоса». Нужны новые, современные экономические доктрины.

Обнадеживающие результаты были получены учеными в 60-х годах XX века при проведении так называемой зеленой революции, когда удалось создать и широко распространить в ряде стран высокоурожайные сорта сельскохозяйственных культур. Была надежда, что эти достижения агротехнической науки на какое-то время снимут остроту грозной проблемы голода. Но из-за отсутствия у крестьян тропической и субтропической зон элементарных агрономических знаний и необходимых сельхозмашин, без которых невозможен уход за высокоурожайными сортами риса, пшеницы и других культур, ожидаемый результат не был достигнут.

Более того, из-за широкого применения пестицидов и других средств химической защиты растений и низкой грамотности населения сотни тысяч крестьян оказались под воздействием этих химикатов (например, содержание ДДТ в крови населения Гватемалы и Никарагуа оказалось в 30 раз выше, чем у жителей США).

Для решения проблем нищеты и голода разрабатывались различные концепции и программы. «Программа приоритетов» Брандта предусматривала снабжение продовольствием ряда государств с передачей им несложных технологий в обмен на сырье. Концепция «соответствующих технологий»

Е. Шумахера предполагала создание децентрализованных небольших предприятий в сельской местности, которые могли бы работать на местном сырье и создавать для населения рабочие места.

Весьма настораживающей является концепция «технологической дипломатии», зародившейся еще во времена президента США Р. Рейгана. Министр продовольствия США Дж. Блок заявил, что продовольствие может стать «самым сильным оружием», что «наилучшим методом использования продовольствия будет привязывание с его помощью к нам других стран. По мере того как они будут становиться более зависимыми от нас, они будут стремиться как можно меньше разочаровывать нас» [66].

Ныне большие надежды возлагаются на внедрение в сельском хозяйстве биотехнологии, на развитие генной инженерии и клонирование клеточных и тканевых культур. Но приходится констатировать, что человечество вступило в третье тысячелетие, так и не решив глобальных проблем защиты населения от нищеты и голода.

С футурологических, общечеловеческих позиций проблема нищеты выдвигает еще одно важное следствие — стереотипы сознания и поведения, заложенные и сформировавшиеся в условиях всеобщего голода, нищеты и отсталости с детских лет, передаются из поколения в поколение, и надежда, что в так называемых развивающихся странах будет в ближайшем будущем сформировано полноценное, справедливое, гуманное общество, гарантирующее права и свободы личности, совершенно иллюзорна.

11.1.7. Охрана окружающей среды

Проблемами антропогенного воздействия на биосферу занимается сравнительно молодая отрасль знаний — экология (термин предложен в 1866 году

немецким биологом Эрнстом Геккелем, от греческого ойкос — жилище, дом). Экология изучает вопросы существования экосистемы, взаимодействие общества с окружающей средой и методы ее охраны, контроля за состоянием биосферы и экологическим нормированием.

Человечество, масса которого составляет всего лишь 0,0002% от общей биологической массы, выбрасывает в атмосферу в 100 раз больше углекислого газа, чем все живое вещество планеты. Избыток CO₂ поглощается, как известно, растительностью, но в настоящее время на каждые 10 срубленных деревьев приходится лишь одно посаженное, ежедневно уничтожается более тысячи квадратных километров джунглей. Интенсивности воздействия на окружающую среду современного населения планеты (порядка 6 млрд. чел.) эквивалентно 50 млрд. людей каменного века.

Летом 2002 года, когда Москва оказалась в кольце мощных торфяных и лесных пожаров, появились данные лабораторных исследований и анализ источников вредных выбросов в атмосферу. Оказалось, что антропогенное воздействие на природу более опасно для людей, чем даже продукты горения столь больших лесных массивов и осушенных болот. Выбросы в атмосферу от автомобильного транспорта превосходят в 3 (!) раза объемы выбросов промышленных предприятий. Три столичных аэропорта осуществляют около 250 тысяч рейсов в год. Все виды транспорта столицы (включая и тепловозный парк) потребляют в год порядка 4 миллионов тонн бензина, керосина и дизельного топлива и в атмосферу ежегодно выбрасывается около миллиона тонн вредных веществ.

Известный тезис представителя США в ООН Э. Стивенсона, повторяемый учеными и политиками в различных вариантах уже несколько десятилетий, не потерял своей актуальности и сегодня: «Мы путешествуем вместе, как пассажиры небольшого космического корабля, потребляя ценные резервы воздуха и почвы; безопасность всех нас зависит от мира на борту этого корабля, а сохранить себя мы можем лишь усердием, трудом и, я бы сказал, любовью к нашему хрупкому кораблю».

Но эту мысль безжалостно точно дополнил Р. Макнамара на Конференции ООН по проблемам охраны окружающей среды: «Мы стали рассматривать нашу планету как космический корабль, но не следует забывать, что четверть пассажиров этого корабля путешествуют в каютах первого класса, а остальные три четверти — прямо на палубе. Это обстоятельство не делает корабль счастливым».

