Академия труда и социальных отношений Государственный университет управления

СОЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

РЕКОМЕНДОВАН Министерством образования Российской Федерации

в качестве УЧЕБНИКА для студентов высших учебных заведений по специальности «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

Издание второе

Москва

ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез"

СОЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: Учебник /Под ред. Д.В. Валового. — М.: ЗАО "Бизнес школа "Интел-Синтез", Академия труда и социальных отношений, 2000. — 392 с.

Материалы учебника изложены согласно требованиям государственного об­разовательного стандарта Министерства общего и профессионального образова­ния Российской Федерации, а его разделы и главы сформулированы с учетом учеб­но-методических программ вузов, в которых преподаются дисциплины социаль­ного менеджмента.

В учебнике сделан обстоятельный анализ теории и практики социального ме­неджмента, раскрываются его правовые аспекты, основные функции и принципы социального управления. По разделам или главам даны вопросы для самопровер­ки, в которых обобщена суть положений и выводов данной темы. В конце учебника помещена краткая характеристика важнейших понятий и терминов, связанных с изучением материала. Наряду со студентами и преподавателями учебник, по зак­лючению официальных рецензентов, "может быть использован как пособие для управленцев всех уровней".

Содержание

Введение......................................................................................................9

Раздел I Государство и социальное управление..........14

Глава I — Предмет, метод и проблемы теории

ГОСУДАРСТВА И ПРАВА...................................................................... 14

§ 1. Предмет и метод...................................................................................14

§ 2. Исторические проблемы....................................................................17

§ 3. Философские проблемы.....................................................................21

§ 4. Органы государства и его аппарат...................................................24

Глава II. Правовые аспекты социального управления...................35

§ 1. Понятие, предмет и способы правового регулирования..............35

§ 2. Общая характеристика основных отраслей

российского права.................................................................................39

§ 3. Механизм государственно-правового регулирования...............41

Вопросы для самопроверки к гл. I—II.....................................................................44

Литература...................................................................................................................44

Глава III — Организация социального управления......................45

§ 1. Объект и предмет организации социального управления...........45

§ 2. Организация как социальная система.............................................48

§ 3. Цель, структура и типы организационных

управленческих структур...................................................................52

Вопросы для самопроверки........................................................................................64

Литература...................................................................................................................64

Раздел II Теория, методология и механизм

СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ .................................................65

Глава IV — Социологический подход к управлению

ОБЩЕСТВЕННЫМИ СИСТЕМАМИ ......................................................... 65

§ 1. Основы социологического подхода к общественным явлениям и его применение к осмыслению

управленческой деятельностью..........................................................65

§ 2. Общественные системы и социальные отношения......................71

§ 3. Механизмы управления и регулирования человеческой

деятельности...........................................................................................77

Вопросы для самопроверки........................................................................................84

Литература...................................................................................................................84

Глава V — Социальная политика

И СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ............................................................. 85

§ 1. Социальная политика — основа управления

§ 2. Основные задачи и направления социальной политики

в переходном постсоциалистическом обществе...........................92

§ 3. Социальное управление как вид управленческой

деятельности в обществе..................................................... 98

Вопросы для самопроверки......................................................................................105

Литература............................................................................................ 105

Глава VI — Функции социального управления...........................106

§ 1. Система конкретных функций социального управления.........106

§ 2. Изменения в функционировании социального управления

в условиях переходного периода......................................................115

Вопросы для самопроверки................................................................................. 124

Литература.................................................................................................................124

Глава VII — Принципы социального управления.......................125

§ 1. Общие принципы................................................................. 125

§ 2. Организационно-технологические принципы.......................... 131

§ 3. Частные принципы ........................................................... 134

Вопросы для самопроверки.................................................................................... 136

Литература.................................................................................................................136

Глава VIII — Управление персоналом.........................................137

§ 1. Система управления персоналом............................................... 137

§ 2. Особенности управления персоналом

в фирмах США и Японии................................................................. 145

§ 3. Российский опыт работы с кадрами..............................................160

§ 4. Факторы риска в социальном управлении....................................164

Вопросы для самопроверки......................................................................................176

Литература.................................................................................................................176

Глава IX — Исследование социального управления...................177

§ 1. Ключевые понятия систем управления........................................ 177

§ 2. Методы исследования................................................................. 181

§ 3. Организация и процесс исследования.......................................... 195

Вопросы для самопроверки......................................................................................197

Литература.................................................................................................................197

Раздел III Социальное партнерство

И РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ............198

Глава X — Социальное партнерство как

ОБЩЕСТВЕННОЕ ЯВЛЕНИЕ................................................................. 198

§ 1. Справедливость — основа принципов экономического

партнерства...........................................................................................198

§ 2. Социально-трудовые конфликты и пути их разрешения......203

§ 3. МОТ: Кодекс. Конвенции. Рекомендации...................................216

§ 4. Условия и основные факторы социального партнерства.........220

§ 5. Сущность и специфика социального партнерства.....................224

Глава XI — Субъекты социального партнерства.........................228

§ 1. Профсоюзы.........................................................................................228

§ 2. Предприниматели (работодатели)...................................................232

§ 3. Государство.........................................................................................234

Глава XII — Механизм функционирования системы

социального партнерства...........................................................237

§ 1. Соглашения..........................................................................................237

§ 2. Коллективные договоры...................................................................244

§ 3. Партнерские переговоры.................................................................247

Вопросы для самопроверки к III разделу...............................................................251

Литература.................................................................................................................251

Раздел IV Исторические аспекты социального

управления в России и за рубежом...............................252

Глава XIII — Киевская Русь и образование централизованного государства в России.................................................................252

§ 1. Возникновение государственности в Киевской Руси.................252

§ 2. Становление централизованного государства.............................257

§ 3. Смута и преодоление ее последствий............................................259

Глава XIV — Реформа Петром I системы управления

и его Табель о рангах.................................................................262

§ 1. Расширение товарного производства и обращения...................262

§ 2. Табель о рангах Петра I и новые формы

управления экономикой.....................................................................264

§ 3. Замена петровских коллегий министерствами

и протекционизм.................................................................................271

Глава XV — Социально-экономические преобразования

Александра II и развитие капитализма....................................279

§ 1. Отмена крепостного права..............................................................279

§ 2. Земское и городское самоуправление...........................................281

§ 3. Реформы Витте и Столыпина..........................................................285

Вопросы для самопроверки к главам XIII—XV...................................................288

Литература.................................................................................................................288

Глава XVI — Формирование плановой системы

управления в СССР.....................................................................289

§ 1. Национализация, менеджмент и "военный коммунизм".............289

§ 2. Новая экономическая политика (НЭП) ........................................293

§ 3. Изменения в системе управления в процессе

индустриализации и коллективизации...........................................296

Глава XVII — Изменения в управлении экономикой

СССР в 50—80-е годы..............................................................300

§ 1. Сталин о путях развития советской экономики.........................300

§ 2. Реорганизация системы управления Н.С.Хрущевым......'.'.".'.'.".'". 303

§ 3. Сущность, цель и результаты экономической

реформы 1965 года..................................................................... 306

§ 4. Горбачев: От "Больше социализма" до реставрации

капитализма.................................................................. 311

Глава XVIII — Россия, 90-е годы: переход

ОТ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО К СОЦИАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ.................314

§ 1. Разгосударствление и приватизация собственности..................314

§ 2. Россия — социальное государство: теория и практика............321

§ 3. Курс на социальное рыночное хозяйство....................................329

§ 4. Концепция взаимоотношений граждан и государства...............339

Вопросы для самопроверки к главам XVI—XVIII...................................... 344

Литература................................................................................................. 344

Глава XIX — Становление и развитие научного

МЕНЕДЖМЕНТА ЗА РУБЕЖОМ........................................................... 345

§ 1. Сущность тейлоризма и основные положения фордизма........345

§ 2. Принципы и функции административного (классического)

менеджмента............................................................................ 349

Глава XX — Школа человеческих отношений

И СОВРЕМЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ...................................................... 352

§ 1. Возникновение "неоклассической" школы менеджмента 352

§ 2. "Человеческий фактор" в менеджменте.............................. 353

§ 3. Бихевиористское направление: процессный, системный

и ситуационный подходы......................................... 255

Глава XXI — Менеджмент как функция социального

государства..................................................................................361

§ 1. Концепция социально — ориентированного

рыночного хозяйства........................................................ 361

§ 2. Шведская "модель социализма"........................................ 365

§ 3. Современные тенденции эволюции менеджмента......................366

Вопросы для самопроверки к главам XIX—XXI..................................................368

Литература...................................................................................................... 361

Основные термины и понятия социального менеджмента.........369

ВВЕДЕНИЕ

Вступление в новый век и тысячелетие является важным поводом для анализа пройденного человечеством пути и прогнозов о путях развития в веке грядущем. XX век по праву историки называют веком триумфальных достижений научно — технической революции. К сожалению, наряду с Добром, которое дают людям достижения на­учно-технического прогресса, она приносят им немало и Зла. Изоб­ретаются все новые и новые виды оружия массового уничтожения. Уже произведено столько атомного и водородного оружия, что можно многократно превратить нашу планету в месиво, непригодное для жизни людей. Это безусловно затрудняет прогнозы о путях развития человечества в новом веке и тысячелетии. Если в новом веке чело — вечеству удастся предотвратить ядерную катастрофу, а затем и лик — видировать оружие массового уничтожения, то оно сможет использовать достижения экономической науки для ликвидации нищеты и бедности, обеспечить населению достойную жизнь.

Введенное еще Ксенофонтом (430 — 355 до н.э.) понятие экономика (от греч. oikos — дом, хозяйство и nomos — правило, закон) означает правила ведения домашнего хозяйства. В 1615 г. А. Монкретьен ввел в научный оборот новый термин — политэкономия. Политэкономия (греч. politeia — общественное устройство). Таким образом, в повестку дня был поставлен вопрос уже о законах (правилах) веде — ния государственного хозяйства. После разоблачения мифа о бо­жественном происхождении земного богатства, присущего религи­озному фанатизму средних веков, перед экономической наукой встал вопрос: если не богом дается, то откуда берется богатство? Что явля­ется источником богатства? Поиск ответа на этот вопрос был в цен­тре внимания с первых шагов развития политэкономии. Меркантилисты (от итал. «merkante» — купец) источником богатства считали золото и серебро. Поэтому полагали, что благополучие общества за — висит от купцов, деятельность которых содействовала притоку благородных металлов. Физиократы (от греч. «физис» — природа» и «кратос» — власти) отвергли идею происхождения богатства в тор — говле. По их мнению, источником создания богатства является труд сельскохозяйственных работников, а все остальные слои общества живут за счет перераспределения прибавочного продукта, создаваемого в сельском хозяйстве. Представители классической буржуазной политэкономии пришли к выводу о том, что источником богатства является труд во всех отраслях, производящих товары.

В конечном итоге была создана теория трудовой стоимости, со­гласно которой единственным источником богатства народов является труд. Согласно этой теории субстанция и величина стоимости товаров и услуг определяется количеством труда, затраченного на их производство и реализацию. Основатель классической буржуазной политэкономии У. Петти писал: «Труд - отец богатства, а земля -его мать». По Смиту: «Труд является единственным всеобщим, равно как и единственным точным мерилом стоимости, или единственной мерой, посредством которой мы можем сравнивать между собой сто­имости различных товаров во все времена и во всех местах».

В настоящее время появилось немало теорий и школ, игнорирую — щих теорию трудовой стоимости, что не могло содействовать развитию экономической науки. Авторы учебника считают необходимым знакомство с различными точками зрения по проблемам развития экономической теории и практики и поэтому наряду с теорией тру­довой стоимости и объективными экономическими законами в учеб — нике дана характеристика теорий, отрицающих указанные и другие базовые положения экономической науки. Появление подобных взглядов, по нашему мнению, вызвано приматом политики над экономикой. История развития человечества свидетельствует, что корни политических потрясений всегда и везде кроются в экономике. СЮ. — Витте писал: "Общий закон таков, что народ требует экономических и социальных реформ. Когда правительство систематически в этом отказывает, то он приходит к убеждению, что его желания не могут быть удовлетворены данным режимом, тогда в народе экономические и социальные требования откладываются и назревают политические требования как средство для получения экономических и социальных преобразований"1. Этот закон убедительно подтверждается всем ходом мировой истории.

В Англии после изобретения паровой машины и организации фаб­ричного производства сукна для мирового рынка, по выражению То­маса Мора, "овцы поедали людей", т.к. последних лишали земли, на ко -торой разводили овец. Это привело к массовому бродяжничеству, которое каралось смертной казнью. Беспросветная нищета большинства населения страны, не "услышанная" властью, в конечном счете стала одной из причин буржуазной революции XVI в. и казни короля Карла I.

Во Франции недалеко от Парижа в лесу строительство на месте охотничьего домика прекрасного дворца, а затем и утопающего в роскоши города Версаль, а также скопление в руках короля и его окру­жения несметных богатств на фоне беспредельного ограбления на-

1 Витте СЮ. Воспоминание. Т. 2. С. 320.

рода, тяготы которого становились просто невыносимыми, вызвало взрыв народного гнева. Произошла Великая французская революция (1789—1794). Король Людовик XVI и королева Мария Антуанетта были отправлены на гильотину.

Корни революции 1917 г. также тянутся в начало капиталистичес­кого развития в России, когда промышленный и финансовый капитал, класс имущих при покровительстве правительства, пренебрегая жизненными интересами масс трудящихся, стали проводить свою эконо­мическую политику, подчиняя ее лишь своим целям — получению при — были. Учитывая, что ныне в ее оценке существуют противоположные точки зрения, мы приведем мнение о социалистической революции все— мирно известного ученого, обладателя многих престижных междуна­родных премий и титулов, потомка русских князей НЛ.Бердяева. По­чему Бердяева?

Потому, что он неоднократно подчеркивал свое отрицательное и даже враждебное отношение к советской власти. И тем не менее, будучи независимым эмигрантом во Франции в 1937 г., он писал: "Разложение императорской России началось давно. Ко времени рево­люции старый режим совершенно разложился, исчерпался и выдохся. Мировая война доконала процесс разложения. Нельзя даже сказать, что февральская революция свергла монархию в России. Монархия сама пала, ее никто не защищал, она не имела сторонников... В этот момент большевизм, давно подготовленный Лениным, оказался единственной силой, которая, с одной стороны, могла докончить разложение старого и, с другой стороны, организовать новое. Только большевизм оказался способным овладеть положением, только он соответствовал массовым инстинктам и реальным соотношениям."1 Объективные при — чины развала второй сверхдержавы мира XX в. — СССР, также име­ют сугубо экономический характер. Подробно о них рассказывается в специальном разделе: "Как экономику советскую превращали в... са­моедскую"2.

Когда в мае 1993 года встал вопрос о выборе российской модели государственного устройства, Академия труда и социальных отношений с участием многих ученых и специалистов порекомендовала профсоюз — ной делегации в Конституционном собрании предложить формулу: Рос -сия — социальное государство. Именно она и была закреплена в ст. 7 новой Конституции, принятой на референдуме в декабре 1993 г. В ней записано, что Российская Федерация — социальное государство, поли­тика которого направлена на создание условий, обеспечивающих дос­тойную жизнь и свободное развитие человека. Современное правовое, демократическое, социальное государство является новым этапом раз-

1 Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М.: Наука, 1990. С. 109, 114.

2 Валовой Д.В. Рыночная экономика. Инфра-М, 1997. С. 113—208.

вития государственности. Его сущность состоит в проведении сильной социальной политики в интересах большинства народа.

Правовое государство эпохи "классического либерализма" было основано на идеологии индивидуализма, невмешательства в эконо­мику, и его основной функцией была охрана правопорядка. Посте — пенная социализация государства привела к тому, что утвердилась новая концепция, по которой программной целью социального госу­дарства стало обеспечение достойных условий жизни и благоденствия всех граждан. Государство обязано создавать все возможное для са­моразвития личности, исключая при этом факторы, питающие соци­альное иждивенчество. Не только государство должно отвечать перед гражданином за его уровень жизни, но и гражданин на основе га­рантированной свободы и отношений собственности обязан отвечать за свое материальное обеспечение. При этом правовое социальное государство пристально следит за состоянием экономической и со­циальной жизни, строго дозирует степень влияния рыночных сил и государственного регулирования ее, с помощью множества рычагов воздействует на экономику с целью выполнения своих собственных социальных функций: налогообложения, кредитов, инвестиций, анти­монопольного законодательства, финансирования социальных про­грамм, обеспечивая тем самым высокий индекс социальной рыночной экономики, направленной на повышение уровня и качества жизни всех граждан. Формирование социального государства — довольно слож­ный и длительный процесс.

Теория и практика основных направлений строительства правового, демократического, социального государства определены в разделах предлагаемого учебника. В первом из них излагаются право — вые аспекты социального управления. Наряду с общими проблема — ми государства и права рассматриваются конкретные способы правового регулирования, основы конституционного, административного, гражданского и трудового права', и анализируются различные типы организационных управленческих структур.

Главы второго раздела посвящены теории, методологии и меха­низму социального управления. В них дана характеристика социоло­гического подхода к управлению, социальной политики и социально­го управления; обстоятельно раскрываются функции и принципы со­циального управления, анализируются ключевые понятия систем управления. Специальная глава посвящена управлению персоналом, в которой подробно анализируется зарубежный и отечественный опыт.

Социальное государство немыслимо без социального партнер­ства в системе трудовых отношений. Это одно из важнейших на­правлений социального менеджмента. Ему посвящен третий раздел учебника. В нем дана теория и практика социального партнерства как общественного явления, показаны условия и основные факторы партнерства, приведен опыт деятельности Международной органи-

зации труда (МОТ). Самостоятельные главы посвящены системе "трипартизма", механизму функционирования социального партнерства и другим актуальным темам этой многогранной проблемы.

Успех построения социального государства во многом зависит от эффективного использования отечественного и международного исторического опыта социального управления. В четвертом разделе самостоятельные главы посвящены:

■ реформам системы управления Петра I и его Табели о рангах;

■ социально — экономическим преобразованиям Александра II и реформам Витте и Столыпина;

■ формированию плановой системы в СССР и характеристике новой экономической политики;

■ социально—экономическим реформам и реорганизациям в СССР в 50—80 — е годы;

■ переходу России в 90 —е годы от социалистического к соци­альному государству.

В этом же разделе обстоятельно представлен зарубежный опыт развития социального менеджмента; сделана характеристика кон­цепций социально — ориентированного рыночного хозяйства и по­казаны современные тенденции эволюции менеджмента.

Какую цель преследовал авторский коллектив, делая этот учеб­ник? Авторы стремились вооружить читателя знаниями о том, в чем они убеждены, исходя из исторического отечественного и международного опыта, собственных представлений, а именно: только строгое соблюдение всеми экономических законов, диктующих логику пове­дения людей, может и должно обеспечить стабильное, без потрясений, развитие нашего общества, вступающего в новый век.

Предлагаемый учебник написан в соответствии с тематикой, предусмотренной государственным образовательным стандартом Ми­нистерства общего и специального образования. Важным является и то, что материалы в нем излагаются с учетом учебных планов и программ Академии труда и социальных отношений и Государственного университета управления. В конце глав или разделов сформулирова­ны вопросы для самопроверки. В них обобщена суть положений и выводов, которые помогут усвоить необходимый минимум материала. Здесь же приведен перечень специальной литературы для желающих более подробно познакомиться с какими—либо вопросами. И наконец, в конце учебника дана краткая характеристика терминов и понятий, связанных с изучением теории и практики социального менеджмента.

Авторский коллектив благодарит всех, кто давал советы и предло­жения и особенно официальных рецензентов, по заключению которых учебник со столь обстоятельным изложением истории, теории и прак­тики социального менеджмента может стать не только хорошим пособием для студентов, но и настольной книгой для управленцев всех уровней.

Раздел I

ГОСУДАРСТВО И СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Глава I — Предмет, метод и проблемы

ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

§ 1. Предмет и метод

Термин "юридический" происходит от латинского ius (род. падеж\_\_

iuris) — право, т.е. речь по сути идет о правовых науках. В их числе можно выделить три основных направления:

> историко-юридические науки (история права и государства, история политических и правовых учений), которые изучают исто­рическое развитие различных государств и их правовых систем, а также связанные с ними теории;

> отраслевые юридические науки (конституционное право, гражданское право, уголовное право и др.). Они исследуют общественные отношения в определенных сферах социальной жизни и регулиру­ющие их нормы права;

> специальные юридические науки (криминалистика, правовая кибернетика, юридическая психология и др.). Эти науки изучают возможности использования наработок, достижений других наук — тех­нических, медицинских и проч.

Особое место среди юридических наук занимает теория госу­дарства и права, которая является наукой ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЙ. Ее предмет — общие закономерности возникновения, функциониро­вания и развития права и государства, основные юридические понятия и категории.

Теория государства и права имеет фундаментальный характер и является методологической основой всех юридических наук. Выявляемые ею общие закономерности государственно - правового раз-

вития, создаваемый ею понятийно — категориальный аппарат исполь­зуются всеми юридическими науками.

Теория права и государства опирается на положения наук, изучающих общество в целом либо наиболее существенные его части: философию, социологию и т.п., которые также исследуют государство и право в качестве структурных элементов общества. В отличие от этих наук теория права и государства основное внимание уделяет праву, а в государстве выделяются его юридические аспекты.

Для изучения закономерностей развития государства и права как весьма сложных и многогранных социальных явлений применяются самые разнообразные методы. Среди них можно выделить следующие.

а) Общенаучные методы, т.е. такие, которые применяются во многих науках. Среди них: исторический метод, диалектико-материалистический метод, системный метод. Кроме них можно назвать и дру­гие, относящиеся к этой группе: анализ, синтез, дедукция, индукция.

б) Частно-научные методы, т.е. такие, которые применяются в од­ной или нескольких близких между собой науках. Для теории государства и права (как и для отраслевых юридических наук) характерными являются: формально—логический метод, сравнительно-правовой метод, технике — юридический метод, связанный с использованием при анализе юридических документов правил юридической техники.

в) Специальные методы, смысл которых в использовании возможностей других наук — технических, лингвистических, обществовед­ческих и др. К их числу относятся такие методы, как математические, статистические, психологические, социологические.

Теория государства и права является связующим звеном между наиболее общими, фундаментальными науками об обществе (философия, социология, политическая экономия и др.) и юридическими на­уками. Так, она использует общие закономерности общественного развития, которые формулируются философией и другими науками, наполняет их юридическим, государственно—правовым содержанием и "передает" их юридическим наукам в виде государственно-правовых закономерностей. И наоборот, она обобщает частные положения, которые вырабатываются отраслевыми юридическими науками, и "передает" их указанным общественным наукам.

Практическая роль теории государства и права состоит в разработке рекомендаций и предложений, которые могут быть использованы в ходе государственного и правового строительства. Особую важность приобретает теория государства и права в современных условиях, когда жизнь постоянно меняется, возникают новые, не­стандартные ситуации, конкретные знания быстро устаревают. В этой

Раздел I

ГОСУДАРСТВО И СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Глава I — Предмет, метод и проблемы

ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

§ 1. Предмет и метод

Термин "юридический" происходит от латинского ius (род. падеж\_\_

luris) — право, т.е. речь по сути идет о правовых науках. В их числе можно выделить три основных направления:

> историко-юридические науки (история права и государства, история политических и правовых учений), которые изучают исто­рическое развитие различных государств и их правовых систем, а также связанные с ними теории;

> отраслевые юридические науки (конституционное право, гражданское право, уголовное право и др.). Они исследуют общественные отношения в определенных сферах социальной жизни и регулиру­ющие их нормы права;

> специальные юридические науки (криминалистика, правовая кибернетика, юридическая психология и др.). Эти науки изучают воз­можности использования наработок, достижений других наук\_\_тех­нических, медицинских и проч.

Особое место среди юридических наук занимает теория госу­дарства и права, которая является наукой ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОЙ. Ее предмет — общие закономерности возникновения, функциониро­вания и развития права и государства, основные юридические по­нятия и категории.

Теория государства и права имеет фундаментальный характер и является методологической основой всех юридических наук. Выявляемые ею общие закономерности государственно - правового раз -

вития, создаваемый ею понятийно—категориальный аппарат исполь­зуются всеми юридическими науками.

Теория права и государства опирается на положения наук, изуча­ющих общество в целом либо наиболее существенные его части: философию, социологию и т.п., которые также исследуют государство и право в качестве структурных элементов общества. В отличие от этих наук теория права и государства основное внимание уделяет праву, а в государстве выделяются его юридические аспекты.

Для изучения закономерностей развития государства и права как весьма сложных и многогранных социальных явлений применяются самые разнообразные методы. Среди них можно выделить следующие.

а) Общенаучные методы, т.е. такие, которые применяются во многих науках. Среди них: исторический метод, диалектико-материалистический метод, системный метод. Кроме них можно назвать и дру­гие, относящиеся к этой группе: анализ, синтез, дедукция, индукция.

б) Частно-научные методы, т.е. такие, которые применяются в од­ной или нескольких близких между собой науках Для теории государства и права (как и для отраслевых юридических наук) характерными являются: формально—логический метод, сравнительно-правовой метод, технико-юридический метод, связанный с использованием при анализе юридических документов правил юридической техники.

в) Специальные методы, смысл которых в использовании возможностей других наук — технических, лингвистических, обществовед­ческих и др. К их числу относятся такие методы, как математические, статистические, психологические, социологические.

Теория государства и права является связующим звеном между наиболее общими, фундаментальными науками об обществе (философия, социология, политическая экономия и др.) и юридическими на­уками. Так, она использует общие закономерности общественного развития, которые формулируются философией и другими науками, наполняет их юридическим, государственно-правовым содержанием и "передает" их юридическим наукам в виде государственно-правовых закономерностей. И наоборот, она обобщает частные положения, которые вырабатываются отраслевыми юридическими науками, и "передает" их указанным общественным наукам.

Практическая роль теории государства и права состоит в разработке рекомендаций и предложений, которые могут быть использованы в ходе государственного и правового строительства. Особую важность приобретает теория государства и права в современных условиях, когда жизнь постоянно меняется, возникают новые, не­стандартные ситуации, конкретные знания быстро устаревают. В этой

связи повышается роль фундаментальных знаний, роль общей и пра­вовой культуры. И именно теория государства и права дает такие знания, формирует основы правовой культуры человека.

Все это определяет и значение освоения теории права и государства. Она является необходимой основой для изучения остальных юридических учебных дисциплин, дает знания, навыки и умения, ценностные установки и ориентации, необходимые для будущей практической работы, закладывает фундамент профессиональной культу­ры будущего юриста.

Таким образом, можно говорить о том, что теория государства и права выполняет следующие основные функции: познавательную, эвристическую, прикладную и прогностическую.

В современных условиях, когда радикально меняются жизнь общества и роль в нем государства, появляются новые общественные отношения, возникает потребность в их регламентации, существенно изменяется содержание функций теории государства и права. И от уровня совершенствования этой теории, от того, как будут реализоваться ее функции, в немалой степени зависит успешность развития нашего государства и права, общества в целом, т.е., в конечном итоге, благопо­лучие каждого гражданина Российской Федерации.

Развитие теории государства и права в настоящее время в значительной степени связано с отказом от догм, которые были возведены в ранг абсолютной истины и не подлежали обсуждению.

Так, с середины XX века западное общество поднялось на новую, весьма высокую ступень экономического развития, что привело и к существенным изменениям в социальной сфере. В частности, пере­стал по сути существовать класс неимущих — пролетариат, однако у нас продолжали говорить о его роли в социальной революции и создании нового, пролетарского государства. "С порога", без серьезного анализа, только на основании их "буржуазности", отвергались любые западные теории, в том числе теории плюралистической демократии и правового государства. Подобные "идеологические шоры" наносили вред не только юридической науке, но и практике государственно-правового строительства. Освобождение от подобных догм безусловно способствует развитию теории государства и права.

Но в то же время нельзя согласиться и с полным отказом от поло­жений теории марксизма—ленинизма, как это делают некоторые ученые. Эта теория, как и многие научные концепции, существовавшие до нее, является закономерной ступенью в познании окружающего нас мира. Разве можно без классового подхода понять сущность и

социальную роль государства и права, например рабовладельческого общества? Или не учитывать роли экономического развития общества в возникновении и развитии государства и права? Это будет столь же ошибочно, как и абсолютизация классового подхода. Наука должна обеспечивать объективность своих выводов и положений, их истин­ность не должна зависеть от идеологии и политики.

§ 2. Исторические проблемы

История государства и права неотделима от истории общества. Государство и право проходят длительный исторический путь от неразвитого к развитому состоянию, приобретают на этом пути новые свойства, меняют свое содержание. Для неразвитого со­стояния государства и права характерно то, что в них не развертывается, не получает должного развития весь комплекс сущнос­тных признаков. В период своего возникновения и становления государство имеет преимущественно социальную направленность. На определенных этапах своего развития оно во многом сводится к государственной политической власти, основанной главным об — разом на аппарате принуждения, а право — к совокупности или системе норм, исходящих от государства, выражающих его волю и обеспечиваемых принуждением со стороны специально для того созданных органов государства.

Развитыми государство и право становятся постепенно, по мере достижения обществом определенного уровня цивилизации и демократии. В таком обществе раскрываются в высокой степени все ас­пекты их ценности, весь социальный потенциал служения человеку. Государство превращается в арбитра в обществе, становится инстру­ментом, призванным выражать совпадающие интересы всех групп и слоев населения. Право в свою очередь превращается в важнейшее средство или инструмент достижения согласия, порядка и стабиль­ности в обществе на основе компромисса, т.е. взаимных уступок раз — личных групп и слоев населения в реализации своих интересов. По форме государство становится правовым, а по сущности — соци­альным и демократическим. В таком государстве господствует право.

При этом государство и право развиваются и совершенствуются не сами по себе, а усилиями людей, в соответствии с изменяющимися конкретно-историческими условиями разных эпох и стран. Мож­но привести ряд иллюстраций высказанных положений.

Так, в двадцатые-тридцатые годы XX века кризисы и депрессии поставили на грань гибели многие до того могущественные буржу­азные государства, в том числе США . Основываясь на экономичес­кой теории К.Маркса, видный американский ученый Д.Кейнс убедил президента Ф. Рузвельта в необходимости гибкого государственно­го вмешательства в экономику, так как понял, что рынок не являет­ся совершенным экономическим механизмом. В 1933—1938 гг. ими был осуществлен комплекс государственно-правовых мер, направленных на сбалансирование сознательного регулирования экономики и ры­ночного самоуправления, вошедших в американскую историю под названием "Новый курс", который сделал США государством, близ­ким к всеобщему благоденствию. По этому пути пошли многие дру­гие государства.

Следующими иллюстрациями более позднего периода являются немецкое и японское чудо, китайский путь построения социализма в соответствии с теорией Ден Сяо Пина и другие.

Если история государства и права изучает конкретные государственно-правовые явления и процессы, происходящие во времени и в пространстве в разных странах, в разные периоды, то теория государства и права обобщает эти знания, систематизирует их, придает им новое теоретическое качество, т.е. использует как бы в готовом, снятом виде. Соответственно теория государства и права является логическим обобщением конкретно - исторической информации о возникновении, функционировании, развитии и будущем государства и права. Без конкретно - исторических данных теория государства и права стала бы схематичной, умозрительной наукой поэтому принцип историзма считается для теории государства и права одним из основных методологических принципов, подтверж­дающих необходимость изучения государственно - правовых явлений в развитии.

Новые исторические данные повлекли за собой серьезные изменения и уточнения основных понятий и категорий теории государства и права. Это относится прежде всего к причинам и закономер­ностям происхождения государства и права, а также к их типологии, сущности и содержанию1. В результате происходит эволюция отече­ственной теории государства и права.

Так, с точки зрения современных достижений науки первопричи­ной возникновения государства и права считается экологический кри­зис на рубеже X—XII тысячелетий до н.э., выразившийся в неблаго­приятных изменениях климата, приведших к вымиранию мегафауны

1 См. более подробно : Венгеров А.Б. Теория государства и права — М..1998.С.25—84.

(мамонтов, шерстистых носорогов и др. видов животных, служивших источником питания человека) в ряде регионов земного шара. Это создало угрозу существованию человечества как биологического вида. Ответом на указанное обстоятельство явилась "неолитическая революция", со­держание которой составил переход общества к новому способу су­ществования и воспроизводства, а именно: от присваивающей экономики к производящей. В результате в районе Ближнего Востока примерно в VII тыс. до нашей эры возникли раннеземледельческие общества, а на их основе в IV—III тысячелетии. до н.э. — первые цивилизации в виде городов — государств. Они возникли по объективным причинам, в результате внутреннего развития общества и представляли собой но­вые политические, структурные и территориальные образования, ос­новная цель которых — организационно обеспечить функционирование производящей экономики, ставшей условием выживания и вос­производства человечества. Города — государства представляли собой, таким образом, социальный институт. Только с течением времени четко определилась классовая природа первичных государств, произошло то или иное расслоение общества, появился класс, захвативший власть и приспособивший государство к своим интересам.

Ранее в отечественной науке господствовала иная схема: "приба­вочный продукт — частная собственность — классы — господствую­щий класс — государство — насилие, принуждение — рабовладение". Утверждалось до конца 70—х годов , что все первые государства были рабовладельческими, что государства создал господствующий класс для поддержания своего господства и эксплуатации другого класса (наро­да). На самом же деле в большинстве стран государство выделилось из общества, стало его политической формой, основным занятием которого явилось управление или организационная деятельность.

Анализ новой государственной формы организации общества свидетельствует о том, что здесь аппарат управления первоначально выполнял, прежде всего, разнообразные общесоциальные функции (ин­формационную, проведение массовых общественных работ, контрольную, распределительную, идеологическую и другие) и имел возможность в необходимых случаях использовать государственное принуждение, а так же формировал казну. Современные историческая и археологическая науки позволили также подтвердить вывод о том, что способы регулирования поведения деятельности людей в период перехода к производящей экономике раннеклассового общества были ориенти­рованы, прежде всего, на общесоциальные функции — на обеспечение нового типа трудовой деятельности земледельческого общества1.

1 См. более подробно: Венгеров А.Б. указанная работа С. 58—84.

На предыдущем этапе в отечественной науке так же утверждалось, что право возникает там и тогда, где и когда возникают классы, госу­дарство, появляется возможность осуществлять государственное при­нуждение, насилие со стороны господствующего класса рабовла­дельцев.

О появлении права при переходе к производящей экономике сви­детельствовал новый способ регулирования общественных отноше­ний: путем указания того, что обязательно должен делать каждый человек, что ему разрешено ("можно") делать, что запрещено делать ("нельзя") и, наконец, какое поведение безразлично для общества, т.е. не является правовым и осуществляется на основе собственного усмотрения. В IV—III тысячелетии до н. э. появились четко фиксиру­емые в письменных источниках (раньше всего в агрокалендарях) нормы, регулирующие производственную деятельность земледельческого общества. На последующих этапах развития городов -государств возникают законы, кодексы, своды законов, т.е. проводится систематиза­ция законодательства и судебной практики.

Следует подчеркнуть, что классовая природа государства и права четко обозначилась только с течением времени в силу заметного рас -слоения общества. Классообразование привело к захвату государ­ственной политической власти тем или иным классом и приспособлению государства и права к его интересам и потребностям. Ука­занное обстоятельство изменило представление о такой проблеме, как соотношение процессов образования классов и государства и опровергло тезис о том, что антагонизм классов привел к образованию государства. Установлено, что в Древнем Египте, Индии, Китае, у шумеров, майя, инков, ацтеков и т.д. не только классообразование стимулировало появление первичных государств, но и первичные государства служили мощным стимулятором классообразования.

Существуют три варианта соотношения процессов возникновения классов и государств: 1) те и другие возникли одновременно;

2) становление классов предшествовало возникновению государств;

3) возникшие государства стимулировали классообразование. Известны два пути образования экономически и политически господствующих классов: 1) через присвоение должностей с помощью наследственного механизма и обогащение на этой основе; 2) через присвоение прибавочного продукта. Исторически первый путь оказался наиболее типичным, распространенным, поэтому ошибочно преувеличение роли классов в создании государства и права, особенно господствующего класса.

Второй путь характерен для возникновения европейских государств, которые появились в Северном Средиземноморье на 15 и более веков позже. В отличие от восточных государств в этом регионе распались общины, и возникла частная собственность на землю и на производителя — раба. Поэтому в этих странах одной из основных причин возникновения государства стала необходимость удержания в повиновении эксплуатируемых классов. Такой путь возникновения государ­ства был исключением, однако нельзя забывать, что именно европейские государства стали «локомотивом истории», быстро обогнали восточные и возглавили развитие человечества.

§ 3- Философские проблемы

Осмысление явлений государственно — правовой жизни с философских позиций является необходимой предпосылкой творческого развития общей теории государства и права. На основе достижений философии разрабатываются основные понятия и категории, рас­крываются сущность и содержание государства и права, их функции, формы регулирующего воздействия на общественные отношения, закономерности их трансформации и развития в конкретно — исторических условиях.

Осознание необходимости философского уровня познания го­сударства и права привело в XVIII веке к появлению в ряду юридических наук философии права1, переживающей сейчас свое воз­рождение2. По логике вещей должна существовать и философия государства, но по данной проблеме самостоятельных работ в юриспруденции нет, а есть только в политологии. Однако, как уже отмечалось, право составляет сложное явление государственной жизни, а поэтому его понятие может быть уяснено, с одной стороны, только на фоне понятия о государстве, которое в свою очередь предполагает понятие об обществе, с другой — государство является элементом философии права.

1 См.: например, Чичерин Б.Н. Философия права. М.,1900. Шершеневич Г.Ф. Философия права.Т. 1. Часть теоретическая. Общая теория права. М..1911

2 См.: например, Керимов ДА. Философские основания политико-право­вых исследований. —М.,1986; он же Основы философии права. — М.,1992; Кузнецов Э.В. Философия права в России. — М.,1989; Алексеев С.С. Филосо­фия права. — М.,1996; Нерсесянц B.C. Философия права. М., 1997

Под философией права можно понимать такую специальную по­граничную область науки, которая составляет теорию познания права, исследующую вопрос не только о том, что такое право, но и о том, как мы его познаем, изучаем и реализуем, какова сущность права, что есть закономерности правообразования, каковы причины нарушения права, что такое правовые отношения, применение права, правосознание. При таком подходе в целом познаются сущность, цели, функции и т.д. как права, так и государства, равно их проявления в эмпирической дей­ствительности. Дело в том, что будучи философией права и государства, рассматриваемая наука остается частью философии вообще. Теоре­тическая задача философии права заключается в критическом иссле­довании всех тех понятий и категорий, которые лежат в основе юри­дической науки в целом, общей теории государства и права, в частности, и которые часто принимались и принимаются до сих пор ими догма­тически. У философии права двуединая задача — теоретическая и практическая.

Проиллюстрируем высказанные положения по поводу философии права на примере основных категорий права и государства, в част­ности, "сущность государства" и "сущность права". Под сущностью явления, процесса, вещи в философии понимается совокупность устойчивых постоянных характеристик, определяющих глубинные свойства этих объектов. Опираясь на философский закон единства и борьбы противоположностей, есть все основания говорить о двой­ственной, противоречивой сущности государства, т.е. об общесоци­альном и классовом в его сущности, о разумном сотрудничестве раз -личных, в том числе обладающих противоречивыми интересами групп и слоев населения.

Нельзя не признать, что классовая сущность в определенной мере и степени, а в конкретно - исторических условиях — в весьма значительной, преобладала над общесоциальной сущностью в рабовла­дельческом, феодальном и буржуазном (на первом и втором этапах его развития) типах государства и права. Имеется в виду выражение, прежде всего, воли и интересов господствующего класса (рабовла­дельцев, феодалов, буржуазии). Но всегда и особенно в отношении современных цивилизованных государств (необуржуазных или, у не­которых авторов, неосоциалистических) необходимо помнить об их общесоциальных функциях или "общих делах": просвещении, здра­воохранении, социальном обеспечении, борьбе с преступностью, ох -ране общественного порядка, организации надлежащего функцио­нирования транспорта, связи.

Философский а так же социологический подходы позволяют так -же раскрывать сущность государства через такие его характерис-

тики, как политическая, структурная, территориальное образование, ко­торые придают ему большую социальную и культурную ценность.

Остается дифференциация интересов у различных индивидов и их разнообразных групп, у различных поколений, представителей раз­личных национальностей, регионов и т.п. Эти интересы регулируются властью или политиками на основе компромисса, т.е. взаимных усту­пок. Одновременно гражданское общество становится реальной силой государства, что делает последнее политической формой или оболоч­кой общества и побуждает его выражать согласованную волю и интересы всего общества, а не только господствующей элиты или особой публичной власти, стоящей над обществом. Иными словами, позволяет государству стать справедливым (по Платону) или служить институ­том для защиты граждан (по К.Попперу). Указанная трансформация государства имеет место благодаря таким эффективным средствам, как политические партии и движения, профсоюзы, трудовые коллек­тивы, религиозные конфессии и т.п.

Таким образом, сущность государства отличают противоречивые стороны и тенденции, одновременно выражающие классовые и общесоциальные интересы или даже общесоциальные и классовые интересы. В этом случае государство выступает как носитель некой "общей функции", т.е. в осуществлении публичной власти наряду с господствующим классом, господствующей элитой участвует все об­щество. И тогда целью государства становится всеобщий интерес. Такое государство можно рассматривать как форму гражданского общества, отвечающую по своему содержанию его внутренним потребностям. При этом социальное государство и гражданское об­щество находятся в состоянии непрерывного противоречивого взаимодействия.

Государство находит право в жизни, закрепляет его в определен­ных источниках, т.е. придает нормам права общеобязательный для адресатов характер, охраняет и защищает их. Содержание права принято определять через принципы:

1) "разрешено все, что не запрещено", который действует в иму­щественной сфере, создавая автономию, равенство и самостоятель­ность договаривающихся сторон;

2) "запрещено все, что не разрешено", который действует в сфере государственного управления, определяя отношения "власти — под­чинения".

Высокая степень социальности государства и проявление правом своей гуманистической функции, т.е. средства достижения согласия в

обществе на основе компромисса, вовсе не исключает наличие в реальной действительности многих социальных проблем: и в таких государствах существуют миллионы безработных, бездомных, неграмот­ных (во всяком случае применительно к компьютерной технике), есть немало бедных и даже нищих. Сохраняет свою силу принцип: "музыку заказывает тот, кто платит", поэтому определенная, нередко значитель­ная часть населения фактически не может использовать многие свои личные, политические, социально — экономические и культурные права и свободы, т.е. в полной мере реализовать свой правовой статус.

Итак, право — это соответствующая конкретно — историческим условиям и определяемая глубинными потребностями жизни общества регулятивная система , состоящая из принципов и норм (правил по­ведения), обеспечивающая упорядоченность и устойчивость обще­ственных отношений. Эффективно выполнять свои общесоциальные функции право может, лишь являясь нормативно — закрепленной справедливостью.

§ 4. Органы государства и его аппарат

Государственная власть является разновидностью социальной власти, т.е. способности подчинять своей воле волю и поведение других людей, входящих в определенное сообщество. Такая власть изначально присуща человеческому обществу. При первобытнообщинном строе в ее осуществлении участвовали все взрослые члены рода или племени, и эта власть отражала интересы всего общества.

В государственно-организованном обществе власть приобретает политический характер. Политическая власть характеризуется тем, что она осуществляется уже не всем обществом, а его частью, и реализует не только общественные интересы, но и (а зачастую и в первую очередь) особые интересы определенной социальной груп­пы, не совпадающие с интересами всего общества.

Политический характер имеет и государственная власть, которая понимается как руководство обществом при помощи специального, отделенного от общества аппарата, опирающегося на силовые структуры, реализующие при необходимости меры государственного принуждения.

Реализация государственной власти называется государственным управлением, которое осуществляется посредством соответствующего механизма.

Под механизмом государственной власти понимается взятая в единстве совокупность (система) всех организационных форм и средств, при помощи которых осуществляется государственное управление обществом. В этот механизм входят пять компонентов (под­систем): институциональный, коммуникативный, нормативный, идео­логический и функциональный.

Институциональный компонент включает, с одной стороны, управляющую систему — совокупность структур, осуществляющих государственную власть, т.е. механизм государства, речь о котором пойдет далее, а с другой — управляемую систему, т.е. граждан, раз­личные их организации и объединения (производственные, профессиональные, политические, религиозные, коммерческие и иные).

Коммуникативный — совокупность общественных отношений и иных связей и взаимодействий как внутри этих систем, так и между ними. Важнейшей частью этой подсистемы являются отношения власти — подчинения (властеотношения).

Нормативный — совокупность всех социальных норм (правовых, политических, нравственных и др.), на реализации которых основано осуществление государственной власти.

Функциональный — деятельность, поведение участников общественных отношений, в которых реализуется государственная власть.

Идеологический — совокупность идей, взглядов, оценок, сужде­ний, эмоций и проч., на которых базируется деятельность, поведение участников указанных общественных отношений.

Горизонтальные потоки информации связывают субъектов одного уровня и представляют собой сведения, обеспечивающие их согласованную деятельность. Вертикальные потоки информации связывают субъектов разного уровня. При этом снизу — вверх в основном идет информация о состоянии объектов управления, а сверху — вниз "ко­манды", в том числе как общего характера (правовые предписания), так и индивидуального: распоряжения, приказы и проч. по конкретным вопросам.

В обыденном, а иногда и в научном сознании бытует мнение о всесилии государственной власти. Это особенно характерно для на — шей страны, поскольку в государстве долгие годы видели главное орудие социальных преобразований. Между тем, возможности го­сударства несомненно ограничены. Прежде всего следует выделить две границы государственного вмешательства в жизнь общества — верхнюю (границу возможного) и нижнюю (границу необходимого или целесообразного). В жизни эти границы нередко нарушаются:

государство пытается влиять на то, что находится за пределами его возможностей или вмешивается в вопросы, которые могут быть успешно решены без его участия. Но и в том, и в другом случаях такое вмешательство оказывается либо бесполезным, либо вредным, тормозящим общественный прогресс.

Пределы возможности вмешательства государства в обществен­ные отношения, (т.е. верхняя граница) определяются следующими обстоятельствами:

Во-первых, это законы природы: никакое воздействие государ­ственной власти не способно их преодолеть (такие попытки бывали и неизменно свидетельствовали о том, что подобные вопросы должны решаться наукой, а не государством, напротив, государственная деятельность должна иметь научные основы).

Во-вторых, это законы общественного, в том числе экономического развития, которые также государство нередко игнорирует.

В-третьих, невозможность государственного вмешательства определяется уровнем духовной, и прежде всего политической, правовой и нравственной культуры населения.

И, наконец, в-четвертых, возможности власти ограничены существованием неотъемлемых прав человека и гражданина.

Если в трех первых случаях государственное вмешательство во многом связано с недостаточным уровнем познания соответствующих явлений и процессов, то в четвертом — существуют объективные критерии в виде соответствующих международно — правовых стандартов.

Вторая, нижняя граница государственно — властного вмешательства определяется прежде всего двумя обстоятельствами, а точнее их сочетанием. Первое из них — важность, значимость для общества соответствующих общественных отношений. Следует отметить, что на практике существует два пути решения этой проблемы. С одной стороны — это попытка все регламентировать посредством "дополнения" законов многочисленными инструкциями, что имело место у нас. Однако чрезмерное (до десятков и сотен тысяч) количество инструкций нередко приводило к противоположному результату: к незнанию правовых предписаний, пренебрежению законом и проч. И поскольку в принципе невозможно предусмотреть все жизненные обстоятельства, которые могут возникнуть, то более предпочтительным представляется второй путь: наделение некоторых субъектов, реализующих законы (обычно судов), правотворческими полномочи­ями, как это имеет место в Англии, США и некоторых других странах. Однако для такого решения необходим исключительно высокий уро­вень правовой и нравственной культуры как субъектов, наделенных

правом дополнять законы, т.е. судей, так и населения, что в наших условиях пока недостижимо.

Наряду с этим граница необходимого определяется возможностями саморегуляции определенных общественных отношений. Боль­шинство таких отношений регулируется без вмешательства государства различными социальными нормами, в основном нормами мора­ли. Если такое регулирование обеспечивает порядок в обществе, не наносит вред интересам граждан, их объединений или государства, то, как правило, государственно - властное вмешательство приносит только вред. Здесь, как в медицине, должен действовать принцип "не навреди".

Указанные границы действия государственной власти относятся как к актам государства, имеющим индивидуальный, разовый харак­тер, так и к актам постоянного действия (законам, указам и проч.).

Механизм и аппарат государства. В отечественной науке нет единого понимания терминов "государственный механизм" и "госу­дарственный аппарат".

Наиболее удачной представляется следующая точка зрения. Тер — мин "механизм государства" ("государственный механизм") может употребляться в двух значениях — широком и узком.