Американский ученый Д. Трефтен беспощадно заметил: «Первобытную природу Америки не покоряли, ее в буквальном смысле забивали на смерть». Действительно, от 170 млн. гектаров лесных массивов США и Канады к началу XX века осталось только 7 млн., почти полностью забили 75-миллионное стадо бизонов... Но великий Роджер Бекон утверждал, что побеждать природу возможно, лишь только соблюдая ее законы.

С каждым годом все более обостряется проблема пресной воды, составляющей лишь 0,8% всех водных ресурсов Земли, т.к. значительно выросло ее потребление на технические и бытовые нужды, и с каждым годом увеличивается загрязнение поверхностных вод (а суточная потребность человека в воде не менее 2,5 литра!). Истощаются запасы подземных вод, в отдельных странах доля водоснабжения с помощью бурения и эксплуатации артезианских скважин достигает 50%.

Жан Батист Ламарк (1744–1829), основоположник теории эволюции, предложивший название науки о жизни — биологии, с грустью и безнадежностью констатировал, что «можно, пожалуй, сказать, что назначение человека заключается в том, чтобы уничтожить свой род, предварительно сделав земной шар непригодным для обитания».

Многочисленные пессимистические прогнозы и предупреждения ученых подтверждаются: экологическая ситуация становится с каждым годом все более тревожной. Нарастающими темпами ведется загрязнение воздуха, воды, почвы, растет радиационное, тепловое, шумовое и химическое заражение биосферы. Человечество вскоре может оказаться в положении неоперабельного онкологического больного, гибель которого уже предрешена, а помочь ему уже ничем невозможно.

Весьма авторитетный Римский клуб (создан А. Печчеи, Дж. Форрестором, Д. Медоузом и др. в 1968 г.) неоднократно предупреждал о возможности экологической глобальной катастрофы и предлагал принять неотложные меры по ограничению

роста населения, переводу промышленных предприятий на замкнутый цикл производства, по максимальному использованию вторичного сырья, запрету строительства новых предприятий, замене энергетической базы возобновляемыми источниками энергии и призывал к поиску новых технологических путей дальнейшего развития цивилизации.

В.М. Бехтерев в разговоре с А.Л. Чижевским, размышляя о загадочном стремлении человека к космосу, пришел к печальным выводам: «Что для человека может быть прекраснее Земли? Посмотрите, как солнечные лучи животворят этот чудесный мир! И вдруг негаданно, непрошено врывается страшная мысль: человек, будь готов к бегству с Земли, иначе ты погибнешь!»

11.1.8. Регулирование численности народонаселения

Совсем недавно, тысячу лет назад, на Земле проживало всего лишь около 300 млн. человек. К началу XX века численность населения планеты составила уже более полутора миллиардов, а еще через сто лет, в наши дни, она достигла 6 миллиардов! Причем, около миллиарда людей, сконцентрированных в так называемых странах третьего мира, неграмотны, пассивны и безучастны в жизни своих стран и в жизни мирового сообщества. Однако девять из десяти новых граждан планеты рождаются именно в этих странах.

В некоторых научных кругах сложилось даже мнение, что основной причиной социальных и экологических бед на планете является «демографический взрыв», — превышение рождаемости над смертностью, нерегулируемый рост численности населения. Ученые вновь возвращаются к работе английского священника Мальтуса (1766–1834) «Опыт закона о народонаселении», в которой доказывалось, что рост народонаселения происходит в геометрической прогрессии, а рост средств существования — только в арифметической (неомальтузианство).

Если верить Мальтусу, то это противоречие общественного развития решается «естественным регулированием» численности населения посредством голода, эпидемий и войн, а также введением ограничений на инстинкт размножения. Но законы развития населения имеют в своей основе не только природные и

экологические факторы, но и сложные экономико-социальные аспекты, а проблема катастрофически быстрого увеличения численности населения как одного из неотъемлемых и чрезвычайно активных элементов биосферы с каждым годом становится все более острой.

Международная общественная организация Римский клуб неоднократно призывала ограничить рост населения планеты, предлагая концепцию ограниченного и даже нулевого роста, т.е. ограничиться воспроизводством уже существующей численности населения. Эта проблема волнует авторитетную для своего континента Организацию стран африканского единства, правительства стран Востока, Китая, Индии и Пакистана, т.е. тех стран, которые уже сегодня, сейчас ощущают губительные последствия неуправляемого роста численности населения.

Лауреат Нобелевской премии мира, бывший канцлер ФРГ Вилли Брандт жестко и однозначно заявил: «Давно назрела необходимость принятия эффективных мер по контролю за ростом численности населения. Соответствующие программы должны реализовываться со всей четкостью и последовательностью, без традиционных дипломатических уверток и напускного благочестия. Так, наложение кем бы то ни было запретов на использование современных средств предупреждения беременности, равно как и позиция Ватикана в этом вопросе, не может, на мой взгляд, принести много пользы».

К мнению В. Брандта присоединяется и председатель Союза по охране окружающей среды ФРГ Хуберт Вайнцирль: «Чувство глубокого сожаления мы, сторонники экологического движения, выражаем по поводу позиции, занимаемой в этом вопросе некоторыми религиями, прежде всего католической церковью, которая вопреки своему долгу чтить творение бога не признает политики планирования семьи и тем самым способствует распространению человеческой нищеты».

С каких бы позиций ни исследовать проблему «демографического взрыва», с правовой, морально-этической, теологической или философской, факты не теряют своей значимости, эта угроза будущему человечества реально существует и необходимо регулировать рост численности населения. Но как, что думают об этом политики, социологи, религиозные деятели?

Китай, Япония, Монголия и ряд других стран Тихоокеанского региона пошли по пути увещательного-административного ограничения деторождения. Что ж, этот путь вполне разумен в условиях конфуцианской этики и высокой гражданской дисциплины общества. Но и в этих странах регулирование деторождения встречает заметное сопротивление, слишком сильны в народе древние, патриархальные традиции многодетной семьи. В странах Африки, Южной Америки и мусульманского Востока трудно рассчитывать на успех этой программы.

Для последнего столетия характерен невиданный ранее рост количества городов-мегаполисов, массовое переселение сельских жителей в крупные города. Урбанизация, особенности жизни в городах, несомненно, формируют у населения новые стереотипы поведения, создавать и содержать в этих условиях многодетные семьи достаточно не просто. Большинство женщин вынуждены не только выполнять обязанности жены и матери, но и работать. Однако несмотря на сложности с трудоустройством, с воспитанием потомства, и в больших городах многодетные семьи не редкость, особенно в беднейших, как всегда, слоях населения. Урбанизация, хотя и в незначительной степени, но все же влияет на сокращение роста численности населения.

Остается надеяться только на контрацептивы, известные человечеству, чтобы ни говорили религиозные деятели, еще с библейских времен. Противозачаточные средства, несомненно, значительно, несравненно гуманнее аборт, которые по тяжести своих последствий доросли в современной России до масштабов национального бедствия.

Следует задуматься над данными статистики: в России делается порядка 7 миллионов абортов в год, на каждую тысячу новорожденных приходится более двух тысяч абортов!

Можно, конечно, вздохнуть о неродившихся Моцартах и Данте, но сколько уже родившихся Моцартов погибает от нищеты и голода, от безнадзорности и плохого воспитания! Но вот будут ли в ближайшие десятилетия применять контрацептивы народы Арабского Востока, Индии, Африки и Южной Америки, народы тех стран, где особенно заметен этот «демографический взрыв»?

Существует, правда, еще один гуманный, достойный и этичный способ разумного регулирования уровня деторождения — реализовать глобальную социально-педагогическую программу по профессиональному обучению и культурному воспитанию девочек, будущих матерей. Если от бесконечной болтовни об эмансипации женщин перейти ко всеобщему, обязательному обучению, гарантировать женщинам рабочие места с достойной оплатой их труда, законодательно закрепить равенство прав, то можно уверенно прогнозировать не «взрыв», а «демографический оптимум». Но эта долговременная программа требует подготовки общественного мнения, массовой пропаганды и серьезных финансовых вложений.

«Формула такова: женщины сообразительнее мужчин, дети сообразительнее женщин, животные сообразительнее детей. Бедняга мужчина, потерявший свое лицо и осмеянный средствами массовой информации, теперь к тому же обнаруживает, что в прежние его владения все более вторгаются женщины».

Лоуренс Питер, «Принцип Питера»

Совершенно очевидна важность, неотложность решения значительного комплекса глобальных проблем, требующих усилий всех стран и народов, согласованного привлечения научных и экономических ресурсов всей планеты и, главное, переосмысления основных жизненных стратегических ориентиров и ценностей. Но для этого необходима политическая воля правительств и народов всех стран мира, иначе прогноз будущего планеты будет неизбежно, неотвратимо пессимистичным.

11.2. Перспективы развития и особенности государственного управления в России

Деятельность такой сложной системы, как государство, подчиняется принципу оптимизации управления, который отражает два основных способа управленческого

воздействия на контролируемый объект: централизацию и децентрализацию управления. В государственном управлении система централизации власти называется унитарной (от лат. *unitaire* — единство), для федеративной системы (от лат. *federate* — объединение, союз) характерна децентрализация, территориальная или национально-территориальная организационная структура.

Россия является федеративной республикой, но путь страны к этой форме правления был долгим и противоречивым, некоторые проблемы федерализма не нашли своего решения и сейчас. Поэтому именно федеративное государственное устройство и пути его становления требуют более внимательного рассмотрения.