В узком смысле это понятие идентично понятию "государственный аппарат": это совокупность, система органов государства, осуществля­ющих государственные функции и обладающих государственно - властными полномочиями. В государственный аппарат входят:

■ законодательные органы, которые издают законы (для России — это Федеральное собрание, т.е. Государственная дума и Совет Федерации, соответствующие органы субъектов Федерации);

■ исполнительные органы, которые осуществляют государственное управление, организуют исполнение законов (в России — Правительство, министерства и другие ведомства, аналогичные структу­ры субъектов Федерации, их органы на местах);

■ судебные органы, осуществляющие правосудие и разрешаю­щие споры между различными субъектами права (суды конституци­онные, общие и арбитражные);

■ надзорные органы, которые осуществляют контроль и надзор за законностью как в целом, так и в различных сферах общественной жизни (органы прокуратуры, финансового и таможенного контроля, различные инспекции — лесоохраны, рыбоохраны и др.).

В широком смысле механизм государства — это совокупность, си­стема всех государственных органов и организаций, осуществляющих функции государства. В этот механизм помимо государственного

аппарата входят и те государственные структуры, которые хотя и осуществляют функции государства, но не обладают властными пол­номочиями (в частности, государственные предприятия и учреждения, а также силовые структуры — вооруженные силы, внутренние вой — ска, тюрьмы, колонии и т.п.).

В последнее время было высказано мнение о необходимости еще более широкого понимания термина "механизм государства" (В.В.Лазарев, С.И.Игонькина). Идея заключается в том, что термин "меха­низм государства" предполагает "движение" его частей, поэтому его надо рассматривать не только в статике, но и в динамике, в его функционировании. Тогда в него, помимо органов и других органи­заций, представляющих его институциональную часть, включаются еще две составляющие: функциональная — совокупность функций для реализации которых существуют указанные структуры, и инструментальная — наличие полномочий, методов, средств и приемов, необходимых для реализации указанных функций.

Организация и функционирование государственного аппарата и составляющих его органов должны строиться на основе определенных принципов, т.е. основополагающих идей, отражающих характер государственной власти и методы ее осуществления.

Принципы организации и деятельности государственного аппара­та можно разделить на два основных вида — специальные и общие.

Общие принципы относятся как к государственному аппарату, так и к государству в целом, а также к политической системе обще­ства. Среди них можно выделить:

♦ политические (демократизм, федерализм, признание человека высшей ценностью, гласность и т.п.);

♦ правовые (верховенство закона, законность, приоритетность прав и законных интересов граждан и др.);

♦ идеологические (культурность, нравственность, справедливость, учет общественного мнения и проч.).

Специальные (организационные) принципы относятся только к ап­парату государства и его органам. Среди них можно назвать разделе­ние властей, компетентность, экономичность, ответственность в пределах компетенции, сочетание коллегиальности и единоначалия и др.

Следует остановиться на принципе разделения властей как особенно важном, от реализации которого зависит формирование правового государства. История человечества свидетельствует, что чаще всего вся полнота государственной власти сосредоточивалась в руках одного человека. Так было в восточных деспотиях, при абсолютизме периода позднего феодализма, в тоталитарных государствах XX века

и т.п. При подобных режимах, как правило, существовало бесправие народных масс, беззаконие и произвол в отношении людей, попрание прав и интересов населения.

Закономерно, что вместе с идеями естественного права в трудах раннебуржуазных мыслителей появились и идеи о механизмах обеспечения естественных, неотъемлемых прав человека.

Разработка концепции разделения властей как гарантии полити­ческой свободы принадлежит французскому философу и просветителю Шарлю Луи Монтескье (1689—1755 гг.). В своих работах он обо­сновывал необходимость разделения законодательной, исполнитель­ной и судебной власти, указывая, что при соединении хотя бы двух из них в одном и том же человеке или органе свобода невозможна, поскольку могут вводиться и использоваться "тиранические законы", станет возможным "произвольный контроль" за людьми, судья пре­вратится "в угнетателя".

По мысли Монтескье, государственная власть, а точнее ее функ­ции, должны быть разделены между относительно независимыми друг от друга органами — законодательными, призванными принимать законы, исполнительными, которые должны обеспечивать исполне­ние этих законов, и судебными, которые разрешают возникающие споры и конфликты. Тем самым создается система "сдержек и противовесов", препятствующая узурпации каким-либо органом или человеком всей полноты власти.

Идеи разделения властей положены в основу принятой 17 сентяб­ря 1787 года Конституции США, в которой в частности указывает­ся; "Вся установленная здесь полнота законодательной власти при­надлежит Конгрессу..." (ст. 1, разд. 1); "Исполнительная власть осу­ществляется Президентом..." (ст. II, разд. 1); "Судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и... низши­ми судами..." (ст. III, разд.1). При этом Президент, обладая всей пол­нотой исполнительной власти, лишен права издавать акты законо­дательного характера и не имеет права роспуска Конгресса, а пос­ледний не может вмешиваться в функции исполнительной власти за исключением бюджетного контроля и импичмента (отстранения от должности) Президента в случаях, установленных законом. Право же определять соответствие Конституции различных государствен­ных актов принадлежит исключительно Верховному суду, причем его решения обязательны и для Конгресса, и для Президента. Следует, однако, иметь в виду, что на практике закрепленное в Конституции США разделение властей не всегда соблюдается. Так, объявление войны относится к исключительной компетенции Конгресса (ст.1, разд.8 Конституции США). Однако США по решению Президента, т.е. помимо Конгресса, неоднократно без объявления войны осуще­ствляли вторжение на территорию других государств — Вьетнама, Лаоса, Гренады, Панамы и др.

В странах, где формой правления является парламентская респуб­лика (Германия, Италия и др.) идеи разделения властей реализуются в значительно меньшей степени, поскольку правительство формирует­ся парламентом и ответственно перед ним. Такое положение во мно­гих случаях "уравновешивается" правом президента, который являет­ся главой государства, но не имеет исполнительной власти (она осу­ществляется правительством), на роспуск парламента.

В нашей стране после Октября 1917 г. принцип разделения влас­тей отвергался как буржуазный. Вместо него провозглашался прин­цип всевластия Советов. По Закону вся полнота власти принадлежала трудящимся, народу в лице Советов (рабочих, крестьянских и солдатс­ких депутатов; депутатов трудящихся; народных депутатов — в формулировках Конституций РСФСР 1918 г.; СССР 1936 г. и СССР 1977 г.). Именно Советы не только принимали законы, но и форми­ровали все органы исполнительной власти (правительства СССР и союзных республик, исполкомы местных Советов), осуществляли кон­троль за их деятельностью, могли отправить их "в отставку". Советы избирали и судей. Однако на деле реальная власть находилась в руках верхушки партийно — государственного аппарата, которая фактически определяла состав Советов, направляла их работу, разрабатывала за — коны, которые принимались Советами, определяла состав судов и проч. Поэтому следует считать, что форма правления, соединяющая законодательную и исполнительную власть в лице Советов, фактически не была проверена на практике.

Сейчас принцип разделения властей закреплен в ст. 10 Конститу­ции Российской Федерации. Действительно, между Федеральным собранием, Правительством и судами федерального уровня существует соответствующее разделение полномочий, они относительно независимы и самостоятельны.

Однако действительного "равновесия" между всеми ветвями власти не достигается, поскольку по Конституции Президент в качестве главы государства и гаранта Конституции не только опре­деляет основные направления внутренней и внешней политики госу­дарства (ст. 80, ч. 1—3), но наделен определенными законодательными и исполнительными полномочиями: он обладает правом законода­тельной инициативы и отлагательного вето, издания указов, в том числе нормативных, правом роспуска Государственной Думы; он, по существу, возглавляет исполнительную власть: назначает Председателя Правительства (с согласия Думы), его заместителей, министров, принимает решение об отставке Правительства, может председательствовать на его заседаниях и проч. Обладает он и значительным влиянием на судебные органы, поскольку только он может представить Совету Фе-

дерации кандидатуры на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда России и назна­чать судей всех других федеральных судов.

Такое особое положение Президента порождает противоречия в определении его места в системе государственных органов. Одни ученые относят его к системе исполнительной власти, другие же ставят его над всеми остальными ветвями власти.

Если признать правильной первую точку зрения, то у нас испол­нительная власть обладает не только значительно большими полномочиями, чем другие ветви власти, но в определенной степени наде­лена законодательными и судебными функциями. Если же считать, что Президент "возвышается" над всеми ветвями власти, то это еще более нарушает принцип разделения властей, поскольку создается еще одна высшая власть, по сути никому не подконтрольная и не подотчетная.

В любом случае одна из главных задач развития в нашей стране демократии заключается в более сбалансированном разделении пол­номочий между всеми ветвями государственной власти, создание системы сдержек и противовесов, обеспечивающих реальную демок­ратию. При этом, применительно к любому государству, "сдерживанию" подлежит в первую очередь исполнительная власть, поскольку именно ей подчинены все силовые структуры — вооруженные силы, внутренние войска, спецподразделения и проч., и именно она имеет наибольшие возможности для узурпации всей полноты власти.

Органы государства. Орган государства — это элемент госу­дарственного аппарата (организация, учреждение), осуществляющий определенную часть государственных функций и наделенный госу­дарственно—властными полномочиями. К числу государственных ор­ганов относятся: министерства и ведомства, их местные отделы и управления, суды, прокуратуры и т.п.

Каждый орган государства обладает следующими признаками: ■ организационное единство, наличие устойчивой структуры, основанной на соподчиненности составляющих ее подразделений;

■ состоит из государственных служащих, т.е. лиц, состоящих на службе у государства и получающих соответствующее вознаграждение;

■ пользуется частью государственного имущества (здания, сред­ства транспорта, связи и проч.), которое находится в его оперативном управлении;

■ находится на бюджетном финансировании, располагает выделяемыми ему финансовыми средствами;

■ обладает определенными полномочиями (компетенцией);

■ в пределах этой компетенции может издавать правовые акты (нормативные и правоприменительные), обязательные для исполнения.

Компетенция органа государства — это крут его прав и обязан­ностей, установленный законом или иным нормативно — правовым актом (уставом, положением и т.п.). Компетенция каждого государ­ственного органа зависит в основном от двух обстоятельств:

■ целей его деятельности (так, полномочия органов здравоохранения, финансового контроля или прокуратуры различаются именно по этому признаку);

■ места в системе государственных органов (например, полномочия МВД России или районного отдела внутренних дел).

Классификация органов государства может быть осуществлена по различным основаниям.

В зависимости от порядка формирования выделяются органы представительные, т.е. избираемые населением (для России — Го­сударственная Дума, Совет Федерации, Президент и проч.) и форми­руемые другими государственными органами (Правительство, Ми­нистерства, Прокуратура и т.п.).

По территориальным пределам деятельности — федеральные, чье властное воздействие которых распространяется на всю страну (Федеральное Собрание, Президент РФ, Правительство РФ), и органы субъектов Федерации (аналогичные органы республик в составе России, краев, областей и проч.).

По характеру полномочий можно выделить органы общей ком­петенции, которые занимаются всеми направлениями государственной деятельности (президенты и правительства РФ и субъектов Федерации), и специальной компетенции, наделенные полномочиями в определенных сферах деятельности государства (министерства, ве­домства Федерации, ее субъектов и т.п.).

В зависимости от порядка осуществления государственно —власт­ных полномочий можно выделить органы коллегиальные, в которых решения принимаются путем голосования (палаты Федерального Собрания, парламенты субъектов Федерации и т.п.), единоначальные, в которых властные акты принимаются единолично — обычно их главой (министерства, государственные комитеты и другие ведомства, учреж­дения), и смешанные — в них решения могут приниматься и в том, и в другом порядке (так, в судах уголовные и гражданские дела, в зависимости от их категории и других обстоятельств, могут рассматриваться как судьей единолично, так и коллегией судей).

О разделении государственных органов по характеру осуществляемых властных полномочий речь уже шла — это органы законо-

дательные, исполнительные, судебные и надзорные. Это деление имеет \* особое значение, поскольку на нем основано выделение "ветвей" государственной власти и принцип разделения властей. Все органы государства состоят из государственных служащих.

Государственные служащие — это лица, занимающие должности - в государственном органе (организации, учреждении), выполняющие работу, определенную должностными обязанностями, и получающие за это соответствующую оплату. Государственные служащие, не­редко называемые иначе — чиновниками, функционерами, состоят на государственной службе.

Государственная служба — это выполнение работниками госу­дарственных организаций (органов, учреждений, предприятий и др.) трудовой деятельности, предусмотренной по должности и направ­ленной на осуществление задач и функций государства. Эта служба должна основываться на персональной ответственности лиц, ее осуществляющих. Она должна быть подчинена интересам народа, быть подконтрольной и подотчетной народу. Подобные требования к этой службе и тем, кто ее реализует, выдвигались и ранее, в Советский период, однако они никогда в полной мере не реализовались, как не реализуются и сейчас, поскольку чиновники, как правило, стараются не упустить и свои собственные интересы.

В этой связи одну из важных проблем функционирования госу­дарственной службы составляет наличие у государственных служащих определенных льгот и привилегий. Привилегированное поло­жение государственных служащих, особенно чиновников, занимающих достаточно высокие должности в государственном аппарате, во многих случаях порождало и порождает деформацию правового и нравственного сознания этих людей и аппарата в целом, одним из проявлений которых является бюрократизм.

Эффективность государственного управления. Под эффек­тивностью государственного управления понимается степень дос­тижения целей государства при осуществлении управления с учетом произведенных затрат.

Исследование данной проблемы представляет значительную слож­ность. Трудно учесть все эти цели, поскольку их много. В каждой из сфер государственной деятельности (экономической, политической, социальной, идеологической и др.) существует множество частных це­лей. Так, в сфере политики государство должно стремиться к дости­жению добрососедских отношений с другими странами, к социально­му миру внутри страны, к согласию в межрегиональных и

межнациональных отношениях и т.п. Сложно не только интегриро­вать все это в единых показателях, но и выразить их математически.

В заключение следует кратко остановиться на основных направлениях совершенствования как организации, так и функционирования государственного аппарата, имея в виду, прежде всего, аппарат Российского государства:

♦ Демократизация аппарата государства: должны быть выработаны формы и юридические механизмы реального контроля народа за властными структурами, обеспечивающие подчинение государ­ственного аппарата интересам общества;

♦ Реализация принципа федерализма: достижение оптимального согласования интересов центра и субъектов Федерации, последних между собой, решительное пресечение всех проявлений сепаратизма, приоритетность Конституции России и федеральных законов по от­ношению к законам субъектов Федерации;

♦ Все государственные органы должны реально исходить из при — знания, не на словах, а на деле, человека высшей ценностью. Госу­дарство должно действительно стать социальным, заботиться о благополучии людей, обеспечивать им достойную жизнь, возможность пользоваться всеми материальными и духовными благами, принадлежащими обществу;

♦ Государственная деятельность должна иметь правовые осно­вы. Реально должны осуществляться все правовые принципы, и прежде всего, принципы законности и верховенства закона. Особое значение в современных условиях имеет искоренение коррупции и усиление борьбы с бюрократизмом.

Функционирование государственных органов должно строиться на началах нравственности. Государственные служащие, особенно занимающие высокие должности, должны быть честными, высокоморальными, принципиальными людьми, принимающими справедливые и нелицеприятные решения.

Важными задачами являются повышение компетентности госу­дарственного аппарата, совершенствование его структуры и сокра­щение численности, реализация принципа разделения властей, фор­мирование и обеспечение успешной деятельности органов местного самоуправления.

Глава II — Правовые аспекты

СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие, предмет и способы правового регулирования

Функция права, как инструмента социального управления, традиционно рассматривается как регулятивная, и соответственно выяс­няется в первую очередь понятие правового регулирования. Общественные отношения в совокупности образуют общество, часть которого в цивилизованных развитых государствах составляет гражданское общество. Право является одновременно продуктом общества в целом и гражданского общества, в частности. Оно устанавливает позитивные правила поведения, организует общественные отношения, координирует социальные взаимосвязи. Идеальным является вариант, когда обществом управляют не люди, а легитимные, правовые законы, но такой вариант практически недостижим в полной мере. В жизни право указывает каждому члену общества то поведение, которому он должен следовать, и то поведение, которого он должен избегать, т.е. управляет его поведением. В результате право способствует уста­новлению официального обязательного для всех адресатов обще­ственного порядка. Осуществляется это путем, во —первых, точного определения прав и обязанностей, указывая, кто и на что имеет право (может делать) и что он обязан (должен) делать; во —вторых, создавая механизм государства как материальную основу власти и определяя его функции как блюстителя установленного порядка.

Свое управляющее воздействие на поведение, деятельность людей право оказывает через их сознание, а более конкретно — правовое сознание. В этом смысле право рассматривается как средство или инструмент социального управления. Средство управления отвечает на вопрос: чем регулируется поведение людей или что служит ин­струментом целенаправленного воздействия на него. Кроме сред­ства выделяют еще способы воздействия на поведение людей или управления им. Они отвечают на вопрос, как осуществляется такое целенаправленное воздействие.

Содержание указанного инструмента или средства социального управления, т.е. права составляют принципы и нормы права, но регулирующая функция права осуществляется с помощью более слож­ного механизма, включающего все правовые средства, в том числе индивидуальные правовые предписания или акты применения норм

права, меры физического, психического, организационного принуж­дения, предусмотренные правом.

В качестве цели правового регулирования принято называть: зак­репление сложившихся в обществе отношений прогрессивной на­правленности и способствование их развитию; вытеснение неугод­ных и невыгодных обществу отношений.

Итак, правовое регулирование, при осуществлении которого право выполняет функцию социального управления, следует понимать как совокупность правовых форм, путей, средств, способов целенаправлен­ного воздействия на поведение, деятельность людей, а через них — на общественные отношения. Если то или иное законодательство не действует, то есть не наступают предусмотренные им последствия или наступают последствия, противоречащие правовым предписаниям, то правовое регулирование не осуществляется, ибо одной из глубинных сущностных характеристик права является его действие, понимаемое как воплощение правовых предписаний в жизни, в поведении, деятельности людей.

Одновременно с собственно правовым регулированием или, точнее, в его процессе право оказывает идеологическое, информационное, психологическое, ценностно-ориентационное воздействие на сознание, прежде всего правосознание, а через него — на поведение личности. Интерес представляет проблема специально юридических средств и способов осуществления такого воздействия, регулирования обще­ственных отношений.

Предметом или сферой правового регулирования является определение соотношения всех общественных отношений и отношений, подлежащих правовому регулированию. Право не может и не дол­жно регулировать все существующие в обществе отношения. Нео­боснованное расширение сферы правового регулирования создает условия для тоталитарных режимов, зарегулированности поведения людей, ведущей к их безынициативности, страху и пассивности. На каждом конкретно —историческом этапе развития общества важно разумно определить сферу правового регулирования. Трудности вызывает установление границ или пределов и четких признаков тех общественных отношений, которые целесообразно регулировать. Так, внутрисемейные отношения находятся за пределами правового ре­гулирования, а регистрация брака, развод, взыскание алиментов под­лежат правовому регулированию. Внутренняя организация обще­ственных объединений, например, профсоюзов, принятие в члены, раз — работка целей и программ, содержание уставов, размер членских взносов, их расходование и т.п. правом не должны регулироваться. Нельзя регламентировать все и вся.

При определении сферы правового регулирования отношений следует учитывать:

■ во —первых, это отношения, в которых находят отражение как индивидуальные интересы членов общества, так и интересы общесоциальные;

■ во — вторых, в этих отношениях реализуются взаимные интересы их участников на основе компромисса, т.е. взаимных уступок, ради удовлетворения интересов другого;

V в—третьих, отношения эти строятся на основе согласия следовать определенным правилам, признания обязательности этих правил;

■ в—четвертых, эти отношения требуют соблюдения правил, обязательность которых подкреплена достаточно реальной (действенной) силой государства. Сфера правового регулирования не остается неизменной: она может как расширяться, так и сужаться. Так, в тече­ние столетий люди не обращали внимание на охрану природы. И только в последние десятилетия экологические отношения попали под защиту и охрану права; стало активно развиваться экологическое законодательство.

Методы, способы правового регулирования применяются деталь­ные (централизованные) и децентрализованные. Детальное регулиро­вание — это практически однозначное предписание конкретного по­ведения участников общественных отношений, присуще императивному или централизованному методу, который также носит название метода субординации. Он характерен для регулирования отношений управления и используется, соответственно при реализации компе­тенции между органами государства и подчиненными им государственными служащими, или между государственными и муниципаль­ными служащими, с одной стороны, и гражданами — с другой. При использовании этого метода правовое регулирование "сверху донизу" осуществляется на властно—императивных началах. Этот метод наиболее распространен в административном, банковском праве и других публично—правовых отраслях: конституционном, уголовном праве. В регулируемых с помощью этого метода отношениях приоритетным является, как правило, общесоциальный интерес.

Метод децентрализованного регулирования или метод координа­ции, который также носит название диспозитивного метода, постро­ен на согласовании целей и интересов сторон в общественных отношениях, ход и процесс в которых определяется участниками регули­руемых отношений путем договора, односторонних правомерных юридических действий. Этот метод характерен для отраслей част­ного права, прежде всего, гражданского, субъекты которого удовлет­воряют в первую очередь свои частные интересы.

На практике мы часто имеем дело с синтезом императивного и диспозитивного регулирования. Поэтому можно говорить лишь о преобладании того или иного метода правового регулирования. В таких от­раслях права, как семейное, трудовое, экологическое, земельное и др., су­ществуют различные сочетания или вариации этих главных методов.

Способы или пути регулирования общественных отношений раскрывают специфику методов регулирования и выражаются в особенностях юридических норм. В теории права известны всего три основных способа правового регулирования, т. е. законодатель может дать участникам общественных отношений только одно из трех следующих предписаний: 1) поступайте как считаете нужным (дозволение); 2) только так не поступайте (запрет); 3) поступайте только так (обязывание). Первый способ выражается в делегировании комплекса дозволений управомоченному лицу на совершение определенных действий или воздержание от их совершения (например, собственнику дозволяется владеть, пользоваться и распоряжаться автомобилем). Второй способ возлагает на лицо обязанность воздерживаться от совершения определенных действий (например, субъекту права запрещается совер­шать преступления, предусмотренные особенной частью УК РФ; или работодателю запрещается привлекать к сверхурочным работам несовершеннолетнего). Третий способ регулирования означает предписа­ние совершать определенные действия (например, следователь обязан раскрывать и расследовать преступления; предприниматель — пла­тить налоги). Нетрудно заметить, что второй и третий способы имеют определенное сходство — и тот и другой предполагают возложение обязанностей, только в одном случае обязанности носят активный, позитивный характер, а в другом — пассивный.

В теории и на практике существует две юридические формулы, на основе которых выделяются два типа правового регулирования: общедозволительный и разрешительный. Первый определяется принципом или формулой "дозволено все, кроме прямо запрещенного в законе". По этому типу в регулируемых правом отношениях устанавливаются четко и строго сформулированные запреты, а объем дозво­лений конкретно не определяется: "все, что не запрещено". В резуль­тате стимулируется инициатива, самостоятельность, активность субъек­та права в решении жизненно — важных вопросов. Например, разрешается членам общества любыми способами, кроме прямо запрещенных законом, умножать свои материальные богатства.

Второй тип определяется принципом или формулой: "запрещено все, кроме прямо разрешенного". Это значит, что участник правовых отношений подобного типа может свершать только действия, кото­рые прямо разрешены законом, а все остальные действия считаются

запрещенными. Данный тип правового регулирования носит на­звание разрешительного. Он является типичным, например, для ад­министративного права; определяет строго ограниченный объем пра­вомочий и категорически запрещает все, что выходит за пределы полномочий властвующего субъекта.

: Нет отраслей права, построенных только на одном типе правового

регулирования. Так, даже в административном праве можно встретить нормы, регулирующие отношения управления по общедозволительному типу, а в гражданском праве — нормы разрешительного

типа. Разрешительный тип правового регулирования является единственным при применении мер государственного принуждения и

юридической ответственности.

Относительно новым понятием в теории права можно считать "правовой режим", который зависит от исторического опыта право­вой жизни общества и от разумности подхода к воздействию на социальные процессы. Считается, что правовой режим отражает спе­цифику юридического регулирования общественных отношений с помощью различных средств и способов, рассмотренных выше. Сочетание этих способов, методов, типов правового регулирования, до­минирующая роль одного и вспомогательная роль других образуют определенный правовой режим1.

§ 2. Общая характеристика основных отраслей российского права

Конституционное право. Система права Российской Федерации включает более двадцати отраслей права. Характерна тенденция возникновения новых отраслей как структурных частей системы права. Ведущей отраслью является государственное или конституционное право. Оно включает принципы и нормы, закрепляющие основы государственного и общественного строя Российской Федерации, пра­вовой статус человека и гражданина, федеративное устройство российского государства, форму правления, порядок образования и компетенцию Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, судебной власти, органов местного самоуправления. Принципы и нормы государственного права сформулированы в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов в составе Российской Федерации и в некоторых других правовых актах. Конституция РФ является актом прямого действия и носит программный характер.

/ См.: Теория государства и права. Учебник для вузов под ред. Корельс-кого В. М. и Перевалова В. Д. — М., 1997. С. 259.

Гражданское право является второй по значимости отраслью права, а Гражданский кодекс считается экономической конституцией го­сударства. Предмет гражданского права составляют прежде всего имущественные отношения, возникающие по поводу различного рода материальных благ, т.е. вещей, работ, услуг и иного имущества в широком смысле этого слова, а также личные неимущественные от­ношения, которые связаны с имущественными Следует обратить внимание на то, что гражданское право регулирует далеко не все иму­щественные отношения, возникающие в обществе, а только имущественно—стоимостные, в первую очередь товарно-денежные, а также иные, не связанные с денежным обращением. Например, отношения по обмену вещами, дарению и т.п., имеющие стоимостный характер В неимущественных отношениях взаимная оценка проявляется в виде нравственной и иной социальной оценки личных качеств граждан и организаций.

В данной отрасли права преобладает децентрализованный метод правового регулирования, метод координации или диспозитивный.

Таким образом, гражданское право принято определять как совокупность правовых принципов и норм, регулирующих на началах юридического равенства сторон имущественно — стоимостные и личные неимущественные отношения.

Отношения в сфере гражданского права регулируются Конституцией РФ, Гражданским кодексом, Жилищным кодексом, Законами РФ о товарных биржах и биржевой торговле, о страховании, Патентным законом, Законом о защите прав потребителей и др., а также подзаконными нормативно—правовыми актами.

Административное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе государственного управления. В отличие от государственного права оно регулирует исполнительно — распорядительную деятельность правительства Российской Федерации и субъектов в составе Российской Федерации, министерств, ведомств и госкомитетов, порядок прохождения государственной службы, а также устанавливает систему административных проступков и порядок привлечения к административной ответственности виновных лиц.

Принципы и нормы административного права содержатся в Конституции РФ, в Кодексе об административных правонарушениях, иных законах, а также в подзаконных нормативно — правовых актах, в том числе решениях органов местного самоуправления.

Трудовое право "регулирует общественные отношения, которые скла­дываются в процессе функционирования рынка труда, организации и применения наемного труда. В своей совокупности эти отношения и составляют основные элементы (ядро) предмета трудового права Рос —

сии"1. Главное место среди общественных отношений, образующих в своей совокупности предмет трудового права занимают трудовые от­ношения, возникающие в процессе производства материальных и ду­ховных благ , в сфере услуг и обслуживания, где применяется труд работников, организованных на началах общественной кооперации труда. Работники выполняют определенного рода трудовые функции и подчиняются при этом установленному трудовому распорядку.

Трудовое право России характеризуется сочетанием централизован­ного (императивного) и децентрализованного (диспозитивного) методов, что объясняется, прежде всего, участием в регулируемых общественных отношениях, помимо государства, трудовых коллективов и профсоюзных органов, а также правами и свободами самого работника.

К источникам трудового права относятся: Конституция РФ, Кодекс законов о труде РСФСР, Основы законодательства РФ об охране труда 1993 года, федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" 1995 года и другие, а также подзаконные нормативно — правовые акты.

§ 3. Механизм государственно-правового регулирования

Регулирование общественных отношений представляет собой основную социальную функцию права и государства. Отсюда значе­ние, которое приобретает тот механизм, с помощью которого достигаются цели права и государства, т.е. механизм государственно-пра­вового регулирования ( в последующем — МГПР).

Понятие МГПР позволяет:

1) собрать вместе все части юридической надстройки и факто­ры, на нее влияющие;

2) расставить их по своим местам;

3) увидеть те основные функции, которые выполняют юридичес­кие, социальные, психологические и другие факторы в процессе право­вого регулирования, т.е. в процессе выполнения правом своих функций;

4) понять процесс трансформации правовых принципов и норм в поведение (правомерное и противоправное), возникновение закон­ности и правопорядка или правового нигилизма;

5) обосновать необходимость совершенствования правового регули­рования в обществе, повышения эффективности и качества реализа­ции права, уровня юридической культуры всего населения и профессио-

1 Трудовое право Учебник под ред. О.В.Смирнова. — М. 1997. С. 7.

нальной культуры всех работников механизма аппарата государства, особенно правоохранительных органов.

Категория МГПР — емкая и многогранная, допускающая разные подходы и позволяющая рассматривать ее в различных аспектах. Считают, например, что механизм государственно - правового регу­лирования состоит из двух основных полярных элементов: во-первых, это способы воздействия: дозволения и запреты, а также позитивное обязывание (активная сторона), во-вторых, это способы peaлизации, которые проявляются в фактическом поведении людей, в совершении действий или в воздержании от действий (результативная сторона). Между названными способами признается наличие промежуточных звеньев — правосубъектности, юридических фактов, правоотношений, представляющих собой последовательные стадии перевода правовых предписаний в упорядоченность общественных отношений. Упускаются из виду источники права, правовое сознание и правовая культура, профессионально-юридическая культура, акты peaлизации права и другие правовые средства. Дозволения и запреты, а также обязывания представляют собой наиболее глубинный слой рассматриваемого механизма и содержатся в нормах права. К тому же они пронизывают и приводят в действие все звенья МГПР: правоотношения, правоприменение, акты реализации права, во многом предопределяя их содержание и особенности. Механизм государственно-правового регулирования включает следующие главные стадии:

> формирования и общего действия юридических норм, которая предполагает тесную связь права с государством, зависимость первого от последнего или, точнее, единство и взаимосвязь права и госу­дарства при их относительной самостоятельности;

> возникновения на основе юридических фактов у конкретных субъектов права прав и обязанностей — правоотношений как инди­видуализированной меры поведения. В жизни нередко этой стадии предшествует факультативная стадия — применение права, без ко­торой правоотношения возникнуть не могут. Она имеет место, если существует правовая патология в форме спора о праве или право­нарушения; осуществляется оперативно — исполнительная, государственно-властная организующая деятельность;

> реализации прав и обязанностей, осуществления их в факти­ческом поведении, деятельности субъектов права.

Указанным стадиям процесса правового регулирования соответствуют элементы: юридические нормы; индивидуальные государ­ственно—властные предписания или акты применения права; пра­воотношения; акты реализации прав и обязанностей (соблюдения за —

претов, исполнения обязанностей, использования прав и применения права).

Если попытаться сделать анатомический срез всей правовой действительности, то окажется, что на стадии формирования и общего действия юридических норм вместе с нормами права нужно рас­сматривать нормативные юридические акты — акты правотворческой процедуры, интерпретационные и конкретизирующие акты, акты систематизации и т.д.; на стадии возникновения прав и обязанностей вместе с правоотношениями — юридические факты, правосубъект­ность; на стадии реализации прав и обязанностей вместе с актами реализации — обеспечительные правоприменительные акты. Роль государства меняется и имеет свои особенности в связи со своеобразием методов и способов правового регулирования, о котором речь шла выше.

Собственно правые средства регулирования общественных от­ношений подвергаются существенному влиянию социальных и иных факторов. Соответственно принято выделять социальный механизм действия права — т.е. всю систему социальных и иных факторов, влияющих на перевод требований правовых принципов и норм в правовое поведение субъектов права. К основным стадиям данного аспекта следует отнести: доведение правовых принципов и норм до сведенья адресатов; направление правового поведения путем фор­мулирования в правовых актах социально полезных целей — целеполагание; формирование с помощью правовых предписаний социально полезного правомерного поведения; социально — правовой контроль. Названным стадиям соответствуют следующие элементы социальной действительности:

> правовая образованность и воспитанность всего населения, профессионально —юридическая культура должностных лиц, в том числе работников правоохранительных органов;

> устойчиво положительные правовые установки и ценностные ориентации населения, должностных лиц и особенно работников правоохранительных органов, которые должны к тому же отличаться умением применять право, привычкой соблюдать закон и правовой активностью;

> прочная законность и правопорядок;

> правосудие и другие способы защиты и охраны прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Нельзя также игнорировать психологический аспект МГПР, ха­рактеризующий происходящие в результате правового регулирова —

ния процессы формирования и функционирования потребностей, ин­тересов и мотивов (мотивации) поведения участников обществен­ных отношений. Применительно к этому аспекту следует анализиро­вать такие элементы, как: сознание, включая его правовую, нрав­ственную и политическую области или сферы; личность в ее единстве с сознанием и деятельностью, вычленяя по возможности все аспекты интеллектуальной, волевой и эмоциональной сфер, а также личност­ные характеристики, которые определяют выбор правомерного или противоправного варианта поведения в юридически значимых си­туациях.

Одновременно возникает необходимость определения тех качественных характеристик названных элементов, которые делают ра­ботника правоохранительной системы профессионалом. Имеется в виду профессиональная культура, состоящая прежде всего из профессионально—правового и профессионально—нравственного компонентов.

Вопросы для самопроверки к гл. I—II

1. Предмет и метод теории государства и права?

2. Исторические проблемы теории государства и права?

3. философские проблемы государства и права?

4. Государственный аппарат?

5. Органы государства?

6. Понятие, предмет и способы правового регулирования?

7. Конституционное право как ведущая отрасль права?

8. Гражданское право, административное право, трудовое право?

Литература

1. Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник. — М., 1998.

2. Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. Лаза­рева В.В. 2-е изд. — М.: Юрист, 1996.

3. Общая теория государства и права. Академический курс. Под. Ред. М.Н.Марченко. В 2-х т. — М.: Зерцало, 1998.

Глава III — Организация социального управления

§ 1. Объект и предмет организации социального управления

В индустриальную эпоху наблюдается повышенный интерес к на­учному осмыслению организационной деятельности людей. Это при­вело к возникновению и развитию целого комплекса наук, которыми рассматриваются общие и частные проблемы организации. Одним из выдающихся ученых в разработке качественно нового, оригинального подхода к осмыслению организационной деятельности является наш соотечественник А.А.Богданов (Малиновский). В его фундаментальном 1руде "Тектология. Всеобщая организационная наука" разработана об­щая организация и дезорганизация, наука об универсальных типах и закономерностях структурного преобразования любых систем. Наука, объединяющая организационный опыт человечества, — это теория организационных систем, изучающая каждую из них с точки зрения отношений между ее частями, а также отношения единой системы как С внешней средой1.

А.А.Богданов выявил и сформулировал два ведущих закона, которые предопределяют функционирование и развитие организацион­ных систем. Условно назовем законы первым и вторым. Формулировка первого закона отражает весь организационный и дезорганизационный опыт и гласит: устойчивость целого зависит от ■аименыпих относительных сопротивлений всех его частей во вся­кий момент. Пример действия закона: крепость цепи определяется прочностью наиболее слабого ее звена (участка).

Второй закон расхождения. Комплексы (системы) расходятся, раз­личаются между собой в силу первичной неоднородности (началь­ная разность), разности среды и под воздействием исходных изме­нений. В жизни закон расхождения играет важную, направляющую роль. Он учит, что, во — первых, в отношениях и взаимосвязях между Социальными системами в большинстве случаев имеют место раз­личные противоречия; во —вторых, за всяким многообразием

С. 53.

1 Богданов АЛ. Тектология. Всеобщая организационная наука — М., 1989.

надо видеть то сравнительное единообразие, из которого оно про — изошло, от сложного восходить к более простому1; в—третьих, обра­зовавшиеся части будут обладать прогрессирующими различиями; в—четвертых, эти различия будут направлены на создание дополни­тельных связей, стабилизирующих систему. Выявление основных организационных законов, принципов, системосозидающих механизмов, установление среди них факторов, формирующих, регулирующих, стабилизирующих системы — вот то конкретное содержание тектологии, которое, наряду с ее методологией, привлекает внимание современных разработчиков теории организации.

Объектом исследования организации являются регулируемые и саморегулирующие процессы, происходящие в социальных организационных системах, вся совокупность организационных отношений общества. Это отношения между организационными системами как по вертикали, так и по горизонтали. Отношения субординации и ко­ординации, упорядочения и согласования, т.е. взаимодействия людей по поводу организации совместной деятельности, жизни, производ­ства материальных благ, "производства" и воспроизводства самих себя как субъектов общественных изменений. Поскольку самоорга­низующиеся, регулируемые процессы — свойство всех сложных орга­низационных систем, то, следовательно, объект теории организации носит системный, многоуровневый характер — от общества в целом, его основных подсистем до первичных предпринимательских, госу­дарственных и общественных организаций.

Социальная организационная система обладает способностью не только к саморегулированию, но и соответствующему воздействию и преобразованию внешней среды в интересах своего самоподдержа­ния и жизнеобеспечения. Этот аспект функционирования организа­ционных систем является также объектом исследования теории организации.

Предметом организации социального управления являются общие, частные и специфические закономерные тенденции, действую­щие в организационных системах, механизм их использования различными субъектами управления. В предмет изучения организации целесообразно включить основные методы, категории, понятия, раскрывающие суть данной науки, характер организаторской деятель­ности.

1 Богданов АЛ. Тектология. Всеобщая организационная наука. — М„ 1989 Кн. II. С. 12.

Выявление, адекватное определение объективных закономерных тенденций (законов) функционирования и развития социальных систем — дело сложное. Но это не означает, что подобная задача не может быть решена. Некоторые объективные закономерности (за­коны) социальных систем и организаторской деятельности выявлены, обоснованы и адекватно сформулированы. Речь идет, например, о таких общих закономерностях (законах), как необходимость соответ­ствующего разнообразия между субъектом и объектом управления; определяющая роль целого по отношению к части; законы синергии; самосохранения; многообразия и альтернативности развития соци­альных систем.

Под группой частных законов организации большинство исследователей понимает существенные связи и отношения, обусловливаю­щие процессы самоорганизации и упорядочения в подсистемах об­щества: экономической, политической, социальной и организацион­ных системах меньшего масштаба и уровня. Например, к частным законам в экономической системе можно отнести законы взаимосвязи между стоимостью и потребительной стоимостью; между ценой, спросом и предложением и др.

К законам организации можно отнести следующие: пропорцио­нальности и композиции; информированности и упорядоченности; дифференциации и интеграции функций. В специальной литературе называются и другие законы организации.

Знание и творческое применение действующих в социальных орга­низационных системах законов функционирования и развития позволяют сознательно создавать условия благоприятного их действия, предвидеть и прогнозировать развитие организационных процессов, выдвигать обоснованные и реальные цели управления, принимать оптимальные решения и эффективно их реализовывать.

Теория организации располагает набором методов. Ведущим из них является системный метод. Методологическая и эвристическая специфика системного метода определяется тем, что он ориентирует исследователя на раскрытие целостности организации и обеспечива­ющих ее факторов, на выявление многообразных типов связей организаций с внешней средой и сведение их в единую структуру.

В процессе анализа организационных проблем часто пользуются сравнительным методом, суть которого состоит в подборе сходных организаций как объектов исследования. Например, сравнение систем управления организациями (фирмами) в однородных и в различных отраслях, регионах и даже странах. Это позволяет выявить позитивные и негативные элементы в организационных структурах с учетом конкретных экономических, исторических и социальных условий.

Каждая наука вырабатывает свою систему категорий, понятий и терминов, с помощью которых наиболее адекватно и точно отражаются изучаемые явления и процессы.

Все многообразие категорий теории организации можно разделить на три относительно самостоятельные группы. К первой можно от­нести те, которые являются общими для большинства социальных наук, такие, как общество, государство, собственность, рынок, социальная деятельность, человек, личность, ресурсы, власть, социальные институты и т.п. Ко второй группе целесообразно отнести те, которые преимущественно отражают организационные явления и процессы, происходящие в социальных и социально — экономических системах. Это прежде всего такие ведущие категории, как организационная система, организация, структура организации, миссия, цель организации, ли­дер организации, формальная, неформальная организация, законы организации, организационная культура, концерн, синдикат, холдинг, картель, финансово—промышленная группа, организаторская деятель­ность и др. Третья группа категорий теории организации включает те из них, которые раскрывают технологию организаторской деятельнос­ти и управления. Например, правила, процедуры, операции, циклы, коммуникации, разрешение противоречий, конфликтов, стратификация, композиция, типизация, классификация и др.

Теория организации не изолирована от других наук, а опирается на целый их комплекс. Она тесно связана с общей теорией систем, основами менеджмента, экономической теорией, практическим менеджментом, с социологией, общей и социальной психологией, ки­бернетикой и синергетикой.

§ 2. Организация как социальная система

Для адекватного определения и анализа понятия "организация" целесообразно раскрыть более общее понятие "социальная система". Социальная система — это упорядоченность в определенном отношении взаимодействующих индивидуумов, групп индивидуумов, вещей, процессов, образующая интегративные качества, не свойственные составляющим ее компонентам. В интегративном качестве, в целостности, "эмержентности" и состоит один из отличительных признаков социальных системных объектов от несистемных.

Ядром, важнейшим компонентом социальных систем является че­ловек. Человек — существо прежде всего общественное, сознательное, целеполагающее, связанное с другими людьми тысячью самых разнообразных отношений и форм взаимодействия. В процессе труда

люди объединяются в группы, артели, социальные слои, общности и организации. Наличие человеческого компонента — сущностная и важнейшая черта социальной системы, отличающая ее от других целостных систем, скажем, биологического порядка.

Вторую группу компонентов социальной системы составляют про­цессы: экономические, социальные, политические, духовные. Совокупность этих процессов представляет собой смену состояний системы в целом или какой — то части ее подсистем. Процессы могут быть прогрессивными и регрессивными, они вызваны деятельностью людей, социальных и профессиональных групп.

Третью группу компонентов социальной системы составляют пред­меты, вовлеченные в орбиту хозяйственной и общественной жизни. Это так называемые предметы второй природы — производственные здания, сооружения, ТЭК, орудия и средства труда, компьютерная и оргтехника, средства связи и управления, технологические устройства, созданные человеком и используемые им в производственной, управленческой и духовной деятельности.

Четвертая группа компонентов социальной системы имеет духовную природу. Это общественные идеи, теории, культурные, нрав­ственные ценности, обычаи, ритуалы, традиции, верования, которые опять-таки обусловлены действиями и поступками различных обще­ственных групп и отдельных индивидов.

Исходя из приведенной структуры компонентов социальной сие — темы можно определить общие системообразующие факторы социальных систем:

■ общая цель всей совокупности компонентов;

■ подчинение целей каждого компонента общей цели системы;

■ осознание каждым компонентом своих задач и понимание общей цели;

■ выполнение каждым элементом своих функций, вытекающих из поставленной задачи;

■ отношения субординации и координации между компонентами системы;

■ наличие принципа обратной связи между управляющей и управляемой подсистемами.

Наиболее распространенным видом социальных систем, которые формируются и сознательно создаются людьми в процессе своей жизнедеятельности, являются различные хозяйственные и обществен­ные организации.

Понятие "организация" относится к числу ведущих категорий организационной науки. Организация — от латинского organizo-

"сообщаю стройный вид, устраиваю". Это разновидность социальных систем, объединение людей, совместно реализующих некоторую общую цель и действующих на основе определенных принципов и правил (государственное учреждение, фирма, общественная организация). Это элемент общественной системы, самая распространенная форма человеческой общности, первичная ячейка социума. Она не существует без общества и общество не может существовать без организаций, которые оно ради своего существования и создает. Организация — объект и субъект общества. Но будучи самостоятельной подсистемой общества, организация имеет свои специфические потребности, интересы, ценности, свое индивидуальное лицо, предлагает обществу продукты своей деятельности, свои услуги и предъявляет обществу определенные требования.

В наше время можно без преувеличения сказать, что человек живет в "организованном" мире, в мире организаций и организационных процессов. В значительной мере и индивидуальное, и групповое поведение людей определяется включенностью в организации. Осо­бенно значима роль организаций в осуществлении координации совместной деятельности людей

Организация является ведущей функцией управления, суть кото­рой — осуществление определенной структурированности, внутренней упорядоченности, согласованности взаимодействия относительно автономных частей в системном объекте.

Вне зависимости от типа и масштаба деятельности каждая организация (фирма) должна быть некоторым образом упорядочена (орга­низована). Существует ряд принципов, которыми следует руковод­ствоваться в процессе выполнения функции организации:

♦ определение и детализация целей фирмы;

♦ определение приемов, способов деятельности по достижению этих целей;

♦ поручение различных задач индивидуумам (разделение труда) и объединение их в управляемые рабочие группы;

♦ координация, согласование различных видов деятельности, по­рученных каждой группе;

♦ обеспечение единства целей;

♦ установление эффективного контроля.

Для руководства фирмой менеджеру важно знать одну из осо­бенностей организации, которая обусловлена свойством социальных систем к адаптации, самоорганизации и саморегулированию. Известный специалист в области организации и управления Р.Акофф даже считает, что организация может быть определена, по крайней мере хотя бы частично, как саморегулирующаяся система.

В организации управления различают понятия "формальная организация" и "неформальная организация". Формальная организация характеризуется узаконенной системой норм, правил, принципов деятельности, стандартов поведения членов организации. Главный признак формальной организации — это заданность, запрограммированность и определенность организационных норм и действий.

Наряду с формальным типом организации складывается и функционирует система незапрограммированных, спонтанно возникших связей, т.е. иной отличительный от предыдущего способ социальной упорядоченности и согласованности. Это — неформальная организа­ция. Ф Ротлисбергер дает такое определение. Это система непредписанных социальных ролей, неформальных институтов и санкций, эталонов поведения, переданных обычаями и традициями, которые возникают стихийно в ходе ежедневных взаимодействий1. Неформальные социальные группы играют важную роль в деятельности любой организации. Особенно заметна их роль в деятельности крупных пред­принимательских и государственных структур.

Все организации (биологические, социальные, физические) строятся на основе иерархического принципа. С точки зрения теории систем, явление иерархии можно определить как разноуровневое распределение частей (элементов) целого по степени общности их функций (свойств). В социальных организациях этот принцип пре­ломляется в сложные отношения между людьми, что качественно отличает социальные иерархические системы от всех других.

Иерархический принцип, во—первых, означает централизацию, линейную соподчиненность низших звеньев системы высшим. Особую форму разделения труда не только по горизонтали, но и по вертикали. Закрепление за людьми и подразделениями управленческих и испол­нительных функций. Во — вторых, иерархия обусловливает целенаправленную личную зависимость одного человека от другого. В — третьих, иерархия функционирует как власть, то есть подчинение члена орга­низации правилам и стандартам организации. За отклонение от этих безличных, формальных правил и норм к отдельным сотрудникам организации могут быть применены санкции и меры принуждения.

Существенной чертой организации является также горизонталь­ное разделение труда. Разделение труда позволяет организации специализировать и профессионализировать деятельность сотрудников, повысить производительность и качество их работы. Классическим примером горизонтального разделения труда на промыш-

1 Цит по кн : Гвишиани Д.М. Организация и управление. М., 1971 С. 31.

ленном предприятии, например, является производство, снабжение, маркетинг, кадровое обеспечение, финансы, НИОКР.

Специализированные подразделения, будучи составными частями (подсистемами) целостной организации, представляют собой социальные системы (меньшего масштаба и сложности), деятельность которых со­знательно направляется и координируется для достижения общей цели. Деятельность по координированию работы людей и специальных под­разделений (подсистем) составляет сущность управления. Управле­ние — это процесс планирования, организации, мотивирования (активизации), координации, регулирования, контроля и исследования1.

Для больших и сложных организаций работа по управлению дол­жна быть четко отделена от неуправленческой деятельности, т.е. организации должны назначать специальных руководителей и опреде­лять круг их обязанностей и ответственности.

Ведущие компании признают, что центральным положением концепции развития организации является обоснованная и тщательно взвешенная концепция роста человеческих ресурсов компании, фирмы; признание в качестве высшей ценности человека, учет его потребностей, интересов и ценностей, а наиболее значимыми качества — ми руководителя считаются профессионализм, компетентность, творческая предприимчивость, настойчивость в достижении целей.

Одной из значимых черт организации является ее взаимосвязь с внешней средой. Внешняя среда включает экономические, полити­ческие, социальные, демографические условия, систему ценностей в обществе, культуру и менталитет народа, религиозные верования, законодательные акты, поставщиков, потребителей, конкурирующие организации, положение на рынке, технику и технологию, географические и климатические условия. Эта совокупность факторов оказывает влияние на все, что происходит внутри организации.

§ 3. Цель, структура и типы организационных управленческих структур

Выдающийся античный философ Аристотель определял миссию как то, ради чего нечто существует. Организация — тоже "нечто"; вполне резонно возникает вопрос: ради чего существует она? Мно­гие люди на этот вопрос отвечают предельно кратко: миссия органи-

1 Короткое Э.М. Концепция менеджмента Учебное пособие. — М, 1996. С. 23.