Федерация — форма государственного устройства, при которой входящие в состав государства структуры (республики, штаты, земли) имеют собственные законодательные, исполнительные и судебные органы. Наряду с ними действуют центральные, федеральные органы государственной власти, устанавливается единое гражданство, денежная единица, общая конституция, государственная граница и т.д. Федеративное государственное устройство предусматривает четкое разделение полномочий между центральными и региональными органами власти.

Центральные государственные органы отвечают за решение общих для всей федерации проблем. В компетенцию структурных государственных единиц входит самостоятельное решение своих задач в рамках единого государства и развитие различных форм самоуправления. Федерализм сочетает формы демократии, конституционного правления и самоуправления, обеспечивает распределение государственной власти по вертикали.

Сочетание централизации и децентрализации таит в себе опасность возникновения противоречий между центром и регионами, с чем сталкивалась не только современная Россия, но и США, где федерализм существует с 1787 года, и ряд других стран (федеративное устройство принято в более чем в двадцати странах мира). Россия является крупнейшей федерацией в мире, в ее составе 89 объектов управления, что противоречит теории управления — принцип оптимизации управления (см. главу 4) четко определяет, что норма управляемости не должна превышать 9–10 объектов управления.

Государство не может быть создано в результате усилий отдельной личности или даже коллектива гениальных мыслителей. Государство формируется, неизбежно проходит все стадии эволюционного, многовекового развития и в итоге воплощает систему рациональных начал, принципов, надежд и уровня развития, сознания своего народа. Наивно навязывать народу те общественные институты, к которым он не пришел сам и в которых он не испытывает потребности.

При создании Российской Федерации было необходимо решить ряд проблем, характерных именно для нашей страны. Во-первых, народы России веками жили в условиях унитарного государства, даже СССР, при его жестко централизованном управлении, нельзя полностью относить к категории федеративного государства. Во-вторых, в основу создания СССР, а позже и Российской Федерации был положен национально-территориальный принцип, и при распаде СССР немедленно дали себя знать сепаратистские тенденции, создавшие реальную угрозу целостности страны. Все административно-национальные образования заявили о своей самостоятельности, а автономные республики даже провозгласили свой государственный суверенитет. Появился даже такой сепаратистский лозунг: «Россия — это территория Российской Федерации, за исключением автономных республик».

Право нации на самоопределение, так отстаиваемое советской пропагандой в период освободительной борьбы народов, идея народного суверенитета, предложенная Ж.Ж. Руссо в XVIII веке, имеет в своей основе понятие государственной власти как воли народа, важнейшего выражения принципов демократии. При реализации этих притягательных и справедливых по своей сути идей Россия могла бы разделиться на несколько суверенных государств или превратиться в конфедеративное государство. А вот выросло ли бы при этом благосостояние народов, что дал бы им этот государственный суверенитет? Неоднозначный ответ на этот вопрос таится в истории распада мировых империй и Советского Союза.

В настоящее время Россия уверенно идет по пути демократизации общества и федерализма. Впервые на этот путь страна встала в 1918 году, когда в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа было провозглашено создание Советской Российской Республики «как федерации советских национальных республик». В 1922 году был создан СССР, но в жертву командно-административной

системе были принесены многие федеративные институты государственного устройства.

Основы России как федеративного государства были заложены в марте 1992 года, когда полномочными представителями федеральных органов и субъектов Федерации был подписан Федеральный договор, а 12 декабря 1993 года была принята на основе всенародного референдума Конституция РФ, провозгласившая равные права и свободы человека и гражданина.

Но одновременно государственная власть расшатывалась распадом хозяйственных связей, амбициями некоторых политиков, усилением националистических настроений, непопулярностью методов «шоковой терапии» в экономике и другими ошибочными действиями власти. Не оправдались надежды на саморегуляцию рынка как панацеи от всех экономических бед, быстрыми темпами развивалась инфляция, крепились криминальные структуры.

Важнейшей особенностью и необходимым условием эффективности системы государственного управления в России является особое внимание к такому фактору, как многонациональный состав общества, корректное, бережное отношение к национальному самосознанию и культурным традициям. Россия была и остается полиэтническим государством, сегодня на ее территории проживают 176 (!) народностей различной численности.

В этой связи вновь уместно подчеркнуть принципиальную важность развития местного самоуправления, способного решить многие национальные проблемы, развивать национально-культурную самобытность и поставить надежный заслон националистическим тенденциям.

На федеральном уровне должно быть обеспечено действительное равноправие граждан страны независимо от их национальной принадлежности. Эта задача должна быть решена не только путем ужесточения методов правового регулирования межнациональных отношений, но и активной пропагандой идей равенства и братства народов страны, аргументированно доказывать безнадежность националистического пути, ведущего в тупик и к изоляции, к саморазрушению нации.

В борьбе с национализмом решающая роль принадлежит средствам массовой информации, которые обязаны не только информировать население о важнейших новостях и политических событиях, но и трансформировать свою роль платных рупоров олигархических структур (как это, увы, еще бывает в нашем обществе) в роль объективных защитников справедливых правовых, демократических позиций, а также и стратегических правительственных программ, если они направлены на благо страны, ее граждан! Необходимо достоверно отражать и комментировать неудачи и достижения действующего политического режима в решении народно-хозяйственных и национальных проблем. И знакомить население страны с мнением оппозиции, с другим пониманием путей развития общества.

Уникальной особенностью образования и становления гражданского общества в России является занимаемая ею геополитическая позиция между западной и восточной цивилизациями. П.Я. Чаадаев с долей некоторого недоумения писал, что «мы никогда не шли вместе с другими народами; мы не принадлежим ни к одному из великих семейств человечества, ни к Западу, ни к Востоку, не имеем преданий ни того, ни другого. Мы существуем как бы вне времени, и всемирное образование человеческого рода не коснулось нас».

Эта глубокая, хотя и парадоксальная мысль ведет к весьма серьезным выводам об эфемерности надежд современных политологов и экономистов о приобщении России к принципиально чуждой нашему народу западной цивилизации, к иной культуре и другой системе духовных ценностей. При имплантации чужеродной ткани неминуемо ее отторжение, опыт принудительного создания социальных мутантов в Азии, Африке и Латинской Америке подтверждает это. При формировании модели государственного управления в России необходимо считаться с этим фактом.

Уже много веков Россия идет своим, сложным и часто противоречивым путем. В.О. Ключевский писал: «В Московском государстве XVI в. иностранцы замечали широкие претензии стать наравне с другими, даже выше многих других, замечали желание вписаться в число потомков Августа и пристать к семье христианско-европейских государств, при первом случае завязать с ними сношения, создать общие интересы — и при этом встречали азиатскую подозрительность к пришельцам из христианской Европы, пренебрежение, с которым московский государь отзывался о западных государях, слышали, что этот государь моет руки после приема

западноевропейских христианских послов («Сказания иностранцев о Московском государстве», М. 1991).

Необходимо отметить, что значительная часть территории России находится в сложной природно-климатической зоне с тяжелыми для жизнедеятельности условиями. Но при этом на одного жителя России приходится в 15 раз больше запасов полезных ископаемых и в 7 раз больше территории, чем в среднем на планете [17].

Неожиданным следствием обширности территории России, значительных сырьевых запасов и высокой комплексности хозяйственного и производственного потенциала многих регионов является высокая самообеспеченность многих субъектов Федерации. Эта особенность хозяйственного организма страны полезна при кратковременных, чрезвычайных ситуациях, но губительна в долгосрочной перспективе — в соответствии с закономерностью деятельности любых закрытых систем.

Характерной особенностью государства Российского является долгое, вплоть до X VIII> века, полуавтономное существование своеобразных «вольных» территорий (казачьи поселения на Дону, Кубани, Яике, Запорожская Сечь, Гуляй Поле и в определенной степени обширные территории Сибири). Некоторые особенности традиционного местного казачьего самоуправления, «казачьей вольницы» сохранились и до настоящего времени.

Исследуя древнюю и новейшую историю России, нельзя пройти мимо еще одного удивительного факта — становление и расширение Российской империи никогда не сопровождалось экономической экспансией, угнетением народов присоединяемых территорий, подавлением национальных или религиозных традиций. В состав этого сложного этнокультурного конгломерата входил Туркестанский край с Бухарским эмиратом и Хивинским ханством, пользовавшимися самой широкой автономией, Царство Польское, Великое Княжество Финляндское, имевшие свои конституции, судебную систему, парламенты и национальную валюту.

Эти традиции были продолжены и в советское время. В республиках Средней Азии, Закавказья, Прибалтики были созданы мощная индустриальная база, развитая

инфраструктура, система здравоохранения и образования, поддерживались и развивались национальная культура и искусство. Грустно наблюдать разрушение созданного и обнищание народа в одних республиках бывшего Советского Союза и оголтелое русофобство в других, велик, непростителен грех неблагодарности...

Дальнейшее продвижение страны по пути демократии и федерализма невозможно без решения ряда актуальных управленческих и правовых проблем. Хотя Федеральный договор и Конституция РФ заложили фундамент нового демократического государства, необходимо привести действующее законодательство в соответствие с реалиями современного переходного состояния общества, с изменениями политической и экономической систем.

Явный правовой нонсенс содержится в Основном Законе: принцип целостности государства находится в противоречии с правом субъекта Федерации на выход из ее состава. В таком случае Россия приобретает признаки конфедерации. Вызывает сомнения и обоснованную критику сочетание национально-территориального принципа формирования страны с административно-территориальным. Причем разграничение полномочий структур государственной системы может осуществляться не только на основе Конституции, но и на базе федеративного или иного договора между субъектами Федерации.

Практика договорного разграничения полномочий центра и регионов допускает субъективизм при решении этих непростых вопросов, хотя регулироваться они должны только на основе Закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», принятого в июне 1999 года. Проблемы федерализма с учетом специфики современной социальной и политической ситуации в России обсуждались в 1998 году на Всероссийской научно-практической конференции.