зации — получение прибыли, часто любой ценой. Но, во—первых, не все организации — коммерческие, есть большое число организаций, имеющих иной характер, например, образовательные, оздоровительные, культурные, профсоюзные, религиозные и т.п. Они не стремятся непосредственно к получению прибыли и обогащению. Во—вторых, получение прибыли хозяйственной организацией часто зависит не столько от умения продать изготовленную продукцию или предоставленную услугу, сколько от способности произвести то, что нужно людям и обществу. Стратегические цели организаций должны включать в себя общественные цели, коррелировать с ними. Та, орга­низация, которая справляется с этим лучше других, получает и боль­шую прибыль. "Тот, кто наилучшим образом служит обществу, — считает известный японский предприниматель К.Татеиси, — выга­дывает больше всех"1.

Миссия представляет собой набор концептуальных положений, в обобщенной форме раскрывающих то, чему решила посвятить себя организация (фирма). Это своеобразная философская, социальная установка организации, ее ведущее направление деятельности. Авто­мобильный король США Г.Форд так определил миссию своей компа­нии: "Я хочу производить для людей самые надежные и дешевые автомобили". В этом кратком, но емком высказывании нет в прямой постановке требования прибыли. Но она к нему неизменно поступала, так как он угадал главную потребность большинства людей в таком типе автомобиля.

При разработке миссии для коммерческих организаций в боль­шинстве случаев должны быть учтены интересы:

учредителей, главных владельцев фирмы;

сотрудников, работающих в фирме по найму;

покупателей, как индивидуальных, так и коллективных;

конкурентов, поставщиков, партнеров;

общественных организаций и органов местного самоуправления;

государственных органов власти федерального и регионально — го уровня.

Официально провозглашенная миссия служит оправданию в глазах общественного мнения необходимости и законности существова­ния данной организации, ее нужности и полезности для различных групп граждан.

Миссия служит ведущим ориентиром, своеобразным стволом, из которого вырастают ветви — отростки.

i

1 Веснин В.Р. Основы менеджмента. Курс лекций. М., 1996. С. 153.

В трактовке понятия "цель" у исследователей не достигнуто полного согласия. Философы, например, дают такое определение: "Цель есть... субъективное понятие как существенное стремление и влечение поло­жить себя во вне"1. Кибернетики понимают цель несколько по-ино­му. "Утверждение, что система стремится к цели, означает, что ее действия сводят к минимуму рассогласование между наличным состоя­нием или величиной на выходе и некоторым заданным состоянием. Этому состоянию соответствует величина, обозначаемая термином "цель"2. Психологи считают, что цель — "осознание, т.е. выраженное в словах предвосхищение будущего результата действия"3. Известный экономист, автор одного из популярных учебников по менеджменту Э.М. Коротков определяет цель как идеальный образ желаемого, возможного и необходимого состояния управляемой системы4.

В процессе управления организацией цели выполняют ряд существенных функций. Цели призваны отражать основные направления деятельности организаций и конкретизировать, уточнять их работу от­носительно каждого этапа их функционирования и развития.

Цели являются для организации и ее членов ориентиром, мобилизующим фактором в конкурентной борьбе с другими организациями, способствуют координации действий и поступков в интересах миссии и общей стратегической цели.

Для того, чтобы цели могли быть реализованы, они должны отвечать определенным требованиям. Во — первых, цели должны быть конкретными, доступными для понимания, во — вторых, цели должны быть реальными и достижимыми, опираться на имеющиеся ресурсы, технологические, научно—технические разработки, профессионализм со­трудников. Если они не будут соответствовать этим требованиям, то люди со здравым смыслом могут отойти в сторону и не поддержать нереалистичные цели.

Умение своевременно выдвигать и обосновывать реалистические цели — это искусство, одно из важнейших условий успеха той или иной деятельности.

В специальной литературе цели классифицируются по разным основаниям. АИ.Пригожин различает цели—задания, цели—ориентиры, цели—

1 Гегель В.Ф. Наука логики // Соч. Т. 4. — М„ 1939. С. 189.

2 Макаров М.Г. Категория "цель" в марксистской философии. — Л., 1997. С. 166.

3 Психологические механизмы целеобразования. — М., 1977. С. 5. 4Коротков Э.М. Концепция менеджмента. Учебное пособие. — М, /996.

С. 64.

системы. Под целями — заданиями он понимает объективные требования рынка, планы, поручения, задаваемые организации высшей орга­низационной системой (государством, концерном - для своих пред­приятий, ФПГ, главной конторой банка — для своих филиалов и т.п.). Цели — ориентиры выражают общие и индивидуальные интересы работников, реализуемые через организацию. Они могут иметь конкрет­ное содержание: получение того или иного вознаграждения, завоевание ведущего места на рынках и т.п. К целям — системам А.И.Пригожин относит те, которые обеспечивают выживание организации в меняющихся условиях конкуренции и других внешних изменениях.

Эти три вида целей являются базовыми; достижение их связано с появлением множества вторичных, производных целей: повышения качества продукции, улучшения условий труда, быта, укрепления дис­циплины и др.1.

В.Р.Веснин предлагает несколько иной набор целей и их класси­фикацию. По степени важности для организации выделяются стратегические и тактические цели; по содержанию цели могут быть экономическими, социальными, научными и техническими; по сфере реализации — административными, производственными, финансовыми; по направленности — внутренними и внешними; по характеру формулировки — качественными и количественными; по ориентированности — промежуточными и конечными. По уровню иерархии цели могут относиться к организации (общие) или к ее отдельным подразделениям.

Общие цели организации определяются коллективно в процессе обсуждения на рабочих встречах высшего руководства организации, руководителей подразделений, а также представителей коллектива и профсоюзов (если речь идет о социальных целях).

Цели подразделений разрабатываются их руководителями с приглашением представителей первичных коллективов. Обычно они являются конкретизацией общих целей и охватывают средне — и крат­косрочный период.

Специфические цели подразделений могут соответствовать общим целям организации, но одновременно и противоречить друг другу. В связи с этим возникает необходимость их координации и согласования.

Итак, в организации формируется система целей, отражающая их взаимосвязь и взаимообусловленность. Она носит иерархический характер: цели низшего уровня вытекают из целей высшего уровня, подчинены им. Для наглядности система целей может быть

1 Пригожий А.И. Современная социология организаций. — М, 1995. С. 54—56.

представлена в виде так называемого дерева целей , от ствола которого (миссии) расходятся несколько крупных "сучьев" (обще­фирменных целей), разрастающихся в отдельные "ветви" (специ­фические цели).

В системе целей организации могут возникнуть противоречия. Известно, что любая организация стремится к стабилизации и устойчивости. Это порождает определенную степень инертности организации. Здесь заложен источник ее консерватизма, уклонения от изменений, слабой адаптивности, приспособляемости к нововведениям.

Создание специальных служб, должностей по поддержанию и сохранению системы сопровождается приданием им контрольных функций. Службы и подразделения, не включенные в реализацию хозяй­ственных целей организации, стремятся самоутвердиться, усилить свое влияние, представить себя чуть ли не единственными борцами за выживаемость организации, что приводит к организационной стагнации.

Для недопущения такого рода ситуаций в развитии организации необходимо своевременно вносить изменения в организационную структуру, анализировать и оперативно менять полномочия специальных служб и подразделений, не допускать их разбухания и обю­рокрачивания.

Структура — это взаимосвязь различных функций или видов деятельности внутри организации Организационную структуру можно сравнить со скелетом живого организма, с каркасом, с несущей конст­рукцией, которая связывает воедино все части сооружения Структура выявляет и устанавливает взаимоотношения работников внутри организации "Структура организации устанавливает некоторый общий набор предварительных положений и предпосылок, — пишет извест­ный американский исследователь Саймон, — определяющих, какие члены организации несут ответственность за те или иные виды решений. Структура организаций определяет структуру подцелей, которая служит критерием выбора при подготовке решений в различных частях организации. Она устанавливает ответственность подразделений организации за тщательное исследование отдельных элементов внешнего окружения и за передачу к соответствующим точкам информа­ции о событиях, требующих особого внимания"1.

В обществе можно выделить следующие типы организаций: дело­вые организации (предприятия, учреждения...). Они могут быть част­ными, государственными, муниципальными, кооперативными, акционерными. Участие в них, то есть выполняемая там работа, дает доход,

1 Джонсон Р. И др. Система руководства. — М., 1971. С. 89.

заработную плату. Основа внутреннего регулирования — админист­ративный распорядок, принципы единоначалия, нормы права, отчасти обычаи, традиции, ритуалы.

Общественные организации. Их цели вырабатываются "изнутри": регулирование обеспечивается совместно принятым уставом, принципом выборности, то есть зависимостью руководства от руководимых. Членство в них дает удовлетворение политических, социальных, куль­турных, творческих, материальных и духовных интересов участников.

Известно, что некоторые управленческие функции могут выпол­няться как тем, так и другим типом организации. Но в социуме воз­никают и функционируют организации и другого рода — ассоциа­тивные организации — семья, научная школа, неформальная группа. Регулятивные функции осуществляют спонтанно складывающиеся в них коллективные нормы и ценности. Важное их отличие от организаций первых двух типов содержится в особенностях целевых свойств: они строятся на взаимном удовлетворении интересов, то есть цель одного участника служит средством достижения цели дру­гого. Конечно, целое и здесь нетождественно.

Сходными признаками с третьим типом организации обладает та­кая общность, как поселение. Первоначально люди селятся вместе, чтобы через соседские связи использовать деятельностные способности друг друга, подчиняясь целесообразности целого (соблюдая планировку улиц, форму и размеры жилищ).

Все вышеназванные организационные формы взаимосвязаны и пересекаются между собой. На территории большинства поселений находятся деловые организации; в последних немало различных общественных и ассоциативных организаций; многие организации имеют административный аппарат, предприятия и т.д.1.

Более подробно проанализируем деловые организации. Среди этого типа организаций обычно выделяют две разновидности организаций: предприятия, занятые в производстве и распределении материальных ценностей и услуг и учреждения, занятые в сфере умственного труда. Соответственно к первой группе относятся производственные, торговые, обслуживающие, ко второй — образовательные, лечебные, куль­турные управленческие, научные и проектные организации.

Организации подразделяются и по другому основанию: на ком­мерческие и некоммерческие2. Основная цель коммерческих орга­низаций — получение прибыли в интересах учредителей; для неком —

1 Пригожий А И. Современная социология организаций. М., 1995. С. 83.

2 Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Официальное издание. М., 1994.

' !

мерческих — максимальное удовлетворение интересов и потребностей человека и общества, при этом прибыль либо не планируют, либо не распределяют ее между учредителями, а используют ее для развития организации.

Согласно статье 50 ГК РФ, предусматриваются следующие виды организаций:

коммерческие:

■S хозяйственные товарищества и общества;

S производственные кооперативы;

S государственные и муниципальные унитарные предприятия;

некоммерческие:

S потребительские кооперативы;

S общественные или религиозные организации (объединения);

S благотворительные и др. фонды.

Допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов.

Рассмотрим формы хозяйственных товариществ и обществ.

Полное товарищество. Объединение двух и более лиц, которые на основании заключенного между ними договора занимаются пред­принимательской деятельностью от имени товарищества и несут от­ветственность по его обязательствам принадлежащим им (а не только товариществу) имуществом. Форма полного товарищества чаще всего применяется для мелких и средних предприятий (фирм).

Товарищество на вере (коммандитное товарищество). Это объединение двух и более лиц для осуществления предпринимательской дея­тельности, в котором одни участники (полные товарищи) несут ответ­ственность по делам товарищества как своим вкладом, так и всем своим имуществом, а другие (коммандитисты, или вкладчики) отвечают только своим вкладом. Представлять товарищество и заключать сделки от его именно могут только полные товарищи, но не вкладчики.

Общество с ограниченной ответственностью — это форма объе­динения капиталов. Участники общества несут ответственность по обязательствам общества только своим вкладом и не несут ответственности сворим имуществом. Общество с ограниченной ответственностью не обязано публичной отчетностью. Оно также не обязано публиковать свой устав, данные о балансе, изменениях размера капитала.

Общество с дополнительной ответственностью. Учреждается од­ним или более лицами. Участники ОДО несут солидарную ответ­ственность за убытки, связанные с деятельностью общества. ОДО создается и действует на основании учредительного договора и устава, если общество создано одним лицом, то только устава.

Дочерние и зависимые общества. Хозяйственное общество считается дочерним, если другое (основное) хозяйственное общество или товарищество имеет возможность определять его решения. На ос­новное хозяйственное общество или товарищество возлагается пол­ная или субсидарная ответственность за результаты деятельности дочернего хозяйственного общества.

Хозяйственное общество считается (признается) зависимым, если другое (участвующее в его делах) общество имеет более двадцати процентов голосующих акций или двадцати процентов уставного капитала общества с ограниченной ответственностью. Участвующее общество должно в обязательном порядке опубликовать о зависимых хозяйственных обществах.

Акционерное общество представляет собой объединение капита­лов, образуемое путем выпуска акций, которые являются документом на предъявителя, котируются на фондовой бирже и могут свободно переходить от одного лица к другому. Ответственность вкладчиков — акционеров по обязательствам общества ограничивается только сум — мой, уплаченной за акции. По обязательствам акционерного общества своим имуществом отвечает только само общество.

Руководство всей текущей деятельностью общества и выступление от его имени при заключении сделок поручается, как правило, одному из управляющих или правлению общества. Акционерное общество обязано публиковать годовые отчеты о своей деятельности по истечении каждого финансового года.

Производственный кооператив (артель) — добровольное объединение граждан (не менее пяти) и их имущественных паевых взносов. Часть имущественных паевых взносов может быть объявлена неде­лимой. Независимо от величины пая каждый член кооператива имеет один голос.

Производственные кооперативы не вправе выпускать акции. Учредительным документом является устав кооператива. Производ­ственный кооператив может быть преобразован в хозяйственное товарищество или общество.

Унитарной является коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником иму­щество. Имущество унитарного предприятия является неделимым. Имущественный комплекс может принадлежать предприятию либо на правах хозяйственного ведения, либо на правах оперативного уп­равления — казенные предприятия.

Для некоммерческих организаций введены две формы: "потре­бительский кооператив" и "учреждение".

Потребительский кооператив — это объединение граждан и юри­дических лиц с целью удовлетворения материальных и иных по­требностей его участников. Участники вносят паевые взносы и несут субсидарную ответственность по обязательствам кооператива в пределах невнесеннои части дополнительного взноса каждого из членов кооператива.

Учреждение — организация, созданная собственником для осу­ществления управленческих, социально — культурных или иных фун­кций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Эта организационная форма может стать основой для холдинга, финансово—промышленной группы и любого другого объединения организаций.

Общественные и религиозные организации — добровольные объединения граждан, созданные на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Организации вправе осуществлять предпринимательскую деятель­ность лишь для достижения целей, ради которых они созданы. Уча­стники не имеют прав на имущество организации, в том числе и на свои взносы. Они не отвечают по обязательствам организации и ее участников.

Фонды. Организация, учрежденная гражданами и (или) юриди­ческими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные и иные общественно полезные цели. Фонд не имеет членства. Для реали­зации своих уставных задач фонд может заниматься предпринимательской деятельностью, создавая для этого хозяйственные общества или участвуя в них.

Объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) — это не­коммерческие организации, учрежденные группой коммерческих либо некоммерческих организаций для координации и защиты своих иму­щественных и других интересов. Члены объединения сохраняют свою самостоятельность и право юридического лица, несут субсидарную ответственность по его обязательствам.

Существуют и другие разновидности (хозяйственных, производ­ственных и др.) организаций, такие как концерн, картель, консорциум, холдинговая компания, финансово—промышленная группа и др.

В начале XX века известный немецкий социолог Макс Вебер сформулировал основополагающие представления об организации, которая бы обеспечила максимум разумности поведения человека и создавала бы условия эффективного управления. Такой тип орга­низации он назвал бюрократическим. "Решающее преимущество бю-

рократической организации перед любым другим видом организа­ции состоит в том, — писал М.Вебер, — что она всегда обладает чисто техническим превосходством. Совершенный механизм бюрократи­ческой организации по сравнению со всеми другими видами орга­низации дает такие же преимущества, как и машина по сравнению с немеханизированными способами производства. Точность, скорость, отсутствие неопределенности, четкое делопроизводство, непрерывность, благоразумие, единство, строгая субординация, уменьшение трений между членами организации и сокращение затрат труда и материалов — все это доведено до совершенства в чисто бюрократической организации, и особенно в той ее форме, где строго проводится единоначалие"1.

М.Вебер отмечал и другое преимущество бюрократической орга­низации — ее универсальность. Он считал, что такая организационная форма способствует увеличению эффективности самых разно­образных организаций — как промышленных предприятий, так и пра­вительственных учреждений, подразделений армии и флота и профессиональных объединений. По Веберу, основными чертами "иде­альной" бюрократической организации являются:

1) разделение труда на основе функциональной специализации;

2) четкая иерархия власти;

3) система правил, определяющих права и обязанности каждого члена организации;

4) система процедур, определяющих порядок действия во всех си­туациях, встречающихся в процессе функционирования организации;

5) игнорирование личных качеств во взаимоотношениях между сотрудниками организации;

6) отбор и выдвижение работников по их квалификации2.

По существу, Вебер считал, что поведение отдельной личности не­предсказуемо, часто эмоционально, не всегда разумно и иногда препятствует эффективной деятельности организации.

Поэтому он выбрал в качестве идеальной модели бюрократии такую форму организации, в которой можно было бы свести к минимуму влияние капризов личности.

Разновидностью веберовской рациональной бюрократии является линейно-функциональная организация управления. Ее основу состав­ляет так называемый "шахтный" принцип построения и специализа-

1 Джонсон Р. И др. Системы и руководство. — М., 1971. С. 94.

2 Джонсон Р. И др. Системы и руководство. — М., 1971. С. 95.

ции управленческого процесса по функциональным подсистемам организации (маркетинг, производство, исследования и разработки, финансы, персонал и т.п.). По каждой из них формируется иерархия служб (шахта), пронизывающая всю организацию сверху донизу.

Длительный опыт применения линейно — функциональных структур организации управления показал, что они наиболее эффективны в условиях использования аппаратом управления определенного за­данного алгоритма при решении типичных задач и функций. Но такой подход к проектированию структур управления слабо учитывает постоянно меняющиеся внутренние и внешние условия дея­тельности фирмы (организации), допускается нерациональное рас­пределение информационных потоков, превышаются нормы управ­ляемости, особенно у руководителей высшего звена.

Отмеченные трудно устранимые недостатки линейно-функциональной структуры управления привели к созданию линейно — штабной схемы. Суть которой состоит в том, что при линейном руководителе создается в помощь ему группа специалистов, так называемый штаб, или оперативный аналитический отдел. В его задачи входит: полу­чение и анализ информации о внешней и внутренней среде; осуществление контроля; подготовка проектов решений, текущее информирование и консультирование руководства.

Штабная структура управления в значительной мере освобождает высшее звено руководителей от вспомогательных, второстепенных функций в процессе управления. Сохраняя все достоинства линейной схемы управления, линейно — штабная значительно расширяет ее возможности. Но она не устраняет коренной порок этой схемы, состоящий в том, что большинство решений, независимо от их важности, должен при­нимать один человек — высший руководитель.

При значительном расширении масштабов организации (фирмы) линейно —штабная и линейно - функциональная схемы управления не могут обеспечить эффективное управление, так как цепь команд становится невероятно длинной и трудно воспринимаемой соответ­ствующими исполнителями.

Чтобы справиться с новыми проблемами, обусловленными разме­ром фирмы, диверсификацией, технологией и изменениями внешней среды, специалистами была разработана дивизиональная организаци­онная структура, в соответствии с которой деление организации на элементы и блоки происходит по видам товаров или услуг, группам покупателей или географическим регионам. При этой структуре пол­номочия по управлению производством и сбытом какого-либо про­дукта или услуги передаются одному руководителю, который является ответственным за данный тип продукции. Руководители вторичных

функциональных служб (производственной, технической и сбыта) дол­жны отчитываться перед управляющим по этому продукту.

Возможный недостаток продуктовой структуры — увеличение затрат вследствие дублирования одних и тех же видов работ для различных видов продукции. Модификация иерархических структур не могла в полной мере решить проблемы координации функциональных структур по горизонтали, повышения ответственности и расширения полно­мочий руководителей низовых и средних уровней управления. Требовался переход к более гибким структурам.

Отличительной чертой структур, называемых гибкими, адаптив­ными, или органическими, является присущая им способность сравнительно легко менять свою форму, приспосабливаться к новым условиям, органически вписываться в систему управления. Разновид­ностью этого типа является матричная структура управления. Она сочетает вертикальные линейные и функциональные связи управ­ления с горизонтальными. При матричной структуре управления персонал функциональных подразделений, оставаясь в их составе и подчинении, обязан также выполнять указания руководителей проектов или специальных штабов, советов и т.п., которые образуются для руководства отдельными проектами и работами. Руководители проектов устанавливают состав и очередность работ, а руководители функциональных подразделений несут ответственность за их надлежащее исполнение. Руководители проекта наделяются полномочиями различного диапазона — от самых широких до ограничивающихся штабными функциями.

Основным недостатком матричной структуры управления явля­ется то, что создаются отношения двойного подчинения исполнителей, возникает опасность появления противоречивых ситуаций.

Ряд исследователей считает, что в условиях развития коммуника­ционных сетей, совершенствования технологии производства возра­стает роль более активного использования сотрудником (фирмы) организации своего личностного потенциала. Этой цели может служить структура партисипативного управления. Эту концепцию уже не связывают только с процессом мотивации, а считают ее дальнейшим шагом по пути модернизации организационных структур управле­ния. Партисипативное управление может быть реализовано по следующим направлениям. Во — первых, работники получают право самостоятельно принимать решения по поводу того, как им осуществлять свою деятельность, самостоятельность может касаться, например, таких аспектов их работы, как определение ее режима или выбора средств выполнения полученного задания. Во—вторых, работники могут привлекаться к принятию решения по поводу сроков, специфики вы—

полняемой работы. В практике управления все направления осу­ществления структуры партисипативного управления используются в определенной комбинации, так как они тесно связаны друг с другом и хорошо дополняют друг друга.

В практике управления фирмами могут применяться и другие разновидности социальных организационных структур. Их модерни­зацию необходимо оценивать прежде всего с точки зрения повы­шения эффективности работы организации, роста производительно­сти труда сотрудников, ускорения получения полной и достоверной информации и передачи ее потребителям.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение объекта и предмета организации социаль­ного управления.

2. Проанализируйте организацию как социальную систему.

3. Раскройте понятие цель организации и их ранжирование.

4. Дайте классификацию типов организаций и их управленческих структур.

Литература

1. Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная на­ука. — М., 1989.

2. Смирнов Э.А. Организация организации. — М., 1996.

3. Франчук В.И. Основы современной теории организации. — М., 1995.

Раздел II ТЕОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ

И МЕХАНИЗМ СОЦИАЛЬНОГО

УПРАВЛЕНИЯ

Глава IV — Социологический подход к управлению общественными системами

§ 1. Основы социологического подхода

к общественным явлениям и его применение

к осмыслению управленческой деятельностью

Социология — это наука, которая изучает как общество в целом, представляющее собой сложнейшую целостную систему, так и от­дельные его компоненты. Но она исследует эти общие для многих наук объекты под своим определенным углом зрения, обращая внимание на специфические структурные образования и закономерные свя­зи общественной реальности и используя для их анализа характерные именно для нее научные категории. Говоря конкретнее, социология изучает закономерности, в соответствии с которыми строится совместная жизнь и деятельность людей (независимо от содержания этой деятельности), и как эта совместность влияет на их поведение. Таким образом, специфика социологического подхода заключается прежде всего в том, что в центре внимания оказываются механизмы взаимо­действия людей, которое возникает при их совместной жизни и деятельности и порождает особую сферу общественной жизни — социальную, своеобразную "социальную ткань", пронизывающую все виды человеческой жизнедеятельности.

Эта "социальная ткань " и есть то, что называется социумом, социальной средой. Она в очень большой степени определяет жиз­недеятельность включенных в эту среду. Социум выступает в разных масштабах: и больших — в рамках всего общества в целом, и в меньших, представленных отдельными территориальными общностями,

разными частями населения (социальные группы, нации и др. виды чело­веческих общностей) и т.д. вплоть до малых социальных образований — семьи, небольшого трудового или учебного коллектива, группы дру­зей — единомышленников и т.д.

В любых видах деятельности и во всех масштабах социальной среды происходит взаимодействие между людьми — даже если они и не находятся в непосредственном, личном контакте. Какими бы ни были различия во взглядах ученых - социологов о предмете своей науки и специфике социологического осмысления общественных явлений (а здесь существуют весьма различные концепции), роль соци­ального взаимодействия как основы социальной жизни общества, социума представляется, пожалуй, бесспорной.

"...Социология, — пишет, например, автор одного из современ­ных учебников, — изучает структуру социального взаимодействия, выражаемую в стандартизированных типах социального поведе­ния ... Социология — это научное изучение структурных механиз­мов изменения и функционирования общества и составляющих его компонентов..., возникающих в процессе социального взаимодей­ствия людей"1. "Определяющим свойством предмета социологичес­кого знания, — говорится в другом учебнике, — является то, что он представляет собой всю совокупность связей и отношений, ко­торые носят название социальных... Социальное возникает в ходе взаимодействия людей, детерминируется различиями их места и роли в конкретных общественных структурах, что проявляется, в свою очередь, в различных отношениях индивидов и групп индиви­дов к явлениям и процессам общественной жизни"2.

Социальным взаимодействием пронизана и непосредственно интересующая нас в данном случае управленческая деятельность. Ее изучением под углом зрения социальных взаимодействий занимает­ся одна из многочисленных отраслей социологической науки — со­циология управления.

Управление в любых его проявлениях в общественной жизни — на производстве, в деятельности административных органов государства и их должностных лиц — представляет собой воздействие одних людей — управляющих, т.е. реализующих полномочия и функции управления — на других, выступающих объектом этого воздействия, т.е. управляемых. Но первые в свою очередь испытывают на себе воздействия вторых в процессе осуществления соответствующих функций. Эти воздействия могут быть разными — либо готовность выполнять управленческие

1 Комаров М.С. Введение в социологию. — М., /994. С. 13.

2 Социология. Авт. колл. / Под ред. акад. Г.В.Осипова. — М., 1995. С. 60,62.

предписания, либо, напротив, более или менее сильное сопротивление этим предписаниям и др. Понятно, что в любом случае между управляющими и управляемыми складывается социальное взаимодействие.

Такое взаимодействие в самом широком смысле предполагает обмен между его субъектами какими—либо материальными или нематери­альными атрибутами. Взаимодействие между продавцом и покупателем происходит на основе обмена товарами и деньгами, между работником и работодателем — обмена рабочей силой и вознаграждением за нее, во многих видах взаимодействия имеет место обмен идеями.

Взаимодействие между управляющими и управляемыми проис­ходит на основе обмена информацией. Чтобы предпринять какие-либо управленческие действия, управомоченный на то субъект дол — жен прежде всего получить и осмыслить информацию об объекте намечаемого воздействия, в том числе и чисто социальную информацию, характеризующую человеческие качества управляемых и, сле­довательно, исходящую от них самих. Затем управляющий субъект оказывает на управляемых необходимое для решения поставленной задачи воздействие, что осуществляется с помощью информационных сигналов, которые теперь уже идут сверху вниз. Таким сигналом может быть письменный или устный приказ, содержащий информацию для управляемых о том, что им надлежит делать, как поступать. Управленческое воздействие может найти выражение и в других формах, вплоть до молчаливого жеста — вспомним, как описано А.С. Пушкиным распоряжение владыки — " человека человек послал к анчару властным взглядом ". После выдачи указания субъект управ­ления должен убедиться сначала в том, что оно получено тем, кому адресовано, а затем — выполняется ли оно и так ли, как нужно. Следовательно, снова нужно получать информацию, исходящую от управляемых и характеризующую их поведение. А затем вновь идет информационный сигнал сверху вниз, воздействуя на ход управляе­мого процесса. И так на всем протяжении управленческой деятельности происходит социальное взаимодействие между управляющими и управляемыми на основе информационного обмена между ними.

Социальное взаимодействие связывает и самих лиц, осуществляющих функции управления в какой — то системе (в тех случаях, когда это является делом не одного человека, а команды, более или менее многочисленного аппарата и т.п., как чаще всего и бывает), а также разные организационные образования, учреждения, занимающиеся совместно управлением одним и тем же объектом (группой объектов). Например в системе управления предприятием (фирмой) между руководителем его и работниками служб аппарата управления этого предприятия (фирмы), а также и между работниками, находящимися

на разных ступенях аппаратной иерархии, складывается целая сие — тема взаимодействий — формальных, служебных, в рамках которых работники управленческого аппарата связаны друг с другом вы­полнением своих должностных обязанностей, и неформальных, неофициальных, проявляющихся в дружеских контактах или, напротив, в напряженных или даже конфликтных отношениях. Все эти взаимодействия также основываются на обмене различной информацией — соответственно служебной или личной

С другой стороны, рядовые работники предприятия также связаны системой взаимодействий друг с другом. И характер этих взаимодействий существенным образом сказывается на том, как строится управление в данной организации. Например, если взаимодействие работников в трудовом коллективе характеризуется их высокой взаимной ответственностью и дисциплинированностью, управление таким коллективом может быть мягким, напоминающим дирижирова­ние. Если же в этом взаимодействии превалирует разобщенность между людьми, несогласованность их действий, безответственность в выполнении своих функций и т.п., требуется жесткое, авторитар­ное управление.

Подобным же образом социальными взаимодействиями пронизано управление общественными системами и процессами и в более широких масштабах, вплоть до общегосударственного уровня. Так, осуществляя управление страной, правительство и другие высшие государственные органы оказываются во взаимодействии с граж­данами и различными организационными структурами, на поведение которых направлены соответствующие управленческие воздействия. Вместе с тем и сами субъекты этого управления, выполняя свои задачи и функции, оказываются также во взаимодействии друг с другом.

Например, для осуществления принятой правительством управ­ленческой программы конверсии оборонной промышленности требу­ется, чтобы этим занялись многие министерства и ведомства, и при том чтобы все они действовали согласованно. Складывается взаимодействие и между теми, кто выступает объектом управле­ния, и характер этого взаимодействия опять-таки влияет на то, как будет осуществляться соответствующее управление. Так, если работники конверсируемых предприятий проявят сплоченность и будут на этой основе активно отстаивать свои интересы, осуще­ствляющие конверсию органы государственного управления будут в большей мере учитывать эти интересы нежели при пассивной по­корности людей.

Рассмотренные элементы социологического подхода требуют при разработке и реализации управленческих решений и программ, во — первых, анализировать складывающиеся при этом социальные взаи­модействия, учитывать их и стремиться придать им оптимальный характер. И, во—вторых, учитывая сказанное об информационном об­мене как основе социального взаимодействия, оптимизировать этот обмен. Все это вместе взятое будет способствовать обеспечению эффективности управления.

Социологический подход к общественным явлениям раскрывает социальные факторы, детерминирующие ту деятельность людей, по­средством которой они вступают в социальное взаимодействие. И это тоже очень важно для понимания сущности управленческой деятельности и ее оптимизации.

Остановимся на двух, особенно важных именно для социологии уп­равления элементах механизма детерминации человеческого поведения.

Во-первых, самым исходным фактором, побуждающим человека — а также и массы людей и различные их объединения, организации — действовать, являются потребности. Потребность — это нужда в чем — то, испытываемая потенциальным субъектом действия: в пище и других нужных для поддержания жизни материальных благах, в знаниях и иных духовных ценностях, в общении, в признании, во власти, в само­выражении и т.д. И управленческая деятельность всегда направлена на удовлетворение какой —то потребности или нескольких потреб­ностей. Этим определяется цель конкретной управленческой дея­тельности и последующие действия, ведущие к ее достижению. В ряде случаев соответствующая деятельность преследует цель не­посредственно удовлетворения потребностей тех, кто выступает объек­том управления. Например, действия администрации предприятия по созданию более благоприятных и безопасных условий труда. Или действия правительства по расширению возможностей для трудо­устройства граждан.

Но во многих случаях управление направляет поведение людей на достижение целей, вытекающих из потребностей не их самих, а госу­дарства, производства и др. социальных систем. Например, осуще­ствляются меры, направленные на повышение трудовой дисциплины на производстве, качества труда, исполнительской дисциплины слу­жащих госаппарата. Однако и в таких случаях управление будет более эффективным, если оно строится с учетом потребностей уп­равляемых, например, предусматривает их материальную заинтересованность в достижении соответствующих управленческих целей.

Во-вторых, характер деятельности субъекта, а следовательно и его взаимодействия с другими детерминируется его социальным

статусом и выполняемыми им социальными ролями. Социальный статус — это положение, которое человек занимает в иерархически организованной общественной системе ( т.е. когда положение од­них выше, чем других и т.д. ) — в обществе в целом или в каком —то социальном образовании более ограниченного масштаба, например, в трудовой организации. Понятно, насколько различно это положе­ние у руководителя организации, руководителей ее подразделений рядовых работников, т.е. не выполняющих административно - распорядительные функции. Этими различиями определяются дей­ствия каждого из них в тех социальных взаимодействиях, которые складываются между ними в процессе управления организацией. Руководитель организации выполняет максимально широкий — для данного масштаба — круг управленческих действий, руководители подразделений — менее широкий круг, но во многом более конк­ретных действий, и в то же время выполняют идущие к ним сверху указания, рядовые работники обязаны выполнять идущие к ним управленческие указания и в то же время могут выражать свое отношение к ним, проявлять инициативу и т.д.

Социальная роль — это набор функций и стереотипов поведения, характеризующих постоянно воспроизводящуюся деятельность человека в разных социальных взаимодействиях. Поскольку взаимодействия, в которых участвует человек, различны по своей природе, различны и выполняемые им роли: в семейной жизни — роль супруга, родителя и др., в трудовой деятельности — работника с определен­ным набором функций и обязанностей, в политической жизни — активного деятеля или сторонника определенной партии, движения и т.д. В управленческих взаимодействиях человек выполняет ролевые функции руководителя того или иного масштаба в соответствии с занимаемым статусом либо функции исполнителя, круг которых так -же определен его положением в данной организации. Поскольку роли участников управленческого взаимодействия определены, мы можем достаточно точно знать, какие действия каждый из них может и дол­жен предпринимать, что следует и чего не следует ожидать в его поведении, что можно и чего нельзя от него требовать.

Конечно, в реальной действительности субъект любого социаль­ного взаимодействия, в том числе и управленческого, может выполнять связанные с его статусом ролевые функции, требования, ожидания лучше или хуже, более или менее полно и адекватно. Может быть и превышение ролевых полномочий, определяемых данным ста­тусом человека, и различные злоупотребления своим положением. Такие отклонения неизбежно порождают негативные последствия. Поэтому управленческая деятельность должна быть настроена и от-

\_\_\_\_\_--------\_--------------- 70 ------------------------------------

регулирована так, чтобы максимально исключать возможность таких отклонений, а в случае их возникновения — успешно устранять. Чем лучше в организации управленческого взаимодействия обеспечива­ется выполнение каждым его субъектом ролевых функций, вытекаю­щих из его статуса, тем эффективнее оказывается соответствующая управленческая деятельность.

§ 2. Общественные системы и социальные отношения

Если социальное взаимодействие является устойчивым, регулярно воспроизводится в течение достаточно продолжительного времени, это означает, что мы имеем дело с общественной системой. Система вообще — это упорядоченное единство неких материальных или немате­риальных объектов, взаимосвязанных между собой и представляющее собой единое целостное образование. В обществе функционирует мно­жество различных общественных систем, состоящих из людей, связанных между собой устойчивым социальным взаимодействием. Это вовсе не обязательно должно быть объединением " множества индиви­дов", как определял общественные системы один из крупнейших социологов Т. Парсонс1, что очень часто воспроизводится и в отече­ственной социологической литературе. Общественная система может состоять и из двух -трех постоянно взаимодействующих между собой индивидов — семья, экипаж самолета и др. Общественными систе­мами являются социальные группы и другие социальные общности: семья, класс, социальный слой, трудовой и учебный коллективы, нация и др. Другим типом общественных систем выступают организации — производственные, хозяйственные, политические, добровольные объе­динения, различные государственные органы и т.д.

Управление в обществе осуществляется как раз главным образом в рамках или посредством систем этого типа — организаций. В лю­бой организации есть управляющая и управляемая системы. Поскольку организация в целом выступает в качестве системы, они являются ее подсистемами. Социологический подход к анализу управляющей си­стемы в той или иной организации предполагает выяснение того, насколько функциональными являются ее построение, взаимосвязи между образующими ее элементами и ее деятельность. Это значит — насколько названные аспекты управляющей системы соответствуют той роли, которую должна выполнять организация, насколько данная

1 Parsons Т. The Social System. — N.Y., 1952, p. 5—6.

71

ее подсистема обеспечивает нормальное и эффективное функционирование целого. Социальное взаимодействие, возникающее в процессе управленческой деятельности, о чем речь шла выше, складывается как раз между управляющей и управляемой подсистемами организации а также и внутри каждой из них. Социологический ана­лиз этих взаимодействий с позиций системной методологии позволяет наиболее глубоко проникнуть в соответствующую реальность.

Исключительно большое значение для эффективности функционирования организации имеет слаженность ее управляющей системы, приверженность образующих ее людей, профессионально зани­мающихся управленческой деятельностью, общим целям, наличие у них одинаковых — хотя бы в главном — представлений о своих задачах и путях обеспечения эффективной деятельности организа­ции В наибольшей мере все это проявляется в таком собрании еди­номышленников, которое принято называть командой. Хорошо подо­бранная команда, члены которой спаяны и в официальном, служебном плане взаимной ответственностью и конструктивным сотрудничеством, и неформальными узами взаимного доверия, является очень важным фактором эффективной деятельности организа­ции в целом

Очень часто устойчивым социальным взаимодействием оказываются связаны две или более организации. Таким образом возникает особого типа система, которая может быть названа межорганизационной. На такие системы обычно не обращается внимание в социо­логической литературе, а между тем они занимают большое место в жизни и очень важны как раз в плане проблематики социологии управления. В большинстве случаев сущность межорганизационной системы в том, что одна из организаций управляет другой (другими), как например, вышестоящий государственный орган — нижестоя­щим или фирма — "дочерним " самостоятельным предприятием.

Но бывает, что организации, образующие такую систему, не связаны отношениями подчиненности, между ними существует лишь функциональная связь. В качестве примера может служить связь между органами представительной и исполнительной власти (на федеральном, региональном или местном уровне). Это две самостоя­тельные организации, образующие единую систему — властную струк­туру соответствующего уровня Они, естественно, связаны между собой множеством нитей, но ни одна из них не управляет другой Бывают и другие разновидности межорганизационных систем, т.е. с другими видами взаимодействий между их составными частями. Управление жизнедеятельностью всех таких разновидностей систем имеет совершенно иной характер по сравнению с системами, в кото —

---------------------.------------- 72 -----------------------------------

рых одна (или несколько) из них находятся в подчинении у другой. Система управления здесь складывается на началах своеобразного паритетного взаимоучастия связанных таким образом организаций в виде некоей координирующей их деятельность системы, не пользующейся командными методами.

Наконец, можно выделить еще один тип имеющихся в обще­ственной жизни систем — это такие, что состоят не из людей и их объединений, как рассмотренные выше, а из чисто духовных обра­зований. Ими являются, например, науки или идеологические сис­темы, представляющие собой строго упорядоченные совокупности идей, положений и т.п. Некоторые из таких систем, например, су­ществующие в определенной общественной среде системы мораль­ных представлений или культурных ценностей имеют прямое отно­шение к управлению общественной жизнью. Но на их рассмотре­нии вместе с некоторыми другими, близкими к ним явлениям придется остановиться специально.

Пока же следует рассмотреть очень важный аспект функционирования общественных систем, являющихся объединениями людей. Суть его в том, что устойчивые социальные взаимодействия, объединяющие людей в ту или иную систему, формируют такие существенные связи между ними, которые называются общественными отношениями. Не­редко в литературе их именуют социальными отношениями, но такая терминология представляется неточной социальные являются лишь одним из типов более широкого множества, охватывающего разные по своей сущности общественные отношения — в зависимости от типа систем, в которых они складываются. Общественные отношения меж­ду людьми возникают и в экономике — по поводу средств производ­ства и их использования в производственно—трудовой деятельности. Они и называются экономическими отношениями. Складывающиеся в политических системах отношения по поводу власти являются политическими Особым типом являются духовные отношения.

В одном ряду с названными может быть выделен еще один тип общественных отношений, которые и следует называть социальны­ми. Социальные отношения в качестве особого типа выделяются не­редко в социологической литературе1 (хотя и не всегда). Но по воп­росу о том, в чем их суть и специфика, существуют разные взгляды. Иногда их определяют как отношения между классами и другими социальными группами. Однако это представляется неточным, хотя бы уже потому, что и другие типы общественных отношений — эко-

1 См, напр., Социологический справочник / Под ред. В.И. Воловича. — Киев, 1990. С. 66—67.

------------------------------------ 73 ----------------------------------

тами; и в то же время не только между ними, как и социальные, а и между той или иной социальной общностью или даже обществом в целом и личностью, да и между самими индивидами. Ко всему прочему упомянутый подход не позволяет " выйти " на такую разно­видность социальных отношений, как отношения социально-трудовые, представляющие для нас особенно большой интерес.

Специфика социальных отношений, отличающая их от других типов общественных отношений, может быть выявлена, очевидно, не по субъектам (которые, как видно, могут быть теми же самыми в общественных отношениях разных типов), а по объекту — по поводу чего они складываются. Именно по такому основанию выявляется отмеченная выше специфика и экономических, и политических отношений. Из имеющихся в социологической литературе наиболее приближающейся к выявлению сущности данного феномена представляется трактовка социальных отношений как возникающих "из взаимодействий, направленных на достижение разного рода ценностей"1.

Действительно, когда в повседневной практике мы говорим о со­циальных проблемах, их нерешенности или путях решения и т.д., прежде всего имеются в виду создаваемые обществом возможности для получения людьми источников средств к существованию, медицинской помощи, образования, здоровой среды обитания и других благ. Все это и многое другое необходимо людям для удовлетворения их жизненных потребностей. По поводу возможностей получения таких благ, ценностей и складываются отношения между личностью и обществом либо каким —то социальным сообществом меньшего масштаба, например, трудовым коллективом. Человек стремится получить от соответствующей социальной среды нужные ему блага. Если че­ловеческое сообщество идет навстречу его желаниям и требованиям, тогда между ними возникает социальное отношение позитивного взаимодействия. В свою очередь, социальная среда тоже стремится по­лучить от этого человека некие ценности — формирование у него таких социально — ценных качеств, как трудолюбие, законопослушность, дисциплинированность, ответственность и т.п., и их практическое воплощение в жизнедеятельности. Если это достигается, то между людьми и социальной средой, дающей ему желаемые блага, складываются социальные отношения конструктивного сотрудничества. Если же названные субъекты социального взаимодействия не получают друг от друга желаемых благ, отношения между ними принимают конфликтный характер.

1 Фролов С.С. Основы социологии. — М, 1997. С 125.

74

социальные отношения проявляются в разных видах. Но в любом случае они складываются на основе стремлений людей к получению различных необходимых им благ, ценностей. В конечном же счете соответствующее стремление вызывается потребностями людей, кото­рые, как говорится, являются определяющими факторами человеческой деятельности. В то же время в основе этих отношений во многих случаях лежит стремление общественных структур к обеспечению по­требностей общества. Таким образом, учитывая все рассмотренные моменты, представляется наиболее точным определить социальные от­ношения как отношения между людьми и их объединениями по пово­ду обеспечения личных и общественных потребностей, а также по по­воду социального статуса субъектов взаимодействия, который создает оп­ределение ими своих потребностей. Социальные отношения складываются и между индивидами, и между ними и общественными структурами разных масштабов вплоть до общества в целом.

Разновидностью социальных отношений, являются те из них, которые складываются в сфере труда и потому называются социаль­но—трудовыми. Они связаны с обеспечением общественных и личных потребностей, касающихся использования труда, и возникают как между индивидами, выступающими в роли работников (в том числе потенциальных), так и между ними и различными общественными структурами: предприятиями и другими организациями как носителями функций работодателя, их службами и должностными лицами, учреждениями профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, службами занятости и трудоустройства, государственными и муниципальными органами, выступающими в роли учреждений, выполняющих функции, связанные с занятостью и трудоустройством, с обществом в целом, поскольку оно также призвано выполнять эти функции.

Социальные отношения, в том числе социально—трудовые, высту­пают важным объектом управления со стороны государства, органов местного самоуправления, профсоюзов и других управленческих структур. Смысл управления социальными отношениями заключает­ся в их оптимизации, т.е. в создании более благоприятных условий для удовлетворения людьми их разнообразных жизненных потребно­стей, для формирования у них позитивных социальных качеств, слу­жащих обеспечению общественных потребностей, для уменьшения оснований конфликтности и усиления конструктивного сотрудничества между субъектами социальных взаимодействий.

Общественные отношения, в том числе и социальные, включая социально—трудовые отношения, находят свое практическое воплощение в множестве различных явлений и процессов, из которых и

■----------------------------------------------- 75---------------------------------------------

складывается жизнедеятельность систем, относящихся к соответ­ствующей сфере общественной жизни. Экономические отношения находят выражение в различных действиях по производству мате­риальных и нематериальных благ, в налаживании делового парт­нерства между субъектами производственной деятельности, в усилиях по снижению затрат и повышению конкурентоспособности производства и т.д. Политические отношения — в деятельности политических организаций, формировании органов власти, в ее под­держке или борьбе с ней и т.д. Духовные — в поддержании и изменении духовных традиций, в выработке новых представлений и кон­цепций, в борьбе идей и т.д. Наиболее интересные для нас - социальные отношения — проявляются в формировании и жизне — деятельности социальных общностей и организаций, в изменениях статуса людей в рамках этих социальных образований, в создании тех или иных возможностей для удовлетворения их жизненных потребностей, в формировании социальных качеств людей.

Явления и процессы, в которых проявляются общественные отношения, также выступают объектами управления. И управление такими явлениями и процессами, как и воплощающимися в них обще­ственными отношениями, оказывается тем более эффективным, чем полнее субъектом управления выявляется природа и особенности тех объектов — общественных явлений, процессов, отношений, — на кото­рые он оказывает воздействие.

В самой управленческой деятельности тоже складываются опре­деленные отношения — между лицами и организационными струк­турами, осуществляющими соответствующие функции, и теми, кем они управляют. Эти управленческие отношения в литературе квалифицируются по-разному. Иногда как самостоятельный тип обще­ственных отношений, однопорядковый с экономическими, политическими, социальными, духовными. Однако представляется более правильным считать управленческие отношения разновидностью со­циальных. Они, как любые социальные, складываются по поводу социального статуса, который различен у управляющих и управляемых, и стремления к получению благ, ценностей, необходимых ин­дивидам и общественным структурам для удовлетворения их по­требностей. Деятельность, проявляющаяся в управленческих отношениях, как раз способствует — в меру своей эффективности — получению разнообразных благ, необходимых обществу либо граж­данам или каким—то их объединениям. Какими оказываются эти блага

\_\_зависит от того, в какой области и в отношении чего осуществляется управление — в производстве (товары и услуги), в организа­ции работы учреждений образования (повышение знаний учащих-

76

ся), науки (новые знания и технологии), здравоохранения (сохране­ние и восстановление здоровья), охраны общественного порядка (бе­зопасность граждан и общества) и т.д.

Итак, рассматриваемая с социологической точки зрения обще­ственная жизнь представляет собой совокупность большого числа общественных систем, различных по природе и масштабам. Индиви­ды, образующие эти системы, находятся во взаимодействии друг с другом и спаяны различными общественными отношениями. И сами общественные системы находятся во взаимодействии друг с другом и связаны общественными отношениями. Одним из видов таких от­ношений являются управленческие отношения.

§ 3. Механизмы управления и регулирования человеческой деятельности

Жизнедеятельность людей и общественных систем не является абсолютно произвольной и беспорядочной. Общество вырабатывает определенные средства и механизмы, упорядочивающие и регулиру­ющие человеческое поведение и социальное взаимодействие. Изуче­нию этих средств и механизмов уделяется большое внимание в социологии. Их рассмотрение раскрывает многие грани управления общественными системами и процессами.

Регуляторами человеческого поведения в любом обществе высту­пают прежде всего ценности и нормы. Ценности — в самом общем виде — это какие —либо материальные или духовные блага, которые тому или иному человеку либо человеческому сообществу (социальной группе, другой общности, обществу в целом) представляются очень значимыми и потому в высокой степени желательными для получения, сохранения, реализации и т.д. Естественно, что стремление к таким благам формирует у социальных субъектов то, что в социологии называется ценностными ориентациями, которые детерминируют их деятельность. В этом и заключается роль ценностей в качестве регуляторов человеческого поведения. Ценности, на кото­рые ориентируются люди и человеческие сообщества, оказываются весьма различными и даже противоположными. При этом в реальности поведение субъекта — человека, социальной группы, организации, государственной власти — может ориентироваться совсем на иные ценности, чем провозглашаемые на словах.