В заявлениях руководителей ряда регионов и депутатов Государственной Думы неоднократно звучала критика в адрес руководства страны о нарастающей диспропорции финансово-экономического, культурного и научно-технического потенциала субъектов Федерации, о фактическом неравноправии регионов страны. Эта диспропорция годами складывается в пользу Москвы и Санкт-Петербурга, обладающих основной долей финансовых и научно-технических ресурсов страны.

Вызывает сомнение необходимость столь большого количества различных по типу субъектов РФ и наделение их столь широкими правами и полномочиями.

Особую тревогу вызывает слишком медленное продвижение страны к созданию действительно демократического и правового государства. Фарс выборов, столь знакомый с советских времен и действующий и поныне, должен трансформироваться в истинное волеизъявление народа, стратегические, принципиальные решения должны приниматься только на основании референдума. Закон для всех един, «закон суров, но он закон», и его основой должны быть общечеловеческие ценности, должны быть гарантированы права и свободы, в том числе и свобода совести, а это не только равноправие основных религиозных конфессий, но и право личности на атеистическое мировоззрение (это право в некоторых национальных регионах нарушается).

Должна измениться и сама роль государственной власти, акцент с карательных, принудительных функций должен переноситься на роль государства как социального арбитра.

Опыт разумного государственного управления, накопленный в России за ее многовековую историю, как и опыт многих передовых стран, должен быть предметом серьезного изучения и использоваться для укрепления институтов власти страны с учетом новой геополитической ситуации в мире.

Словарь основных терминов

А

Автономная область — национальная государственная структура, имеющая свое законодательство и устав. В составе РФ имеется лишь одна АО — Еврейская.

Авторитаризм — система политической власти, основанная на атрибутах личной диктатуры. Один из способов управления обществом, при котором в руках руководителя сосредоточена вся полнота власти, подавляется личная инициатива и самостоятельность исполнителей. А как средство поддержания жесткой дисциплины и единоначалия применяется в военных структурах и при экстремальных ситуациях.

Агропромышленный комплекс (АПК) — совокупность отраслей сельского хозяйства, занятых растениеводством, животноводством, переработкой и

реализацией их продукции, а также изготовлением удобрений и средств производства для сельскохозяйственных нужд.

Акция — ценная бумага, дающая право ее владельцу на получение прибыли от деятельности АО и на участие в управлении АО.

Алгоритм — последовательность операций, действий, направленных на достижение поставленной цели, решение задачи. Алгоритм, записанный на языке ПК, является программой решения задачи.

Анархизм — общественно-политическое и философское течение, отрицательно относящееся ко всякой власти, включая и государственную.

Б

База данных — систематизированная информация, хранящаяся в оперативной памяти ПК, постоянно обновляемая и корректируемая. Б.д. применяется для решения информационно связанного комплекса задач.

Банк данных — совокупность нескольких баз данных совместно с программой управления ими. Основные структурные части Б. д. — библиографические, текстовые, числовые и нормативно-справочные.

Безопасность информации — методы защиты информации от несанкционированного доступа к ним.

Безработица — социально-экономическое явление, при котором часть работоспособного населения не может применить свои знания и опыт в общественном производстве. Б. усиливается в периоды экономических кризисов и последующих социальных депрессий в результате сокращения спроса на специалистов ряда профессий и рабочую силу.

Бюджет — форма образования и расходования денежных средств для обеспечения деятельности отраслей народного хозяйства.

Бюрократизм — специфическая деятельность аппарата органов власти, наделенного специфическими функциями и привилегиями. Основная задача Б. — сохранение привилегий и обеспечение своего воспроизводства; ее проявление —

формализм, произвол, карьеризм, чиновничество. Меры борьбы с Б. состоят в расширении демократизации управления, широкой гласности и критики.

В

Валовой внутренний продукт (ВВП) — стоимость конечной продукции, произведенной в стране.

Валютный курс — цена денежной единицы одной страны в другой стране. Определение валютного курса — котировка.

Власть — возможность осуществлять свое поведение и деятельность людей с помощью каких-либо методов или средств (авторитета, воли, насилия, закона). Наиболее действенным видом В. является власть политическая, когда определенная социальная группа или личность имеют возможность реализовать свою волю в политике и в правовых нормах.

Власть государственная — воздействие государственных органов на граждан страны.

Г

Геополитика — политическая доктрина, основанная на особенностях государственного управления в условиях данной территории с учетом ее экономической и политической географии.

Гиподинамия — нарушение основных функций организма, его систем кровообращения, пищеварения, опорно-двигательного аппарата, связанного с недостаточной двигательной деятельностью и пассивным образом жизни. Г. характерна для современного общества с его урбанизацией и увеличением роли средств коммуникаций, особенно для руководителей различных уровней, не имеющих достаточных физических нагрузок.

Государственное управление — реализация законов страны, организация общественных отношений для защиты и обеспечения государственных интересов и политики страны.