Ориентация на те или иные ценности лежит в основе и управ­ленческой деятельности. И задача социологии управления — выявлять, на какую ценность ориентирована конкретная управленческая

77

деятельность, соответствует ли эта ориентация стоящим перед ней целям, совпадает ли провозглашаемое с реальностью. Выяснение этого позволяет в ряде случаев повысить эффективность управления. На­пример, выясняется, что главной ценностью, на которую ориентировано управление производством в конкретной ситуации, является ка­чество продукции, и соответственно, преследуется в качестве основ­ной цели его повышение, а на деле работники "гонят количество" в ущерб качеству. В таком случае бесполезно укорять работников, взы­вать к их сознательности и т.п.; следует сделать вывод, что использу­емые средства и методы управления неадекватны лежащей в его основе ценностной ориентации (т.е. не способны побуждать работ­ников бороться за качество, а не за количество продукции), и потому заменить их другими. Еще в качестве примера можно привести также довольно типичную ситуацию, когда управление в трудовом коллек­тиве не способствует упрочению такой социальной ценности, как сплоченность его членов на базе общих социально значимых целей, а ведет к его разобщению. Если социологический анализ раскрывает такую картину, следует опять-таки произвести необходимые изме­нения в управленческой деятельности, обеспечивая ее адекватность указанной социальной ценности.

Другим регулятором жизнедеятельности людей в обществе выступают социальные нормы. Они представляют собой правила пове­дения, которые либо стихийно складываются в обществе в ходе его более или менее длительного исторического развития (нормы мора­ли, в большинстве случаев получавшие санкционирование со сторо­ны религии, обычаи, нормы этикета) либо устанавливаются государ­ством (нормы права) и различными социальными организациями (пра­вила трудового распорядка в организациях, нормы добровольных объединений, определяющие их внутреннюю жизнь, права и обязан­ности их членов, и др.).

Те или иные социальные нормы лежат в основе любой управлен­ческой деятельности. Так, в трудовой организации (на предприятии и др.) она должна опираться на широкий круг правовых норм и преж­де всего — трудового права, на моральные нормы, на правила внут­реннего распорядка данной организации и другие ее нормативные документы, во многих случаях — на специфические для данного кол­лектива обычаи. Однако на практике управленческая деятельность нередко осуществляется с более или менее значительными отступле­ниями от различных правовых, моральных и других социальных норм, а то даже и противоречит им. Социологический анализ и позволяет установить, во - первых, насколько управленческая деятельность соответствует различным социальным нормам или расходится с их тре-

.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_■---------------- 78 ------------------------------------------

бованиями и, во — вторых, как эта реальная практика воспринимается управляемыми людьми. Следует обратить внимание на то, что неко­торые нормы, регулирующие жизнедеятельность трудовой органи­зации, — как писанные, так и неписанные — создаются ею самой и потому могут не соответствовать господствующим в обществе ценностям и моральным нормам и даже действующему законодатель­ству. Наличие таких несоответствий тоже необходимо выявлять с помощью социологического подхода, с тем чтобы устранять их.

Упорядочение человеческой жизнедеятельности во всех ее проявлениях, во всех сферах общественной жизни осуществляется с помощью таких особых системных образований, какими являются соци­альные институты. Ими являются, например, институты брака, собственности, власти, системы образования, здравоохранения, избирательная, финансовая и многие другие системы. Некоторые ученые — социологи и целые научные школы считают, что социальные институты выступают главным началом в общественной жизни и по­тому главным объектом социологического изучения. Существует множество определений сущности этих образований. Но исходя из про­стого житейского понимания той роли, которую играют названные выше институты, вполне достаточно сказать, что любые образования такого рода — это системы, в рамках которых (например, система образования) или под направляющим воздействием которых (если взять брак, институт власти и др.) осуществляется, принимая упоря­доченный вид, человеческая жизнедеятельность.

Вряд ли можно согласиться с представлением, содержащимся в некоторых учебниках и других изданиях социологического профиля, что институтами являются экономика, политика и другие виды деятельности, присущие обществу. Это — именно виды, сферы челове­ческой деятельности, а каждой из этих сфер присущи определенные институты, которые упорядочивают соответствующую деятельность. 'Так, экономическая деятельность осуществляется в рамках таких институтов, как системы кредита, хозяйственного партнерства и др., под направляющим воздействием институтов собственности, денежной \* системы и т.д.

Одни социальные институты представляют собой просто системы правил деятельности, системы, гораздо более сложные, чем отдельные 'нормы, являющиеся достаточно крупной совокупностью взаимосвя­занных норм или даже норм и ценностей. Такими нормативно-ценностными системами являются, например, упомянутые институты брака или собственности. В других институтах образующие их нормативно-ценностные системы находят еще некое организационное оформление или воплощение, т.е. образуются институционализиро —

---------------------------- 79 ----------------------------

ванные организационные системы, каковыми являются упоминав­шиеся системы образования, здравоохранения и др.

Управление, являющиеся одним из видов человеческой деятель­ности осуществляется также в рамках и под упорядочивающим воз -действием социальных институтов — главным образом функционирующих в той сфере, где происходит данная управленческая деятельность. Кроме того есть и собственные институты, присущие самой управленческой деятельности — например, институты кадрового ре­зерва, конкурсного замещения некоторых должностей, информационного обеспечения, проверки исполнения и др. Задача социологии управления в этой области — выявление того, насколько в конкретной управленческой деятельности находят воплощение принципы фун­кционирования организующих эту деятельность институтов.

Многогранной, широкомасштабной системой, упорядочивающей и регулирующей жизнь общества, деятельность индивидов и их объе­динений, выступает культура. Понятие культуры является крайне широким, охватывающим множество самых разных явлений — от «окультуренных" т.е. преобразованных человеческой деятельностью видов растений и животных (от чего и ведет свое происхождение данный термин) до создания и освоения людьми произведений искусства и вообще до самых высот человеческого духа Оно включает в себя характеристики разных проявлений человеческой жизнедея­тельности; так, мы говорим о культуре труда, производства, отдыха, поведения, общения и т.д. Общее у всех названных и еще многих других явлений то, что все они порождены не природой, а сознатель­ной человеческой деятельностью и оказывают благотворное воздействие в том или ином отношении — на жизнь людей.

В силу такой широты и многогранности данной системы в науке, а точнее в разных науках — потому что изучением культуры занима­ются многие науки — существуют различные ее трактовки и подходы к ее рассмотрению. Социологию интересуют те ее элементы, которые воздействуют на поведение и взаимодействие людей, регулируют их жизнедеятельность. Такими порождениями культуры и выступают рассмотренные выше ценности, социальные нормы и институты. Взятые в единстве все эти явления образуют сложную целостную систему, и социология рассматривает культуру именно как ценностно-норма­тивную систему, упорядочивающую и регулирующую жизнь общества и образующих его сфер и элементов вплоть до отдельной личности Даже деятельность по созданию материальных и духовных благ (что вместе с продуктами этой деятельности в прошлом только и относи­лось к культуре с подразделением ее на материальную и духовную), тоже можно рассматривать через призму ее упорядочения и регули-

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_------------- 80 -----------------------------------

рования- созидание материальных и духовных благ происходит по определенным правилам, люди руководствуются при этом некими цен­ностными представлениями. Тем более в охарактеризованное выше социологическое понимание культуры как ценностно — нормативной, регулятивной системы " вписываются " такие упомянутые ее проявления, как культура труда, поведения, общения и др.

"Культура в социологии, — говорится в одном из современных справочных изданий, — берется в том аспекте, который непосредственно связан с регуляцией поведения человека, социальных групп, функ­ционированием и развитием общества в целом. На первый план выд­вигается ее ценностно — нормативное содержание. Социология при самом общем подходе выделяет три характерные особенности куль­туры- 1) это — общеразделяемая система ценностей, символов, зна­чений; 2) это — то, что постигает человек в процессе своей жизнедеятельности, усвоение ценностей и символов, формирующих внегенетическую программу его поведения и жизнедеятельности; 3) это — все то, что транслируется от поколения к поколению, интернализуется, передается в ходе социализации.. Культурные стандарты не только направляют и регулируют поведение людей и коллективов, но вместе с тем помогают людям организовать свою коллективную "соци — альную жизнь"1

С управленческой деятельностью культура связана, по крайней мере, в двух планах. С одной стороны, присущая обществу культура оказывает влияние на формирование и функционирование управ­ленческой деятельности в разных сферах и на разном уровне (в различных звеньях государственного механизма, в производстве, в других организациях). Поэтому с полным основанием говорится при­менительно к самым разным структурам о культуре управления в них. Суть этой характеристики человеческой деятельности заключается в том, что в последней находят свое воплощение ценности, выработанные культурой — как общечеловеческой, так и специфической для данного общества, для его национальных традиций и т.д. Конечно, эти ценности в конкретных управленческих системах и действиях воплощаются в разной степени. В зависимости от этого мы можем оценивать и характеризовать уровень управленческой куль­туры в конкретных условиях.

Все это выступает составной частью предмета исследований соци­ологии управления. Выявляя посредством социологических методов

1 Учебный социологический словарь // Общ. редакция С.А Кравченко. М., 1997. С 67—68.

81

1Ш1

уровень управленческой культуры в тех или иных общественных системах (и в макросистемах и на конкретных предприятиях, в учреждениях и др.), намечая на основе полученных таким путем данных повышение ее уровня, т.е. более полного воплощения в управленческой деятельности выработанных человечеством принципов и ценностей культуры, социология может тем самым способствовать совершенствованию этой деятельности, усилению ее эффективности.

С другой стороны, сами процессы культурного творчества в разных сферах общественной жизни — созидания материальных и духовных ценностей, формирования культуры труда, быта, общения и др. — являются в большинстве своем управляемыми, т.е. испытывающими на себе целенаправленные воздействия со стороны тех или иных структур, выступающих в таких случаях в качестве управляющих систем. Другими словами, управление оказывается встроенным в соответствующие процессы культурного творчества. И если это управление должным образом учитывает природу процесса, на который воздействует, помогает ему развиваться в соответствии с его собственными внутренними закономерностями, если сама управленческая деятельность строится на основе высокой культуры, то ее воздействие способствует оптимальному течению этого процесса и достижению лучших результатов в данной области культурного творчества. Напротив, губительным для культуры в любом ее проявлении и особенно в сфере духовной, художественного творчества является управление некомпетентное, а тем более произвольное, волюнтаристское, пронизанное стремлением подчинить творческий процесс чуждым ему целям, искусственным идеологическим и политическим установкам. Социология и призвана анализировать управленческую деятельность в различных областях культурного творчества с позиций отмеченных критериев, т.е. выяснять, способствует ли это управление оптимальному развитию соответствующих процессов или, на­против, их деформации. Так социология управления через совершенствование своего предмета может способствовать развитию культу­ры общества, следовательно, более эффективному функционированию этой организующей общественную жизнь системы.

Важным элементом общей системы регулирующих воздействий на поведение людей со стороны общества выступает механизм соци­ального контроля. Этот механизм представляет собой систему опирающихся на социальные нормы требований, предъявляемых обществом или сообществом меньших масштабов (коллективом, территориальным сообществом и др.) к индивидам. Цель этих требований и, следовательно, суть социального контроля в том, чтобы не допускать в жизнедеятельности людей существенных отклонений от господству-

82

ющих социальных норм и принятых в данной социальной среде об — разцов поведения. Для обеспечения этого человеческое сообщество тех или иных масштабов либо созданные специально для выполнения функций социального контроля организационные системы (право­охранительные органы, государственные и общественные инспекции и т.п.) используют санкции: поощрение — за социально одобряемое поведение и наказание — за отклонения.

Социология управления, во — первых, исследует функционирование упомянутых организаций, специально призванных осуществлять социальный контроль, с целью выработки рекомендаций по совершенствованию их деятельности. Так, изучение современного состо­яния показывает, что осуществленное в последнее время перенесение тяжести в институциональном контроле за соблюдением на пред­приятиях правил и требований по охране труда от профсоюзов к государству существенно ухудшило положение дел в этой области, что необходимо проведение серьезных мер организационного и функ­ционального характера для усиления здесь контроля.

Во — вторых, напомним, что в самой управленческой деятельности в любой области необходимым ее элементом, т.е. одной из функций является контроль — за тем, как фактически реализуются управленческие решения. При том — это очень важная функция. Абсолютно верна мысль, неоднократно высказывавшаяся В.И. Лениным, что главное в управлении — контроль и проверка исполнения. Анализ любой управленческой деятельности с позиций социологии предполагает в качестве одной из задач исследование того, как в действительности и насколько эффективно выполняется названная функция. И в таких исследованиях нужно опираться на методологические подходы об­щей теории социального контроля, очень обстоятельно разработан — ной в мировой социологии.

83

Вопросы для самопроверки

1. В чем заключается и между какими субъектами складывается социальное взаимодействие в управленческой деятельности? Как ха­рактер этою взаимодействия сказывается на эффективности уп­равления?

2. Что такое социальные системы, в чем проявляется их роль в качестве объектов и субъектов управления, в чем суть складываю­щихся при этом управленческих отношений?

3. Какие существуют в социальной жизни механизмы упорядоче­ния и регулирования человеческой деятельности и какую роль они играют в управлении общественными процессами?

Литература

1. Комаров М.С. Введение в социологию. — М., 1994. Главы 3 §2, 5 §1.

2. Кравченко С.А., Мнацканян М.Ю., Покровский Н.Е. Социоло­гия: парадигмы и темы. — М., 1997. Темы 7, 12.

3. Фролов С.С. Основы социологии. - М., 1997. Главы 3, 6, 1, 7,

8.1,9.1,9.4.

4. Учебный социологический словарь / Под ред. С.А.Кравченко. — М., 1997; статьи по терминам, используемым в тексте главы.

84

Глава V — Социальная политика

И СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Наряду с управлением экономическими системами и явлениями нормальное функционирование и развитие общества требует уп­равления социальными системами и процессами, т.е. процессами, протекающими в одной из основных сфер общественной жизни, ко­торая именуется социальной. Характер и направление соответству­ющей деятельности задаются социальной политикой государства, а средством реализации, инструментом этой политики выступает такая разновидность управленческой деятельности, которая может быть на­звана социальным управлением.

§ 1. Социальная политика — основа управления социальными системами и процессами

Социальная политика — одна из основных составляющих внут­ренней политики государства, его властных структур и стоящих за ними политических сил, а именно: политическая деятельность, кото­рая направлена на решение проблем, именуемых социальными. По­скольку оппозиционные силы (партии, движения) вырабатывают свою, отличную от официальной политику, в последней также присутству­ют цели решения социальных проблем и представления о путях их решения, что может именоваться социальной политикой той или иной оппозиционной партии, движения и т.п. Но и в данном случае социальная политика, формулируемая и заявляемая той или иной оппозиционной организацией, тоже исходит из возможности ее осуществления с помощью властных рычагов — если эта организация придет к власти или, по меньшей мере, будет способной оказывать влияние на существующую власть. Следовательно, в любом случае, реально или потенциально, социальная политика представляет собой состав­ную часть государственной политики как некоего целостного сис­темного образования, ту ее часть, которая непосредственно направ­лена на решение социальных проблем.

Суть социальной политики, круг решаемых ею задач, система на­правлений, из которых она складывается, — все это трактуется до­вольно по — разному и в науке, и в официальных документах, преследующих практические цели. Не входя в рассмотрение различий и разногласий в имеющихся трактовках, следует сформулировать дос —

------------------------------------ 85 ----------------------------------

таточное для учебных и практических целей представление о сути данной составной части политики, опираясь на некоторые прочные методологические основы.

Прежде всего такое представление может основываться на кон — цепции социального государства, которая широко укоренилась в последние десятилетия в передовых развитых странах. В Конституции РФ (ст. 7) также содержится положение о социальном характере нашего современного государства, смысл чего заключается в том, что оно призвано заботиться о создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальная направленность государственной деятельности и находит свое практическое проявление в его социальной политике.

Интегральным объектом социальной политики выступает, оче­видно, одна из основных подсистем общества, а именно — социальная сфера общественной жизни. Однако при этом требуется правильное понимание того, что представляет собой эта сфера. В последнее время широкое распространение получило представление о социальной сфере как совокупности учреждений непроизводственных отраслей народного хозяйства: образования, здравоохранения, культуры, соци­ального обеспечения. Однако это нельзя признать теоретически точным. Достаточно обратить внимание на то, что при таком понимании производственно—трудовая деятельность оказывается (если быть логически последовательным) лишенной социальных компонентов, а следовательно, и социальных проблем. Совокупность упомянутых учреждений может именоваться лишь социальной инфраструктурой; элементы которой имеются, кстати, и в производственных и других структурах.

Социальная инфраструктура, несомненно, является составной частью социальной сферы общественной жизни, и потому — объек­том воздействия социальной политики и социального управления. Но это — именно часть, а не вся социальная сфера. Основным в ней является широкий круг отношений между людьми и их объединениями — социальные отношения. Они формируют различные социальные системы, образующие в своем системном единстве, вместе с необходимой для их функционирования инфраструктурой (разными учреждениями), социальную сферу общественной жизни.

Функциональная роль социальной сферы в жизни общества заключается в том, что в ее рамках проходят воспроизводство и изменения социальных связей между людьми, условий и образа их жизнедеятельности, условий формирования и удовлетворения их жизненных потребностей.

86

Поэтому и суть социальной политики, объектом воздействия ко — торой выступает эта сфера, в том, чтобы способствовать оптимальному развитию условий и образа жизни членов общества, совершенство­вать социальные связи и отношения между ними. Последнее заклю­чается, например, в том, чтобы обеспечивать необходимую для нормального функционирования общества социальную дифференциацию и одновременно предотвращать неоправданные и опасные для его стабильности разрывы в уровне жизни разных групп и категорий населения.

Важнейшей целью социальной политики является обеспечение более полного удовлетворения членами общества своих жизненных потребностей, поскольку именно по этому поводу в первую очередь складываются социальные отношения, и именно на этой основе про — исходит социальное воспроизводство общественных групп и индиви­дов. При этом, когда речь идет об обеспечении жизненных потребно­стей людей в рамках осуществления социальной политики, имеется в виду их удовлетворение не путем приложения собственных усилий членов общества. В социальной политике воплощается забота общества или человеческого сообщества любого масштаба или какой—либо институциализированной системы (территориальной общности, фир­мы, трудового коллектива, профсоюза, благотворительной организа­ции и т.д) о своих членах, нуждающихся в поддержке и помощи. Иными словами, социальная политика направлена на оказание помо­щи, поддержки людям со стороны социальной системы, в которую они входят, путем использования для этого имеющегося у соответ­ствующей социальной системы общественного потенциала. И в первую очередь — финансово-экономического потенциала. Весьма ре­льефно и наглядно эта модель социального взаимодействия воплоща­ется в таком механизме, когда государство или другие институты общества, например, муниципальные органы, используют часть своих средств, собираемых — в частности через налоговую систему — с тех, кто имеет достаточные доходы, для оказания материальной помо­щи людям, не имеющим в силу объективных причин необходимого источника средств к существованию. Такая помощь в самом общем виде может быть названа социальным (т.е. идущим от социума, от какой—либо общественной системы) вспомоществованием; как родо­вое понятие оно может охватывать и пенсии, и стипендии учащимся, и помощь гражданам, попавшим в сложные жизненные ситуации, и другие выплаты, льготы, и оказание в иных формах материальной помощи. Понятие " социальное " в данном контексте выражает то, что человеческое сообщество (это и есть социум) оказывает помощь, поддержку своим членам, осуществляя их защиту.

------------------------------------ 87 ----------------------------------

Но из сказанного следует, что социальная политика призвана обеспечивать удовлетворение далеко не всяких жизненных потребностей людей, а лишь тех, которые они не могут в силу объективных обстоятельств обеспечить самостоятельно. В отношении же тех потребностей, которые люди могут и должны обеспечивать самостоятельно, роль социальной политики заключается лишь в том, чтобы создавать благоприятные условия, позволяющие людям самостоятельно решать свои проблемы.

Нетрудно понять, например, что основная масса людей, здоровых и трудоспособных, должна сама зарабатывать приемлемым для общества способом средства для обеспечения своих основных жизненных потребностей (приобретения питания, одежды, жилья и т д.), а не рас­считывать на то, что все это им будет давать общество посредством проведения социальной политики. Помощь со стороны общества и его институтов (и то для части этих людей) может заключаться лишь в предоставлении им работы, что и рассматривается как задача социальной политики. Обобщенно говоря, многие из явлений и процессов, связанных с решением задач обозначенного круга, функционируют вне пределов воздействия социальной политики, либо, по крайней мере, она лишь косвенно влияет на них, создавая, например, для них благо­приятные условия, однако сами по себе эти явления и процессы су­ществуют и развиваются под воздействием собственных движущих механизмов. Так, насыщение рынка потребительскими товарами, несомненно, имеет существенное значение для удовлетворения жиз­ненных потребностей людей и воспроизводства социальной жизни. Но происходит это по собственным, прежде всего экономическим законам. Социальная политика лишь косвенно влияет на это — со­здавая благоприятные условия для развития соответствующих процессов. Если государство берет на себя обязанность обеспечения граждан потребительскими товарами, рассматривая это в качестве задачи и составной части социальной политики, это свидетельствует лишь о том, что такая социально — экономическая система строится на принципах, далеких от нормативных.

Другой пример — проблема заработной платы. Величина после — дней — важнейший фактор и показатель благосостояния подавляющего большинства членов общества. Но любая динамика ее изменений происходит отнюдь не под воздействием социальной политики, а является частью развития производственно — экономических процессов. Зарплата — составная часть издержек производства, и ее величина представляет собой возмещение за затраченный работником труд и зависит исключительно от факторов производства и взаимоот­ношений между работниками и работодателями. Ее увеличение не

---------------------------------- 88-----------------------------------

может быть делом социальной политики, в отличие от разного рода социальных пособий, которые устанавливаются и увеличиваются именно мерами социальной политики, оказывая помощь человеку за счет аккумулируемых государством общественных средств.

И зарплата и социальное пособие, будучи источником средств к существованию, представляют собой необходимые факторы ОБСЕ — чения воспроизводства социальной жизни людей, удовлетворения их жизненных потребностей. Но природа этих источников совершенно различна. В первом случае человек получает эти средства в обмен на затраченный им труд и создаваемые в процессе этого труда ценное — ти, и происходит это по обычным законам рынка. Во втором средства поступают людям как безвозмездная помощь со стороны общества или какого—то из его институтов (государства, профсоюза, благотво­рительной организации и др.) либо маломасштабной общественной структуры (трудового коллектива, родовой общины и т.п.) из тех ре­сурсов, которыми соответствующая структура располагает.

Сказанное не означает, что социальная политика вообще не имеет отношения к решению вопросов, связанных с оплатой труда. Она может и должна оказывать определенное регулирующее воздействие на эти проблемы — устанавливая минимальные размеры зарплаты, обеспечивая порядок, исключающий задержки с ее выплатой, устра — няя косвенными методами социально неприемлемые разрывы в ве — личине доходов между высоко — и низкооплачиваемыми работника — ми. При выявлении различий между оплатой труда и социальным вспомоществованием имелось в виду, что сами выплаты зарплаты и установление ее величины за пределами минимума происходит не в русле социальной политики, а на основе рыночных механизмов.

Механизмы реализации социальной политики в соответствии с ее сущностью представляют собой поддержку государством или други — ми социальными институтами путем использования имеющихся в их распоряжении общественных средств определенных категорий на­селения и — добавим еще — необходимых для жизнедеятельности общества учреждений, структур, которые тоже не могут сами зараба­тывать себе средства на существование. Такую природу и такой ха — рактер имеют механизмы использования общественных средств на создание и поддержание систем образования, здравоохранения, куль­туры, на обеспечение жильем граждан, неспособных самостоятельно решить эту задачу для себя, на жилищно-коммунальное хозяйство и т.п. структуры, оказывающие социальные услуги населению. Со­здание и обеспечение нормального функционирования и развития этой инфраструктуры тоже относится к задачам социальной поли­тики и также представляет собой, по сути, проявление заботы обще —

------------------------------ 89 ----------------------------

ства и его институтов о своих членах, оказание помощи в обеспечении таких их жизненных потребностей, как получение образования, ме — дицинской помощи, культурных благ посредством использования в этих целях материального, финансово — экономического потенциала, который аккумулирован обществом или отдельными его структура — ми. При этом названные направления социальной поддержки и по — мощи людям требуют, наряду с расходованием материальных средств, определенных организационных усилий, кадрового обеспечения со — ответствующих институциональных систем и др. Следовательно, го­воря о сущности механизма социальной поддержки и помощи, пра — вильнее говорить об использовании не только финансово-эконо­мического потенциала общества, но в более широком плане — общественного потенциала в целом.

К задачам социальной политики относится и приложение усилий государства к улучшению условий трудовой деятельности во всех отраслях и секторах народного хозяйства, повышению уровня безо — пасности труда, регулированию трудовых отношений на предприя — тиях и в организациях любых форм собственности. Решение такого рода задач меньше всего требует использования государством фи­нансовых средств, но для этого используются другие составляющие того же общественного потенциала — нормативные установления и требования, организационные и контрольные усилия государствен — ных органов управления и др. Так что и данное направление госу­дарственной деятельности представляет собой оказание помощи чле — нам общества в удовлетворении их жизненных потребностей путем использования в этих целях общественного потенциала, что специ — фично для социальной политики.

Подобный же характер имеют и направления деятельности го­сударственных и общественных структур, которые нередко в научной литературе и официальной практике не относятся к области соци­альной политики. Имеются в виду следующие направления:

1) планировка, застройка и благоустройство населенных пунк­тов, создание и поддержание в должном состоянии дорожной сети;

2) организация транспортного обслуживания населения и обеспе­чение его услугами связи и информации;

3) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безо­пасности жизни населения;

4) оказание содействия налаживанию и успешному функциониро­ванию системы торгового и бытового обслуживания населения;

5) организация охраны общественного порядка.

Реализация социальной политики в любом случае, во всех ее ас — пектах, применительно к любой категории граждан означает осу—

--------.--------------------- 90 -------------------------------

ществление их социальной защиты. Представляется неправильной широко распространенная трактовка социальной защиты как явле­ния, относящегося лишь к наименее обеспеченным категориям на­селения и заключающегося в предоставлении им материальной под­держки. В действительности в социальной защите, т.е в использова — нии общественного потенциала, сил и средств, которыми располагает общество и его институты, нуждаются — только по другим аспектам жизнедеятельности — и вполне обеспеченные граждане, например, в социальной защите в случае болезни и необходимости обратиться за медицинской помощью. Нуждаются в социальной защите даже более или менее богатые — предприниматели, которым, как известно, тре­буется защита и от чиновничьего произвола, и от недобросовестных партнеров, и даже прямая помощь, поддержка со стороны властно — управленческих структур в развитии бизнеса, что является состав — ной частью социальной защиты. Наконец, вообще все граждане нуж­даются в социальной защите от преступных посягательств или от загрязнения окружающей природной среды.

Все проявления социальной защиты представляют реализацию тех или иных аспектов социальной политики Следовательно, социальную защиту граждан можно считать сущностным признаком социальной политики. Совершенствование условий жизни людей, на что в первую очередь направлена социальная политика, означает усиление социаль­ной защиты населения, как в целом, так и определенных его категорий.

Опираясь на характеристику сущности и задач социального го­сударства, даваемую в Конституции РФ, и на рассмотренное выше понимание сущности социальной сферы, можно сказать, что к зада­чам рассматриваемого вида политической деятельности относится не только совершенствование условий жизни людей, но и развитие их социальных качеств — трудолюбия, дисциплинированности, социальной ответственности, общественной активности, нравственных устоев, а следовательно, — совершенствование определяемого этими каче­ствами образа жизни людей.

Представляется совершенно правильной мысль, высказанная пред­седателем ФНПР М.В. Шмаковым на научной дискуссии о соци­альном государстве, что наряду с созданием условий, обеспечиваю — щих материальное благополучие, "социальному государству должна быть присуща ориентация на духовное, культурное и нравственное развитие граждан. Это значит, что оно заботится... обо всем, что фор­мирует личность, исповедующую идеалы добра, веры, гуманизма, спра­ведливости, патриотизма и милосердия" I.

1 Российская Федерация — социальное государство. — М., ФНПР— АТиСО, 1996, с 6

------------------------------91 ----------------------------

В последние годы в мировой науке все большую значимость при­обретает понятие "качество жизни". Думается, что оно наилучшим об­разом, интегрированно выражает собой и всю многогранную сово­купность целей социальной политики и ее результативность. Повы­шение уровня качества жизни людей охватывает совершенствование и всей системы объективных условий их жизнедеятельности, которые были названы и кратко охарактеризованы нами выше, и одновременно — субъективной составляющей этой жизнедеятельности, т.е. соци­альных качеств людей. Иначе, если объективные условия становятся лучше, а социально—нравственный облик людей не претерпевает про — грессивных изменений или, хуже того, деградирует, конечно, нельзя сказать, что качество жизни в соответствующем социуме повышается.

Итак, подводя итоги всему сказанному о сущности и содержании социальной политики, можно дать следующее определение: Соци­альная политика — это деятельность государства и других полити­ческих и социальных институтов, направленная на прогрессивное развитие социальной сферы жизни общества, на совершенствова­ние условий, образа и качества жизни людей, на обеспечение их жизненных потребностей, оказание им необходимой социальной поддержки, помощи и защиты с использованием в этих целях имею­щегося у соответствующего института финансового и другого об­щественного потенциала.

Социальная политика наиболее непосредственно затрагивает по — вседневные интересы людей, создает те или иные, лучшие или худ­шие возможности для удовлетворения самых различных их нужд. Поэтому если она в максимально возможной степени (насколько по — зволяет накопленный общественный потенциал) способствует удов — летворению таких нужд, созданию благоприятных условий жизни масс, это выступает исключительно важным фактором обеспечения стабильности в обществе или в какой—то общественной системе сред­них и малых масштабов (в регионе, городе, районе, в трудовом кол­лективе и т.д.), предотвращения социальной напряженности либо — при возникновении таковой — ее смягчения и преодоления, устране­ния многих причин, порождающих социальные конфликты.

§ 2. Основные задачи и направления социальной политики в переходном постсоциалистическом обществе

Современному переходному постсоциалистическому обществу при— сущи многие очень тяжелые социальные проблемы — низкий уровень

--------\_------------------- 92 ------------------------------

жизни громадной части населения, безработица, задержки с выплатами зарплаты и пенсий и т.д. Надеяться на быстрое решение этих про­блем было бы наивно. Главным образом, в силу экономических при­чин. Тяжелое состояние переживает экономика, в первую очередь — производство, и государство не располагает необходимыми матери­альными ресурсами. Социальная политика в таких условиях не может быть сильной. Тем не менее, в меру возможностей и последовательно расширяя эти возможности, необходимо использовать рычаги соци­альной политики для смягчения ситуации, для оказания социальной поддержки и защиты нуждающимся слоям и категориям населения и обеспечения в какой-то степени всеобщих социальных нужд (образо­вания, здравоохранения, охраны природной среды и др.).

Основные направления и задачи социальной политики на совре­менном этапе определены такими государственными документами, как "Программа углубления экономических реформ. Раздел 6. Соци­альная политика" (июль 1992 г.), "Основные принципы и направле­ния социальной политики Российской Федерации на период 1992—1993 г.г.", "Основные направления социальной политики пра­вительства Российской Федерации на 1994г.", "Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 1995 год. Разде­лы: 2.6 Социальная политика, 3.6 Социальная сфера"; при некоторой неточности названия последний документ определял цели и задачи социальной политики Российского государства на предстоящий трех-летний период, т.е. до 1997г. включительно.

В этих документах цели и задачи социальной политики примени­тельно к одному и тому же периоду формулируются несколько по-разному. Но на основе сравнительного анализа упомянутых докумен -тов и других официальных материалов можно дать обобщенное пред­ставление о содержащихся в них целях и задачах социальной политики на современном этапе и выделить следующие ее основные черты.

1) Главное внимание уделяется проблемам доходов граждан и уровня жизни. Цели социальной политики фокусируются в основ­ном на том, чтобы не допустить дальнейшего снижения этого уров -ня, добиться для начала хотя бы стабилизации положения в этой области, ограничения, а затем и сокращения масштабов бедности, создания в перспективе условий для роста жизненного уровня на­селения. Такое усиленное внимание к данной проблеме, особенно в более ранних из упомянутых документов, где порой она чуть ли не вообще заслоняет собой другие социальные проблемы и задачи, вполне объяснимо. Жизненный уровень весьма значительных масс очень сильно упал, и без существенных подвижек в этой области значимость других социальных проблем несколько отходит на вто-

-----------------------------— 93-------------------------------

рой план. Но тем не менее совсем оставлять их без внимания нельзя, и многие из них определенное внимание в рассматриваемых доку­ментах все же получили.

2) В подходах к обеспечению стабилизации жизненного уровня и постепенного создания условий для его повышения предлагается сти­мулировать активную трудоспособную часть общества высокопроиз — водительным и эффективным трудом либо предпринимательской де­ятельностью обеспечивать свое благосостояние (а не рассчитывать на "милости" государства или еще кого—то) и благополучие всего общества, предоставить каждому трудоспособному члену общества ус -ловия, позволяющие ему своим трудом и предприимчивостью (обра­тим на это особое внимание!) обеспечить благосостояние семьи, фор -мирование сбережений и их эффективное инвестирование. Что же касается социальной поддержки, она должна быть направлена на ела — бозащищенные группы населения, которые без нее не могут обой­тись, при этом должна усиливаться ее адресность и обеспечиваться оптимальность соотношений между доходами активной части насе -ления и нетрудоспособных граждан.

3) В качестве очень важной черты современной социальной поли — тики выступает положение о том, что государство должно обеспечить основные социальные гарантии в области доходов населения, т.е гарантировать гражданам минимальный доход, а также дать им га­рантии медицинского и социального обслуживания, помощи в случае болезни, инвалидности и разных социальных невзгод, гарантии полу­чения образования и культурного развития на уровне, по меньшей мере, не ниже достигнутого.

4) Намечается стабилизация положения в жилищной сфере, фор — мирование системы поддержки слабозащищенных слоев населения в части содержания и приобретения, в т.ч. строительства, жилья.

5) В качестве особой выдвигается задача решения хотя бы в ка­кой — то степени такой проблемы, как безработица, а именно — сдер — живание массовой безработицы и смягчение ее тяжелых социальных

последствий.

6) Определенное внимание уделяется проблемам развития отрас — лей народного хозяйства, непосредственно занятых предоставлением населению услуг социального характера, т.е. здравоохранения, об­разования, культуры, физкультуры и спорта

7) В отличие от высказываемых порой представлений, сводящих систему социальных явлений и процессов лишь к непроизводствен -ным сторонам жизнедеятельности людей, в рассматриваемых доку­ментах к кругу задач и направлений социальной политики совер­шенно правильно относится решение проблем, связанных с регули-

94

рованием трудовых отношений, — охрана труда, защита трудовых прав граждан, социальное партнерство, вопросы оплаты труда, поддающи­еся регулирующему воздействию социальной политики.

8) В качестве особых задач выделяется решение специфических социальных проблем некоторых категорий населения: вынужденных мигрантов, военнослужащих, жителей Севера и др.

9} применительно к отдельным этапам периода, на которые рас­считан тот или иной из упомянутых документов, устанавливается при­оритетность решения определенных задач социальной политики, ее направлений.

10) Большое внимание уделяется региональным аспектам соци­альной политики, определяются важнейшие линии взаимодействия федеральных и региональных органов власти в этой области.

Государственные акты, определяющие содержание социальной по­литики в современный период, охватывают большинство упомянутых выше задач. Однако некоторые из таких задач здесь не находят своего места либо упоминаются лишь вскользь (охрана природной среды, ком -мунально-бытовое обслуживание населения и др.). С другой сторо­ны, к задачам социальной политики относится здесь кое - что, не име -ющее к ней отношения (например, развитие науки). Все это — ре­зультат того, что данная проблематика не получила в науке достаточной теоретической разработки, и даже то, что получило научное обоснова -ние, не используется должным образом при выработке государствен­ных директивных документов и нормативно - правовых актов.

Многие не охватываемые названными выше директивными до­кументами задачи, ставятся перед властно - управленческими струк­турами в других государственных документах, и поэтому должны быть учтены при рассмотрении содержания социальной политики на со­временном этапе.

Например, необходимость усиления охраны окружающей природ­ной среды, что, несомненно, относится к области социальной полити­ки, так как создает комплекс благоприятных условий жизни людей. В принципах, на которых согласно Закону РФ "Об охране окружаю­щей природной среды" (19.12.91) должна строиться соответствующая деятельность, в первую очередь рельефно проявляется именно соци­альная сущность целей и содержания работы по этому направлению:

♦ приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;

♦ научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов, обеспечивающее реальные гарантии прав человека на здо -ровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду.

------------------------------ 95-----------------------------

И даже принцип рационального использования природных ре­сурсов (что само по себе имеет смысл, выходящий за пределы соци­ального) сформулирован так, что оказывается в конечном счете наце­лен на "недопущение необратимых последствий для... здоровья чело -века". Социальный смысл имеет и такой принцип, как "гласность в работе и тесная связь с общественными организациями и населени­ем в решении природоохранительных задач"1.

В области торговли, общественного питания и бытового обслужи­вания с переходом к свободной рыночной экономике по сравнению с прежней системой госсоциализма положение существенно измени­лось. Тогда практически вся эта сфера находилась в руках государ­ства и потому организация ее функционирования представляла со­бой не что иное как проявление заботы государства о гражданах (хотя при всем его желании оно было не в силах обеспечить соответ­ствующие потребности граждан, избежать вечного дефицита), соот­ветствовала обоснованному выше сущностному признаку социаль­ной политики — обеспечению жизненных потребностей людей на основе использования общественного потенциала. Следовательно, от­носилась к задачам социальной политики. Теперь соответствующие предприятия в основной их массе являются частными и функцио­нируют под воздействием чисто рыночных мотивов и механизмов, и потому их деятельность не подпадает под упомянутый признак, но тем не менее формирует многие важные элементы системы условий жизни людей и потому они в научной литературе с полным основа­нием нередко относятся к социальной инфраструктуре наряду с пред­приятиями и учреждениями образования, здравоохранения, социаль­ного обеспечения, жилищно - коммунального хозяйства, которые бес -спорно и в полной мере выступают объектами социальной политики Следовательно, эти учреждения и их деятельность не могут нахо­диться за пределами внимания и воздействия последней. Но ее воз­действие на них не может быть таким всеохватывающим, как на другие перечисленные выше учреждения и организации. Воздействие со­циальной политики заключается лишь в создании благоприятных ус -ловий для развертывания сети предприятий и организаций, занима­ющихся торговлей, общественным питанием, бытовым обслуживанием, и для их нормальной деятельности

Особенно важным моментом является оказание поддержки малому и среднему предпринимательству, которое при наличии благоприят-

1 См Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховною Совета РФ, 1992, N Ю.с.457

96

ных условий затем уже без всяких " организующих и направляю­щих" усилий государства само сможет лучше всякого государства удовлетворять потребности населения в товарах и услугах, необходи -мых для его жизни. Заметим, что поддержка малого и среднего пред­принимательства является задачей социальной политики еще и пото -му, что она служит достижению и некоторых других ее целей, преж­де всего — обеспечению трудоустройства граждан благодаря созданию новых рабочих мест.

Не рассматривается обычно в нашей научной литературе и в офи -циальных документах в качестве части социальной политики органи -зация охраны общественного порядка и обеспечение безопасности граждан Между тем, эта деятельность вполне подпадает под обосно — ванный выше критерий, определяющий специфику социальной по -литики: создание благоприятных условий жизни членов общества и обеспечение на этой основе их социальных потребностей. В данном случае речь идет о создании безопасных для жизни, здоровья, иму­щества людей условий их жизни. Конечно, не вся многогранная дея -тельность органов охраны общественного порядка может рассматри — ваться в качестве объекта социальной политики. Видимо, специфи -ческое содержание этой деятельности, ее оперативные и другие профессиональные аспекты лежат за пределами этой политики. Но, несомненно, к ней относятся такие вопросы, как организация этой работы, система ее оценки и т.п , что непосредственно формирует одну из составных частей системы условий жизни людей. Если к целям установления и поддержания общественного порядка относит­ся в числе первых обеспечение личной безопасности граждан, обще -ственнои безопасности, создание благоприятных условий для труда и отдыха граждан, обеспечение неприкосновенности их чести, челове — ческого достоинства и общественной нравственности, как это форму­лируется в официальных документах и в научной литературе, то орга — низация правоохранительной деятельности в некоторой своей части тоже относится к содержанию социальной политики.

Итак, если суть и содержание социальной политики понимать прежде всего как создание благоприятных условий для жизнедея -тельности людей, для социального воспроизводства индивидов и со — циальных групп во всем широком и многогранном проявлении этого явления, то в качестве ее объекта следует видеть всю систему уело -вий человеческой жизнедеятельности. Следовательно, к ее содер­жанию относятся все направления воздействий на эту сложную, мно­гогранную систему жизненных условий, а не на некоторую их часть. Между тем, в официальных документах, так или иначе касающихся определения современных задач социальной политики, на многие

------------------------------ 97-----------------------------

элементы этой системы жизненных условий не обращается долж­ного внимания. Например, это относится к проблемам благоустрой — ства населенных пунктов, дорожного строительства, транспортного об — служивания населения и др.

Практически совсем отсутствует в перечне задач социальной по — литики и вообще в официальных материалах все относящееся к со — циально — нравственному развитию членов нашего общества, форми — рованию их социальных качеств. Однако, как говорилось, это — не­обходимая и очень важная сторона нормального социального развития, что порождает необходимость соответствующего направления и в социальной политике. Поэтому в понимании задач этой политики в современных условиях следует, очевидно, руководствоваться не только официальными документами, страдающими явной ограниченностью, но и принципиальными теоретическими положениями, вырабатыва — емыми наукой.

Средством, инструментом реализации социальной политики во всем рассмотренном — хотя и кратко — широком, многогранном ее со­держании и выступает социальное управление.

§ 3. Социальное управление как вид управленческой деятельности в обществе

Социальное управление, или управление социальными процесса­ми (будем исходить из тождественности этих терминов) — это один из видов управленческой деятельности в обществе. В чем же его специфика, чем оно отличается от других видов управления? Хотя в нашей научной литературе, как и на практике, немало говорится о социальном управлении, суть, специфика этого вида, или направле — ния в многогранной деятельности по управлению общественными системами вычленяется не всегда четко. Нередко в работах, посвя­щенных, казалось бы, социальному управлению, рассматриваются вопросы и регулирования производственной деятельности, и управ — ления в политической сфере, а нередко речь идет вообще о всем круге явлений и процессов, существующих в обществе и испытыва -ющих на себе целенаправленное воздействие.

Такое положение дел вряд ли может дать плодотворную основу для теории и практики социального управления. Для обеспечения эффективности управленческой деятельности необходимо четкое по — нимание специфики различных ее видов и направлений. Потому что, если, например, мы беремся за управление производством, содержа­ние этой деятельности складывается из одних действий и функций,

\_------------.--------------- 98 -------------------------------

требует использования одних средств и методов, а управление не­производственными объектами складывается во —многом из другого рода действий и осуществляется с использованием других средств и методов. Подобных различий можно выявить немало, при том по разным классификационным основаниям.

Поскольку в управленческой деятельности перед нами прежде всего предстают субъект и объект управления, различия между ее видами выступают как различия, с одной стороны, по субъекту и с другой — по объекту. Так, если говорить о субъекте управления, очевидны различия между управлением государственным, с одной стороны, и, с другой, осуществляемым за пределами непосредствен­ного государственного воздействия, даже применительно к одинако­вым объектам: например, управление государственными предприя — тиями и находящимися в собственности частных лиц и корпораций; то же самое относится и к учебным, медицинским и другим учрежде­ниям в зависимости от того, управляются ли они или нет непосред­ственно государством.

Пытаясь вычленить виды управления по объекту (что для нас в данном случае представляет главный интерес, как будет видно из последующего), следует обратить внимание на большую сложность его структуры, на возможность его структурирования в соответствии не с одной системой классификации, а на базе нескольких, опреде­ленным образом связанных друг с другом. Если рассматривать ска­жем, такой объект управления, как организацию производственного характера, то в системе явлений и процессов, из которых складыва — ется ее жизнедеятельность, можно вычленить элементы трех различ — ных видов: технологические, экономические и социальные. Каждый из них образует особую'подсистему в объекте управления. Соответ­ственно и в управлении данным объектом, можно выделить три ос — новных направления. Первое — управление технологическое, кото — рое регулирует совокупность действий, операций членов организа — ции по выполнению ее основной (основных) целевой функции (функций) — скажем, по производству определенной продукции, вы­полнению услуг, осуществлению образовательной, медицинской, пра­воохранительной деятельности и т.д. Заметим, что называть этот вид управления технологическим представляется более правильным, чем "производственным ", что довольно распространено.

Второе — управление экономическое, регулирующее экономи­ческие аспекты деятельности организации и ее связей с окружаю­щей общественной средой. Совокупность этих аспектов и образует вторую подсистему жизнедеятельности организации, отличающуюся от технологической подсистемы.

---------------------------------- 99 --------------------------------

Третьей подсистемой, требующей особого вида управленческой де — ятельности, является совокупность элементов, в которых воплощаются социальные качества самих образующих ее людей, уровень их куль­туры, общих и профессиональных знаний, их потребности, интересы, разделяемые ценности, а также отношение к условиям своей жизне -деятельности, характер человеческих взаимоотношений и т.п. Целе — направленное воздействие на соответствующие явления и процессы и представляет собой третий вид, или направление управленческой деятельности, которое в производственных организациях обычно име — нуется управлением человеческими ресурсами, или персоналом либо даже просто "управлением людьми". Последнее название, конечно, нельзя признать удачным, так как и перечисленные выше виды уп -равленческой деятельности тоже направлены на людей, так как они осуществляют и технологические и экономические функции.

Недостаточными представляются и широко вошедшие в обиход на­звания " управление персоналом " и " управление человеческими ре­сурсами ". Они не раскрывают должным образом всей полноты той даже бегло очерченной выше совокупности явлений, характеризующих третью выделяемую нами подсистему. Представляется более точным эту составную часть управленческой деятельности именовать социальным управлением и именно в виде такового рассматривать его суть.

При всей теснейшей связи между разными видами управления, каждый из них имеет свою специфику. В одних случаях функции технологического, экономического и социального управления оказы — ваются разведены между разными подразделениями управляющей системы: например, технологическая служба занимается только пер­вым из названных видов управления, служба маркетинга — вторым видом, а кадровая служба — только третьим видом. Но зачастую они оказываются тесно сплетены в единой деятельности субъектов уп -равления — руководителя организации и даже отдельных функцио — нальных звеньев управленческой системы. Но и в таких случаях отмеченные виды управления не являются неразделимыми; каждый из них имеет свою специфику, свой объект воздействия и осуществ­ляется своими средствами и методами. Одни воздействия в такой интегральной, всеохватывающей деятельности субъекта управления оказываются направленными на технологическую подсистему объекта и потому образуют в этой его деятельности технологическое управ­ление, другие действия подобным же образом нацелены на эконо — мическую подсистему и потому составляют управление экономи­ческое, третьи же воздействуют на упомянутые выше элементы соб — ственно человеческой жизнедеятельности, т.е. представляют собой социальное управление.

-------------------\_--------------100-----------------------------------

Выделение и понимание сути и специфики социального управ­ления как определенной подсистемы в системе управленческой де — ятельности, отличающейся от других ее подсистем, имеет большое практическое значение. Достаточно отметить, например, что на пред­приятии может быть идеально отработана и в организационном и в функциональном отношениях система управления производственны — ми процессами, т.е. управления технологического, прекрасно нала­жена его экономика, но в то же время процессы, выражающие дина — мику взаимоотношений между людьми, работниками, их социально — психологическое самочувствие, удовлетворенность трудовой средой и другие чисто человеческие характеристики социально—трудовой ситуации в силу недостаточного внимания к этим явлениям начина­ют развиваться по нисходящей, деградировать. Это неизбежно ска­жется отрицательно и на собственно производственных и экономи — ческих результатах деятельности организации, и будет иметь нега­тивные социальные последствия.

Определить суть и специфику социального управления — значит выработать четкое понимание того, какой круг общественных про — цессов оно охватывает своим регулирующим, направляющим воз­действием. К сожалению, обоснованной, убедительной и принятой достаточно широким кругом специалистов концепции по этому воп — росу, исходному для построения всей теории социального управле — ния, в науке пока не выработано.

Видимо, социальное управление следует понимать как регулиро­вание процессов, происходящих в охарактеризованной выше соци­альной сфере, как целенаправленное воздействие на социальные системы.

Цели такого воздействия заключаются в том, чтобы совершен­ствовать условия жизни людей, их взаимоотношения, укреплять формальные и неформальные организационные связи между ними, сплоченность, солидарность, улучшать деятельность создаваемых ими институтов и организаций. Этим — если говорить в самых общих чертах — и определяется специфика социального управления как особой разновидности управленческой деятельности.

Нередко высказывается мнение, что в условиях открытого демок­ратического общества, которое утвердилось в наиболее развитых стра­нах и к которому продвигаемся мы, сфера социального управления должна существенно сужаться, поскольку она представляет собой как бы вмешательство в частную жизнь людей, в их взаимоотноше — ния. Сторонники таких взглядов считают, что в отличие от тоталитар — ной системы с ее "заорганизованностью" всего и вся, с назойливым стремлением присущих ей институтов командовать всеми проявле —

------------------------------101-----------------------------

ниями человеческой жизнедеятельности, открытому обществу вообще не свойственно как — то направлять течение социальных процессов (в том специфическом, узком смысле, которое придается этому понятию), полностью ориентируясь на их стихийный ход. Опыт благополучных стран, живущих в условиях открытого общества, показывает, что это совсем не так. Лишь на ранних стадиях становления этого общества на Западе была довольно сильна ориентация на стихийный ход эко — номической и общественной жизни, провозглашалось невмешатель — ство государства в экономику со всеми ее социальными аспектами и в общественную жизнь людей; государство должно было быть не бо — лее чем " ночным сторожем ", а в охраняемой им жизни пусть все идет как идет. Оказывалось противодействие и институтам граж­данского общества при вмешательстве в жизнь людей. Так, длитель­ное время профсоюзам отказывалось в праве воздействовать на со — циально—трудовые отношения, бороться за улучшение условий тру­да и быта наемных работников. В общем, стремление "сильных мира сего" быть максимально свободными от регулирующего воздействия со стороны общества и государства осуществлялось в довольно ши­роких масштабах. Но это привело к очень многим бедам.

Теперь же положение в этом обществе круто изменилось. Госу­дарственное и общественное регулирование воздействует на широ­чайший круг человеческих действий и взаимоотношений. Сильней­шим образом ограничивается произвол предпринимателей в их отно — шениях с наемными работниками и с государством (при всем том, что в основе своей свобода предпринимательской деятельности как необходимого условия процветания экономики отнюдь не подрыва­ется). Вспомним о жестком налоговом и антимонопольном законода­тельстве, о законодательно устанавливаемых обязанностях предпри — нимателя перед его наемными работниками и профсоюзами и т.д. Граждане обязаны декларировать свои доходы. Вводятся даже такие ограничения, как запрещение оплачивать наличными деньгами по­купки сверх определенной величины стоимости.

Государственно —правовое регулирование охватывает в совре­менном демократическом обществе весьма широкий круг проявле — ний жизнедеятельности людей и элементов их жизненной среды. И авторитетнейшие поборники принципов либерализма не только не выступают против такого регулирования, но нередко требуют его уси — ления и расширения.

Яркий пример тому — обоснование необходимости усиления об­щественного контроля за телевидением и другими средствами мас­совой информации, с которым выступил в интервью незадолго до

102

смерти в 1993 году создатель теории открытого общества Карл Поппер. Вот несколько выдержек из этого обширного интервью. "Те­левидение обладает огромной воспитательной силой, и эта сила, эта власть может перетянуть чашу весов в сторону закона или в сторону насилия". Поэтому "всякая власть, а особенно такая гиган­тская, как сейчас у телевидения, должна быть под контролем". В ответ на упреки, что такая позиция противоречит идеалам либера­лизма, К Поппер заявил "Почему должно считаться антилибераль­ным., утверждение о необходимости ограничить свободу? Нет та­кой свободы, которая не нуждалась бы в ограничении" Так что "вов­се не значит, что для такого либерала, как я, парадоксально призывать к ограничению свободы слова."

Как явствует из сказанного выше, контроль за каким - то социальным институтом (коим являются средства массовой информации), регули­рование его деятельности — это и есть управление, а поскольку речь идет о воздействии на направленность идейно - нравственного содер­жания СМИ, — это типичное проявление именно социального управ -ления. Конкретно говоря — это одна из функций формирования соци­альных качеств людей, что осуществляется в данном случае воздей­ствием на социальные институты, способствующие воспитанию таких качеств либо, напротив, могущие их деформировать.

Мы привели один пример, касающийся области социального управ­ления. Но из него видно — и это относится ко всем другим проявлени­ям рассматриваемой деятельности, — что социальное управление, ко­нечно, представляет собой определенное "вмешательство" в жизнь лю -дей и ограничение (не всегда, но во многих случаях) их свободы, однако все это делается в демократическом открытом обществе в интересах, ради блага самих же людей. Подтверждение этому будет очевидным, когда мы раскроем во всей полноте систему функций социального уп -равления, из чего складывается его содержание.

Но пока задержимся еще немного на рассматриваемом комплексе вопросов.

Заметим, что идея сужения сферы социального управления при­суща не только ультра-либералам, но была высказана и в рамках совершенно противоположной идеологии — марксизма. Им было про­возглашено, что по мере общественного прогресса, который пред­ставлялся как утверждение и бесконечное развитие коммунизма, го -сударство отомрет и вообше будет сужаться и упрощаться сфера социального управления, а в конце концов вообще "на смену управ­ления людьми придет управление вещами и производственными про -цессами". История не подтвердила этого прогноза, как и некоторых других, выдвинутых в марксистской доктрине. Да и сам обществен -

----------------------------- юз---------------------------

I «I

ный прогресс принял совсем иной характер. Магистральным путем общественного прогресса стало, похоже, утверждение открытого де­мократического общества, и в нем не исчезает социальное управле­ние, а меняется лишь его характер, принципы и методы, взаимоотно­шения между управляющими и управляемыми, область применения. Все это разительно отличается от того, что присуще обществу тотали­тарного типа.

Следует обратить внимание на такой теоретический момент: уп — равление вообще отнюдь не сводится к методам командования, оно может осуществляться и по—другому — использованием экономичес — ких рычагов, организационных и воспитательных методов. И вот в таком другом, в корне отличном от практики тоталитаризма виде, лишившись своей былой гипертрофированной значимости, занимая подобающее ему место, социальное управление в открытом обществе может играть важную благотворную роль в создании все более бла­гоприятных условий жизни людей.

Существенной чертой современного открытого демократического общества является его социальная ориентированность. Смысл этого в том, что экономика, политическая власть и другие структуры и институты, которые присущи жизнедеятельности общества, должны в качестве главной, конечной цели своего функционирования быть ориентированы на обеспечение и удовлетворение потребностей ши -роких масс народа, населения.

Этот принцип уже нашел в довольно большой степени свое воп — лощение в странах с развитой демократией и рыночной экономикой, где благодаря преимуществам последней и давлению демократичес­ких устремлений масс достигнут высокий уровень их благосостоя — ния. На этот же путь становятся все новые и новые страны, в том числе и те, которые покончили с неудавшимися утопическими экспе­риментами. И перед ними, в частности перед Россией, задача обес -печения социальной ориентации формирующейся рыночной эконо­мики, а также и всей государственной политики стала ныне одной из

самых главных.

Придание же экономике, общественным структурам и институтам социальной ориентации и ее последующее усиление непременно ве -дет к усилению роли социального управления, которое является сред­ством обеспечения этой самой социальной ориентации всей обще­ственной жизни.

104

Вопросы для самопроверки

1. Какие явления и процессы именуются социальными, образуют социальную сферу общественной жизни, выступают объектом уп­равленческой деятельности?

2. В чем суть социальной политики, каково ее место и роль в управлении социальньти процессами, на решение каких задач она направлена в сегодняшнем постсоветском обществе?

3. В чем суть социального управления, его специфика, отличие от других видов управленческой деятельности?

Литература

1. Волков Ю.Е. Социальное управление как вид управленческой деятельности в общественных системах // Социально-политичес­кий журнал. 1997. № 3.

2. Микульский К.И. Экономическая реформа и социальная поли­тика // Вопросы экономики. 1993. № 12.

3. Наумова Н.Ф. Социальная политика в условиях запаздывающей модернизации // Социологический журнал. 1994. № 1.

4. Осадчая Г.И. Социальная сфера общества: теория и методоло­гия социологического анализа. — М. 1996.

105

Глава VI. Функции социального управления

§ 1. Система конкретных функций социального управления

Содержание любого вида и разновидности управленческой дея — тельности находит свое конкретное практическое выражение, вопло — щение в выполняемых функциях. При этом имеются в виду не общие функции, — планирование, организация, контроль и т.п. — в кото­рых раскрываются одинаковые черты рассматриваемой деятельное — ти, где бы она не осуществлялась (в управлении производством, вой — сками, учебным процессом и др.), а функции, именуемые в теории управления конкретными, или специальными, набор которых разли­чен в зависимости от специфики объекта управления. Так, экономи — ческое управление производством складывается из таких конкрет­ных функций, как организация материально—технического снабже­ния, маркетинговых исследований и сбыта продукции, финансовой деятельностью и т.д.

Социальное управление как регулирование процессов развития систем, образующих социальную сферу общественной жизни в лю — бых ее масштабах, складывается из своих, присущих именно данно — му виду деятельности функций. Их набор и система определяется совокупностью процессов, образующих объект рассматриваемой нами разновидности управленческой деятельности.

По нашему мнению, все процессы социальной сферы — идет ли речь об обществе в целом или образующих его больших и малых структурах вплоть до небольших организаций, трудовых коллекти — вов — можно свести в следующие три группы, которым соответству­ют и три группы конкретных функций социального управления:

а) изменения в условиях жизни людей, которые в повседневной жизни и имеются в виду, когда говорится о социальных проблемах и их решении,

б) формирование и развитие социальных качеств людей и обус­ловленные этим изменения в их образе жизни,

в) формирование, функционирование и развитие социальных систем как целостных образований (социальных общностей, организаций).

Рассмотрим в таком системном виде содержание социального уп — равления, обращая внимание на то, какого характера управленческие воздействия могут оказываться и действительно оказываются в де —

106

мократическом обществе на соответствующие социальные процес­сы. Содержание одних функций, выступающих предметом нашего рассмотрения, представляется необходимым раскрыть несколько боЛее подробно; другие же, более ясные по своей сути можно будет только

назвать.

. Прежде всего социальное управление направлено на создание благоприятных условий жизни людей и последовательное улучше­ние, совершенствование этих условий. Тем самым обеспечиваются благоприятные возможности для удовлетворения социальных потреб -ностеи членов общества или каких-то отдельных их групп и сооб­ществ. Соответствующие направления деятельности и образуют пер­вую группу функций.

Необходимо подчеркнуть: создание благоприятных для человека условии жизни во-многом должно зависеть и зависит от его соб­ственных усилий. Лишь в некоторых типах организации общества условия жизни всех или определенных категорий людей полностью или преимущественно зависели от тех, в чьих руках были бразды правления, экономические и политические рычаги. Так обстояло дело, в частности, и в системе госсоциализма. Конечно, и в этом обществе условия жизни того или иного человека и их улучшение в чем-то оказывались результатом его собственных усилий. При всех пре­понах некоторые были богаче - и нередко существенно - своих сограждан, добиваясь этого в одних случаях вполне праведными, а в других - неправедными путями. Значит, первые могли, например, как ни трудно это было, улучшить свои жилищные условия и т.п. Но в общем социалистическая идеология строилась на том, что создание условий жизни для членов общества - это дело государства. Такая цель провозглашалась в социальной политике, на ее реализацию на­целивалось социальное управление, и это, несомненно, находило оп­ределенную реализацию. Хотя и медленно, противоречиво, далеко не дотягивая до уровня современных развитых стран, улучшение усло­вии жизни населения в советском государстве, как и в других странах т.н. реального социализма ", происходило. Большего это общество не смогло бы дать, даже если бы оно освободилось от милитаристской идеологии и изнурительных затрат на военные нужды. Во-первых планово-распределительная экономика была неэффективна и не обеспечивала необходимых для этого и растущих ресурсов. А во-вторых, неэффективна была модель, в соответствии с которой счита­лось, что задача улучшения условий жизни людей по существу пол­ностью должна лежать на государстве, а возможности для приложе­ния людьми собственных усилий в этом направлении не только не стимулировались, но практически перекрывались.

------------------------------------ 107----------------------------------

В открытом обществе, основанном на рыночной экономике и ли — беральной демократии, господствует совершенно иная идеология (не в буквальном, а в переносном смысле этого слова) создание благо — приятных условий для жизни и их улучшение в первую очередь должно быть делом самого человека Перед ним открыты широчай — шие возможности для приложения своих сил и способностей в целях зарабатывания любых необходимых для того средств — конечно, в рамках закона, не позволяющего добиваться этого способами, нано — сящими ущерб другим гражданам и обществу в целом. В то же время эта "идеология" исходит из того непреложного факта, что далеко не каждый человек в условиях такой свободы может сам создавать себе необходимые для достойной жизни условия — в силу либо объектив — ных причин (инвалидность, тяжелая болезнь, старость) либо отсут­ствия умения, других личных качеств и даже просто отсутствия "гос — пожи — удачи" (вспомним как бывает- "что б они не делали, не идут дела") Вот таким, социально ущемленным людям общество, государ­ство должно оказывать помощь, используя для того рычаги социаль­ного управления для смягчения по возможности существующего не — равенства в условиях удовлетворения этих потребностей Сделанные оговорки в последней фразе не случайны. Как известно, в теории и на практике не раз провозглашались цели достижения безоговороч­ного равенства людей. Но такие попытки всегда и совершенно неиз — бежно оборачивались жесточайшим подавлением свободы людей, мае — совыми репрессиями, а в результате полного равенства все равно не получалось; оказывалось, что "все равны, но некоторые равнее", как это выразил с едким сарказмом Дж Оруэлл в известной сказочной антиутопии. Исходя из исторического опыта и чисто теоретических рассуждений, можно с уверенностью утверждать, что полного соци­ального равенства людей, какие бы ограничительные оговорки при этом не делать, достичь просто нельзя.

Можно лишь несколько уменьшить, смягчить неизбежное соци — альное неравенство людей, в частности, изымая часть доходов у бога — тых и оказывая материальную помощь бедным или, скажем, создавая некоторые преимущества для получения образования или трудоуст­ройства каким—то социально ущемленным категориям населения (выходцам из бедных слоев, национальным меньшинствам) и т.п. Но даже и при осуществлении таких ограниченных мер нельзя прояв — лять беспредельный "размах", чтобы не нанести большого ущерба нормальной общественной жизни Если начать изымать из предпри­нимательских доходов очень большую долю для оказания помощи бедным, это разрушит экономику и даст всплеск безработицы, так как заниматься организацией производства станет невыгодно, как это уже

—\_\_----------------------Ю8------------------------------

нередко происходило и происходит в некоторых современных де­мократических государствах. Если слишком увлечься предоставле­нием преимуществ некоторым категориям граждан при поступлении на учебу и на работу, за порогом останутся многие способные люди, не имеющие соответствующих преимуществ, что тоже порой уже про -исходит на практике, например, в США Подобное можно сказать о необходимости проявлять осторожность при проведении и других мер по смягчению социального неравенства.

Поэтому социальные и политические движения, стремящиеся к со -зданию лучших условий жизни людей и в первую очередь озабочен­ные судьбами наиболее обездоленных из них, но в то же время сто­ящие на почве реализма и признания как высшей ценности челове­ческой свободы, не разделяющие установок утопистов - революционеров, стремятся при получении в руки властных рычагов осуществлять лишь такие меры по социальному управлению, посредством которых можно смягчать социальное неравенство, не подвергая экономику и всю об­щественную жизнь опасности деградации и разрушения.

В любом случае данная цель характеризует собой не более чем один аспект той разносторонней деятельности, которая выступает содержа -нием первой, рассматриваемой нами сейчас группы функций социаль­ного управления. Главное в ней все же — обеспечение лучших, все более благоприятных условий жизни, возможностей удовлетворения социальных потребностей для всех граждан, членов общества.

В этой связи первой в рассматриваемой группе функций социаль­ного управления следует назвать функцию обеспечения условий бе­зопасности граждан. Начнем с нее и потому, что в ней особенно ярко проявляется ориентированный на всех граждан характер социального ■ управления, и потому, что исторически она появилась у государства ; раньше других, когда еще было очень далеко до всякой постановки | социальных проблем. История не подтверждает насаждавшееся у нас догматическое представление, что государство прежде всего было и остается орудием господствующего класса для подавления его клас­совых противников Да, такая функция присуща государству в той или иной степени, иногда приобретая большую значимость, а иногда и ; снижаясь почти до нуля Но первое, ради чего возникло на заре циви -| лизации государство и что до сих пор является его главнейшей зада­чей, — обеспечение порядка в обществе и безопасности граждан, без чего действительно шла бы "война всех против всех", что проявляется, как в прошлом, так и сейчас в каждом случае, как только ослабевает власть и управление в обществе.

I Государство является, несомненно, наиболее мощным инструмен -|= том, обеспечивающим безопасность членов общества. Но эту дея -

-----------------------------109-----------------------------

?

тельность в какой—то мере и в определенных формах выполняют и некоторые институты гражданского общества и даже церковь и школа, поскольку они отвращают людей от зла, способствуют формированию у них высоких моральных качеств и законопослушания.

Многогранная и сложная деятельность государства и других со -циальных институтов по предотвращению и пресечению посягательств на жизнь, здоровье, честь, собственность граждан, а также на осно­вы общественного правопорядка отнюдь не может в целом рассмат­риваться как составная часть функционирования системы управле­ния. Такое представление было бы непозволительным упрощенче­ством. Но в этой деятельности имеются различные управленческие аспекты. Конечно, проводимые полицией (милицией) действия по розыску преступников и разоружению преступных организаций, уси­ление патрулирования на улицах и в общественных местах и т.п. — все это не управленческая, а совсем иная по своей сути деятель­ность. Но когда руководящие правоохранительные органы или мест­ная власть осуществляют меры по улучшению организации работы тех, кто призван охранять порядок на улицах и разыскивать преступ -ников; когда осуществляются такие организационные меры, что пре­ступникам оказывается невозможно избежать правосудия и наказа — НИЯ|\_\_такая организационная деятельность является уже управлен­ческой. А поскольку она не просто ведет к изменениям в работе правоохранительных органов, а обеспечивает через эти изменения совершенствование условий жизни населения, касающихся его безо — пасности, такая организационная деятельность входит в систему уп -равления социальными процессами.

Вплотную к рассмотренной примыкает такая функция социально — го управления, как создание и упрочение условий, гарантирующих права и свободы граждан.

Нарушения прав и свобод граждан в передовых демократических государствах не так часто, но тем не менее бывают, так что поддер -жание и совершенствование условий, обеспечивающих их защиту, остается одной из задач системы социального управления. И уж ко­нечно, в полной мере эта задача стоит в государствах, еще только встающих на путь демократии и становления открытого общества, особенно переходящих на этот путь из условий тоталитарного строя, при котором вообще не могла идти речь о гарантиях прав и свобод человека. Создание и совершенствование обеспечивающих их усло­вий становится здесь одной из самых главных функций социального

управления.

Очень важное значение для людей имеют материальные условия их жизни. Для обеспечения своих жизненных потребностей человек

\_\_\_\_\_\_.------------------110-------------------------------

должен иметь источник средств существования (для одних это — рабочее место в системе наемного труда, для других — собственное дело, для третьих — социальное вспомоществование) и возможность получать доход, хотя бы элементарно достаточный для жизни, а в идеале — обеспечивающий достойную жизнь и перспективы последова­тельного роста. Поэтому среди процессов развития системы условий жизни следует обращать большое внимание на эту составную часть названной системы. И среди рассматриваемой группы функций со -циального управления громадное значение принадлежит функции помощи людям в обеспечении источниками средств к существова­нию и создании благоприятных возможностей для повышения их доходов. Применительно к работникам наемного труда это означает обеспечение возможно более полной рациональной занятости и ро­ста заработной платы на основе повышения эффективности труда. Хотя деятельность в этой области основывается на использовании, главным образом, экономических и отчасти технических рычагов, по своим целям она относится, несомненно, к области социального уп — равления; последнее очень тесно переплетается здесь с управлением экономическим. Применительно к нетрудоспособным названная фун­кция заключается в создании эффективной системы социальной по-i мощи и поддержки. По отношению к предпринимателям и мелким | частным собственникам эта функция проявляется в создании доста-; точно благоприятных и стабильных правовых и финансовых условий ! их деятельности.

| К системе условий жизни людей относится, далее, экономическая , среда их производственной деятельности — тип собственности, на [ которой базируется предприятие, его место в общей системе отноше-j ний собственности и изменения в этой среде. В процессе перехода к j рыночной системе происходят существенные изменения в этой обла -| ста, в частности, связанные с приватизацией государственных пред-F приятии. Этот процесс сильно затрагивает интересы трудящихся. В | такой ситуации социальное управление непременно должно оказы­вать воздействие на названный процесс в соответствии со своими специфическими критериями и целями. Поэтому в качестве самосто­ятельной — применительно к условиям становления рыночной эко­номики — должна быть выделена функция обеспечения интересов работников при проведении приватизации предприятий.

Остальные функции этой группы можно просто перечислить, так как суть процессов изменения тех компонентов системы жизненных условий людей, на которые оказывается воздействие, в особых ком­ментариях не нуждается:

■ охрана труда, его облегчение и улучшение его условий;

:---------------------------------------111-------------------------------------

p-t

■ обеспечение охраны здоровья граждан;

■ обеспечение оптимальной адаптации людей к меняющейся со — циальной обстановке;

■ улучшение материально—бытовых условий жизни членов обще — ства, развитие социально — бытовой инфраструктуры;

■ создание и совершенствование условий участия граждан в уп — равлении делами общества, государства, производства.

Если рассмотренная группа социальных процессов включает в себя изменения во внешних условиях жизнедеятельности людей, то вторая группа охватывает процессы изменений в самом содержании этой жизнедеятельности, т.е. в образе жизни людей, а также в их социальных качествах. Соответственно могут быть вычленены функ­ции социального управления, суть которых есть воздействие на упо — мянутые процессы. Можно просто перечислить эти функции, по­скольку их содержание достаточно ясно. Соответственно нетрудно понять и суть социальных процессов, выступающих объектом их воз — действия. К данной группе относятся следующие функции:

• обеспечение роста образовательного и культурного уровня людей;

• организация институциональной деятельности, формирующей общественные нравы (сюда относятся, например, упоминавшиеся выше воздействия на СМИ);

• помощь людям в адаптации к меняющимся социально-эко­номическим условиям;

• обеспечение дисциплины и правопорядка;

• развитие трудовой, социально—политической, производственно — творческой и других видов общественной активности;

• формирование у людей восприимчивости к инновациям, раз — витие их инновационной готовности, инновационных ориентации.

Третья группа функций социального управления охватывает це — ленаправленные воздействия на течение упомянутых выше процес — сов формирования, функционирования и развития социальных сие — тем (общностей, организаций) как целостных образований, изменений их социальной организации и структуры. Конечно, крупные соци­альные общности — классы, нации и др. — возникают и развива­ются в основном в результате естественного хода развития обще­ственных процессов. Но в чем—то и такие социальные системы могут испытывать на себе управленческие воздействия в ходе своего фор — мирования и развития. Например, при всем " естественно-истори­ческом " характере процесса становления и развития предпринима — тельского слоя в странах, свернувших с пути государственного со — циализма, этот процесс протекает под явным или скрытым управлен — ческим воздействием со стороны государственных и общественных

\_--------------------------112--------------------------------

структур. Политические и общественные организации и движения тоже обычно возникают и развиваются благодаря организационно-управленческой деятельности каких-то уже существующих струк­тур или первоначально возникающих инициативных групп. Можно привести и другие типичные примеры, касающиеся более или менее крупных социальных систем.

Но наиболее четко, рельефно функции социального управления данной группы можно раскрыть применительно к небольшим социальным системам, образование и функционирование которых являются явны­ми результатами сознательного целенаправленного воздействия. Возьмем, к примеру, такую социальную систему как трудовой коллек­тив Предметом социального управления (регулирования) выступает здесь прежде всего уже сам довольно сложный процесс превращения совокупности людей в коллектив как некую целостность, придание ему организованности и т.д., а затем и многообразные процессы его фун­кционирования и развития, но не как производительной силы, не как субъекта производственных отношений или арены столкновения при­верженцев разных политических сил, а именно как социальной — в собственном, узком значении этого слова — системы. Говоря более конкретно, можно назвать следующие процессы, характеризующие ста -новление и развитие этой социальной системы и, соответственно — функции социального управления в ее рамках.

а) Формирование и пополнение кадрового состава, подбор и рас­становка кадров. Решение задач, связанных с развитием этого про­цесса, относится — и даже в первую очередь — к области производ­ственно - экономического управления подобрать работников нужных профессий и квалификации, расставить их в соответствии с техно­логической цепочкой, обеспечить экономически эффективную коо­перацию труда и т.д. Социальное же управление направлено, в час -тности, на то, чтобы обеспечить социально - психологическую совме -стимость членов коллектива, совместимость особенностей данного коллектива и личностных черт вновь принимаемых работников. На­пример, включение человека недисциплинированного и отличающе­гося другими чертами дурной репутации в малую группу (первичный коллектив) с высоким уровнем социальной и нравственной зрелости может пойти на пользу этому человеку, не причиняя ущерба коллек­тиву, а если уровень зрелости самого коллектива низок, его пополне­ние такими людьми еще больше ухудшит обстановку. Имеется и еще ряд собственно социальных аспектов в развитии рассматриваемого процесса, чем и определяется соответствующая функция именно со­циального управления им.

Особенно большое значение социальные аспекты имеют в уп­равлении процессом подбора и расстановки кадров руководителей

------------------------------113—-------------------------

разного ранга. Потому что применительно к этой категории работ­ников важны не только требования и критерии технико — экономи — ческого характера (что относится к сфере производственно — эконо — мического управления), но, в первую очередь, социальные и социаль­но — психологические требования.

б) формирование и развитие социальной организации коллекти­ва. Это — процесс, в ходе которого совокупность людей превращает­ся именно в социальную систему, а затем повышается или, наоборот, снижается уровень социальной зрелости коллектива, уровень его сплоченности и социальной стабильности. Направленность и интен — сивность данного процесса (повышается или снижается организо­ванность, зрелость, сплоченность коллектива, быстро или медленно это происходит и т.д.) решающим образом зависит от целенаправлен — ного воздействия на него, что и составляет содержание соответству­ющей функции социального управления.

в) Развитие социальной структуры коллектива, т.е. совершен­ствование социального облика входящих в него групп и взаимоотно — шений между ними. Социально—профессиональная структура коллек­тива во многом довольно жестко задается производственными и эко — номическими условиями: типом собственности, отраслевыми и технологическими особенностями, характером материально—производ­ственной базы. Но в чем—то уже внешние характеристики отдельных социальных групп зависят от целенаправленного воздействия, т.е. от социального управления. Так, различия между ними проявляются в неодинаковом характере труда и профессионально — квалификацией — ном уровне разных социально — профессиональных групп; на внесе — ние прогрессивных изменений в этих характеристиках и может быть направлено социальное управление.

Социальное управление может обеспечивать прогрессивные из — менения и в других подсистемах социальной структуры коллектива. Так, применительно к социально — демографической структуре при выявлении тенденций "постарения" коллектива или какого—то его под— разделения необходимо решать задачи пополнения персонала моло — дыми кадрами и вообще проводить линию на оптимальное сочетание молодых и опытных кадров.

г) Создание, развитие и изменения в содержании деятельности социальных институтов, необходимых для функционирования кол­лектива. Существование и важнейшие организационно — функциональ— ные черты основных институтов, присущих трудовому коллективу — администрации, профсоюзной организации, совета предприятия или совета акционеров, — предопределяются уже действующими пра­вовыми нормами, организационно—техническими нормативами и ело —

жившейся практикой. Хотя, конечно, определенные возможности при­нимать нестандартные управленческие решения, остаются и в этих рамках. Но что здесь более важно для социального управления — это возможность создания разного рода общественных структур, не предусмотренных какими-либо жесткими правилами (например, "кружков качества"), а самое главное — решение проблем совершен­ствования деятельности всех функционирующих в коллективе инсти­тутов в соответствии с критериями и требованиями социальной эф­фективности.

Рассмотренные на примере такой социальной системы, как тру­довой коллектив, социальные процессы, относимые нами к третьей группе, и соответствующие им функции управления в других соци­альных системах — в коллективах иных видов, в территориальных общностях, в общественных и политических организациях, в макросо-циальных системах — имеют свои особенности, но в то же время в развитии всех социальных систем, рассматриваемых в виде целост­ных образований, много общего.

Перечисленные управленческие функции всех трех групп осуще -ствляются в той или иной степени в любом обществе. Конечно, в общественных системах разных видов деятельность по социальному управлению имеет несколько различный характер, специфика той или иной системы накладывает свой отпечаток. Но в любом случае деятельность по осуществлению всех перечисленных функций, по преследуемым целям и по последствиям, вызываемым в объекте воз­действия, представляет собой важную составную часть социального управления.

§ 2. Изменения в функционировании социального управления в условиях переходного периода

Переход России, к системе свободной, рыночной экономики и ли -беральной демократии, вносит существенные изменения в условия и образ жизни людей, в характер социального взаимодействия и соци­альных отношений. Соответственно происходят изменения в задачах и содержании социального управления.

Некоторые его функции отпадают или их значение снижается, поле действия сужается. Например, если в условиях государствен­ного социализма с его неизбежными дефицитами, в частности, по­требительских товаров, большое значение приобретала такая функ­ция социального управления, как налаживание снабжения населения

115

1) I'll

fi

этими товарами, в том числе в трудовых коллективах, то в нормально функционирующей экономике соответствующие задачи решаются са­мими рыночными механизмами. Так что названная функция соци — ального управления просто отпадает, перестает существовать. Сни­жается значение или, может быть, точнее сказать, сужается сфера проявления такой функции, как развитие социально—бытовой инф­раструктуры. В первую очередь это касается жилья, которое в ос­новной массе теперь не раздается, а продается и покупается.

С другой стороны, наоборот, значение некоторых функций соци — ального управления возрастает и даже возникают некоторые новые функции.

В первую очередь возрастает значение функции оказания помощи членам общества в обеспечении их источниками существования. Осо — бенно на начальных этапах становления новой общественной систе — мы, когда снижается жизненный уровень весьма значительных масс, как показывает опыт не только России, но буквально всех стран, переходящих к этой системе. В России до сих пор соответствующей деятельности в сфере социального управления уделяется явно недо — статочно внимания.

Многие, для кого источником средств к существованию является продажа своей рабочей силы, оказываются без работы. Величина заработной платы и пенсий у миллионов граждан не обеспечивает даже прожиточного минимума. Добавим к этому еще широко распро — странившиеся задержки с выплатой зарплаты и пенсий, и станет ясно, насколько неблагополучно обстоят дела с источником получе­ния средств к существованию у большой части населения Понятно, что именно на решение этих проблем должно быть направлено вни — мание в первую очередь.

В их решении социальное управление сплетается с экономичес — ким и с экономической деятельностью в целом; однако то, что во всей этой комбинированной деятельности преобладает социальный смысл, вряд ли может быть оспорено. Необходимо проведение боль — шой организационно—управленческой деятельности по налаживанию общественных работ для безработных, а самое главное — по созда — нию новых рабочих мест на основе крупных структурных изменений в народном хозяйстве. Конечно, для этого нужны большие финансо­вые средства. И решающее значение как для расширения возмож — ностей трудоустройства, так и роста заработной платы, имеет оздо — ровление общественного производства, его подъем, что зависит далеко не в первую очередь от факторов управления. Но все же немалую роль может сыграть и совершенствование организационно—управ­ленческой деятельности, проникнутой социальной направленностью.

116

Эффективное использование управленческих рычагов может обес -печить более разумное использование как внешних займов, так и собственных бюджетных средств государства в целях решения на­званных социальных задач, являющихся сегодня наиболее острыми, и создать благоприятные условия для инвесторов — опять же во имя этих целей, чтобы возникали рабочие места и совершенствовалось производство, на базе чего могут расти заработки трудящихся. Чисто организационно-управленческим путем может быть оказана помощь в трудоустройстве некоторым особо нуждающимся в такой помощи категориям населения Например, посредством организационно-уп­равленческих мер на предприятиях всех форм собственности вво­дится квота для приема на работу выпускников школ и училищ, а также инвалидов с предоставлением предприятиям, выполняющим эти требования, налоговых послаблений с целью компенсировать воз -можные потери. Именно приведением в действие рычагов государ­ственного управления могут быть в значительной мере преодолены задержки с выплатой зарплаты, что является сегодня, очевидно, са­мой главной и взрывоопасной проблемой и не может иметь никаких оправданий.

Серьезного организационного совершенствования требует система пенсионного обеспечения. Управление этим делом поставлено, как нам кажется, из рук вон плохо. Заслуживают внимания предложения о введении т.н. накопительной системы, об объединении в одних руках функций сбора средств для пенсий и их начисления и выплат, осуще­ствлении других мер организационно-управленческого характера по совершенствованию системы пенсионного обеспечения.

В современных условиях главной целью функции помощи граж­данам в обеспечении источниками средств к существованию, должно быть преодоление бедности. Не менее четверти населения России живет сейчас ниже черты бедности. Около трети семей потребляет менее двух килограммов мясных продуктов в месяц на члена семьи. Многие живут в состоянии постоянного недоедания. Чтобы выйти из такого тяжелейшего состояния, одним нужно помочь иметь работу и необходимый для достойной жизни заработок, а другим просто по -мочь в достаточной мере из общественных богатств, из государствен -ных средств. Да, государство, к сожалению, не располагает достаточ-ными средствами. Но имеющиеся можно и нужно использовать бо -лее разумно, резко сократив расходы государства на собственные нужды и вообще на все, что не вызывается необходимостью, чтобы сегодня можно было усилить социальную помощь и поддержку нуждаю­щимся людям. Наше государство непозволительно расточительно. Размеры государственного потребления составляют 26—28% ВВП, в то

------------------------------- 117-----------------------------

время как в богатых США — 17%, в Японии — 10%, в подавляющем большинстве стран с соответствующим России уровнем экономи­ческого развития — менее 10% ВВП1. Резкое изменение положения дел в этой области — важнейшая задача социального управления России.

В современный переходный период требуется усиление внимания и к другим управленческим функциям, касающимся совершенство — вания условий жизни членов общества. Потому что многие элементы системы этих условий переживают упадок, перестают должным об — разом выполнять свое предназначение, а то и вообще деградируют Переход к новым формам управления ими нередко ведет к ухудше — нию их функционирования

Так, верное в принципе усиление начал самоокупаемости в здра­воохранении, переход к страховой системе во — многом оборачивается ухудшением и без того далеко не блестящего медицинского обслужи­вания подавляющего большинства населения Страховая система в ее нынешней форме функционирует явно неудовлетворительно, а соответствующий социальный фонд стал кормушкой для чиновников Можно сказать в целом, что существенно изменившаяся система уп — равления медицинской помощью населению нуждается в весьма зна — чительном совершенствовании.

И в финансовом и в организационном планах требуется усовер — шенствовать, а во — многом просто наладить управление многими эле — ментами социальной инфраструктуры — как находящимися на гос — бюджетном финансировании и оказывающимися сейчас без контро — ля и поддержки, так и созданными в прошлом предприятиями (Дома культуры, пионерлагеря и др.) и от которых они стали избавляться с переходом к рыночной системе.

В условиях становления рыночной экономики и либеральной де — мократии усиливается значимость и некоторых функций социально — го управления, относящихся по приведенной выше классификации к другим их группам, в частности к группе, охватывающей воздей­ствия на социальные качества людей и их образ жизни.

Прежде всего резко возрастает значимость такой функции соци — ального управления, как обеспечение оптимальной адаптации людей к меняющейся обстановке. При переходе от государственного социа­лизма к либеральной рыночной системе происходит чрезвычайно силь­ное изменение жизненных условий на всех уровнях организации со — циума. И большая часть членов общества не может к этому прис —

См. Финансовые известия. 27.06 96.

118

пособиться, что порождает весьма тяжелые последствия. Общество и его структуры, занимающиеся социальным управлением, должны помочь людям. Что - то в этом отношении сегодня делается в России, напри -мер, помощь тем, кто вознамерился заняться малым бизнесом Но этого очень мало, соответствующая функция еще не заняла должного места в новых условиях

Значительно усиливается при переходе к новому строю обще­ственная потребность в осуществлении такой функции, как развитие инновационной готовности людей Это проявляется уже в сфере про -изводственной деятельности В условиях государственного социализ­ма в силу отсутствия рыночной конкуренции между предприятиями и между работниками названное социальное качество людей боль-' шого значения не имело Хотя о значимости новаторства и внедре­нии разных новшеств на производстве говорилось очень много, дело в основном такими разговорами и ограничивалось Реальной заинте -ресованности в инновациях почти ни у кого не было, поскольку ре­альные общественные условия ее не порождали; не случайно невос -требованной оказывалась основная масса изобретений и рационали -заторских предложений. Так как глубинная общесоциальная потреб­ность в инновациях имеется всегда и не исчезала и в нашем недале -ком прошлом (просто эта общественная потребность в силу обще -ственных условий не превращалась в осознанную потребность от­дельных личностей), органы, занимавшиеся социальным управлени­ем, прилагали определенные усилия к формированию у людей интереса к инновационной деятельности Так что названная управленческая функция присутствовала в общем комплексе соответствующей дея — тельности, но занимала не очень заметное место Даже в производ­ственной сфере. Что касается инноваций в организации общественной жизни за пределами производства, для них социальные условия и идеологическая атмосфера создавали еще более узкие, ограниченные возможности, что сказывалось на значимости соответствующей со -циально—управленческой деятельности.

Рыночные условия создают несравненно большую потребность в проявлении людьми инновационных ориентации, прежде всего в производственной сфере. А поскольку формирование рыночной эко­номики при благоприятном течении событий, при развитии откры­того общества связано с утверждением и развитием либеральной демократии, резко возрастает общественная потребность в социальных инновациях и за пределами производства, во всех сферах обществен­ной жизни. Поэтому требуется, чтобы разного рода общественные структуры, играющие ту или иную роль в социальном управлении, прилагали возрастающие усилия к развитию у членов общества упо -

--------------------------------119—----------------------------

. 'I

мянутого социального качества. Это и означает усиление значимо — сти соответствующей функции социального управления.

К сожалению, в сегодняшней российской действительности (кстати, как и в других постсоветских государствах) не видно, чтобы обще — ственные и политические структуры прилагали большие усилия в этой области. Это можно, видимо, объяснить тем, что в общественной жизни чрезмерная роль оказалась отведена бюрократии, которая по своей природе чужда задачам развития инициативы и активности масс, в частности, их инновационных ориентации. Не сформирова — лись необходимые для этого условия и в сфере производства, нахо — дящегося пока в тяжелом, кризисном состоянии. Следовательно, пока усиление значимости рассматриваемой функции ц системе социаль — ного управления может рассматриваться лишь как задача, стоящая перед новой общественной системой.

Примерно то же самое можно сказать и о функции развития об — щественной активности людей. Значимость ее в условиях свободно­го, открытого общества, несомненно, возрастает по сравнению с ус — ловиями государственного социализма, где поле для развития этой активности было очень узким и она не столько развивалась власть имущими, сколько вводилась в "определенные рамки", за пределами которых ограничивалась или даже пресекалась. В постсоциалисти — ческих условиях произошел буквально всплеск активности масс, осо — бенно политической. Но этот стихийный всплеск не всегда и не во всем принял характер, полезный для общественного прогресса, а вскоре вообще произошел его спад. Интересы общества требуют це — ленаправленно развивать активность людей, т.е. привлекать все бо — лее широкие массы к участию в решении тех задач, которыми занято общество, претерпевающее процесс радикального преобразования.

Подобным же образом дело обстоит и с рядом других функций социального управления.

В третьей группе, явно требует усиления внимания к себе функ — ция совершенствования содержания деятельности социальных орга — низаций. Ликвидация прежней административно — командной систе — мы, первые же попытки опереться на новые, демократические мето — ды руководства привели к тому, что многие необходимые для жизни общества организации, институциональные образования, перестав бо — яться былого кнута, партийного наказания и т.д., стали просто плохо работать, не выполнять своих прямых обязанностей. Думается, сейчас одна из самых главных задач заключается в том, чтобы, отбросив лож — ные представления о том, будто бы демократия не совместима с силь­ным управлением, найти эффективные средства и методы, обеспечи — вающие должное выполнение различными институциональными об —

120

разованиями своих общественных обязанностей и функций, наладить строгий контроль за их деятельностью.

Необходимой предпосылкой успешного решения этой задачи яв­лялось бы введение в практику руководства организационными сие -темами регулярного анализа содержания их деятельности. Подобно тому, как в нормально функционирующей рыночной экономике не­обходим периодический аудиторский анализ финансово - коммерчес -кой деятельности хозяйственных организаций, требуется такой же регулярный анализ любых организационных систем под углом зре­ния соответствия содержания их деятельности их социальному пред­назначению, определяемому законами, другими нормативными акта­ми, а также принципами демократического, социально ориентиро­ванного открытого общества.

В такой аналитической деятельности, на которую должны опи­раться социально-управленческие решения по совершенствованию работы институциональных систем, важнейшим инструментом мо­жет выступать метод структурно - функционального анализа (наряду с более распространенными в прикладной социологии методами сбора информации). Он предполагает сопоставление структуры социально значимых функциональных обязанностей организации при макси­мально высоком уровне реализации ее предназначения, со структу­рой реально осуществляемых ею действий. Такое сопоставление по­зволяет выявить слабые места, недоработки в деятельности органи­зации, на базе чего и могут разрабатываться и осуществляться меры по ее совершенствованию.

В новых условиях можно видеть и некоторые изменения в содер­жании функции руководства организационными системами Одни организационные системы как специфические для прежнего строя отпадают, как это случилось со всей системой органов коммунисти­ческой партии в их прежнем обличий "руководящих и направляю­щих", с институтами цензуры и др. С другой стороны, напротив, общество создает новые системы и структуры, соответствующие его нынешним потребностям, и их создание и функционирование стано­вится предметом социального регулирования. Так, например, созда­ются различные организации предпринимателей. Кое-где в этой области уже образуются прочно организованные системы, например, межрайонные и городские торгово - промышленные палаты, объеди -няющие силы предпринимателей, которым переданы полномочия ме­стных администраций по развитию бизнеса в регионе.

Можно отметить и некоторые изменения в содержании функции совершенствования социальной структуры организационных систем, имея в виду организации производственного характера. В прошлом

------------------------------------ 121------------.----------------------

(I

смысл этой функции в соответствии с марксистской концепцией представлялся в виде направленности на преодоление социальных различий между умственным и физическим трудом. Видимо, теперь требуется существенный пересмотр этой идеи "преодоления" как цели социальной политики и социального управления, в которой, конечно же, немало утопического. Но это не значит, что всё в этой области должно быть отброшено. Последовательное повышение профессио — нально—квалификационного уровня самых разных категорий работ­ников является вполне решаемой задачей и потому может ставиться и решаться в ходе социального управления коллективом, что, безус — ловно, означает совершенствование его социальной (социально — про — фессиональной) структуры.

Характер и развитие социальной структуры любой общности нахо­дит свое выражение не только в статистических показателях числен — ности и долей разных групп в ее составе, что в прошлом практически только и анализировалось в работах наших обществоведов по пробле — мам социальной структуры. Еще важнее — в чем заключаются и как соотносятся между собой интересы разных социальных групп. Отка­зываясь от постановки утопических целей достижения "полного соци — ально—политического единства" и т.д., в практике социального управ­ления вполне возможно и нужно ставить и решать задачи учета и возможной гармонизации интересов разных групп в различных соци­альных общностях, выявляя содержание этих интересов.

Для некоторых функций социального управления рыночная эко­номическая система в сочетании с демократическим социально-по­литическим устройством, создает более благоприятные возможности для реализации по сравнению с предшествующими общественными условиями. Это можно сказать, например, о функции охраны прав граждан. Известно, насколько плохо обстояло дело в этой области в тоталитарном обществе. В настоящее время возможности для нару­шения прав граждан отнюдь не исключаются; таких "идеальных" общественных условий, видимо, не будет никогда. Но создаются не — сравненно более благоприятные и политические условия, позволяю — щие бороться с такими нарушениями, защищать права граждан. Та — ких помех для правозащитной деятельности, которые были в прошлом, теперь уже нет. Но этого мало; на защиту прав должны встать госу­дарство и другие сильные общественные структуры. Функция ох­раны прав граждан должна стать одной из самых главных для них. Пока этого еще не произошло. Достаточно вспомнить, например, как плохо охраняются права фермеров. Массовыми являются факты на — рушения прав людей со стороны многочисленного чиновничества. Перечень таких негативных проявлений можно продолжить. Значит,

122

если новые экономические и социально-политические условия со­здают более благоприятные возможности для реализации рассмат­риваемой функции социального управления, это отнюдь не значит, что в действительности она осуществляется должным образом. Нужно еще приложить усилия со стороны гражданского общества и про­грессивных политических сил, чтобы заставить государство и другие призванные заниматься этим институты максимально эффективно осуществлять функцию охраны прав граждан. Главную задачу в этой области можно выразить следующим образом: так же как гражданам, т.н. рядовым членам общества в условиях открытого, демократичес­кого общества должна быть обеспечена максимальная (в рамках принципиально возможного) свобода, с той же силой под жесточай­ший контроль должно быть поставлено чиновничество, что является, пожалуй, важнейшим в осуществлении рассматриваемой функции социального управления. Теперь нет никаких политических и идео­логических препонов к тому, чтобы во весь голос говорить о реаль­ных проблемах, требующих усиления защиты прав и интересов лю­дей. Нужно только, чтобы на практике органы, которые призваны этим заниматься, усиливали и совершенствовали свою деятельность. Если для выполнения одних функций социального управления при переходе к открытому демократическому обществу создаются более благоприятные условия, то, наоборот, осуществление некоторых функ­ций социального управления в условиях новой общественной системы оказывается затруднено по сравнению с условиями, существовавши­ми в системе государственного социализма. Это можно сказать, на­пример, о функции охраны труда, его облегчения и улучшения его условий. Когда все предприятия были государственными, легче было и заставить руководителей этих предприятий заниматься соответству­ющей деятельностью и наладить контроль в данной области. В новых же условиях сами такие возможности стали менее благоприятными: руководство предприятий, оказавшихся вне прямого государственного управления, зачастую проявляет большую заинтересованность "эконо­мить" средства, которые следовало бы использовать на охрану труда, его облегчение и улучшение его условий, и большую изворотливость для реализации этой своей заинтересованности. Однако из всего этого можно сделать только один практический вывод: государству и дру­гим институтам, призванным осуществлять соответствующую функ­цию социального управления (это особенно относится к профсоюзам), нужно прилагать гораздо большие усилия, чтобы преодолеть отме­ченное противодействие и побуждать — используя те или иные ры­чаги — руководителей предприятий создавать все более благоприят­ные условия трудовой деятельности работников.

----------------------------123—------------------------

1

I

11 1

Итак, переход к свободной рыночной экономике и открытой де — мократической общественной системе требует усиления социального управления по всем направлениям, по всем функциям, составляю­щим содержание соответствующей деятельности. Даже если в новой общественной системе для выполнения каких—то функций складыва­ются менее благоприятные условия, возникают дополнительные труд­ности, сложности, то должны лишь умножаться усилия всех связан — ных с этим субъектов социального управления, чтобы они должным образом выполняли стоящие перед ними в этой области задачи. Со — циальное управление должно усиливаться, потому что открытое об — щество, базирующееся на свободной экономике, может и должно быть социально ориентированным, чтобы в полной мере реализовать свои преимущества.

Вопросы для самопроверки

1. Что представляют собой конкретные функции управления и как они соотносятся с процессами и явлениями, выступающими объек­тами управленческих воздействий?

2. Дайте перечень и характеристику конкретных функций соци­альною управления по каждой из трех основных групп этих функций.

3. Какие изменения происходят с функциями социального управ­ления в условиях перехода к общественной системе, основанной на рыночной экономике и либеральной демократии?

Литература

1. Социальное управление трудовым коллективом. — М., 1987.

2. Секреты умелого руководителя / Сост. Липсиц И.В. — М., 1991.

3. Травин В В., Дятлов В.А. Основы кадрового менеджмента. — М., 1997.

4. Управление персоналом в условиях рыночной экономики / Под научн. Ред. проф. Р. Марра, д-ра Г.Шмидта. — М., 1997.

5. Шекшня С.В Управление персоналом современной организа­ции. Учебно — практическое пособие. — М., 1997.

124

Глава VII — Принципы социального управления

Слово принцип" происходит от латинского слова "ргтаршпГ.что означает начало, основа. Принципы - исходные, коренные положе­ния какой-либо теории, учения или науки. Таким образом, принципы управления можно представить как основополагающие идеи и пра­вила поведения руководителей по осуществлению управленческих функций; важнейшие требования, соблюдение которых обеспечивает эффективность управления. Как система важнейших положений принципы исторически складываются в процессе практики управ­ления в своего рода конвенции

В настоящее время в литературе еще нет четкой систематизации принципов управления, многое здесь дискуссионно. Существует не-сколько подходов к классификации принципов управления. Наибо­лее полное их толкование дается Г. Кунцем и С. О'Доннелом в книге Принципы управления: анализ управленческих функций", шестое издание которой переведено в 1981 г. на русский язык под названи­ем: Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций Авторы рассматривают десять принципов планирования; пятнадцать - организации; десять - мотивации и четырнадцать — контроля. Однако эти принципы требуют переосмысления сквозь при -зму синергетики и других мало известных в недавнем прошлых наук

Принципы управления можно разделить на общие, организацион­но-технологические и частные. Все они взаимосвязаны между собой и только целостное их применение обеспечивает успех в управлении

Принципы развиваются, совершенствуются, конкретизируются. Вся система принципов никогда не может быть завершена, напротив, она всегда остается открытой для дополнений, изменений, основанных на все новом опыте, его анализе, осмыслении и обобщении. Так, по мере формирования рыночной экономики одни принципы управления ис­чезают (или сужается сфера их проявления). С другой стороны возни­кают новые принципы и расширяется сфера их проявления.