Государство — политическое и правовое объединение граждан для обеспечения общих интересов, прав и свобод, подчиненных единой верховной власти. По формам правления, методам реализации и структуре власти Г. существенно различаются: монархические, республиканские, унитарные (единое государственное образование), федеративные (союз относительно самостоятельных государственных образований) и т.п.

Государственный аппарат — органы государственной власти, выполняющие дипломатические, исполнительные, судебные, контрольные, оборонные и ряд других функций.

Государственный долг — общая сумма задолженности государства перед внешними и внутренними кредиторами.

Государственный резерв — особый федеральный запас финансовых и материальных средств, предназначенный для целевого использования в экстремальных ситуациях.

Д

Девальвация — сокращение золотого содержания денежной единицы страны или снижение ее курса по отношению к валютам других стран.

Давление групповое — социальное явление, характерное для общества с высокой сплоченностью, со сложившейся этикой взаимоотношений, своими нормами поведения и оценочными критериями. Групповое принуждение развивает в обществе «эффект единомыслия», и отдельная личность избегает высказывать собственное мнение.

Демократия — форма государственного правления, признающего свободу, равноправие граждан и принцип подчинения меньшинства большинству.

Демпинг — реализация товара по заниженной цене.

Департамент — структурное подразделение высшего административного органа, название ведомства.

Диверсификация — расширение номенклатуры товаров или расширение видов деятельности предприятия, фирмы на новые рынки. Для Д. характерны концентрация производства на межотраслевом уровне и расширение рынков сбыта своей продукции.

Дотация — государственная помощь, пособие предприятиям для покрытия убытков или для других целей.

Е

Единоначалие — одно из проявлений централизации управления, когда вся полнота власти сосредоточена в одних руках. Основополагающий принцип построения воинской системы управления; Е. оправдано также при обеспечении управления в экстремальных ситуациях (стихийные бедствия, техногенные чрезвычайные ситуации).

Естественная монополия — монополия, при которой создать конкурентную рыночную среду невозможно или нецелесообразно.

И

Иерархия — социальная или производственная структура, расположение частей целого от низшего к высшему.

Инвестиции — долгосрочные вложения в хозяйственную деятельность для развития производства и получения прибыли.

Интернет — глобальная информационная система, позволяющая обмениваться информацией, хранящейся в памяти персональных компьютеров.

Инфляция — избыточная денежная масса, обесценивание денег, что приводит в итоге к повышению цен, снижению заработной платы и экономических показателей государства.

Информатизация общества — система методов, обеспечивающих свободный доступ каждого члена общества к любым источникам информации.

К

Капитализм — экономическая формация, для которой характерна частная собственность на средства производства.

Качество информации — степень достоверности информации, уменьшение неопределенности данных об изучаемом объекте, явлении, событии.

Кибернетика — наука об управлении, контроле, регулировании, приеме, обработке и хранении информации в любых сложных динамических системах.

Кодекс — совокупность норм, правил, систематизирующих какую-либо область права.

Компетенция — круг полномочий, предоставленных законом или другим актом конкретному органу или должностному лицу.

Конверсия — частичная или полная переориентация производственных мощностей оборонного предприятия на выпуск продукции гражданского назначения.

Конституция — основной закон государства, обладающий высшей юридической силой.

Контроль — функция управления, обеспечивающая проверку решений, достижения намеченного результата.

Конфедерация — союз, объединение государств, сохраняющих независимость, свой суверенитет.

Корпорация — форма акционирования и создания общего капитала нескольких предприятий-партнеров.

Л

Лицензия — разрешение на право ведения определенной хозяйственной деятельности, выдаваемое государственными органами.

Локальная информационная сеть — объединение нескольких ПК каналами связи для обмена информацией между ними и совместной ее обработки.

М

Менеджер — специалист по управлению производством с предоставлением ему определенной самостоятельности в административно-хозяйственной деятельности.

Миграция — территориальное перемещение населения на новые места постоянного жительства или к месту работы, учебы (маятниковая М.), перемещение в определенные периоды года (сезонная М.).

Моделирование — метод исследования свойств и характеристик объекта на созданной для этой цели математической или физической модели, аналога реально протекающих в этом объекте процессов.

Мониторинг — наблюдение, оценка и прогноз состояния контролируемого объекта.

Монополия — исключительное право, принадлежащее какому-либо субъекту, захват основной доли рынка фирмой, корпорацией с целью установления нужных цен на товары и вытеснения с рынка конкурентов.

Мотивация — побуждения, стимулирующие деятельность человека или коллектива, направленные на достижение индивидуальных потребностей или общих для организации целей.

Муниципальное образование — ограниченная территория страны, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы.

Н

Национализм — политика и пропаганда национальной исключительности, недоверия к другим нациям и межнациональной вражды.

Нация — исторически сложившаяся общность людей на основе единой территории, языка и культурных традиций.