§ 1. Общие принципы

Общие принципы управления действуют прежде всего во всех ди­намичных системах- биологических, социальных и искусственно-тех­нологических. Это - стратегические нормы управления. Кроме того, есть общие принципы, которые присущи всем видам социальной уп -равленческой деятельности (экономическому, технологическому, поли-

125

тическому и духовному). Каждый из них лишь теоретически можно изложить отдельно. В реальной жизни все они тесно взаимосвязаны и дают максимальные результаты лишь в своей совокупности. Общие принципы социального управления Принцип социальной ориентации управления. В системе управ­ления проявляют свое действие три существенных фактора люди, финансы и техника. Согласно иерархии на первом месте стоят люди. Человеческий капитал ныне является краеугольным камнем конку­рентоспособности и эффективности. Поэтому взгляды управленцев в последние годы радикально изменились, и затраты на человека стали рассматриваться не как издержки, а как активы компании, которые надо грамотно использовать. Вообще в деятельности сегодняшнего менеджера преобладают социально-экономические и психологи­ческие методы управления над традиционными административны­ми. В этом смысле характерно высказывание крупного японского менеджера Акио Мориты: "Многие иностранцы, посещая нашу фир -му, удивляются, как мы, используя ту же технологию, то же оборудо­вание и то же сырье, что и в Европе и США, добиваемся более высо -кого уровня качества. Они не понимают, что качество дают не станки,

а люди"1.

Один из главных пороков прежней авторитарно - бюрократичес -кой системы, господствовавшей в России, заключался в том, что она не учитывала, да и не могла учесть растущей роли социальных фак­торов, не позволяла связать воедино процессы производственного и социального развития. Социальная направленность экономики ока­залась крайне слабой. Интересы номенклатуры фактически заняли доминирующее положение. Они выдавались за интересы государ­ства, общества в целом, нивелировали интересы различных соци­альных групп, коллективов, личности. В центре административных интересов было производство, а человек с его нуждами остался на втором плане. В рамках административно - бюрократической системы фактически отсутствовал необходимый для эффективного социально­го развития механизм представительства интересов различных со­циальных субъектов.

В настоящее время в России социальные факторы также нахо­дятся, мягко говоря, не в почете. Так, ни в одной программе (их было десять) вывода страны из кризиса не были в полной мере учтены социокультурные факторы. Именно в этом причина краха всех этих программ. Без учета социокультурных факторов, как показывает ми -

Морита Акио. История фирмы "Сони". - М., 1993.

126

ровая практика, чисто экономические меры не дают должного эф­фекта. Если и дальше в управлении будет недооценка социальных факторов, то это может привести к резкому обострению обществен­но-политической ситуации в стране и, в конечном итоге, к срыву проводимых реформ. В этой связи необходима серьезная корректи­ровка курса реформ в сторону его социальной ориентации

В Конституции РФ наше государство характеризуется как соци­альное, политика которого направлена на создание условий, обеспе­чивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (Ст 7) Это означает, что должна резко усилиться забота государства и всех социальных институтов об обеспечении прав и интересов граждан; должна функционировать эффективная система социальной защиты людей.

Принцип научной обоснованности. Его основное содержание зак­лючается в требовании, чтобы все управленческие действия осуще­ствлялись на базе применения научных методов и подходов. Прин­цип предполагает целенаправленное воздействие на систему в це­лом или на отдельные ее звенья на основе познания и использования объективных закономерностей в процессах обеспечения оптималь­ного функционирования всей системы.

В толковании действия объективных закономерностей встречают­ся две неверные точки зрения. Первая - субъективистская, когда объективные законы общества отождествляются с юридическими нормами. На практике это ведет к волюнтаризму, т.е. принятию ре­шений, основанных лишь на воле и желании отдельных руководите -лей без их научного обоснования. Вторая - это абсолютизация объек -тивных закономерностей и отождествление их со стихийностью Сторонники подобных взглядов считают, что поскольку закономерно -сти объективны, следовательно, они фатальны, действуют стихийно, и люди бессильны перед лицом этих закономерностей. Признание объективного характера закономерностей не имеет ничего общего с пассивностью в социальном управлении.

Достижения синергетики позволяет по - новому взглянуть на за -кономерное и случайное в развитии, понять, что случайность — не побочное, второстепенное, а, наоборот, вполне устойчивое, характер­ное свойство, условие существования и развития системы Случай оказывается не только формой проявления необходимости, не только явлением, причина которого якобы столь мала и затеряна среди других, а самостоятельным характерным свойством, условием, конструктив­ным элементом социальной жизни.

Ныне коренным образом меняется понимание необходимого (за­кономерного, детерминированного) и случайного в самих основах

--------------------------—127—------------------------

мироустройства. Возникает новое понимание случайности как са­мостоятельного фактора в развитии. Поэтому идея примата необхо — димого над случайным требует серьезного переосмысления.

Различаются, как известно, два вида случайного. Один — прояв — ляется в массовых явлениях, когда характеристики каждого явления неизвестны, непредсказуемы, но могут быть определены на основе теории вероятности. Второй — И. Пригожий назвал "гадальным слу­чаем". Он единичен, его возникновение непредсказуемо. О "гадаль­ных случаях" нельзя что—либо утверждать до тех пор, пока они не произошли. Это, например, катастрофы, стихийные бедствия, аварии и т.п. Этот тип случайного создает в жизни условия и возможности для развития событий в совершенно неожиданном, непредсказуемом направлении1.

Искусство социального управления заключается в умении исполь— зовать на практике объективные закономерности. Одновременно не — обходимо научиться управлять и случайными, которыми наполнена жизнь. Деятель, который умеет оценивать "гадальные случаи", обла­дает интуицией — весьма ценным качеством руководителя.

Принцип системности. В самом общем виде он может быть опре — делен как упорядочение системы. Управление призвано обеспечи­вать и совершенствовать структурное и функциональное единство системы, вскрывать и устранять препятствия на пути к цели, асси — милировать или нейтрализовать возмущающие воздействия как внут — ри системы, так и вне ее. В этом прежде всего проявляется принцип системности в социальном управлении. В деловой практике принцип системности означает всестороннюю проработку принимаемых ре — шений, анализ всех возможных вариантов их реализации, координа­цию усилий на различных направлениях. В социальных системах этот принцип предполагает тесную увязку решений, экономических, социально — политических и культурных проблем в процессе решения управленческих задач. Если упустить один из этих факторов, то про — блема не будет решена. К сожалению, на практике редко соблюла — ется это требование.

По характеру взаимоотношений системы и среды бывают закры­тые (замкнутые) и открытые системы. Для замкнутых социальных систем характерна их жесткая детерминированность и организация с устойчивостью, равновесностью и линейностью развития, что оп — ределяет и соответствующий директивный характер управления. От­крытые социальные системы предполагают обмен веществом, энер —

1 Пригожий И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. - М., 1986. С. 76.

128

гиеи и информацией с внешним миром в любой точке, стохастичес­кий характер процессов. Управление системой в этих условиях при­обретает качественно новый характер: поддержание равновесия и устойчивости в принципе неравновесных и неустойчивых систем ис -ключает возможность использования заранее известного единствен­ного варианта, а предлагает выработку оптимального на основе плю -ралистического подхода. Это означает, что жесткий, директивный характер социального управления возможен лишь как частный слу­чаи при проработке множества вариантов управленческих решений.

В отличие от законов природы, проявление которых носит абсо­лютный характер, общественные закономерности проявляются по правилам теории больших чисел, статистически пробиваются через множество случайностей и отклонений. Поэтому исторический про­цесс заранее не предопределен и не запрограммирован - он веро­ятностен. В частности, его вероятностная природа проявляется в мно­говариантности развития. Результаты социального управления носят в основном вероятностный характер, тянут за собой шлейф таких последствий, многие из которых совершенно неожиданны. При мно­говариантности проявления социальных закономерностей управле­нец напоминает собой путника на перекрестке многих дорог. Это обусловливает творческий характер самого процесса социального уп -равления. Ошибка в выборе направления развития в социальном управлении может привести к потере перспективы, отвлечению мощных общественных ресурсов на решение эфемерных задач

Принцип эффективности (оптимальности). Его суть в достиже­нии поставленной цели в возможно короткий срок и при меньших затратах материальных средств и человеческой энергии. Эффектив­ность управления обеспечивается различными методами и средства -ми. Важную роль играют социальные эксперименты, социологичес­кие исследования, они помогают раскрыть общественные процессы во всей их сложности и многообразии, дают управляющим органам достоверную информацию, позволяя оценить эффективность той или иной системы управления. Самым эффективным методом в конк­ретной ситуации является тот, который более всего соответствует дан -ной ситуации.

При решении той или иной управленческой задачи приходится иметь дело с множеством фактов, событий и т.д. Разумеется, необхо -димо принимать во внимание всю совокупность относящихся к рас -

' Стохастический (от гр. stochas,s - догадка) \_ единый, вероят. ньш, - неупорядоченный процесс, характер изменения которого во време­ни точно предсказать невозможно.

129

сматриваемому вопросу фактов. Однако из их совокупности необ­ходимо выделить решающие.

Принцип демократизма. Несостоятельность командно — админи — стративного метода состоит в том, что аппарат управления пытается навязать жесткую схему поведения элементам системы, обладающим вероятностным характером поведения. В ответ на команды "сверху" члены общества и нижние иерархические этажи управления выра — батывают контрстратегию, позволяющую не выполнять или извра — щать эти команды, дезинформировать руководство.

Демократическое управление дает возможность втянуть в актив — ную жизнь разнородные общественные структуры, охватывающие значительную часть членов общества, сопоставить их интересы, найти возможные общие подходы к решению проблем. Это обеспечивается наличием в системе широкого спектра прямых и обратных связей, пронизывающих ее не только по вертикали — в соответствии с иерар— хией подчинения, но и по горизонтали — на основе совместных ин — тересов. Все это делает демократию весьма эффективной управля — ющей системой. Очень многое здесь зависит от конструктивного сотрудничества государства и гражданского общества, от самого ак­тивного участия в социальном управлении всех институтов власти и гражданского общества.

Ныне, освобождаясь от оков тоталитарного режима, люди в России нередко впадают в другую крайность — вседозволенность не знаю­щую границ. Демократия — это не вседозволенность, а порядок, ос — нованный на самоконтроле общества, гражданской зрелости людей.

Принцип состязательности, конкуренции. Жизнеспособность системы зависит от того, в какой степени в ней развиты состяза — тельные начала. Роль конкуренции состоит в выявлении наиболее результативных, эффективных путей социально — экономического развития, что выражается в сравнении, отборе и превращении в об — щественное достояние лучших способов производства и хозяйство — вания. То состояние экономики, которое явилось одной из главных причин экономической реформы в нашей стране, в значительной мере объясняется неразвитостью целого пласта отношений конку­ренции в экономической системе, что привело к невиданному рас — цвету монополизма во всех сферах общества. Вся социальная си — стема органически не включала в себя начал жесткой конкуренции и ничто не грозило здесь "выбытием из игры", а поэтому необяза­тельно было двигаться с предельной выкладкой. Отсюда посте­пенно система перешла на "вялый бег", а затем и к застою. Но конкуренция имеет и негативные последствия. Поэтому следует развивать позитивные стороны конкуренции и ограничивать от —

---------------------—-------130--------------------------------

рицательные. Принцип конкурсное™ следует применять и для от­бора самих управленческих кадров.

Принцип стимулирования. Нельзя управлять общественными процессами, не научившись управлять мотивами человеческих по -ступков. Эту объективную потребность общественного развития от­ражает принцип рационального стимулирования. Наиболее общим выражением этого принципа является сочетание материальных и моральных стимулов повышения трудовой активности.

Главный противник материального стимула — это уравниловка. Разрушительно воздействуя и на экономику, и на мораль, она снижа­ет престиж добросовестного и творческого труда, ослабляет дисцип -лину, гасит интерес к повышению квалификации.

Принцип саморегулирования. В данном случае важное значение имеет применение принципа кибернетики — гомеостазиса, позволя -ющего противостоять воздействию извне и перестраиваться в целях самосохранения, саморазвития системы.

В истории человечества гомеостат как механизм саморегулирова -ния и выживания играет важную роль. Он лежит в основе многих фундаментальных общественных институтов, прежде всего механиз -ма рынка. Всепланетное становление рыночной экономики привело ко все расширяющемуся распространению самоорганизационных процессов в обществе.

В настоящее время формируется новая картина мира. Суть ее: переход от рассмотрения мира, как несовершенной системы, которую можно и нужно строить, перестраивать, улучшать, ускорять и т.д., к представлению о мире, как самоорганизующемся, саморегулирую­щемся организме. Поиск и учет самоорганизационных начал ста­новится чрезвычайно важным в управлении.

В этой связи необходимо уйти от упрощенного представления об управлении в чисто административном смысле, что характерно для менталитета тоталитарного общества, и рассматривать это понятие во всей его сложности, с учетом механизмов саморегулирования и саморазвития. И сам термин "управление" должен быть расширен и переосмыслен: не навязывание волевых решений "сверху", а опора на естественные процессы саморегулирования общества. Сохране­ние баланса регулирования и саморегулирования — вот главное в целостной системе социального управления.

§ 2. Организационно-технологические принципы

Существуют две стороны социального управления: социально-политическая и организационно-технологическая. Организацион-

------------------------------------131 —-------------------------------

но-технологическая-сторона управления это — преимущественно организационно - распорядительная, административно - исполнитель -екая деятельность. Эта сторона социального управления имеет свои принципы: разделения труда, иерархичности и обратной связи, опти­мального сочетания централизации и децентрализации.

Принцип разделения труда. Он означает, что вся деятельность по организации управления расчленяется на простейшие операции. Каждое звено этой организации имеет строго и формально (стандар -тно) отработанные обязанности.

Разработка системы стандартов, формальных правил вызвана не -обходимостью обеспечить единообразие в осуществлении каждого задания, независимо от числа лиц, занятых его выполнением. Четкие правила и инструкции определяют ответственность каждого члена фирмы в координации их деятельности. Строгое следование общим стандартам при решении специфических вопросов элиминирует воз­можные отклонения, вызываемые индивидуальными различиями.

Успех в социальном управлении обеспечивается прежде всего единством действия лиц, служб и организаций, участвующих в уп­равлении. При этом весьма важное значение имеет четкое определе -ние специфики места и роли этих лиц, служб и организаций, ясное распределение компетенций, функций и прав их в этом общем деле. Суть организационных вопросов состоит, как известно, в том, чтобы каждый имел для этого необходимые права и, неся в их пределах всю полноту ответственности, занимался своим делом. Каждый наделя­ется конкретными правами, несет ответственность за выполнение воз­ложенных на него задач.

Принцип иерархичности и обратной связи. Он заключается в со­здании многоступенчатой (скалярной) структуры управления, при ко­торой первичные звенья (нижний уровень) управляются своими же органами, находящимися под контролем органов руководства следу­ющего уровня. Те в свою очередь подчиняются и контролируются органами следующего уровня. Соответственно цели перед низшими звеньями ставятся более высоким по иерархии органом управления. Каждый служащий в административной иерархии отвечает перед вышестоящим лицом за решения и действия не только свои, но и всех подчиненных ему лиц. Для того, чтобы нести ответственность за работу последних, он должен иметь авторитет, власть над ними, право

давать приказания.

Постоянный контроль за деятельностью всех звеньев управления осуществляется на основе обратной связи. По сути, это сигналы, выражающие реакцию управляемого объекта на управляющее воз­действие. По каналам обратной связи информация о работе управля-

132

емой системы непрерывно поступает в управляющую систему, кото­рая имеет возможность корректировать ход управленческого про­цесса. Множество обратных связей внутри системы управления по­зволяет многократно дублировать информационные сигналы и ко­манды, затрудняя для бюрократических структур возможность скрыть или исказить эти сигналы в собственных интересах.

В условиях небывалого роста объемов информации, в том числе и, используемой в управлении, огромное значение приобретает интен­сификация информационных процессов: четкость и полнота сведе­ний, поступающих по каналу связи, своевременность получения ин -формации, ее непротиворечивость, надежность ее переработки, обеспечивающая обоснованность решений, быстрая передача "команд управления" низшим звеньям для использования. Автоматизация про­цессов управления с помощью электронно — вычислительной техники, способной с огромной скоростью производить сложнейшие расчеты, позволяет оптимизировать управление, решать задачи управления с меньшими затратами труда, времени и с наибольшей точностью. Со -временные ЭВМ и информационные системы освобождают человека от многих рутинных операций, связанных, например, с громоздски-ми расчетами, вычислениями, поисками нужных сведений в огром­ных массивах информации.

С точки зрения компьютеризации и информации наша страна намного отстает от развитых стран. Следует прежде всего серьезно поднять информационную культуру наших управленческих кадров.

Принцип оптимального сочетания централизации и децентрали­зации. Существует неразрывная взаимосвязь между децентрализмом и централизмом, что находит выражение в диалектическом сочета -нии административного и самоуправленческого начал в социальном управлении. Необоснованный крен в сторону централизма ограни­чивает инициативу, самодеятельность работников. Что касается дру­гой крайности, связанной с перекосом в сторону безбрежного демок­ратизма, то она способна породить анархические и другие отрица -тельные тенденции. В силу этих причин установление правильного соотношения между децентрализмом и централизмом является одной из основных проблем совершенствования социального управления.

Проблема сочетания централизации и децентрализации в управ — лении состоит в оптимальном распределении (делегировании) пол­номочий при принятии управленческих решений, то есть вышестоя­щее лицо должно делегировать ответственность за часть вопросов своим подчиненным.

Принцип сочетания централизации и децентрализации предпо -лагает необходимость умелого использования единоначалия и колле-

-------------------------------133—--------------------------

'lit'

гиальности в управлении. Сущность единоначалия состоит в том, что руководитель конкретного уровня управления пользуется правом еди­ноличного решения вопросов, входящих в его компетенцию. По сути это предоставление менеджеру организации широких полномочий, необходимых для выполнения возложенных на него функций управ — ления, реализации персональной ответственности. Единоначалие оз­начает, что каждый работник должен получать команды и распоря­жения только от одного должностного лица и отвечать только перед ним за выполненную работу.

Единоначалие оправдало себя на протяжении веков, так как спо­собствовало повышению ответственности за порученное дело, устра­няло дублирование в совместной работе и уменьшало число конф -ликтов в организации. Единоначалие с успехом применяется и в наши дни; следование ему является необходимым условием создания эф — фективной структуры управления организацией.

Коллегиальность предполагает выработку коллективного решения на основе мнений руководителей разного уровня, а также исполни — телей конкретных решений. Соблюдение разумного соотношения меж -ду единоначалием и коллегиальностью составляет одну из важней­ших задач социального управления, от правильности решения кото­рой во многом зависит его эффективность и действенность.

Таким образом, с одной стороны, обсуждение, дискуссии, коллеги­альность, с другой — установление строжайшей ответственности за исполнительские функции. Коллегиальность в работе предполагает личную ответственность каждого работника за порученное ему дело. Самостоятельность и свобода действий хозяйствующих субъектов неотделимы от их ответственности. Зависимость здесь линейная: чем больше предоставленная ему самостоятельность, тем большую он несет ответственность.

§ 3. Частные принципы

Сфера действия частных принципов весьма ограничена, локальна. Например, существуют принципы социального партнерства, госу­дарственной службы, принципы управления кадрами, принципы мо -

рали и т.д.

Принципы социального партнерства:

• трехсторонность на основе трипартизма — представительства правительства, профсоюзов и предпринимателей;

• равенство сторон на переговорах и недопустимость ущемле­ния законных прав трудящихся и предпринимателей;

134

• приоритетность примирительных методов и процедур в пере -говорах;

• каждый последующий уровень коллективных соглашений (до -говоров) не может ухудшать условий договора более высокого уров -ня и должен отличаться от предыдущего большей выгодой для трудя -щихся;

• обязательность исполнения договоренностей;

• доверие и доверительность в отношениях;

• регулярность проведения консультаций в ходе сотрудничества;

• ответственность за принятые обязательства.

В Положении "О федеральной государственной службе", утверж­денном в декабре 1993 г., перечислены основные принципы органи­зации и действия государственной службы. Это — законность; обя­зательность решений вышестоящих государственных органов и должностных лиц для нижестоящих, подконтрольность и подотчет­ность государственных органов и государственных служащих; вне-партийность государственной службы; равный доступ граждан к го­сударственной службе; ответственность государственных служащих за неисполнение своих должностных обязанностей; социальная за­щищенность государственных служащих; стабильность государствен­ной службы.

В американской корпорации ИБМ применяются такие принципы: пожизненный найм; широкое использование не прямого, а косвенного контроля за работниками, основанного главным образом на доверии; сочетание такого контроля с сильной корпоративной культурой; обес -печение возможности неспециализированной карьеры в пределах кор -порации, чему способствует сильная собственная образовательная си -стема; консенсуальное принятие решений (требование формального одобрения принимаемых решений большим числом работников); холи -стические отношения между нанимателями и нанимаемыми.

Дейл Карнеги разработал ряд принципов (правил) общения людей между собой. В их числе двенадцать принципов, "соблюдение кото­рых позволяет склонить людей к вашей точке зрения":

т единственный способ одержать верх в споре — это уклониться от него;

ш проявляйте уважение к мнению вашего собеседника, никогда не говорите человеку, что он не прав;

т если вы не правы, признайте это быстро и решительно;

т с самого начала придерживайтесь дружелюбного тона;

ш заставляйте собеседника сразу же ответить вам "да";

ш пусть большую часть времени говорит ваш собеседник;

ш пусть ваш собеседник считает, что данная мысль принадле­жит ему;

135

искренне старайтесь смотреть на вещи с точки зрения ваше-

го

^^^ сочуВственно к мыслям и желаниям других, т взывайте к более благородным мотивам, ш драматизируйте свои идеи, подавайте их эффективно; т бросайте вызов, задевайте за живое.

Девять принципов, "соблюдение которых позволяет действо­вав на Jgeu. не оскорбляя их и не вызывая у них чувства

начинайте с похвалы и искреннего признания достоинств со-

ш™азывайте на ошибки других не прямо, а косвенно;

ш сначала поговорите о собственных ошибках, а затем уже кри­тикуйте своего собеседника;

и задавайте собеседнику вопросы, вместо того, чтобы ему что-то приказывать,

т аайте людям спасти свои престиж, ^ \_

ш выражайте людям одобрение по поводу малейшей их удачи и отмечайте каждый их успех;

.будьте чистосердечны в своей оценке и щедры на похвалу,

ш создайте людям хорошую репутацию, которую они будут ста­раться оправдать,

■ прибегайте к поощрению,

■ создавайте впечатление, что ошибка, которую вы хотите ви-аеть исправленной, легко исправима,

ш делайте так, чтобы то, на что вы побуждаете людей, каза-

люди были рады сделать то, что вы пред-

лагаете

Вопросы для самопроверки

1. Проанализируйте принципы социального управления по различ-

НЬ12.°Шосн51ите' критерии выделения общих и организационно-тех­нологических принципов управления.

Литература

1. Истоки российского менеджмента. М., 1997.

2. Общая теория управления. М., 1994.

-----1 карнеш Д. Как завоевать друзей и оказывать влияние на людей. - М,

1991. - М. 122, 199, 229.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.----------------^136-----------------------------------

Глава VIII — Управление персоналом § 1. Система управления персоналом

Персонал (лат. personelis — личный) — это штатный (личный) состав работников предприятий и фирм. Социальная система пред­приятия разделяется на две основные подсистемы: управляющую и управляемую. Субъектом управления персоналом выступает управ -ленческий персонал, а объектом — производственный персонал. К работающему по найму управленческому персоналу или, как их об­разно называют, "белым воротничкам" относят менеджеров и адми­нистраторов, работников умственного труда и специалистов, а также конторских служащих. К персоналу, который занят непосредственно на производстве и участвует в осуществлении технологического про­цесса — "синим воротничкам", в практике менеджмента чаще всего относят всех рабочих без разделения на группы основных, вспомо -гательных и обслуживающих.

В настоящее время прослеживается явная тенденция увеличения доли управленческого персонала, по существу, во всех странах, про­мышленность которых претерпела в той или иной мере воздействие НТР. Например, в США в 50-х годах численность "синих" и "белых" воротничков была одинаковой. В настоящее время "белых воротнич — ков" в 1,5 раза больше, чем "синих", причем в обозримом будущем предполагается дальнейшее увеличение их числа.

Управление персоналом — это система механизмов и технологий кадровой деятельности в целях достижения определенных результа­тов. Это и организация взаимодействия отдельных подсистем кад­рового обеспечения (обучения, профессионального развития кадров, их профессионально - квалификационного продвижения, норматив -но - правового, научно - методического, информационного и финан -сового обеспечения).

Следовательно, управление персоналом — явление весьма мно­гогранное и сложное по своему содержанию и организационно-структурным формам. Но оно выступает не только в качестве слож­ного структурно - функционального явления, но и структурно - рас -члененной целостности, в которой каждый элемент имеет определенное назначение и функции. В этой связи управление персоналом явля­ется самостоятельно функционирующей системой со своими прин­ципами, функциями и полномочиями.

В зарубежной литературе управление персоналом называют "ме­неджмент персонала". Встречается и "кадровый менеджмент". По

---------------------------------137--------------------------------

мнению В. В. Травина и В. А. Дятлова, основная функция кадрового менеджмента — разработка и реализация кадровой политики, кото — рой призваны заниматься все уровни управления — высшее руко -водство, начальники подразделений, кадровая служба. Таким обра­зом, управление персоналом является одним из ведущих направле — ний современного менеджмента вообще и социального менеджмента в особенности.

В современной теории и практике под "менеджментом" понимает­ся процесс руководства (управления) отдельным работником, рабо — чей группой, рабочими коллективами. Практически все известные зарубежные энциклопедии трактуют понятие менеджмент как про­цесс достижения цели организации руками других людей. Главное в менеджменте — умение работать с людьми, добиться их заинтересо — ванности в постоянном и последовательном повышении экономичес — ких результатов функционирования фирмы.

В широком значении термин "управление персоналом" все чаще применяется как синоним термина "управление человеческими ре­сурсами". Более того, последние 10—15 лет понятия "человеческие ре­сурсы" и "управление человеческими ресурсами" все более утвержда­ются взамен понятий "кадры", "трудовые ресурсы"; соответственно, фун­кциональные службы, которые традиционно именовались "отделы кадров", получают название — "службы персонала" или "служба человеческих ресурсов". Эти изменения отражают переосмысление роли и места че — ловека на производстве в духе идей школы "человеческих отношений" Саму суть поворота менеджмента к человеку характеризуют так называемые менеджерские заповеди — предписания, нормы, прави­ла социального и нравственного характера, которым должен следо­вать менеджер в своей практический деятельности. Каждая фирма разрабатывает, как правило, свои менеджерские заповеди.

Такими заповедями, например, руководствуются менеджеры фир­мы Дженерал моторе: "Будь внимателен к критике и улучшающим предложениям, даже если они непосредственно тебе ничего не дают, будь внимателен к чужому мнению, если даже оно не верно; имей бес­конечное терпение; будь справедлив, особенно в отношении подчи­ненных; будь вежлив, никогда не раздражайся; будь краток; всегда благодари подчиненного за хорошую работу; не делай замечания под­чиненному в присутствии третьего лица, никогда не делай сам того, что могут сделать твои подчиненные, за исключением тех случаев, когда это связано с опасностью для жизни, выбор и обучение умного подчиненного — всегда более благодарная задача, чем выполнение дела самим; если то, что делают твои сотрудники, в корне не расхо­дится с твоими решениями, давай им максимальную свободу дей­ствий; не спорь по мелочам, мелочи только затрудняют работу; не

138

бойся, если твой подчиненный способней тебя, а гордись таким, под­чиненным, никогда не применяй своей власти до тех пор, пока все остальные средства не использованы, но в последнем случае приме­няй ее в максимально возможной степени, если твои распоряжения оказались ошибочными, признай ошибку, всегда старайся во избежа­ние недоразумений отдавать распоряжения в письменном виде"1.

Менеджмент — психологически насыщенная система управле­ния. Главные ее функции (планирование, организация, мотивация и контроль) глубоко психологичны. Отсюда ясно, чтобы эффективно осуществлять эти функции, менеджеру нужно овладеть психологи­ческими компонентами менеджерского мастерства: уметь взаимодей­ствовать с людьми, выступать перед аудиторией, убеждать, осуще-. ствлять творческие мыслительные операции, принимать эффектив -ные решения и т.д.

В суровых условиях рыночной конкуренции только упор на че -ловека дает возможность постоянно поддерживать высокий темп про -изводства и обеспечивать нескончаемый поток высококачественной [Продукции. Например, японские, европейские и американские про­славленные менеджеры добиваются завидных успехов в производ­стве дешевых и качественных товаров именно благодаря бережному отношению к персоналу. "В умении обходиться с людьми кроется сама суть управления, — подчеркивает Ли Якокка. — Мне встреча -лось много людей, которые были умнее меня... И тем не менее я их оставил далеко позади. Почему? Невозможно сколько-нибудь долго добиваться успехов, набрасываясь на людей с бранью. Надо уметь говорить с ними откровенно и просто"2.

Управление человеческими ресурсами является одним из важ­нейших направлений в деятельности организации и считается ос­новным критерием ее экономического успеха. И если раньше глав -ное внимание уделялось развитию и совершенствованию техничес -кого прогресса, внедрению прогрессивных технологий, модификации организационных структур, то в настоящее время сделан крен в сто -рону человеческого фактора, иными словами, сущность и эффект бизнеса определяют люди. Вопрос стоит таким образом, что в услови -ях острой конкуренции между производителями за рынки сбыта и потребителей, при практически одинаковой технической и техноло­гической оснащенности, добиться успеха может только тот, кто лучше использует имеющиеся у него человеческие ресурсы.

1 Трейсон Д. Менеджмент с точки зрения здравого смысла Настольная f книга. - М., 1993. С 68.

2 Якокка Ли. Карьера менеджера. М, 1992. С. 78.

- 139

Сущность концепции «человеческих ресурсов» состоит в при­знании экономической целесообразности капиталовложений, связанных с привлечением рабочей силы, поддержанием ее в трудоспособном состоянии, обучением и, что особенно важно, созданием условий для более полного выявления возможностей и способностей, заложенных в личности; люди рассматриваются как самый ценный ресурс орга­низации.

«Управление персоналом» как синоним «управления человечес — кими ресурсами», наряду с подбором работников, рациональной рас — становкой, четким определением обязанностей, разумным контролем текущей деятельности, вознаграждением в соответствии с индивиду­альным вкладом в достижение целей организации, включает плани — рование карьеры, развитие инициативы и ответственности (в част — ности, за счет делегирования полномочий, уменьшения объема внешнего контроля и т.п.), создание условий для самореализации и самоутвер­ждения, профессионального, интеллектуального и духовного совер­шенствования, что, в конечном счете, помогает сформировать сильную трудовую мотивацию. Некоторые специалисты не без основания счи­тают, что термин «управление человеческими ресурсами» акценти­рует внимание на стратегическом аспекте решения проблемы, а по — нятие «управление персоналом» в большей мере характеризует опе­ративную работу с кадрами, и в этом своем значении оно практически является синонимом термина «кадровый менеджмент». Конечно, эти терминологические тонкости не следует абсолютизировать: никакая, даже самая замечательная стратегия, не может быть реализована без оперативной работы, а оперативная деятельность, в свою очередь, пред­полагает, в конечном счете, приоритетность стратегии.

Примечательно, что ведущие компании (организации — лидеры) признают, что центральным, во многом определяющим элементом кон — цепции развития организации должна быть концепция кадровой по — литики и кадровой работы, ориентированная, как уже отмечалось, на развитие человеческих ресурсов организации — всего ее персонала.

Под кадровой политикой принято понимать совокупность целей и приоритетов, принципов, основных моделей, программ и представле­ний, которые определяют главные направления и содержание работы с кадрами, являются решающими в сфере управления соответствую — щими объектами (территориальными и отраслевыми системами, орга — низациями, учреждениями и т.д.). Выделяют следующие виды кад­ровой политики: общегосударственную (федеральную), отдельных цен— тральных органов власти и государственного управления (ведомственную, отраслевую), региональную {на уровне субъектов РФ), конкретных организаций.

\_-------------------------------140-----------------------------------

Определяющим принципом кадровой политики любой организа­ции (равно как и государственной политики в целом) является при­знание в качестве высшей ценности человека, его прав и свобод, главного ресурса каждой организации - человеческого ресурса, главной цели кадровой работы - рационального использования и приумножения кадрового потенциала.

Наряду с этим основными принципами современной кадровой политики должны быть:

♦ законность, определяющая права и обязанности служб управ -ления персоналом (кадровых подразделений, специалистов по работе с персоналом) и правовую защиту кадров;

♦ системность и комплексность, учитывающие многообразие со -циально-экономических, политических, правовых, социокультурных, психологических и иных факторов, влияющих на работу с персона­лом, и кадровое обеспечение организации, отраслевой и территори­альной системы;

♦ демократизм;

♦ принцип «ведущего звена», требующий определения приори­тетных направлений в работе с кадрами;

♦ профессионализм и компетентность, предусматривающие на­личие умений и навыков (опыта), необходимых для эффективного осу­ществления служебной деятельности в динамично изменяющейся внешней среде;

♦ непрерывность и преемственность подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала;

♦ планирование карьеры в организационной взаимосвязи с про -фессиональным развитием;

♦ объективность, предполагающая продвижение по службе на основе объективной оценки результатов труда, уровня компетентности, деловых и личностных качеств;

♦ преемственность и стабильность, предполагающие сохранение и распространение прогрессивных традиций в закреплении кадров, изучение, обобщение и внедрение передового отечественного и за­рубежного опыта;

♦ социальная защита персонала;

♦ сильная мотивация служебной деятельности и профессиональ­ного развития;

♦ экономичность.

Деятельность руководителей и соответствующих кадровых под­разделений (отделов, служб управления персоналом, специалистов по работе с персоналом) должна строиться на основе принципов кад­ровой политики и на базе широкого использования научных методов, прогрессивных нормативов и персонал — технологий.

:------------------------------------ 141----------------------------------

По своему содержанию кадровая работа представляет собой со­вокупность логически и организационно взаимосвязанных система­тических, конструктивных практических действий, призванных обес -печить реализацию целей и задач кадровой политики в области под­готовки, подбора и отбора, распределения (расстановки), переподготовки и повышения квалификации, оценки текущей деятельности и перио­дической аттестации, продвижения кадров, формирование резерва на

выдвижение.

Конкретными объектами кадровой работы прежде всего являют­ся- действующие кадры руководителей и специалистов всех органи­заций (учреждений), а также те лица, которым предстоит трудиться в этом качестве (кандидаты, соискатели, резерв на замещение тех или иных должностей); отдельные компоненты самой технологии работы с кадрами - ориентирование, обучение, подбор, оценка, назначение на

должность и др.

В кадровой работе целесообразно выделить следующие функции.

1) планирование и прогнозирование потребности в кадрах;

2) наем на работу;

3) анализ рабочих мест и трудовых процессов;

4) расстановка работников;

5) профессиональное обучение, переподготовка, повышение ква­лификации;

6) регулирование доходов и зарплаты;

7) предоставление льгот, услуг и других привилегий работникам (охрана здоровья, безопасные условия труда и пр.);

8) «гибкое» использование персонала: планирование карьеры, про­движение по службе, ротация, перемещение и увольнение;

9) создание и использование эффективной системы мотивации

труда.

Эффективная реализация функций кадровой работы в таком объеме требует переориентации или реорганизации всей подсистемы уп­равления персоналом, что, естественно, предполагает подготовку, пе­реподготовку и повышение квалификации самих специалистов кад­ровых подразделений. Для этого разрабатываются самостоятельные целевые программы.

Важнейшим направлением кадровой политики, практической за­дачей кадровой работы, управления персоналом в целом является эф -фективное использование и развитие кадрового потенциала. Сле­дует уточнить содержание понятий «персонал», «кадры», «кадровый

потенциал».

Персонал конкретной организации включает весь личный состав работающих (постоянно и временно) руководителей, специалистов и

142

обслуживающих их деятельность рабочих, вспомогательных и тех­нических работников.

Под кадрами обычно подразумевают квалифицированных ра­ботников, прошедших предварительную профессиональную подго­товку и обладающих специальным образованием, трудовыми навы­ками и соответствующим опытом работы в избранной сфере дея­тельности. Не принято относить к кадрам временных работников, совместителей, работающих по кратковременным трудовым согла­шениям, нештатных сотрудников.

Понятие «кадровый потенциал» выступает в качестве интегральной характеристики предельной совокупной способности персонала к ква­лифицированному профессиональному труду, эффективному выполне­нию функциональных обязанностей. Кадровый потенциал позволяет судить о тех возможностях, которыми располагает данная организация и которые могут быть реализованы при данных условиях за счет вы­сокого уровня управления персоналом, грамотной кадровой работы.

Кадровый потенциал имеет качественную и количественную сто­рону. Качественная сторона включает: уровень здоровья, физичес­кого и интеллектуального развития, управленческой, информационной, правовой и общей культуры работников, их нравственной надежно­сти. Количественная сторона характеризуется численностью ра­ботников, но не всех, а части персонала организации - работников | специально профессионально подготовленных, а также образова-1„ тельной профессионально-квалификационной структуры этой ча­сти служащих. Параметры кадрового потенциала позволяют со всей определенностью судить об основных направлениях развития кадров, всего персонала - профессионального и личностного.

В перспективном, стратегическом плане необходима разработка , целевой программы развития человеческих ресурсов, охватывающей весь персонал (программа - максимум) и являющейся составной ча­стью (подпрограммой) общей программы управления персоналом. Однако и разработка, и тем более реализация такого рода программ предполагает выделение приоритетных направлений, первоочеред­ных задач, решение которых одновременно является и условием ре-ализации долговременных стратегических целей кадровой политики. B соответствии с принципами кадровой политики (в первую очередь - «ведущего звена») и некоторыми критериями (актуальность, прак­тическая значимость для всей системы, степень влияния на другие t аспекты кадровой работы) в числе приоритетных направлений и пер -^очередных задач с наибольшей вероятностью можно выделить: \* 1) повышение потенциала руководящих кадров, работа с кадровым резервом;

143

2) планирование карьеры специалистов, управление прохожде­нием службы персоналом;

3) профессиональное обучение персонала (подготовка, перепод­готовка и повышение квалификации);

4) отработка и внедрение процедур и технологий первичной про­фессиональной и социальной адаптации вновь поступающих на работу.

Особое внимания заслуживает проблема планирования карьеры -для многих организаций нового направления кадрового менеджмента. Планирование карьеры - важный элемент, организационная основа развития персонала, человеческих ресурсов. Планирование карьеры индивидуализировано и предусматривает для каждого работника и организации цели, формы, способы и сроки соответствующих изме­нений его статуса, обязанностей, прав, состава функций, профессио­нального опыта, мотивации. Планируется продвижение, перемещение, ротация, повышение квалификации, переподготовка, стажировки, уча­стие в исследованиях, конференциях.

Планирование и управление карьерой осуществляется специа­листами кадровых подразделений (служб, отделов управления пер­соналом) при обязательном участии руководителя, которому непос­редственно подчинены данные работники. В процедурах и техноло­гиях управления персоналом особая организующая, регламентирующая и воспитательная роль отводится регулярным (один раз в полгода) индивидуальным собеседованиям руководителя со всеми непосред­ственно ему подчиненными работниками.

Цель собеседования: оценка работы, определение задач на оче­редной период, рассмотрение возможностей должностного роста, оп -ределение объективной потребности в повышении квалификации. Результаты собеседования фиксируются в специальном документе (который можно назвать, например, «Паспорт карьеры работника»). Первой собеседование должно быть связано с определением прин­ципиальных, наиболее значимых, желаемых и возможных карьерных изменений на некоторую перспективу (скажем, от 2 - 3 до 5 лет), пос -ледующие собеседования обязательно выполняют наряду с другими и «мониторинговую» функцию (отслеживание реализации заплани­рованных изменений).

Паспорт карьеры сопровождает работника все время, в течение которого он работает в данной организации.

В настоящее время требования к менеджеру существенно изме­нились. В прошлом остался некогда популярный образ руководителя с твердой волей, зычным голосом и развитой мускулатурой. Сегодня многие пользуются методикой английского исследователя Р.Беннета, который предложил выявлять степень проявления следующих 20 ка -

144

честв личности менеджера: интеллигентность, внимательность, чест­ность, доступность, авторитетность, стремление к пониманию других, вдумчивость, тактичность, коммуникабельность, заинтересованность в людях, цельность характера, позитивное отношение к действитель­ности, мужество, решительность, порядочность, чувство юмора, умение слушать, твердость, дружелюбие, энтузиазм. Большинство экспертов признает, что именно от наличия этих качеств у менеджера зависит успех компании, а не только от наличия того или иного оборудования.

Поэтому во многих цивилизованных странах управление персона­лом возведено в ранг первостепенных направлений работы фирм. Эта деятельность хорошо финансируется. Зарубежный опыт показывает, что руководитель службы управления персоналом предприятия наделен широкими полномочиями, является членом правления акционерного об­щества, фирмы и активно влияет на политику предприятия.

Службы управления персоналом, как правило, укомплектовыва­ются специалистами, которые способны успешно решать широкий спектр вопросов деятельности предприятия и совместно с другими службами активно влиять на эффективность работы предприятия. Например, считается, что руководитель кадровой службы должен об­ладать следующими качествами: быть пунктуальным и методичным, динамичным и настойчивым, убедительным, справедливым, скромным, строгим, доступным, с многосторонним образованием, способным к размышлению, дипломатом, психологом и т.д.

В настоящее время в нашей стране крайне необходима система подготовки и переподготовки управления персоналом, так как в Рос­сии практически нет специальных средних и высших учебных за­ведений, готовящих специалистов по данному профилю. Первые шаги делает система управленческого консультирования в сфере кадро­вого менеджмента.

§ 2. Особенности управления персоналом в фирмах США и Японии

На общем фоне существующих сегодня школ менеджмента пер -сонала можно особенно выделить управленческие школы США и Японии, которые являются ведущими в мире и выступают как бы эталоном для творческого развития менеджмента персонала в других странах с учетом их специфики. Обе школы делают упор на акти­визацию человеческого фактора (но используют при этом различные формы и методы), постоянные инновации, диверсификацию выпус­каемых товаров и услуг, разукрупнение крупных предприятий и уме­ренную децентрализацию производства, а также ориентируются на

------------------------------------145----------------------------------

разработку и реализацию долговременных стратегических планов раз­вития предприятия (правда, если американские менеджеры разра­батывают свои планы на срок 5—8 лет, то японские — на срок до 10 и более лет). В тоже время несмотря на внешнее сходство эти две управленческие школы имеют свои особенности, обусловленные спе — цификой социально — экономического развития их стран.

В основе американской системы управления персоналом лежит принцип индивидуализма, возникший в американском обществе в XVIII— XIX веках, когда в страну прибывали сотни тысяч переселенцев, по — рвавших со своей страной, культурой и языком. В процессе освоения огромных территорий среди американцев вырабатывались такие на­циональные черты характера, как инициативность и индивидуализм. Поэтому в США в процессе управления ставка делается на яркую личность, способную изменить организацию в лучшую сторону.

К кадрам управления (персоналу управления) в США относят любого наемного работника, который должен для выполнения поставленных перед ним задач организовать, координировать и контролировать ра — боту других. Управление персоналом на предприятиях и в органи­зациях включает в себя следующие взаимосвязанные направления деятельности: набор персонала, отбор претендентов, определение раз — меров зарплаты и системы услуг, профориентация и социальная адап­тация работников, обучение работников, оценка их трудовой деятель­ности, карьерное перемещение, подготовка руководящих кадров, оценка работы руководителей и специалистов, служб управления персона — лом и другие. Кратко рассмотрим эти направления.

Набор персонала имеет своей целью обеспечить привлечение кандидатов, которые хотели бы получить работу в организации. Су­ществуют два пути набора персонала: внешний (за счет притока лиц извне) и внутренний (за счет собственных работников). Пер — вый путь — это очень трудоемкий процесс (например, затраты по набору одного нового квалифицированного менеджера в США со — ставляют иногда до 30 тыс. долларов), поскольку сюда входят зат­раты на публикацию объявлений, транспортные расходы претен­дентов, оплата услуг посредников, лиц, занятых приемом на работу и т.д.1. Его положительный стороной является то, что в организа­ции появляются новые люди нередко с оригинальными идеями. Отрицательное состоит в том, что требуется длительный этап адап­тации новых работников в организации, где сам новичок иногда может проявить себя не с лучшей стороны. Поэтому второй путь

1 Американский менеджмент на пороге XXI века. — М., 1994. С. 29.

146

является более дешевым для организации, повышает заинтересован­ность своих работников в успехе фирмы, улучшает социально - психо -логический климат в коллективе и усиливает связь личных интересов работников с интересами организации. С другой стороны, второй путь может привести к зависти коллег к более удачным работникам, угрозе осложнения межличностных отношений.

Основными методами набора персонала из своих работников яв­ляются: рассылка внутри организации сведений об имеющихся ва -кансиях, обращение к своим работникам с просьбой порекомендо­вать на работу их друзей или знакомых и т.д.

Существуют и эффективные способы набора персонала извне. Практика фирм США показывает, что самыми эффективными путя -ми здесь являются справочники — списки ищущих работу с подробным описанием профессиональных и деловых качеств работников, а так — же рассмотрение заявлений лиц, обратившихся в организацию в по -исках работы. При этом фирмы стремятся сформировать у претен­дентов на вакантные должности положительный, но и объективный образ своей организации, так как это способствует правильным ожи -даниям о характере работы, снижает текучесть кадров.

Поиском и наймом служащих управленческого персонала со сто -роны в США занимается свыше 15 тыс. компаний1. Большинство этих фирм, работая только по заявкам компаний, получают от после­дних треть годовой зарплаты за каждого кандидата. При этом, как правило, кадровые компании специализированы по профессиям; даже имеющим работу они предлагают на новом месте более высокую зарплату и лучшие условия.

Отбор кадров. В процессе отбора кадров руководство организа — ции выбирает наиболее подходящих кандидатов на работу из резер -ва, созданного в ходе набора. При этом на отбор одного менеджера высшего уровня затрачивается 32 тыс. долл., на менеджера среднего уровня — 8 тыс. долл., бухгалтера — 10 тыс. долл., инженера — 8 тыс. долл., секретаря — 2 тыс. долларов2. Эти деньги идут на сбор информации о кандидатах со всех мест предыдущей работы, на про­ведение собеседований, тестирования и т.д.

В большинстве фирм при отборе на работу кандидаты проходят тестирование на профессиональную пригодность. На многих амери­канских фирмах кадровые службы начинают работу со специалиста —

1 Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США // Российский экономический журнал. 1992. №7. С. 16.

2 Шамхалов Ф.И. Американский менеджмент: теория и практика. - М., 1993. С. 34.

147

ми, когда они еще учатся в университетах. Это происходит уже на 2 или 3 курсе. На этом этапе выявляются молодые люди, проявляющие определенные способности, которые могут быть успешно использо­ваны в деле дальнейшего развития фирмы. Их приглашают на лек­ции, которые читают специалисты и руководители заинтересован­ных предприятий. Эти лекции посвящаются истории предприятия, динамике развития продукции и самой фирмы, прогнозам на буду­щее. На лекциях прививается студентам чувство патриотизма в отно­шении той фирмы, которая намеревается предоставить им в даль­нейшем работу.

Молодых людей приглашают на различные мероприятия, напри­мер, на день качества, на годовой отчет и т.д. Во время каникул они работают в фирме на различных должностях. Во — первых, это стажи — ровка, во —вторых, — возможность заработать деньги. После оконча­ния университета за каждым молодым специалистом, приглашенным в фирму на работу, закрепляется так называемый крестный отец — это нечто вроде нашего наставника, но с гораздо более широкими полномочиями. "Крестный отец" — это обычный менеджер среднего звена управления. Он, по возможности, должен быть выпускником того же университета, что и его подопечный. Наставник помогает новичку адаптироваться на рабочем месте, разрешать возможные конфликты, бывает у своего подопечного дома, знает состав семьи, круг друзей и знакомых, знает планы молодого человека, его хобби. И если в кадровой службе решается вопрос о перемещении специа -листа, то в этом случае мнение наставника является решающим. Та — кое кураторство иногда осуществляется до 35 лет. При такой систе — ме, без тщательной проверки данных, необходимых для исполнения функции какой-либо должности, проскочить куда-либо невозможно За свою кураторскую работу наставник соответственно стимулиру­ется но он несет персональную ответственность за подопечного1.

Определение размеров заработной платы и системы льгот. В американских фирмах основным видом стимулирования является де­нежное Как правило, оно состоит из двух частей, заработной платы, выплачиваемой за выполненную работу, и дополнительных льгот, со­ставляющих, например, в США около 40% зарплаты.

К последним относятся оплачиваемые отпуска, частичная оплата больничных, страхование здоровья и жизни, пенсии. Кроме этих обя­зательных льгот, во многих фирмах введены субсидируемые столо -вые, ссуды с пониженной процентной ставкой на обучение в коллед—

1 Управление персоналом. 1996. №7. С. 14—16.

148

жах детей сотрудников, оплата юридических услуг, физического оз -доровления, коллективные гаражи, оплаченные творческие отпуска (обычно один год после девяти лет работы в фирме сохраняется зар -плата сотруднику, уходящему на стажировку, уезжающему за грани -цу и т.д.). Учитывая восприятие ценности дополнительных услуг раз -ными социальными группами, ряд фирм использует "систему вознаг­раждения по принципу кафетерия", т.е. работник сам выбирает в установленных пределах тот пакет льгот, который представляет для него наибольший интерес.

Многие крупные корпорации, например, "ИБМ", "Макдональд", выпускают отличительные знаки, специальные значки, эмблемы, бляхи, медали, которыми награждаются отличившиеся работники, а также присуждают большое количество призов. Считается, что ни один слу­чай отлично выполненной работы не может быть упущен админист­рацией без морального поощрения работника. Корпорация система­тически, целенаправленно создает систему традиций, ритуалов, обы -чаев, ориентированных на выработку у работника чувства гордости за работу на фирмах корпорации. Создание имиджа — привлека­тельного образа фирмы — идет по всем правилам рекламы, которая в сочетании с мерами морального и материального поощрения дает положительные для развития фирмы результаты.

Профориентация и социальная адаптация работников. Необходи -мость профориентации и социальной адаптации работников вызыва­ется отсутствием у них должного мастерства, чувством дискомфорта в незнакомом месте, боязнью насмешек со стороны коллектива, не­желанием выглядеть глупо в глазах окружающих, крахом несбыв­шихся надежд в условиях реальности. Поэтому принципиальные цели профориентации состоят в том, чтобы уменьшить стартовые издерж­ки и дать возможность новому работнику быстрее достичь общих стандартов выполнения работы, снизить чувство озабоченности и нео­пределенности, сократить текучесть кадров, быстрее достичь чувства удовлетворенности работой. Кроме частных агентств в США имеются центры профориентации при колледжах и университетах, а также многочисленные государственные центры профориентации при Ми -нистерстве труда

В рамках системы профессиональной информации США регу­лярно переиздаются "Словарь профессий", "Справочник профессий" и "Справочник наиболее требуемых профессий". В них содержатся подробные описания нескольких тысяч специальностей, их особен -ностей; требований, предъявляемых к работнику, величине зарплаты; тенденций занятости на перспективу и т.д. По опубликованным данным, каждый доллар, затраченный на разработку текстов профотбора, со -

------------------------------ 149-----------------------------

здает экономический эффект в 1 тыс. долл. За счет отсева непри­годных в процессе обучения, снижения аварийности по вине персо — нала, снижения затрат на подготовку специалистов и повышения на­дежности систем управления1.

Социальная адаптация работников в коллективе требует достаточ — но длительного времени, т.к. любой человек — это личность, которая должна вобрать в себя групповые ценности и нормы поведения (в т.ч. по отношению к работе), занять определенный социальный ста­тус. Все фирмы США уделяют этому вопросу большое внимание и каждая в отдельности имеет свой набор социально — психологических вариантов благоприятного воздействия на новичка.

Подготовка кадров. Современный рынок с его техническими и технологическими инновациями требует постоянного переобучения кадров с целью достижения высшей производительности труда и прибыльности организации. Американские специалисты считают, что знаний, полученных в вузе, достаточно на первые 3—5 лет работы, после чего требуется переподготовка. Затраты американских кор­пораций на переподготовку и повышение квалификации персонала составляют до 5% прибыли (без учета государственных дотаций). В США каждый менеджер на протяжении трудовой деятельности 2—3 раза проходит курс обучения в университете. Кроме того, ведущие фирмы требуют, чтобы каждый менеджер не менее 40 часов в год обучался на курсах повышения квалификации. Система переподго — товки и повышения квалификации в США может быть представлена в следующем виде:

Краткосрочные курсы при школах бизнеса и университетах. В США 150 таких курсов, обучающих в год до 10 тыс. человек. Они рассчитаны, в основном, на 2—4 недели обучения, но бывают и до двух лет.

Вечерние курсы оплачиваются за счет фирмы. В США их около 100 и они рассчитаны на обучение высшего и среднего управлен­ческого персонала.

Внутрифирменные курсы повышения квалификации менеджеров имеют 400 американских крупных и средних фирм для низового и среднего звеньев управления.

Центры повышения квалификации при колледжах, университе — тах, учебных центрах, где проводится специализированная подготов — ка по программам, разработанным фирмами.

Переподготовка на основе долгосрочных соглашений между фир — мами и школами бизнеса и университетами.

1 Исаенко А.Н. Кадры управления в корпорациях США. М., 1988. С. 104.

150

Переподготовка на рабочем месте предполагает создание групп работников, которые обучаются на основе разбора конкретных хо­зяйственных ситуаций.

Вечерняя школа американского института мировой торговли пред­лагает до 45 курсов в своих трех центрах1.

Оценка результатов деятельности работника выступает юриди -ческой основой принятия управленческих решений об увольнении, кадровых перемещениях, вознаграждениях, наказаниях.

Карьерное передвижение, под которым обычно понимается про — движение по службе. Большинство американских фирм придержи -ваются "вертикальной модели" развития карьеры для руководителей и специалистов, которая предусматривает, что финансист всю свою жизнь будет расти только как финансист. Работник, который прора -ботал в одной фирме десяток лет и не добился служебного роста, считается по американским стандартам неудачником. В связи с этим в США обычной практикой является отправка на пенсию работни­ков, проработавших в компании 20—25 лет, хотя и не достигших пен­сионного возраста. Таким путем руководство компаний стремится создать условия для служебного роста молодых специалистов и при­вязать их к своей организации.

Подготовка руководящих кадров. Она имеет огромное значение для нормального функционирования и развития организации. Подго­товка руководящих кадров обусловлена необходимостью подготовки резерва взамен уходящих на пенсию, ростом организации, усложне -нием ее задач в рыночной ситуации. Практика менеджмента свиде -тельствует, что далеко не каждый человек (примерно 1 из 10) имеет желание и способности к руководящей работе. Как правило, деятель­ность по подготовке руководящих кадров сосредоточена на высших уровнях управления организацией.

На первые и вторые роли организаций сейчас в США котируются лица, имеющие ученую степень доктора или магистра. Лица, имею -щие высшее образование, могут претендовать на должности среднего уровня управления.

Подготовка управленческих кадров требует больших затрат вре — мени (до 7—8 лет) и финансовых расходов (так, например, год обуче­ния в США по программе на уровне магистра стоит 15 тыс. долларов на 1 человека)2. Поэтому особое значение для подготовки будущих

1 Мескон М., Альберт М., Хедоури ф. Основы менеджмента. - М., 1992. С. 6—7.

2 Мерсер Д. ИБМ. Управление в самой преуспевающей корпорации ми­ра. - М., 1991. С. 21.

---------------------------------------------------- 151 ■-------------------------------------------------

управленцев (от которых прямо зависит существование предприятия) имеет правильный выбор резерва и мотивации его дальнейшей де-

ятельности.

Важнейшим методом оценки руководящих кадров в американской корпорации ИБМ являются опросы общественного мнения, которые проводятся раз в два года. Опросы анонимны и добровольны, охва­тывают почти всех сотрудников ИБМ. Их результаты дают под­робную картину взглядов работников на компанию и, что еще более важно, на собственных руководителей. Такие обследования прово­дятся вовсе не ради академического интереса, так как по их резуль­татам каждый руководитель должен подготовить конкретный план по устранению отмеченных недостатков и согласовать его со свои­ми подчиненными. Подобная практика — это, наверное, самая про­стая и эффективная находка ИБМ, которая может быть непосред­ственно заимствована другими фирмами1.

Оценка работников служб управления персоналом. В настоя­щее время в экономически развитых странах имеются сотни тысяч специалистов по управлению персоналом. Так, в 1987 г. в США их насчитывалось около 430 тыс. человек, и ежегодно эта группа спе­циалистов растет на 5% в год. В большинстве случаев отделы по работе с персоналом имеются во всех крупных и средних фирмах, их численность составляет от нескольких человек до 100—150 че­ловек в самых больших корпорациях. Но несмотря на свои не­большие размеры, отделы по работе с персоналом играют все воз — растающую роль в жизни своих организаций. В среднем на 100 занятых работников приходится один специалист по работе с пер — соналом. Исследования показывают, что больше всего времени уп­равленцев по персоналу тратится на решение штатных проблем (набор, отбор, ориентация, оценка, дисциплина труда) — 33%; на обучение и повышение квалификации работников — 11%; на выяснение тру­довых отношений — 10% и т.д.2

В большинстве организаций руководители отделов по работе с пер — соналом отчитываются только перед высшим руководством фирмы. Как правило, за все направления деятельности по управлению персо -налом несет ответственность вице - президент фирмы по персоналу.

Одной из весьма эффективных систем менеджмента во всем мире признана японская. Ее успех складывается из многих слагаемых, но главное\_\_из умения работать с людьми. Япония нашла свой вари­ант современного менеджмента с "человеческим лицом", вовлекая

1 Мерсер Д. Указ. соч. С.49.

2 Вудкок М„ Фрэнсис Д. Раскрепощенный менеджер. М, 1993. С. 77.

152

всех работников в дела предприятий и фирм, в изготовление каче­ственной продукции с низкими издержками. В бедной естествен­ными ресурсами стране традиционно культивируется мораль: "Наше богатство — человеческие ресурсы" и стараются создать условия для их наиболее эффективного использования.

В последние годы во всем мире растет интерес к японским фор — мам и методам управления персоналом. Японский опыт притягате­лен на самом деле, так как быстрые результаты развития экономики позволили стране занять лидирующее положение в мире. Японская модель менеджмента персонала основывается на философии "Мы все одна семья". Самая важная задача — установить нормальные отношения с работниками, создать отношение к корпорации как к родной семье, сформировать понимание того, что и рабочие и менед­жеры в одной семье. Компании, достигшие в стране наибольшего успеха, — это те, которые сумели создать веру в единую судьбу у всех работников. Например, опросы среди работников фирмы "Сони" показали, что 75—85% опрошенных считают себя в одной "спортивной команде" и если совместные действия команды успешны, все члены ее извлекут из этого пользу1.

При общении между собой в случае, если разговор идет об орга­низации, где работают японцы, они употребляют слово "ути" — дом, семья. Можно изменить свое мировоззрение, разводиться, менять фамилию, невозможно лишь изменить фирме. Практика показывает, что работники, длительное время работающие вместе, создают ат­мосферу самомотивации и самостимулирования, управление при этом, в основном, рекомендательное. Не целесообразно и не нужно в этих условиях слишком четко определять круг обязанностей каждого, по­тому что всех учат действовать как в семье, где каждый готов делать то, что необходимо.

Однако в любом коллективе существует четкая и всем понятная цель, которая сплачивает персонал фирмы в коллективе единомышленников. Так складывается атмосфера всеобщей настроенности на решение цен— тральной задачи, на достижение цели, которой подчинено все. Японс — кий служащий весьма тесно отождествляет себя с нанявшей его фир­мой. Как высшее должностное лицо, так и рядовые исполнители счита­ют себя представителями этой фирмы. При этом каждый работник убежден, что он — важное и необходимое лицо для своей компании. Не случайно в обыденном сознании японцев слово "профессия" отождеств—

1 Японский менеджмент. Конспект лекций по теории управления. — М., 1991. С. 32.

153

ляется с работой, а практически означает организацию (фирму), где они работают. Японский работник в ответ на вопрос о его занятии, как пра­вило, называет компанию, где он работает.

Для своей фирмы японец обычно трудится очень много — это одно из проявлений отождествления себя с фирмой. При этом японская система управления персоналом стремится усиливать это отождеств — ление, доводя его даже до жертвенности интересам фирмы. Действи­тельно, служащие японских компаний редко берут день отдыха, вы — ходной день для себя или для семьи; японский рабочий согласится с приказом администрации о сверхурочной работе. Многие японцы не используют полностью оплачиваемый отпуск, они полагают, что беря весь отпуск, они показывают мало преданности компании.

Связанный различными обязательствами по отношению к фирме, разнообразными материальными стимулами, сотрудник не может ос — тавить компанию, не потеряв основной части привилегий, не имеет права снизить интенсивность труда из опасения быть обойденным другими, быть переведенным на менее престижную работу и т.д. В результате тесной привязки людей к фирме почти нет текучести кад­ров. И судя по статистике, на тысячу рабочих автомобилестроения в Японии приходится 25 дней, потерянных за год без уважительных причин. Для сравнения: в США — 343 дня, то есть в 14 раз больше1.

Постоянно внушая каждому, что его личное благополучие зависит от результатов работы фирмы, используя немалые выплаты сотруд­никам на социальные цели и другие материальные и духовные ста — мулы, японский менеджмент добивается высокой интенсивности и производительности труда.

Для понимания японского менеджмента персонала важно рас­смотреть поведение японцев в группе. Любое действие японца на­ходится в рамках тех групповых связей, которыми он охвачен. Таким образом, индивидуальное поведение выступает как часть групповых действий. Японец не соотносит себя с такими традиционными ха­рактеристиками как профессия, должность, место жительства и т.п., а связывает себя с той группой, в которую он включен. Японец не может себя воспринимать вне группы, вне организации, вне коллек — тива, членом которого он является. Большинство видов деятельности японцев носит групповой характер: путешествия, учаеба, участие в праздниках и демонстрациях. В школу ходят группами, стараясь но — сить одинаковые значки, иметь одинаковую одежду и т.д.

1 Цветов В. Пятнадцатый камень сада Рёандзи. — М., 1991. С. 161. ---------------------------154--------------------------

В Японии существует понятие "гири", то есть "долг чести". Долг чести предписывает индивиду выполнять соответствующие правила поведения, определяемые его ролью в группе. Эти правила меняют­ся по мере перехода индивида из одной группы в другую (семья, школа, ВУЗ, микрогруппы организации, в которой он работает).

Выполнить "долг чести" индивид может лишь занимая свое, строго определенное место (что соответствует конфуцианскому принципу "каждому — свое место") и проявляя лояльность по отношению к группе, то есть подчиняя свое поведение групповым целям. Соответ­ственно и поведение индивида оценивается не абстрактными крите -риями добра и зла, а его вкладом в групповую деятельность, его полезностью для группы.

Главной чертой существования группы является принцип "не вы­совывайся" — будь как остальные. Если нужно, группа сама призна -ет чей-то приоритет, но сам работник не должен прилагать к этому усилий. Рост трудовых показателей необходим, но если кто-то из группы добился более высоких результатов — это считается дости­жением всей группы. Поэтому тот, кто добился более высоких ре -зультатов, не может приписывать это себе. Чем больше он заявит о себе, о своих достижениях и возможностях, тем меньше у него шансов получить продвижение в группе. Одинаковость группового поведе­ния выражается в одинаковой одежде, видах индивидуального транс -порта, членством в одних и тех же клубах и т.д. В японской практике невозможно стать менеджером, не являясь членом группы. Руково­дитель не стоит над группой, а входит в ее состав.

Групповые традиции наложили отпечаток на поведение японцев в группе и вне ее. Поведение их вне группы характеризуется замк­нутостью, нежеланием контактировать, хотя внешне это очень арти -стично скрывается. Но в своей группе, в среде установившихся от­ношений и связей, никакой замкнутости не существует, японец готов помочь любому. По данным одного обследования, в Японии 70% счи -тают себя обязанными принимать близкое участие в делах друзей, в США же — 45%, в Англии — 36, в ФРГ — 31, во Франции — 12, а в России — 6%!.

Важной составной частью японского менеджмента персоналом яв -ляется система пожизненного (или долгосрочного) найма и трудового стажа. Продвижение по службе происходит, прежде всего, в зависи­мости от возраста и стажа, а потом учитываются уже все остальные качества. Чем больше человек работает в компании, тем выше его

1 Макмиллан И. Японская промышленная система. — М, 1988. С. 97.

---------------------------------155-----------------------------

заработная плата и должность; перешедший в другую компанию слу­жащий лишается трудового стажа и начинает все сначала.

Система пожизненного найма создала обстановку неприязни у рабочих к людям, меняющим место работы. Эти люди дискримини­руются в отношении оплаты труда, льгот, пенсии. На них смотрят как на людей второго сорта.

На первый взгляд, японская система пожизненного найма и тру­дового стажа кажется экономическим нонсенсом. Однако психологи­ческий выигрыш от нее огромный: нет подсиживания друг друга, старшие по положению передают свой опыт младшим, руководители не подавляют инициативу подчиненных, даже если на этом фоне они сами проигрывают.

Важным методом укрепления связей служащих с руководством и фирмой в целом является поощрение интенсивного общения друг с другом. Существует несколько систем общения. Это — организация утренних митингов, цеховых собраний и собраний малых групп. На­пример, ежедневно в течение недели, кроме субботы и воскресенья, весь персонал начинает день с физзарядки и пения. Выстроившись в шеренгу у станков, кульманов, у витрин и прилавков японцы распе — вают гимны своих фирм.

После этого все работники фирмы независимо от положения дек — ламируют заповеди, которые у каждой фирмы свои. Они вывешены на стенах и в основном посвящены упорному и добросовестному труду, повиновению, исполнительности и скромности. Они призыва — ют быть благодарными фирме и отвечать добром на добро.

В японских фирмах ежегодно отмечается "День основания ком -пании" ("Соче —киненои"). Этот праздник отмечают все работники компании без исключения. Он дает возможность руководству фирм проводить в жизнь идею "общности интересов" предпринимателей и

работников.

Управляющие в Японии не придают особого значения выражению своего статуса. Так, ни одному управляющему не дают отдельного кабинета, даже директору завода. Управляющие должны сидеть вместе со своими сослуживцами в одних и тех же условиях. Поэтому штат сотрудников размещается в одном большом открытом зале без пере­городок, оборудованном столами с телефонами, шкафами с докумен­тами и другой необходимой мебелью в простом, спартанском стиле. Все должно напоминать служащим о том, что они все вместе прила­гают силы, чтобы компания имела успех.

Японские менеджеры используют общие обеденные комнаты и туалеты. Различия по рангу и классу отсутствуют. Так, менеджеры в фирме "Сони" не пользуются никакими привилегиями. Во время спа—

---------------—------------156-------------------------------

да им первым снижают заработную плату, одеты они в такие же синие куртки, без отличий, как все рабочие. Поэтому рабочие чув­ствуют свою связь с управляющими и корпорацией. Это дает огром — ный экономический и нравственный эффект1.

Японский менеджмент персоналом включает в себя и определен — ный порядок найма, продвижения и обучения служащих. Что касает­ся отбора кандидатов в управляющий состав фирмы, то его обычно производят внутри компании. Этим преследуется ряд целей. Во — пер — вых, найти человека, уже хорошо знающего специфику производ­ства, все его детали и тонкости. Во —вторых, уже сформировалась преданность работника фирме и не теряется стаж работы.

Однако отбор работников для фирмы происходит и на стороне. Например, каждый год фирма нанимает выпускников средних школ и университетов. В Японии учебный год, как известно, заканчивается в марте, и компании набирают работников во время последнего се — местра, так что еще до завершения учебы учащиеся уже знают, где им предстоит работать. Они приходят работать в апреле. Их в торже­ственной обстановке принимают на работу, но только на испытатель­ный срок. Каждый из абитуриентов в течение года проходит полный курс подготовки в одном из подразделений под руководством закреп — ленного за новичком опытного менеджера. Те, кто доказал свою спо — собность работать в соответствии с предъявляемыми (довольно высо — кими) требованиями, принимаются уже на постоянную работу.

При приеме на работу поощряется "семейный" найм, когда на работу принимаются дети и близкие родственники кадровых работ­ников. Имеет место практика найма по рекомендации, в этом случае за нового работника кто —либо из сотрудников фирмы должен пору­читься. Поручитель несет ответственность за свою рекомендацию. Статистика показывает, что число занятых в компаниях по рекомен — дации составляет примерно 45%2.

Своеобразен и порядок ротации кадров на японских фирмах. Япон -ский менеджмент исходит из того, что длительное пребывание работ­ника на одном месте приводит к потере интереса к работе, сниже — нию уровня ответственности. Поэтому трудовая ротация по горизон — тали является нормой. Кандидат на выдвижение переводится, например, из финансового отдела в бухгалтерию, в отдел трудовых ресурсов, маркетинга, в отдел планирования и т.д. Ротация и про­движение часто происходят одновременно.

; Морита Акио. Сделано в Японии. История фирмы "Сони - М., 1993. С. 74. 2 Пронников В.А., Ладанов КД. Управление персоналом, в Японии: Очер­ки. - М., 1989. С. 49.

157

Показатель частоты ротации зависит от ряда обстоятельств (воз — раст, стаж, специальность) и может колебаться от четырех до семи лет. В результате каждый служащий приобретает пять—шесть специ­альностей, становясь профессионалом широкого профиля. Во многих случаях это решает проблему взаимозаменяемости, так как расширя — ется сфера взаимопомощи работников.

Что касается обучения работников, то обычно это происходит пу­тем повышения их квалификации без отрыва от производства, на рабочих местах. Для повышения теоретического образования своих служащих японские корпорации посылают их в учебные центры, на семинары вне компании. Например, в учебные заведения США и

Европы.

Неотъемлемой частью системы японского менеджмента персона — ла являются формы, размер и содержание оплаты труда. Заработная плата в Японии определяется прежде всего системой трудового ста — жа и результатами труда. Зарплата состоит из ежемесячной платы и выплаты дважды в год бонусов. Обычно бонус выплачивается как вознаграждение, когда компания получает большую прибыль. Круп -ные японские корпорации предоставляют работникам много допол­нительных льгот — различные выплаты на социальные нужды: над­бавки на содержание семьи, медицинское обслуживание, социаль­ное страхование, оплата проезда на работу и другие.

Динамику роста зарплаты можно проследить на таком примере. Так, молодой человек, поступивший в фирму на работу, живет в об­щежитии и пока не имеет семьи. Отец его еще работает, и нет необходимости помогать родителям. Поэтому начальная зарплата у новичка низкая. Однако, идет время. Юноша женится, обзаводится своим жильем. Фирма учитывает рост потребления и ежегодно по­вышает зарплату. Потом появляются дети, им нужно дать образо­вание, возникает необходимость помогать старым родителям. Хо­чется иметь видеотехнику, автомобиль и т.п. Фирма все это учи­тывает и продолжает поднимать зарплату. Так продолжается до 50 лет. В это время его дети уже сами работают. В доме есть все. Расходы теперь меньше. И зарплата несколько снижается. В 55 лет предлагают уйти с работы и выплачивают выходное пособие. На место ушедшего приходит новичок, и его зарплата втрое меньше, чем была у ушедшего1. Отметим, что зарплата представителей высшего руководства компаний редко превышает более чем в 7—8 раз зарплату только что поступившего на предприятие ученшш2.

1 Как работают японские предприятия. - М, 1989. С. 204.

2 ПронниковВЛ., Ладанов И.Д. Указ. соч. С. 101.

-------------—--------------158----------------------

Цель любого японского предпринимателя — как можно полнее использовать мастерство, талант и способности каждого работника. Поэтому японцы применяют метод "участвующего управления" на основе решений "снизу — вверх", и каждый работник несет свою долю менеджеровской ответственности. Это позволяет наиболее эф­фективно использовать его способности. Все решения обсуждаются всеми членами коллектива, и каждый может внести предложение по улучшению решения. Решения принимаются медленно, а выполня­ются быстро (все уже знакомы с ним, так как все участвовали в обсуждении). Качество решений высокое, а ошибок мало, ибо обра­батывается большое количество информации. Методы "участвующе­го управления" являются ключом к росту производительности труда и качества.

Спецификой японского менеджмента, по мнению главы пред­ставительства «Мицуи и К, Лтд» в Москве Е. Фукунага является «коллективизм, органически увязанный с персональными полно­мочиями каждого сотрудника и его ответственностью за принима­емые решения».1

Японские менеджмент предполагает, что каждый сотрудник на сво -ем месте согласно инструкции и правил имеет определенные пол­номочия, в пределах которых его решение является окончательным и не подлежит обсуждению. Управленческую деятельность надо строить таким образом, чтобы права, полномочия и обязанности каждого со -трудника любого ведомства или фирмы были четко и строго пропи -саны. Он оперативно должен решать все вопросы в рамках своей компетенции и нести за них персональную ответственность.

Таковы в общих чертах модели развития менеджмента персона­лам: американской и японской. Какой модели следует отдать пред­почтение России?

Нынешние структуры управления персоналом в России только складываются, и они, как правило, носят переходный, временный ха­рактер. Нам необходимо изучать как западный, так и восточный варианты развития менеджмента персоналом. Наиболее рацио­нальное из двух методов необходимо использовать в России с учетом наших национальных особенностей. В чистом виде ни одна модель для России не подходит. Россия должна вырабатывать свою модель менеджмента персоналам, вбирающую все ценное, что есть на За -паде и на Востоке, и максимально использующую отечественные достижения.

' Журнал «Управление персоналом» № 9, 1999.

--------------------------------159--------

§ 3. Российский опыт работы с кадрами

Проведенный анализ теории и практики менеджмента в США и Японии показывает, что каждая страна накапливает свой опыт уп — равления кадрами, соответствующий объективным условиям и на­циональному менталитету. Свою специфику имеет и российский опыт работы с кадрами. Этот опыт не следует отвергать только потому, что он накапливался, в основном, в советский период.

Тем не менее, в настоящее время поражает та легкость, с которой наша историческая самобытность, уникальность, национальная сущ­ность третируется, отвергается, предается забвению, и одновременно та бездумность, с которой внедряются у нас образцы другой культуры. Известно, что перерыв постепенности, потеря кумулятивного эф — фекта неизбежно отбрасывают общество (страну, нацию) далеко на -зад. Один раз мы уже попробовали это сделать, воодушевленные лозунгом разрушить все "до основания". Сейчас мы пытаемся по­вторить этот путь. Разрыв с прошлым неизбежно ослабляет устой — чивость системы, лишает ее динамизма, уводит в сторону от магист­рального направления общественного прогресса. Давным-давно ска­зано: "стреляя в прошлое, убивают будущее".

Вторая половина XIX века — начало XX века в России характери­зуется бурным развитием предпринимательского движения, становле­нием капиталистического производства. В эти годы и создается нацио -нальный опыт работы с персоналом. Так, в августе 1917 г. был принят закон об организации правительственных бирж труда, который акку­мулировал тридцатилетний опыт функционирования бирж труда в круп — ных городах России. Предприниматели и многие исследователи Рос­сии начинают живо интересоваться проблемами управления, анали — зируя различные направления организации управления за рубежом, особо выделяя "новую школу" научного управления Ф.Тейлора.

Общеизвестно, что в числе первых, оценивших значимость тейло — ризма был В.И.Ленин. В апреле 1918 г. сразу после завоевания мир­ной передышки, Ленин ставит задачу осуществить "применение мно­гого, что есть научного и прогрессивного в системе Тейлора". Совет­ская республика, по его мнению, во что бы то ни стало должна перенять все ценное из завоеваний науки и техники в этой области.

Методологической основой организованной в России НОТ стано­вится "научный менеджмент" Ф.Тейлора. Ученые пытались рациона­лизировать труд с помощью анализа механических движений при труде, изгнания лишних и неловких движений, выработки правильных приемом труда и т.д. По мнению одного из основателей НОТ в России А.А.Витке, научную организацию труда вызвали к жизни потребности

----------------------------------160------------------------------------

общехозяйственной практики, "вынужденной считаться с человеком как активным фактором, а не пассивным элементом производственного процесса"1. Свертывание вскоре нэпа в России стало по существу победой аппарата, который не нуждался в научно- обоснованном уп -равлении и поэтому отвергал идеи научного менеджмента.

Развитие науки и культуры, рост материального и культурного уровня жизни народа в 60—70 гг. обусловили значительное расши­рение спектра жизненных потребностей трудящихся, привели к ка­чественным изменениям в структуре ценностей и мотивов поведения. В народное хозяйство пришла молодежь с относительно высоким уровнем образования, живущая в нормальных, достаточно обеспечен­ных семьях и имеющая отличную, по сравнению с предшествующи -ми поколениями, систему трудовой мотивации (например, заметно сни­зилась стимулирующая роль заработной платы и возросла значи­мость престижности профессии, насыщенности и разнообразия жизни коллектива и т.д.). Большинство предприятий перешло на пятидневную рабочую неделю с двумя выходными днями, что вызвало серьезное внимание к проблеме рационального использования работниками предприятий и их семьями свободного времени. Не случайно в 60 -е годы начали бурно развиваться экономика труда и промышленная социология, исследовавшие вопросы отношения к труду, текучести кадров, систему трудовых ценностей, мотивации и других социальных факторов производства. На предприятиях официально устанавли­вается должность социолога. Первые социологи появились на таких пионерных в области развития человеческих отношений предприя -тиях как ПО "Электрон" (Львов), "Красный пролетарий" (Москва), ЛОМО и "Светлана" (Ленинград).

На некоторых предприятиях появляются научно - исследователь -ские отделы и лаборатории, вплотную занимающиеся работой с кад­рами (например, на Пермском телефонном заводе в 1964 г. создан отдел социологии и психофизиологии труда). А поскольку органи­зация производства, планирование и управление в промышленности нашей страны были построены по отраслевому принципу, то по­явились отраслевые службы управления кадрами в министерствах. Их целью было обеспечение профессионального уровня работы в области социального планирования и управления социальным раз -витием производственных коллективов, повышение эффективности работы с кадрами.

1 Основы управления персоналом. — М., 1996. С. 54 ---------------------------- 161 -----------

Интересными наработками того времени были пермская систе­ма стабилизации трудового коллектива и московская система про­граммно-целевого управления социальным развитием коллектива. Были разработаны всевозможные методы аттестации работников и ру­ководителей, приемы укрепления трудовой дисциплины. Был накоп­лен значительный опыт решения прикладных задач в сфере социаль­ного управления: уменьшение текучести кадров, сокращение числа конфликтов, внедрение гибкого графика работы, систем морального и материального стимулирования, новых форм организации труда

Заводскими социологами активно разрабатывались нормативы социального планирования, методы материального и морального сти­мулирования, профессионального отбора, подготовки и расстанов­ки кадров, совершенствования условий труда, вопросы бригадной орга­низации труда, улучшения социально-психологического климата в коллективе, социальные аспекты труда молодежи и др

Все большее внимание стало уделяться социальному планированию и управлению социальным развитием на предприятиях. Например, на Пермском телефоном заводе планирование развития предприятия осуществлялось посредством создания единой информационной сис­темы. Большая роль здесь отводилась получению информации с помо­щью социологических исследований. Исследования подразделялись на базовые (проводимые в период разработки плана или раз в пять лет) и оперативные (одноразовые или систематические, в зависимости от характера исследуемых вопросов). К базовым, определяющим исследо­ваниям по управлению в то время относились: выявляющие общее со­стояние дел в производственной и непроизводственной сфере жизне­деятельности коллектива (условия труда, оценка и оплата труда, квалификация и условия ее повышения, общий культурный уровень, бытовое обслуживание), социальная активность работников (поли­тическое и экономическое просвещение, социалистическое соревнова­ние, общественная работа, техническое творчество), охрана здоро­вья (самочувствие, медицинское обслуживание, организация отдыха, в том числе и санаторно-курортного), изучение отношения к труду различных групп работников, исследование свободного времени и зат­рат времени на проезд на работу

Оперативные исследования проводились только совместно с кад­ровыми службами. Наиболее актуальными были следующие темы:

1. Прием кадров (баланс приема в разрезе подразделений, источ­ники и каналы привлечения кадров, мотивы поступления, социально-демографические характеристики поступающих, прогноз стабиль­ности кадров, отсев на стадии приема, длительность оформления),

2. Адаптация вновь принятых работников (оценка подразделений по первому впечатлению поступающих, их приживаемость, работа с новичками в подразделениях),

3. Текучесть кадров (коэффициенты текучести в разрезе подраз­делений и социально-профессиональных групп, основные причины).

По результатам анализа кадровой работы формировались ста­тистические таблицы, аналитические выводы и конкретные предло­жения по совершенствованию кадровой работы. Результаты публи­ковались в специальном бюллетене.

162

Реформы начала 90-х годов на первый план выводят проблему переподготовки работников, повышения их квалификации, особенно это касается руководителей. Поднимается вопрос и о повышении профессионализма кадрового работника, о необходимости создания профессиональной системы последипломного образования для тех, кто работает или будет работать с кадрами. Очень популярны стали в это время зарубежные учебники, содержащие готовые комплексы тра­диционных для Запада советов по набору, обучению и управлению кадрами. Но радость менеджеров по поводу их появления сменилась огорчением: многие, очевидно, умнейшие рекомендации в России "не работали". Дело в том, что они рассчитаны на здоровое отношение к труду, столь распространенное в условиях рыночной экономики. В России наблюдалась иная картина.

По данным исследований, имеющихся на середину 90-х гг., не менее чем у 80% работников наблюдалось деградированное трудовое сознание, из которого было вытеснено все, что имеет отношение к общественно - полезному смыслу трудовой деятельности, к развитию профессиональных качеств и даже к пониманию необходимости ин -тенсивно работать ради заработка. Суть трудовой мотивации у боль­шинства работников сводилась к желанию иметь гарантированную заработную плату при низкой интенсивности и низком качестве тру­да. Данная ситуация сохраняется и сегодня. Широко были распрост­ранены консерватизм, нежелание воспринимать инновации, нежела­ние повышать квалификацию и получать новые знания и новую про­фессию.

Э. Е. Старобинский на основе изучения состояния кадровой ра­боты примерно в 100 организациях бывшего СССР создал социоло­гический портрет работника отдела кадров. Двое из пяти имели сред­нее образование и до прихода в кадровую службу работали секрета­рями-машинистками. Примерно у каждого третьего - четвертого — среднее специальное образование: техник - строитель, техник - меха -ник, товаровед, воспитатель детского сада и т.д. Среди работников с высшим образованием — их, кстати, было совсем немного — учите­ля, юристы, культпросветработники. В кадровые службы попадали совершенно случайные работники без специального образования1.

Конечно, были среди кадровиков люди инициативные, хорошо зна­ющие и жизнь, и людей, но знания были эмпирическими, интуитив­ными (те качества менеджера, которые англичане называют "даром

1 Эти вопросы подробно проанализированы в книге Бойдаченко П.Г. "Служба управления персоналом предприятия. — М., 1996.

163

божьим"). Квалификация кадровых работников также не позволяла им решать многие задачи на должном уровне, поскольку специаль — ную подготовку они не проходили ни в системе высшего, ни даже среднего образования.

Нуждалась в реформировании и служба отделов кадров. Вместо разрозненно существовавших на различных предприятиях психоло — гических, социологических служб, служб социального планирования или социального управления, должна была действовать единая служба, которая занималась бы системно проблемами человека и коллектива на пред­приятии и в которой бы вместе работали социологи, психологи, физио — логи и другие специалисты в области управления кадрами.

Современный менеджмент предъявляет высокие требования в ра — ботникам службы управления кадров. Они должны хорошо знать трудовое законодательство, методические, нормативные и другие ма — териалы, касающиеся работы с персоналом; основы педагогики, со­циологии и психологии труда; передовой отечественный и зарубеж — ный опыт в области управления персоналом; владеть современными методами оценки персонала, профориентации, долгосрочного и one — ративного планирования работы с персоналом, регламентации фун­кций структурных подразделений и работников, социальными тех­нологиями управления; иметь ясное представление о перспективах развития предприятия, рынка конъюнктуры; знать основы научной организации труда, производства и управления, структуры предпри­ятия и основные функции структурных подразделений.

Четыре года назад в Москве создана Ассоциация консультантов по подбору персонала (АКПП), объединяющая десятки консалтинга — вых компаний и специальных агентств. По заявлению ее президента М.Ю. Богданова они разработали концепцию преобразования Аген — тства во Всероссийское. Уже открыты его отделения в Екатерин­бурге и Новосибирске. Агентство работает на 2 уровнях — executive search и рекрутмент.1

§ 4. Факторы риска в социальном управлении

Актуальность проблемы риска определяется многими причинами. Назовем некоторые из них.

Во-первых, научно — технический прогресс формирует новую си — стему ориентации жизнедеятельности человека, радикально меняет предметную среду, в которой он живет. Качественно меняется роль и соотношение продуктивной и инновационной деятельности. Со —

1 См. журнал «Управление персоналом», № 8, 1999. ----------------\_----------- 164------------

здается атмосфера острой потребности в творческих, новаторских, сме — лых решениях, происходит поиск принципиально новых, ранее не при­менявшихся, неординарных путей решения сложных современных задач. В таких условиях руководители различных уровней управле — ния должны и вынуждены идти на риск.

Научно—технический прогресс придает деятельности многих уп — равленцев творческий характер. Риск же связан с творчеством — деятельностью, которая характеризуется неповторимостью, оригиналь­ностью, уникальностью. Риск обусловлен самой сущностью твор­ческого процесса, особенностями внедрения нового в практическую жизнь, необходимостью разрешения противоречий между вновь по -являющимися событиями, процессами в обществе и старыми спосо­бами социального регулирования, поисками новых, еще не апроби­рованных средств, форм и методов работы.

Научно - технический прбгресс вызвал к жизни новую, быстро про — грессирующую отрасль рискологии — теории технического (промыш­ленного) риска. В связи с ростом наукоемких отраслей получает разви — тие рынок рискового (венчурного) капитала или "рискового бизнеса".

Во-вторых, среда действия людей становится все более рыночной. Это вносит в жизнь дополнительные элементы неопределенности, следовательно, расширяет зоны рискованных ситуаций. В условиях неопределенности возникает неясность и неуверенность в получении ожидаемого конечного результата, а следовательно, возрастает сте­пень риска.

Рынок, как известно, это не скатерть—самобранка, а жесткая сие -тема, которая требует от каждого максимальной физической и интел­лектуальной отдачи. Ставшая популярной поговорка: "Хочешь жить — умей вертеться" в условиях рыночных отношений обретает под­линную реальность. Рынок, конкуренция слабых не признает. В США, например, ежегодно создается 0,5 млн. новых фирм. Из них 80% тер — пят банкротство в течение первого же года работы.

В-третьих, деятельность многих людей приобретает предприни­мательские черты. Предприниматель — это человек, действующий главным образом в условиях риска. К числу важнейших его качеств относятся: самостоятельность и нестандартность действий, новатор­ство в достижении поставленных целей, смелость, изобретательность, ориентация на достижение наивысших результатов.

В-четвертых, появление глобальных проблем современности выд­вигают на повестку дня вопрос о сущности глобального риска. Он связан с нарастающей опасностью самоуничтожения цивилизации в итоге какой —либо глобальной катастрофы: атомной (в результате ядерной войны или последствий катастрофы на АЭС), экологической (вследствие загрязнения окружающей среды, исчерпания ресурсов,

\_----------------------------------165----------------------------------

энергетического кризиса), продовольственной (в связи с нарастанием дефицита продовольствия и связанных с ним болезней и эпидемий), демографической (в результате неконтролируемого роста населения) и других.

Во второй половине XX века человечество вступило в новую фазу своего развития — в фазу риска. Риск выступает ныне как серьезная общественная проблема. В передовых странах бурно развивается рис — ковый и предпринимательский бизнес. В повседневный обиход вошли словосочетания: "рисковый капитал", "коммерческий риск", "риск—тей — кер" и т.д. Популярными стали пословицы и поговорки: "Риск — бла­городное дело", "Кто не рискует — не пьет шампанского" и т.д.

В развитии научных представлений о риске можно выделить не — сколько этапов. Первоначально это явление изучается небольшой группой частных наук — некоторыми разделами математики, стати — стикой, рядом правовых и экономических дисциплин. Затем понятие "риск" исследуется значительным числом конкретных наук — тео­риями игр, вероятностей, операций, катастроф, социальной психоло­гией, военными, экономическими, демографическими, медицинскими, биологическими, правовыми и другими дисциплинами. Примерно к 60 — м годам XX столетия риск становится предметом междисципли — нарных исследований. Возникает специальная наука — рискология, изучающая риск как комплексную проблему.

В структуре знаний о риске (рискологии) можно выделить два уровня, которые условно назовем прикладным и теоретическим. При­кладной является результатом исследований конкретных наук. Тео — ретический — это итог изучения сущности риска, а также специфики управления общественными процессами в ситуации риска с точки зрения социально — философского подхода.

Прикладной уровень исследования риска представлен в литера­туре довольно широко. В настоящее время на Западе, например, про­водятся симпозиумы, конференции, на которых обсуждаются при­кладные проблемы риска, разрабатываются методики подготовки ме — неджеров, занимающихся проблемами анализа риска. Во многих странах возник новый раздел менеджмента — "менеджмент риска".

Отношение к риску в нашей стране было противоречивым и нео — днозначным. В 20 —е годы принимается ряд законодательных актов, нормативно определивших содержание понятия "риск" примени­тельно к производственной и рационализаторской деятельности.

Однако уже к середине 30 — х годов категория "риск" была объявлена "буржуазным понятием", чужеродным новому строю. Становление командно — административной системы управления неизбежно спо — собствовало формированию стереотипа о постепенном отмирании риска по мере развития планового характера хозяйствования. Счи —

-------------------------------- 166---------------------------------

талось, что социалистическая экономика и риск — явления несов­местимые. Слово "риск" на многие десятилетия выпало из поля зрения нашей науки и практики управления1.

Сформировавшаяся в прошлом и в значительной мере сохраняю — щаяся поныне административная система управления в основе своей не была рассчитана и не претендовала на риск. Десятилетиями она ориентировала не столько на реальный результат, сколько на следо -вание букве закона и безусловную исполнительность. Зарубежные специалисты отмечают, что у подавляющего большинства наших ру­ководителей отсутствует такое качество, как готовность идти на риск ради дела.

Нерыночный хозяйственный механизм сформировал не одно по — коление управленцев, разучившихся рисковать. Поэтому для многих управление менее всего походило на творческую деятельность. Оно больше напоминало передаточный механизм, по каналам которого встречными потоками — сверху вниз и снизу вверх — перемеща — лись бумаги, одни из которых содержали требования к нижестоящим инстанциям, другие — сообщения о выполнении предначертаний вер — хов. Командная экономика и "риск-тейкеры" (люди, склонные к риску), как правило, были несовместимы.

Многогранность риска, его различное этимологическое значение вызывает обилие зачастую противоречивых его толкований. В массо­вом сознании преобладают два противоположных взгляда на сущ­ность риска. С одной стороны, риск представляется лишь в виде возможной опасности материальных и других потерь2 которые могут наступить в результате претворения в жизнь выбранного рискован -ного решения. С другой стороны, риск отождествляется только с предполагаемой удачей, благоприятным исходом.

Нам представляется, что оба взгляда неправомерны.

Рискованная ситуация связана со статистическими процессами и ей сопутствуют такие факторы: наличие неопределенности; необхо -димость выбора альтернативы; возможность при этом оценить веро — ятность осуществления выбираемых альтернатив.

' Термина "риск" нет в последних изданиях Большой советской энцикло­педии и Советского энциклопедического словаря, в пятитомной философс­кой энциклопедии, в философском энциклопедическом слова, в словаре "На­учно-технический прогресс", изданном в 1987 году и т.д.

2 Связь опасности и риска прослеживается и в этимологии этого тер­мина. В русский язык слово "риск" пришло из европейских языков: либо ис­панского, где оно означает "подводная скала", либо португальского, в пере­воде с которого оно означает "отвесная скала". Мореплаватели под этим словом понимали опасность, которая могла угрожать их кораблям.

--------------------------------- 167--------------------------------

Наличие противодействующих и противоборствующих тенденций в общественном развитии вносит в жизнь элементы неопределенно­сти, создает ситуацию риска. В связи с этим риск представляет со­бой специфическую деятельность в условиях неопределенности и ситуации неизбежного выбора.

Такое же свойство риска как альтернативность связано с тем, что он предполагает необходимость выбора из двух или нескольких воз — можных вариантов, решений, направлений, действий. Отсутствие воз — можности выбора снимает разговор о риске. Там, где нет выбора, не возникает рискованной ситуации и, следовательно, не будет риска.

Чем больше альтернативных подходов принимается во внимание, тем лучше. У фирмы "Сони", например, было десять различных вари­антов проекта видеомагнитофонов, каждый из которых, в свою очередь, включал 2—3 разновидности, отличающиеся набором компонентов. В результате такого подхода неопределенность ситуации становилась столь малой, что, в сущности, ущерб от риска почти исключился"2.

Риск, с одной стороны, ориентирован на получение общественно значимых результатов неординарными, новыми способами. Тем са — мым он позволяет преодолевать консерватизм, догматизм, косность, психологические барьеры, препятствующие внедрению новых, перс -пективных видов деятельности. Это свойство риска ускоряет обще — ственный и технический прогресс, оказывает позитивное влияние на духовную атмосферу общества.

С другой стороны, риск может вести и к авантюризму, волюнта — ризму, субъективизму, к издержкам, если в условиях неполной ис­ходной информации, ситуации риска альтернатива выбирается без должного учета объективных закономерностей развития явления, по отношению к которому принимается решение. В этом случае риск выступает в качестве дестабилизирующего фактора и представляет собой сомнительное мероприятие.

Известно, что многие виды деятельности человека связаны с оп — ределенной долей риска. С риском сопряжены труд и отдых, спорт и быт, научно—технический прогресс и прогнозирование и т.д. Риск может быть меньшим или большим, но избежать его вообще в любой деятельности невозможно. А большой успех без риска — это утопия. Деятельность человека, лишенного возможности идти на риск, теряет черты предприимчивости, становится консервативной, чурающейся новшеств. В менеджменте, например, руководитель, избегающий при — нятия рискованных решений, считается опасным для организации, обрекающим ее на застой.

1 Агеев А. и др. Предпринимательство: стратегия нового поколения. Мировая экономика и международные отношения. 1991. С. 91—93.

----------------------------------168-----------------------------------

Конкретные формы проявления предпринимательства, конечно, неодинаковы, во многом индивидуальны. Пожалуй, наиболее зримо это обнаруживается в ситуациях, выход из которых сопряжен с рис -ком. В ходе предпринимательской деятельности человек порывает узкие горизонты "заданности", экономической целесообразности, идет на риск. Риск — это соль предпринимательства, тень, преследующая всюду предпринимателя. Некоторые авторы не случайно сравнива­ют предпринимательство со спортом: здесь и ощущение риска, азарта, и неуемное желание быть впереди.

Рискуя, предприниматель стремится реализовать собственные спо — собности — интеллектуальные и физические. Поэтому риск при­влекает к себе людей (особенно молодых) многими аспектами: воз­можностью крупного выигрыша, своей героикой азартной игры, эс — тетикой первопроходца, свободой выбора.

Одновременно предпринимательский риск — это жесткая проверка личных качеств предпринимателей, уровня их профессионализма, спо­собности верно ориентироваться в окружающем мире. Риск включает предпринимателя в жесткую систему отношений естественного отбора.

Хотя риск и "благородное дело", отнюдь не любые рискованные решения целесообразно выбирать и реализовывать на практике. Су — ществуют два типа риска — рациональный (обоснованный) и нераци -ональный (необоснованный). Разумеется, риск должен носить разум­ный, взвешенный характер, поскольку механизм конкуренции или ра­зорит "волюнтаризм", или не даст ему возможности продолжить дело.

Проблема риска имеет вполне самостоятельное значение как важ­ная составная часть теории и практики управления. Поскольку уп­равленческие решения реализуются в условиях неопределенности, носят вероятностный характер, то для повышения их эффективности важна выработка рекомендаций по принятию, осуществлению ре­шений в ситуации риска и внедрению их в практику управления.

Процесс управления состоит из ряда стадий: поиск новой идеи и ее оценка; составление бизнес — плана; реализация плана действий. При этом риск существует как на стадии выбора решения (идеи и плана действий), так и на стадии его реализации.

Наибольшее рискованные ситуации при принятии бизнес — плана наступают, как правило, в трех случаях:

а) когда оценивается их альтернатив бизнес идея;

б) когда принимается решение о реализации бизнес - плана;

в) когда подписываются финансовые и другие обязательства по бизнес — плану.

В условиях рыночной экономики руководителю приходится каж­дый раз вновь стоять перед выбором: быть или не быть, рискнуть

------------------------------------169-----------------------------------

что — либо изменить или оставить все как есть, растворить свое "Я" в чужих мнениях или поступить именно так, как считаешь нужным.

Формирование новой идеи — это всегда риск и преодоление со — противления, неизбежно возникающего при рождении нового. Тут могут быть различные варианты, из которых необходимо выбрать наиболее эффективную идею для конкретной ситуации.

Для поиска наилучшей идеи могут применяться метод "мозговой атаки", социальные эксперименты, метод под названием "дикие гуси" и т.д.

Первоочередной задачей "мозговой атаки" является выявление альтернативных решений в проблемной ситуации. В "атаке" участву­ет творческая группа людей. Известно, что риск на индивидуальном уровне отличается от группового риска. Это связано с особеннос­тями группового поведения. Группа принимает решение более высо­кого уровня риска потому, что ответственность за него распреде­ляется между всеми членами группы и это уменьшает страх перед неудачей. В связи с этим люди готовы принять групповое решение, которое обладает более высоким уровнем риска, чем решение, кото­рое они приняли бы в одиночку.