Норма управления — установленное экспериментально и организационно оформленное среднее количество сотрудников, подчиненных одному руководителю. Н.у. зависит от сложности управляемого процесса, оснащения труда руководителя техническими средствами управления, таланта, знаний, жизненного и производственного опыта руководителя.

О

Общественный строй — характер политического режима, отношения между людьми на основе собственности.

Олигополия — господство на рынке крупных фирм, монополизирующих производство и сбыт товаров.

Охлократия — (бук. власть толпы), при социально-политических кризисах толпа отказывается подчиняться нормам права и морали.

П

Патриотизм — любовь к отечеству и преданность ему, стремление защитить его интересы, привязанность к родному языку и культурным традициям.

Планирование — одна из основных функций управления, обеспечивающая разработку и реализацию планов и контроль их выполнения.

Планирование директивное — управление хозяйством страны путем определения государством планов производства, корпоративных связей между предприятиями и цен на продукцию.

Политика — определение и выполнение направлений внутренней и внешней деятельности государства путем получения и удержания государственной власти.

Право — система законов, правил поведения, установленных государством и соблюдение которых обеспечивается добровольно или принудительно силой государственной власти.

Предпринимательство государственное — деятельность предприятий, иницилируемая государством и направленная на достижение поставленных целей и получения прибыли.

Прогноз — предвидение тенденций развития объекта или явления.

Прогнозирование — один из важнейших методов определения перспективности одного или нескольких вариантов развития системы, разработка прогноза.

Программирование — определение последовательности, этапов достижения поставленной цели в соответствии с разработанным алгоритмом решения и системой ограничений.

Производственные отношения — отношения между людьми, возникающие в процессе производства.

Протекционизм — покровительство, защита интересов общества, предприятия, фирмы от конкурирующего, чаще — иностранного производителя.

Р

Регулирование — одна из основных функций управления, обеспечивающая поддержание постоянства или изменение по намеченному плану основных параметров производственного процесса.

Рекреация — восстановление физических или духовных сил человека путем организации разумного отдыха или смены характера труда.

Республика — государственное образование, имеющее выборные органы власти, свою конституцию и правовую систему.

Рынок — сфера или место организации купли-продажи товаров, форма экономических связей между производителем товаров и их потребителями.

С

Санация — система мероприятий банковских структур или государства для предотвращения банкротства предприятия.

Секвестор — запрет или ограничение на пользование имуществом, налагаемые государственной властью.

Сервер — ПК, обслуживающий пользователей по их запросам.

Служба занятости — система государственных учреждений по оказанию содействия в трудоустройстве и обеспечению контроля за соблюдением прав граждан на труд.

Собственность государственная — имущество, принадлежащее государству, закрепляемое за государственными предприятиями.

Социализм — общественный строй, основанный на общественной собственности на средства производства.

Структурная политика — система мер государства, направленная на оптимизацию развития структурных подразделений системы.

Субвенция — вид государственной помощи местным органам власти или отдельным отраслям народного хозяйства для достижения поставленных целей.

Х

Холдинг — объединение, общество, имеющее в своем составе дочерние предприятия и управляющее ими (в основном как обладатель контрольного пакета акций).

Ц

Целевая программа — программа оптимального развития отрасли или их совокупность на определенный период.

Цена — денежное выражение стоимости товара, зависящее от спроса и предложения, инструмент воздействия государства на экономику (при плановом ведении хозяйства).

Цензура — система государственного надзора за печатью и средствами массовой информации.

Централизация — один из методов управления структурным подразделением, основанный на сосредоточении управляющих функций в центральном органе системы.

Э

Экспроприация — принудительное отчуждение, лишение собственности, имущества (безвозмездное или оплачиваемое).

Экстраполяция — метод, допускающий распространение выводов, полученных при изучении части целого, на другую его часть, что позволяет установить общие тенденции развития изучаемого явления.

Электронная почта — система передачи и хранения информации для пользователей сети ПК.

Эмиссия денег — ввод в обращение банком денег для обеспечения финансовых потребностей государства (иногда не полностью обеспеченных реальными экономическими ресурсами).

Эмбарго — наложение государством запрета (ареста) на ввоз иностранными фирмами отдельных видов товаров или вывоз золота, иностранной валюты.

Эмитент — юридическое лицо или орган исполнительной власти, гарантирующие выполнение обязательств по ценным бумагам их владельцам.

Этатизм (от франц. *etat* — государство) — учение, рассматривающее государство как высший результат и цель общественного развития и обосновывающее необходимость активного участия государства в политической и экономической жизни общества.

Эффект Гиффена — при инфляции, когда резко растут цены на товары, вместо ожидаемого падения спроса на продукты наблюдается его рост — население,

вынужденное отказаться от дорогих продуктов (мясо, колбаса), компенсирует это, скупая более дешевые.

Ю

Юрисдикция — круг полномочий судебного или административного органа, правовая сфера, на которую распространяются полномочия государства или его представителя.