Социальный эксперимент дает возможность практически испы­тать различные варианты управленческих решений и на основе ана­лиза и синтеза информации о функционировании испытуемых вари­антов отобрать для верного управленческого акта наиболее эффек­тивный из них.

В практике менеджмента используются и так называемые дикие гуси — это содержание в фирме особо талантливых сотрудников "про запас" без четко обозначенных определенных обязанностей, как "возмутителей" спокойствия, "сотрясающих систему новыми идея­ми и оригинальными решениями.

Чтобы любая, даже самая лучшая бизнес — идея воплотилась в жизнь, нужно правильно составить план по ее реализации. Не исключено, что это самый сложный компонент всего управленческого процесса.

Бизнес — план — это система увязанных во времени и простран — стве, согласованных по целям и ресурсам мер и действий, направ­ленных на достижение цели получения высокой прибыли путем осу — ществления предпринимательской сделки.

Все факторы риска при составлении бизнес — плана распределяют — ся, как правило, на более и менее важные и каждому присваивается свой вес (сумма всех весов = I). Для каждого фактора риска опреде­ляется степень вероятности его проявления (сумма всех вероятное — тей = I). Перемножив по каждому фактору риска оба коэффициента (веса и вероятности проявления), получим показатель риска для каж­дого из факторов. Знание же факторов риска позволяет принимать заблаговременные меры, ослабляющие их действие.

-----------------------------170------------------------------

Экономический эффект риска можно оценить через соотношение затрат и результатов, при этом оценки носят количественный харак­тер. Существует множество количественных методик, ориентирован­ных на поиск оптимальных вариантов в условиях неопределенности. Однако количественная оценка не полностью отражает содержание рискованной деятельности. И дело не только в том, что взятые сами по себе затраты и результаты не тождественны эффекту в полном смысле этого слова.

Выявление социальной эффективности предполагает наряду с ко­личественным выявлением соотношения затрат и результатов и каче­ственную оценку деятельности в ситуации риска. Один из прием -лемых вариантов, который может использоваться на практике, свя­зан с интегральной оценкой риска, включающей два взаимосвязанных аспекта — количественный и качественный.

Своеобразие оценки риска обусловлено типом прогноза, который может быть определен временным интервалом. Обычно выделяют три основные формы таких прогнозов: краткосрочные (до 5—7 лет), среднесрочные (до 15—20 лет) и долгосрочные (до 50 лет и более). В зависимости от типа прогноза меняется степень неопределенности и риска. С увеличением периода долгосрочного прогнозирования сни — жается степень его достоверности и уменьшается поле количествен -ных характеристик, увеличивается поле качественных оценок.

Существует простейшая методика определения коэффициента риска при различных прогнозах. Если, например, вероятность достоверности кон -кретного прогноза составляет 95%, то вероятность того, что он не оправда -ется — 5%. Соответственно и коэффициент риска будет равен 5%.

Выявление степени риска может осуществляться различными спо­собами от сложного вероятного анализа в моделях исследования опе­раций до чисто интуитивных догадок. В нашей практике обычно пре­обладают интуиция и предыдущий опыт. Лишь незначительный про­цент наших руководителей способен учитывать риск с применением математических методов, остальные этого вообще не делают.

В настоящее время распространена управленческая деятельность, ориентированная либо на минимальный риск, либо на то, чтобы из — бежать риска вообще. Практика показывает, что постоянная ориен -тация на минимальный риск обычно приводит к значительным из — держкам, расточительному расходованию материальных, финансо­вых, трудовых и других ресурсов и, что самое главное, к замедлению темпов социального и научно-технического развития. Примени­тельно к ситуациям социального характера реальная жизнь полна случаями, когда рациональным может быть решение с любой степе — нью риска — от минимальной до максимальной.

---------------------------------171-------------------------------

Поскольку для руководителя различные виды риска — нормаль — ное состояние, постольку нормальным должно считаться и терпимое отношение неудачам. У него должно быть право на риск, на ошибку, и нельзя его превращать в сапера, который ошибается только один раз. Инициативным, предприимчивым людям нужна защита, правовые, по­литические и экономические гарантии, исключающие в случае не­удачи наказание работника, пошедшего на риск. Необходимо пре­дусмотреть в уголовном, хозяйственном и трудовом законодательстве категории правомерного риска. В современных условиях право на риск имеет, видимо, не меньшее значение, чем, например, закон, даю­щий людям возможность на необходимую оборону.

Введение в законодательство положения о правомерности риска может четче определить ответственность за риск между субъектами управления, границы, когда отрицательные последствия наступили от некомпетентности или бесхозяйственности руководителей, а когда — от обоснованного риска. Излишне говорить, что уже сам факт наличия права на риск явился бы вдохновляющим моментом для предприим — чивого руководителя.

Именно деятельный руководитель всегда рискует оказаться не­правым перед мертвой буквой инструкций, подчас нелепых. Доста -точно в жизни фактов, чтобы осознать, что выражение "инициатива наказуема" — отнюдь не шутка. Система "поощрения" наказанием за риск отбивает вообще охоту рисковать.

Чтобы решиться на риск, руководитель должен быть уверен, что возможная ошибка не может скомпрометировать ни его дело, ни его самого. Возможность ошибки следует расценивать как неотделимый атрибут самостоятельности, а не как следствие профессиональной несостоятельности руководителя. Имеются в виду, разумеется, не ошибки вообще, а те, что оказываются таковыми вследствие не оп — равдавшего себя, хотя и рассчитанного риска.

В рассматриваемом контексте представляет интерес опыт ряда стран, в которых для предупреждения и устранения неизбежных по -терь при реализации решений, сопряженных с риском, формируются целевые фонды риска1. Это финансовые, материальные и другие резервы, позволяющие в конкретных ситуациях с большей степенью уверенности принимать рискованные решения.

1 Еще на ранних ступенях развития человеческого общества, когда люди теоретически не осознавали вероятный характер развития общества, на­личие неопределенности и случайности, вызванных действиями природных и общественных процессов, стихийно они искали средства и формы защи­ты от возможных нежелательных последствий. Один из распространен­ных способов, который возник на заре цивилизации, связан с созданием специального запасного фонда, например, на случай неурожая, осады в ходе военных действий и т.д.

172

Дополняет и развивает идею создания фондов риска и такая форма, как инновационные банки. Эти банки предоставляют кредиты для реализации решений с риском, стимулируя тем самым создание и освоение новых технологий, нововведений.

Интересен для нас, в частности, опыт работы созданного в Вен­грии еще в 1980 г. инновационного фонда при Венгерском националь­ном банке, преобразованного в последующем в самостоятельный хоз­расчетный акционерный банк "Иннофинанс". Он является своего рода посредником, который на свой страх и риск не только отбирает и финансирует наиболее перспективные изобретения, но и организует их внедрение. Тем самым банк принимает на себя риск потенциальной неудачи — для авторов изобретений и предприятий-изготовителей новинок риск неуспеха исключается. Зато в случае успеха банк стано­вится пайщиком этих предприятий в получаемой от реализации про­дукции прибыли. Примерно половину имеющихся средств банк вклады­вает в рискованные проекты, на остальные приобретает акции дру­гих ортнизаций, страхуя себя таким образом от банкротства.

Для персонализации ответственности в современных условиях могут быть использованы и другие формы создания фондов риска. На­пример, организации типа уже упомянутых "венчурных" фирм.

В японской компании "Конашироку", производящей автоматичес­кие фотокамеры высокого класса, новаторы-неудачники награжда­ются почетным жетоном, символизирующим благодарность руко­водства за проявленную инициативу. А в научно-исследовательском филиале электротехнического концерна "Мацусита" за работу над проектами, не приведшими к коммерческому успеху, разработчики премируются, хотя размер премии, разумеется, существенно мень­ше того, что они получили бы при удачном результате1. В корпора­ции "Хьюлетт Паккард" членам внутренних рисковых подразделе­ний, персонал которых формируется на добровольной основе, "под идею" гарантируется прежний статус и оклад, если проект терпит неудачу2. Подобные примеры можно продолжить.

Существенно, что фонды риска и подобные им учреждения актив — но способствуют формированию "риск—тейкеров", то есть людей, дей­ствующих и мыслящих незаурядно, дерзко, творчески, рискованно, но расчетливо. В свою очередь, увеличение среди управленцев удель­ного веса "риск — тейкеров" повышает эффективность деятельности по преодолению консерватизма, догматизма, психологических барье — ров, стереотипов, препятствующих внедрению новаций, развитию ини — циативы и новаторства.

; Как работают японские предприятия. — М„ 1989. С. 82. 2 Перелет РА., Сергеев Г.С. Технологический риск и обеспечение безопас­ности. - М., 1988. С. 176.

------------------------------------173----------------------------------

Можно выделить два основных типа руководителя по восприятию риска и поведению в ситуации риска. Один (их меньшинство), доби­ваясь осуществления той или иной цели, стремится к тому, чтобы достичь успеха даже ценой больших. Такие люди решительны, ини — циативны, испытывают постоянную тягу к риску, причем как к ра — зумному, так иногда и к неоправданному.

Поведение другого типа руководителя связано со стремлением избежать неудачи, неуспеха при выполнении тех или иных действий. Такой человек направляет свои усилия преимущественно на то, что — бы уклониться от участия в деятельности, связанной с риском. При — надлежность к тому или иному типу определяют накопленный жиз -ненный опыт, внешние обстоятельства, некоторые врожденные чер — ты, специфика воспитания.

Умение идти на риск формируется и той средой, в которой человек действует, работает. Если в организации риск считается нормой, то здесь работники будут чаще принимать смелые, неординарные ре­шения по сравнению с коллективом, где риск считается "социальным злом". Там, где руководители допускают оправданный риск, там и сотрудники чаще будут браться за решение новаторских проблем. И наоборот, там, где каждая неудача вследствие принятия рискованного решения сопровождается наказаниями со стороны начальства, ра­ботники всегда будут предпочитать стандартные, безопасные аль­тернативы, исключающие принципиально новые решения.

Сейчас мало кто помнит, что у истоков передаваемых из поколения в поколение состояний сверхбогачей стояли выдающиеся способно — ста основателей династий, помноженные на готовность добиваться своей цели наперекор всему.

Так, когда 19-летний Джон Рокфеллер, работавший в середине прошлого века счетоводом в мелкой конторе, решил завести свое дело, о нем никто не думал как о будущем "керосиновом короле". Хуже того: врачи предсказывали Джону недолгую жизнь по причине затяж­ной болезни — язвы желудка. Джон, однако, не сдался- заняв у отца под проценты 1000 долларов, он открыл небольшой комиссионный магазин, а затем вложил все заработанные деньги в весьма риско­ванную в то время нефтедобычу и нефтепереработку. Болезни же он противопоставил строжайшую диету. Умер Джон Рокфеллер муль­тимиллионером в 98-летнем возрасте, пережив, согласно легенде 37 домашних врачей1.

Один из родоначальников династии "стальных баронов" Арндт Крупп нашел свою удачу в конце XVI века в охваченном чумой немец­ком городе Эссене. Эпидемия, унесшая десятки тысяч жизней, вызва-

1 Биркенбиль М. Молитвенник для шефа. — М., 1993. С. 43.

174

ла небывалое падение цен на земли в окрестностях города. Несмот­ря на смертельный риск Арндт не стал перебираться в другую мес­тность, а принялся скупать по дешевке лучшие сады и пастбища. Чума минула, а земли остались — и этот капитал позволил Арндту и его сыну основать свое литейное производство1.

Среди современных предпринимателей Запада отличаются ре­шительностью действий Френк Филлипс (основатель фирмы "Фил-липс петролеум компани"), Тед Тернер (основатель телевизионной компании "Ти-би-эс"), Даниэль Годвер (основатель фирмы "Фольксва­ген"), Бернар Тапи (генеральный директор французского концерна "Ади­дас") и другие. Предпринимательский талант этих бизнесменов осо­бенно ярко проявляется в рискованных ситуациях, которые многим кажутся безнадежными. Они обладают безошибочным чутьем, по­зволяющим им правильно оценивать обстановку и угадывать, куда дует ветер.

История российского предпринимательства также дает многочис -ленные примеры рискованных действий в сложных ситуациях. Так, история клана купцов Строгановых берет свое начало с Аники Стро -ганова (1497—1570) — основателя фирмы. О таланте, высокой обра­зованности, широте души и огромных предпринимательских способ -ностях этого человека свидетельствуют его дела. Он строил соляные варницы на далекой Вычегде, Коле и Каме. Он был неприхотлив в своих потребностях, носил кафтаны и шубы своих предков и оставил после себя огромное богатство. Вечно деятельный купец, смелый пред­приниматель, умевший идти на риск — таков Аника Строганов.

Четыре поколения семьи Прохоровых — владельцев фабрики "Трехгорная мануфактура" — отличались большой деловитостью, предприимчивостью, изумительной настойчивостью в достижении на -меченной цели. Эти качества у них редкостным образом сочетались со стремлением жить для ближних2.

В России существовала целая плеяда первоклассных предпри­нимателей - новаторов. Это: промышленники — Бурышкин П. А , Ко -карев В.А., Мамонтов С.Н., Нечаев — Мальцев Ю.С., Путилов А.И., Стру­ве А.Е.; землевладельцы — Шереметьев Н.П., Голицын Д.М.; куп­цы — Бугров Н.А., Вишняков А.С., Найденов Н.А., Филлипов Н.М.; бан -киры — Поляков Л.С., Солодовников Г.Г.; книгоиздатели — Маркс А.Ф., Павленков Ф.Ф., Сойкин П.Л., Сытин И.Д., Щепкин Н.М. и многие другие.

' Хилл Н. Думай и богатей. — М., 1992. С. 54.

2 Рябушинский В.П. Куцечество московское. Былое. 1991. № 1. С. 34.

175

Существовали знаменитые династии русских предпринимателей. Это промышленники Бахрушины, Алексеевы, Демидовы, Морозовы, Ря — бушинские, Сандуновы; купцы — Баткины, Кузнецовы, Солдатенковы, Третьяковы, Щукины; книгоиздатели — братья Гранат, Сабашниковы, упоминавшиеся Прохоровы, Строгановы и многие другие.

Предприниматели России стремились обеспечить максимальную надежность риска. Этот регулятив предпринимательского риска ценен не безоглядностью, а продуманностью, в основе которой лежит пра­вило: "не навреди"1.

В годы советской власти вопреки господству административно-командной системы управления в каждой отрасли были предприим — чивые, смело рискующие руководители. Были они и в годы индуст­риализации, и в суровые военные годы, и в годы застоя. Есть они и сейчас. Это, например, директор Московского автомобильного заво — да И. А. Лихачева, министр черной металлургии СССР И. Ф. Тево — сян, нарком танковой промышленности В. А. Малышев, директор гор — но — металлургического комбината Н. Завенягин и многие другие. Эти руководители отличались решительным характером, смело брали на себя ответственность за решение. Эти качества особенно необ­ходимы в сложных ситуациях, когда возникают неожиданные труд­ности, требуются действия, связанные с риском, и выбор из несколь­ких вариантов.

Вопросы для самопроверки

1. Что из себя представляет система управления персоналом?

2. Назовите системы управления персоналом в США и Японии. Выделите общее и особенное в этих двух системах.

3. Проанализируйте опыт работы с кадрами в СССР в доперест­роечное время.

Литература

1. Основы управления персоналом. — М., 1996.

2. Травин В.В., Дятлов В.А. Основы кадрового менеджмента. — М., 1995.

3. Шекшня СВ. Управление персоналом современной организа­ции (Учебно —практическое пособие). — М., 1996.

'Лихачев Д.С. О национальном характере русских. Вопросы философии. 1990. № 4. С 5.

176

Глава IX — Исследование социального управления

В современных условиях развития нашего общества качество ре -шений, принимаемых в процессе управления, непосредственно за­висит от исследовательского подхода к управлению, умения изучать проблемы, определять их истоки и последствия.

Предыдущий опыт совершенствования управления, а также се­годняшняя практика в условиях экономических реформ показывает острую потребность в исследовательском подходе как к управлению, так и к его совершенствованию и развитию. Методологии и практи -ческим навыкам исследований надо учить, вкус к исследовательской деятельности надо прививать, способности к исследовательской ра -боте надо развивать уже в процессе подготовки специалистов.

Идеология самой специальности "Менеджмент" предполагает вос­питание и развитие у будущих менеджеров творческих подходов к работе, стремлений к поиску новых форм организации управления, осуществления научного подхода к управлению вообще, а к соци -альному управлению в особенности.

§ 1. Ключевые понятия систем управления

Ключевыми понятиями исследования являются: система, система управления и система социального управления. Одной из наиболее существенных тенденций в развитии и совершенствовании управ -ления является широкое применение основополагающих идей и вы -водов теории систем. Не только в науке, но и в практической управ -ленческой деятельности без использования категории "система" ста -новятся невозможными анализ, оценка состояния объекта управления и принятие решений.

В наиболее широком смысле термин "система" используется для опи­сания самых различных явлений и трактуется как правильность в рас -положении частей, конкретный порядок, форма устройства, организация деятельности и т.д. Мы говорим о системах политических и философ­ских, системах счисления, о солнечной системе, о системе воспитания и системе работы, о налоговой и финансовой системах и т.д.

Теория систем как наука использует более строгое определение термина "система". Главное в этом определении то, что система рас­сматривается как целостное образование, что, кстати, очень близко к буквальному переводу этого слова с греческого языка — "целое, со­ставленное из частей".

------------------------------------177----------------------------------

Основополагающие идеи теории систем разработал Людвиг фон Берталанфи. Система, по Берталанфи, — это комплекс взаимодей­ствующих элементов, которые в своем единстве образуют некоторую целостность. Система — это не простая, случайная совокупность объек­тов, лишенных каких —либо внутренних связей, а такая их совокуп­ность, в которой все составляющие взаимосвязаны друг с другом и которая вследствие этого реагирует на внешние взаимодействия как нечто целое. Наиболее важными, характерными (системообразующи — ми) признаками системы считаются: сложность объекта, его целост — ность, способность обычно делиться на компоненты (части, подсисте — мы), быть, как правило, элементом системы более высокого порядка, образовывать особое единство со средой. Система как целостность приобретает новые свойства, новые качественные характеристики, не содержащиеся в образующих ее элементах. Система — это целое, которое больше суммы образующих его частей (Эффект целостности или эмерджентности).

Системы по уровню сложности классифицируются на:

I. Неживые системы:

а) Статистические структуры, называемые остовами.

б) Простые динамические структуры с заданным движением, при — сущим окружающему нас физическому миру. Иначе эти системы называют "часовыми механизмами".

в) Кибернетические системы с управляемыми циклами обратной связи, называемые термостатами. Кибернетические системы (есте­ственные и искусственные) обладают такими общими свойствами как регулирование, переработка и передача информации, адаптация, самоорганизация и др.

II. Живые системы:

а) Открытые системы с самосохраняемой структурой. Уровень клеток — это первая ступень, на которой возможно разделение на живое и неживое.

б) Живые организмы с низкой способностью воспринимать ин — формацию, например, растения.

в) Живые организмы с более развитой способностью восприни — мать информацию, но не обладающие "самосознанием". К категории данного уровня относятся животные.

г) Люди, характеризуемые самосознанием, мышлением и нетри — виальным поведением.

д) Социальные системы и социальные организации.

е) Трансцендентные системы или системы, лежащие в настоящее время вне нашего сознания.

178

К наиболее сложным видам систем относятся целенаправленные системы, поведение которых подчинено достижению определенной цели и самоорганизующиеся системы, способные в процессе функ­ционирования изменить свою структуру. К таким относятся биологи­ческие и социальные системы.

По мере увеличения сложности возрастает их способность к са­моразвитию (самоорганизации). Последнее — доминирующая черта общества как системы.

Социальная система (общество), как известно, существенным обра­зом отличается от всех систем как живой, так и неживой природы. Она наиболее развита и сложна, ибо основной ее элемент — человек — обладает наибольшим диапазоном выбора поведения.

Социальное управление правомерно также рассматривать как осо -бую систему, включающую субъект и объект управления, собственно процесс управления и обратную связь между объектом и субъектом.

Объектом социального управления могут быть общество в целом, отдельные его сферы и подсферы (экономическая, социальная, поли­тическая, духовная и т.д.). Различаются и такие масштабы управле­ния: республиканский, областной, районный, городской, муниципаль­ный, масштабы предприятий (организации) и их звеньев: цех, учас — ток или бригада. Сам объект управления носит системный, многоуровневый характер — от общества в целом, его основных под­систем — до социальных групп, слоев и первичных коллективов.

Субъектом социального управления являются лица, занятые в спе­циализированных государственных или общественных организациях и службах, наделенных функциями по осуществлению управления. Это, как правило, высококвалифицированные управленческие кадры, профессиональные чиновники, бюрократы (в хорошем смысле этого слова), единственная функция которых — управление.

Таким образом, любую управляемую систему можно представить в виде субъекта и объекта управления, управляющей и управляемой системы. Органы, которые управляют, называются субъектами уп­равления, а органы, на которые направлены их действия, объектами управления. Управление осуществляется путем воздействия одной подсистемы — управляющей на другую — управляемую. Следова­тельно, управление — это единство управляющей и управляемой систем.

Однако в обществе управленческие отношения никогда не высту­пают в виде чисто субъект - объектных отношений, а имеют вид субъект -субъектных отношений, где объект управленческого воздействия тоже субъективен, т.е. активно реагирует на управленческое воздействие. Как всякое взаимодействие, управление может быть в самом общем

------------------------------------179----------------------------------

виде представлено как совокупность двух составляющих — прямой и обратной связи, воздействия управляющей стороны на управляемую и, наоборот, воздействия управляемой стороны на управляющую.

Что же представляет из себя исследование систем социального управления? Управление выполняет ряд функций. Наиболее важ­ной среди них являются исследовательская.

Исследовательская функция проявляется в раскрытии процессов самоорганизации сложных систем, закономерных тенденций соци — ального развития, динамики различных социальных явлений и собы — тий. В научном познании социальной жизни активно применяются мониторинговые исследования. Именно они обеспечивают получе — ние новых репрезентативно обоснованных знаний о социальной дей — ствительности, служат важной предпосылкой для понимания и объяс — нения комплексного развития общества и его основных тенденций.

В современном управлении исследовательская деятельность, как показывает передовая практика, должна составлять не менее 30% рабочего времени или усилий менеджера.

В исследовании управления предметом изучения могут быть орга — низация управления, формальное и неформальное управление, про — фессионализм персонала, механизмы мотивации и т.д. Могут быть комбинации различных проблем. Выбрать предмет исследования и сосредоточить на нем внимание является большим искусством уп­равления.

Согласно современной доктрине управления в системе управле — ния проявляют свое действие три существенных фактора — люди, финансы и техника. Иерархия их сегодня такова, что на первом месте стоят люди. Среди господствующих целей управления (направ — ленность на людей и направленность на дело) преобладает челове­ческий фактор. В сущности современное управление — это очелове — ченная система управления. Именно такая система лучше всего под — ходит для управления экономикой в рыночных условиях.

Именно человеческий капитал ныне является краеугольным кам — нем конкурентоспособности и эффективности. Поэтому взгляды уп — равленцев на этот капитал в последние годы радикально изменились не как издержки, а как активы компании, которые надо грамотно использовать. Вообще в деятельности сегодняшнего менеджера со — циально — экономические и психологические методы управления пре — обладают над традиционными административными.

Современный менеджер кроме прочих знаний должен владеть основными приемами исследовательской деятельности и уметь орга­низовать ее в поиске факторов повышения эффективности управ —

ления.

180

Новые тенденции развития управления рождают и новые требо — вания к менеджеру. Возникает понятие менеджер исследовательс — кого типа. Можно выделить следующие черты его:

■ Проблемное видение мира.

■ Системное и панорамное восприятие действительности, про­цессов функционирования и развития управляемого объекта.

■ Умение воспринимать, понимать, принимать и использовать точки зрения, отличные от собственных или даже противоположные им.

■ Способность делать верные и удачные заключения при дефи — ците информации.

■ Инновационность и безинерционность мышления, способность выйти за границы формального, привычного, проверенного, тради­ционного1.

§ 2. Методы исследования

Слово "метод" греческого происхождения (methodos), что в переводе означает способ достижения какой—либо цели. Все методы исследо­вания систем управления делятся на общенаучные и специальные.

При оценке возможностей перечисленных методов надо учиты­вать, что ни один из них сам по себе не может полностью обеспечить работу над решением сложной исследовательской проблемы. Каж­дый метод отражает одну какую-либо сторону объекта управления и потому не может быть представлен как единственный Поэтому необходимо использовать весь арсенал методов исследования в ком — плексе: и общий, и специальный методы в их теснейшей взаимосвязи.

Универсальным методом исследования является диалектический, который отождествляется с определенной философией.

В настоящее время в России философия оказалась падчерицей сре­ди обществоведческих дисциплин, своего рода "гадким утенком", при­тесняемым более сильными собратьями. В вузовских программах фи­лософские курсы пытаются оттеснить на второй и третий планы, а то и просто исключить, заменив историко-философскими компи­ляциями Студентам предложены учебники, в которых отсутству­ют социально-философские разделы, а проблематика этой концеп­туально автономной сферы философского знания излагается неза­висимо от своей внутренней логики, "в разбивку" среди проблем теории познания, общей философской онтологии, этики, эстетики.

Очевидно, что эти и подобные "притеснения" вызваны целым ря­дом причин, серьезность которых не следует недооценивать.

1 Короткое Э.М. Исследование систем управления. — М., 1996. С. 9—10.

-------------------------------181 -----------------------------

Главной из таких причин является незавидная репутация того социально-философского курса, который десятилетиями читался в вузах страны на началах безальтернативности и принудительного единомыслия.

Потребность в философской теории как практически полезном знании возникает всякий раз, когда человечество оказывается перед экзистенциальным выбором, т.е. выбором, от которого зависит само существование цивилизации. Общество обращается к философии, когда ему не ясны перспективы развития, когда оно испытывает потреб — ность реформировать сложившуюся систему социальных связей, когда ему нужны средства для активизации человеческих сил, для исполь — зования культурных ресурсов. Россия нуждается в такого рода соци — ально — философской работе. Только не надо эту работу подменять по — иском готового результата, не надо конкретную методологическую деятельность и выстраивание мировоззрения подменять готовой со — циально — философской доктриной.

Философия, определяя общественную обусловленность развития различных типов разделения и кооперирование человеческой дея­тельности, перспективы ее изменений, решает не только методологи — ческую, но и мировоззренческую задачи. Она задает систему коор­динат, "рисует" картину социальной реальности, намечает ориентиры, благодаря которым человеческая личность может определить "тра­ектории" своего жизненного поведения, создавать условия для своих начинаний. И сами реформы в России не могут иметь успеха, пока мы не определим их желаемую цель, не выясним, какое общество мы хотели бы построить на нынешних исторических развалинах, какие социально — философские модели не только желаемы, но и приемле — мы, практически доступны для нас и наших детей.

Сердцевиной научной философии является диалектический метод.

Слово "диалектика", как известно, произошло от греческого dialektike, что означает искусство вести беседу, рассуждать. Оно употреблялось в истории философии в разных значениях. Родилось оно в древне — греческой культуре, где с развитием античной демократии стало вы — соко цениться умение полемизировать, доказывать, убеждать, обосно — вывать свою правоту и таким образом приобретать сторонников при обсуждении государственных, судебных и других проблем. Следо­вательно, под диалектикой понимали искусство спора, дискуссии, умение плодотворно развивать обсуждаемую тему.

Накопленная в веках культура диалектической полемики — уме — ние обсуждать сложные проблемы, выявлять, понимать, уточнять раз — ные, порой противоположные точки зрения — имеет непереходящее

182

значение. Не подавление, не духовное уничтожение оппонента, а стремление в ходе разрешения противоречий выработать правиль­ный, обоснованный подход к сложным проблемам — таковы цель и назначение диалектики творческого диалога.

Значение всеобщих или философских законов бытия и познания как бы приподнимает человека над текущими частными проблемами специальных наук и повседневной практики, позволяя охватить мир в единой, целостной картине и тем самым более уверенно и осмыс — ленно двигаться по пути выяснения общих и частных законов, их использования для управления соответствующими природными и социальными процессами.

Всеобщий философский метод применяется с учетом специфики управленческой деятельности и самих объектов управления. Поэтому он конкретизируется в специальных методах, ни в коем случае не под­меняя их, выполняя по отношению к ним общеметодологическую роль.

К общенаучным методам относятся также системный, мыслитель­но-логические методы. Управление призвано обеспечивать и со­вершенствовать структурное и функциональное единство системы, вскрывать и устранять препятствия на пути к цели, ассимилировать или нейтрализовать возмущающие воздействия как внутри системы, так и вне ее. В этом прежде всего проявляется принцип системно -сти в социальном управлении. В деловой практике принцип сис­темности означает всестороннюю проработку принимаемых реше -ний, анализ всех возможных вариантов их реализации, координацию усилий на различных направлениях. В социальных системах этот принцип предполагает тесную увязку решений экономических, со -циально-политических и культурных проблем в процессе решения управленческих задач. Если упустить один из этих факторов, то про­блема не будет решена.

Одним из эффективных приемов исследования систем управления является социальный эксперимент. Значение его состоит в том, что он помогает раскрыть общественные процессы во всей их сложности и многообразии, дает управляющим органам достоверную информацию, позволяя оценить эффективность той или иной системы управления. В этой связи упомянем Хоторнские эксперименты (1927—1932 гг.).

Изучая влияние различных факторов (условий и организаций тру­да, заработной платы, межличностных отношений и стиля руковод­ства) на повышение производительности труда на промышленном предприятии, организатор эксперимента Мейо сделал вывод об осо -бой роли в производстве человеческого фактора. Обобщение эмпи -рических данных позволило Мейо создать социальную философию менеджмента.

------------------------------183----------------------------

Особую роль социальные эксперименты играют в управлении. Потребность в эксперименте возникает в том случае, когда для при — нятия управленческих решений обычных источников информации недостаточно, когда трудно заранее предвидеть все стороны практи — ческого применения нового решения. В ходе социального экспери — мента проект управленческого решения обретает конкретность и це — ленаправленность, что позволяет судить о степени его социальной значимости.

В процессе выработки управленческого решения всегда могут быть различные его варианты, из которых необходимо выбрать наиболее эффективный для конкретной ситуации. Поэтому социальный экспе — римент выступает в роли средства поиска конкретных форм наилуч — шего решения поставленных задач. Эксперимент дает возможность практически испытать различные варианты управленческих реше­ний и на основе анализа и синтеза информации о функционирова — нии испытуемых вариантов отобрать для верного управленческого акта наиболее эффективный из них.

Социальный эксперимент представляет собой научную лаборато — рию, которая может быть использована в целях научного прогнози­рования дальнейшего хода и развития управленческих решений. С помощью социального эксперимента субъект управления имеет воз — можность решать не только назревшие и стоящие на повестке сегод­няшнего дня проблемы, но и предвидеть ход событий. Поэтому эк — сперимент — конкретная форма социального прогнозирования. Он нередко порождает новые гипотезы, которые могут быть использова — ны для последующих экспериментов. Иначе говоря, эксперименты первого порядка могут стать исходной позицией для экспериментов второго, третьего и т.д. порядка, которые могут получить более об — ширную информацию о глубинных процессах общественной жизни и способствовать выработке и принятию оптимального управлен­ческого решения.

Важным приемом исследования систем управления является мо­делирование. Оно основывается на замещении реальных объектов их условными образцами, аналогами. Посредством моделирования описываются структура объекта (статистическая модель), процесс его функционирования и развития (динамическая модель). В модели вое — производятся свойства, связи, тенденции исследуемых систем и про­цессов, что позволяет оценить их состояние, сделать прогноз, при — нять обоснованное решение. Формы моделирования многообразны, зависят от видов структурируемых моделей и сферы применения. Выделяют предметное и знаковое моделирование. Предметное — предполагает создание моделей, воспроизводящих пространствен —

----------------------—--------184---------------------------------

но - временные, функциональные, структурные и другие свойства ори -гинала (конкретно - научные модели). Знаковое моделирование зак­лючается в репрезентации параметров объекта с помощью символов, схем, формул, предложений языка (логико — математические модели). Гносеологическое содержание моделирования образует основу для пе -реноса результатов, получаемых в ходе изучения моделей, на оригинал.

Мыслительно-логические методы исследования в значительной своей части построены на использовании приемов формальной ло -гики, которыми исследователь-управленец должен владеть в полной мере.

Формальная логика — наука, изучающая формы мышления — понятия, суждения, умозаключения, доказательства и т.п. с точки зре -ния их логического строения, при отвлечении от конкретного содер — жания, выражаемого в них. Она исследует формы мышления со сто­роны их структуры, описывает простейшие приемы мышления. Фор -мальная логика решает, например, вопрос о логических действиях над понятиями, формулирует правила выведения одного суждения из другого, излагает учение о доказательстве, о возможных ошибках при доказательстве и т.д.

Формально-логические методы представляют собой использо­вание интеллектуальных операций дедукции или индукции для раз -решения исследуемой проблемы или ситуации.

Дедукция в переводе с латинского — выведение, т.е. такая форма мышления, когда новая мысль выводится чисто логическим путем (т.е. по законам логики) из предшествующих мыслей. Такая последо -вательность мыслей называется выводом, а каждый компонент этого вывода является либо ранее доказанной мыслью, либо аксиомой, либо гипотезой.

В переводе с латинского индукция означает наведение, т.е. форма мышления, посредством которой мысль наводится на какое-либо об -щее правило, общее положение, присущее всем единичным предме­там какого - либо класса. Индуктивные умозаключения связаны с вое — хождением от единичного ко всеобщему, от частных факторов к об -щим выводам.

Дедукция и индукция всегда тесно связаны друг с другом, неотде лимы друг от друга, находятся в неразрывном единстве.

Познание обладает множеством особенностей, и одна из них наличие аналитического и синтетического образов мышления. Суть анализа состоит в разделении целого на части, в представлении слож­ного в виде совокупности более простых компонентов, т.е. это мыс­ленное расчленение предмета или явления, выделение отдельных его частей, признаков.

------------------------------------185----------------------------------

Однако, чтобы познать целое, сложное, необходим и обратный про­цесс — синтез, т.е. мысленное соединение отдельных элементов, ча­стей, признаков в некоторое целое.

Анализ и синтез дополняют, но не заменяют друг друга. Систем — ное мышление совмещает оба указанных метода.

Аналитический метод приводит к достижению результатов, если целое удается разделить на независимые друг от друга части, по­скольку в этом случае их отдельное рассмотрение позволяет соста -вить правильное представление об их вкладе в общий эффект. Одна­ко случаи, когда система является "суммой" своих частей, не прави -ло, а редчайшее исключение. Правилом же является то, что вклад данной части в общий системный эффект зависит от вкладов других частей.

Успех и значение аналитического метода состоит не только и не столько в том, что сложное целое расчленяется на все менее сложные (и в конечном счете простые) части, а в том, что, будучи соединены надлежащим образом, эти части снова образуют единое целое. Этот момент агрегирования частей в целом является конечным этапом ана -лиза, поскольку лишь только после этого мы можем объяснить целое через его части в виде структуры целого.

К мыслительно—логическим методам исследования относятся и методы классификации и построения типологии.

Классификацией называется прием, посредством которого из не — которого множества объектов выделяются все, входящие в него клас -сы таким образом, чтобы каждый, принадлежащий к исходному мно­жеству объект, попал в один и только в один класс. Классификация необходима для изучения разновидности явлений, свойств, факторов и пр. Она помогает определить содержание явления или проблемы.

Особым вариантом классификации является типология ( гр. typos — образец). Типология — это группировка объектов на основе их подобия некоторому образцу, который именуется типом, эталоном, или идеаль­ным образцом. Здесь каждое явление в большей или меньшей степени приближается к одному из эталонов.

Разновидностями классификации является стратификация. Страти­фикация — это определение слоев (страт) в многослойном явлении, т.е. зависимостей особого вида. В исследовании управления такими стратами могут быть внешняя и внутренняя среда, технические сред­ства и человеческие ресурсы, стратегия и тактика управления и т.д.

В настоящее время говорится о новой тенденции в развитии науч — ного познания. Эта тенденция называется математизацией наук, втор — жением математики и математических методов в другие науки. Воз — ник специально математизированный вид формальной логики\_\_ма —

----------------------------------186—----------------------\_\_\_\_\_\_\_

тематическая логика. Известно, К.Маркс считал, что "наука только тогда достигает совершенства, когда ей удается пользоваться мате­матикой".

Математическая логика в общем и целом вращается в пределах основных принципов и законов формальной логики. Поэтому она называется также формальной или символической. Математическую логику можно определить как логику, пользующуюся математичес­кими методами.

Как известно, систематическая формализация правильных спосо­бов рассуждений — одна из основных задач логики. Если при этом логик применяет математический аппарат и его исследования посвя­щены, в первую очередь, изучению математических рассуждений, то предмет его занятий может быть назван математической логикой.

Математическая логика с внешней стороны отличается от "обыч­ной" тем, что она широко пользуется языком математики и логичес -ких знаков, исходя из того, что в принципе они могут заменить слова обычного языка и принятые в обычных живых языках способы объе­динения слов в предложения.

В отличие от традиционной логики, которая для анализа обыден -ных рассуждений использует язык, близкий к естественному, мате­матическая логика разработала для этих целей целый ряд искусст­венных точных языков. В них слова обычного языка и правила их объединения в предложения заменяются математическими и логи­ческими символами. Все преобразования производятся непосредствен­но с символами без учета их содержательного значения. Любой ма­тематический символ имеет определенное формальное значение. На этой основе получило развитие математическое моделирование. В настоящее время оно применяется главным образом для решения технических, технологических и экономических задач. Однако уже разработаны и используются в практике управления некоторые типы социально - математических моделей. Таковы модели глобальных про -блем, культуры, городских связей, модели воспроизводства населе­ния, миграции населения, формирования показателей благосостоя­ния населения, процесса формирования профессиональных склон­ностей молодежи, оптимальные модели структуры профессионального обучения, расчета норм питания населения, мобильности трудовых ресурсов, бюджета свободного времени, подбора и расстановки кад­ров и др.

Несмотря на широкие, постоянно растущие возможности соб­ственно математического моделирования в социальном управлении, эти возможности далеко не безграничны. Язык математики, каким бы совершенным он ни был, ни сейчас, ни в обозримом будущем не в

---------------------------------187-------------------------------

состоянии выразить и смоделировать интуицию, способность к пред­видению, чувства и волю людей, их творческие способности.

Эта ограниченность чисто математического моделирования в из — вестной степени может быть преодолена методами эвристического моделирования, которое находит ныне все более широкое распрост­ранение.

В эвристическом программировании используются общие эври­стические приемы: решение задачи сначала в общем виде, без учета деталей; решение сначала упрощенного варианта задачи — расчле — нение задачи на ее подзадачи, совокупность которых эквивалентна первой и т.п.

Эвристика, как известно, зародилась в недрах философии. Но изу­чением этих процессов начали заниматься другие научные дисцип — лины, в задачу которых входило изучение интеллектуального поведе — ния человека, его мышления и процессов его протекания. Так, на пересечении ряда научных дисциплин возникла современная эври — стика (от греч. обнаруживаю).

Эвристическими называют такие приемы решения особо слож­ных задач в условиях, когда из —за сложности или недостаточности информации нельзя точно очертить границы их применения и оце — нить допустимые ошибки. Эвристические приемы основаны на ис — пользовании интуиции.

Интеллектуальная деятельность человека, как известно, состоит их двух основных видов — алгоритмической и эвристической. Алго — ритмический вид конкретно предписывает каким образом достичь поставленной цели. Эвристический же вид предусматривает реше — ние нестандартных задач еще не решенных, и пути решения кото­рых исследователю не известны, и он на практике с такими задача — ми не встречался. Алгоритмическая и эвристическая виды деятель­ности не исключают, а дополняют друг друга.

Изучение и использование эвристических приемов, позволяющих принимать удовлетворительное, хотя и не всегда оптимальное, реше — ние на основе относительно небольшого количества информации, — эффективное средство познания и управления социальными систе — мами.

К числу эвристических приемов относятся: мозговая атака ("штурм мозга"), деловые игры, синектика, "дикие утки" и другие.

Мозговая атака — средство стимулирования интеллектуальной творческой способности, при которой участникам работы на первом этапе предлагается высказывать как можно больше вариантов уп­равленческого решения, в том числе и самых фантастических, а на втором этапе (согласно принципу отложенного обсуждения) из боль—

----------------------------------188-----------------------------------

шого числа идей отбираются наиболее удачные и могущие быть ис — пользованными на практике.

Деловые игры — способ имитации принятия управленческих ре­шений в различных ситуациях путем игры по заданным правилам группы людей или человека и ЭВМ. Игры позволяют с помощью моделирования и имитации выйти на решение сложных проблем, обеспечить формирование мыслительной культуры управления, при — нятия решений, инструментальное обогащение управленческих на — выков.

Существуют и другие формы организации творческого мышления, как например, синектика. Это — своеобразная мозговая атака, при которой профессиональный консультант по управлению ставит про — блему, а участники группы предлагают идеи для ее решения. Затем консультант оценивает полученные идеи, если надо, уточняет проблему и получает от группы новые предложения. Это продолжается до тех пор, пока не будет найдено нужное управленческое решение.

Дикие гуси — в практике менеджмента содержание особо та­лантливых сотрудников "про запас" без четко обозначенных опреде­ленных обязанностей, как "возмутителей" спокойствия, "сотрясающих" систему новыми идеями и оригинальными решениями.

Специальные методы исследования отражают специфику объекта исследования, его предмет и задачи. К ним относятся исследования организационно—административных, экономических, социологических, социально — психологических и других подсистем управления.

Объективной основой функционирования организационно-адми­нистративной подсистемы управления являются организационные отношения, составляющие часть механизма управления. Поскольку через их посредство реализуется одна из важнейших функций уп­равления — функция организации, задача организационно — адми — нистративной деятельности состоит в координации действий подчи — ненных. Критикуя рычаги административного управления, следует иметь в виду, что никакие другие методы не смогут существовать без организационно — административного воздействия, которое обеспе — чивает четкость, дисциплинированность и порядок работы коллекти — ва. Важно определить, например, оптимальное сочетание, рациональное соотношение организационно - административных и экономических методов.

Подход, согласно которому сфера воздействия экономических ме­тодов расширяется только за счет вытеснения организационно—адми — нистративных методов управления, нельзя признать правомерным ни с научной, ни с практической точки зрения, так как механизмы их действия принципиально различаются. Организационно —админи—

------------------------------------189----------------------------------

стративные методы в основном опираются на власть руководителя, его права, присущую организации дисциплину и ответственность. Руководитель представляется здесь как администратор, субъект вла — ста, опирающийся на предоставленное ему в этом право. Однако административные методы не следует отождествлять с волевыми и субъективными методами руководства, т.е. администрированием.

Организационно — административные методы оказывают прямое воздействие на управляемый объект через приказы, распоряжения, оперативные указания, отдаваемые письменно или устно, контроль за их выполнением, систему административных средств поддержа — ния трудовой дисциплины и т.д. Они призваны обеспечить организа — ционную четкость и дисциплину труда. Эти методы регламентируют­ся правовыми актами трудового и хозяйственного законодательства.

Экономическая подсистема управления представляет собой со — вокупность экономических рычагов, с помощью которых достигается экономический эффект. В отличие от организационно — администра — тивной экономическая подсистема управления предполагает разра — ботку общих планово — экономических показателей и средств их до — стижения. Это своего рода экономический механизм в хозяйствен — ных отношениях. В результате повышения действенности экономических рычагов и стимулов формируются такие условия, при которых трудовой коллектив и его члены побуждаются к эффектив — ной работе не столько административным влиянием (приказы, ди­рективы, указания и т.п.), сколько экономическим стимулированием.

Большой эффект в экономическом управлении дают целевые про­граммы. Решая преимущественно экономические задачи, целевые программы в связи с этим и на основе этого решают многие самые разнообразные социальные программы. Социальные мероприятия в любой целевой программе направлены на совершенствование ус­ловий жизни людей, они призваны предупреждать или снижать со — циальную напряженность, предотвращать социальные конфликты.

Практически оценка эффективности комплексных программ ве — дется по двум взаимосвязанным направлениям: оценка экономичес — кой эффективности и анализ социальной результативности программ. Экономическую эффективность определить проще, она "осязаема", теория и практика накопили немало методик, позволяющих с необхо — димой полнотой проанализировать экономическую эффективность отдельных мероприятий или программ в целом. Что же касается со — циальной эффективности программ, то пока можно говорить лишь о выработке подходов к ее определению.

Как показал опыт разработки и реализации целевых программ, необходимость в них возникает тогда, когда появляется достаточно

----------------------------------190------------------------------------

I большое количество экономических и социальных проблем, которые \ не могут быть решены в результате стихийного взаимодействия от— дельных производителей по законам рынка. Именно такая ситуация сложилась в сегодняшних условиях России.

Существуют множество и других научных инструментариев для исследования экономических подсистем управления. Назовем лишь некоторые из них.

Сетевые модели — это графическое отображение последователь­ности процессов при выполнении сложного комплекса работ для оп­тимизации плана их проведения. В основе построения сетевой моде -ли лежит хорошо разработанная "теория графов". Сетевые модели часто называют сетевыми графиками, а система, использующая их, получила название системы сетевого планирования и управления.

"Затраты-выпуск" — прием экономического анализа (межотрас -левой баланс), разработанный и введенный в практику В.В.Леонтье­вым. Он направлен на исследование конкретных процессов сбалан­сирования разных частей общественного производства как по сто -имости, так и в натуральной форме между отраслями и сферами экономики, взаимосвязанными предприятиями, регионами, странами. С помощью метода "затраты-выпуск" исследуется целый ряд кон­кретных экономических проблем: структура экономики и ее дина -мика, соотношение возможных изменений налогов, заработной платы, цен и прибыли; долгосрочные тенденции и программирование эко -номики страны

"Менеджерская сетка" — система ключевых принципов подхода к исследованию управления. Она строится на комбинации двух фун -даментальных составляющих работы менеджера: отношения к про — изводству и отношения к людям.

Внимание к производству означает концентрацию усилий ме­неджера на формирование успешных идей, объеме продаж, качестве обслуживания, реализации вышестоящего руководства и т.п. Внима -ние к людям предполагает создание творческой атмосферы: привле -чение персонала к участию в принятии решений, обеспечение спра -ведливой системы оплаты и т.д.

К числу приемов анализа экономического управления относятся и экономически—математическое моделирование, экономический экспери— мент, матричный, диагностические, сравнительные и другие методы.

Результаты экономического исследования могут иметь различный вид. Они бывают в виде конкретных социально - экономических ре -цептов, рекомендаций, моделей, инновационных программ, методик.

Одним из широко используемых приемов исследования управле -ния являются социологические исследования.

--------------------------------191 -------------------------------

Любое социологические исследование начинается с разработки программы исследования. От научной обоснованности этого доку­мента в значительной мере зависят результаты исследований.

Программа представляет собой теоретико — методологическую ос — нову исследования — сбора, обработки и анализа информации. Она включает: определение проблемы, объекта и предмета исследования; предварительный системный анализ объекта исследования; характе — ристику цели и задачи исследования; интерпретацию основных по — нятий; формулирование рабочих гипотез; определение стратегичес — кого плана исследования; составление плана выборки; описание ме — тодов сбора данных; а также описание схемы их анализа.

Существуют различные инструментарии для сбора первичных эмпирических данных.

Самый широко используемый прием сбора первичной информа — ции — это метод опроса. С его помощью собирается примерно 90% всех социологических данных. Существует несколько разновидное — тей опроса: анкетирование и интервьюирование.

При анкетировании опрашиваемый сам заполняет вопросник. Вопросник обычно представлен в форме анкеты — объединенной единым замыслом исследователя системы вопросов, направленных на выявление количественных и качественных характеристик объекта и предмета анализа.

Анкетирование позволяет одновременно охватить большие кон — тингенты людей и получить обширную информацию. Анкетный ме — тод дает также возможность опрашиваемому высказывать свое мне — ние, независимо от влияния постороннего лица, так как это главным образом анонимный опрос.

При интервьюировании происходит личное общение с опраши — ваемым. Интервьюер сам задает вопросы и фиксирует ответы. По форме проведения оно может быть прямым, как говорится, "лицом к лицу" и опосредованным, например, по телефону.

Следующим по значимости можно назвать прием социологичес­кого наблюдения. Это — целенаправленное и систематизированное восприятие какого—либо явления, черты, свойства и особенности, ко­торая фиксируется исследователем. В зависимости от положения на­блюдателя различают включенное и простое наблюдение. В первом наблюдатель имитирует вхождение в социальную среду, адаптирует­ся в ней и анализирует события "изнутри". В простом наблюдении он регистрирует события "со стороны".

Активно применяется на практике и анализ документов. Доку­ментальной в социологии называют любую информацию, фиксиро — ванную в печатном или рукописном тексте, на магнитофонной ленте, на фото — и кинопленке.

--------------------------------—— 192--------------------------------------

Когда требуется особое мнение, источником информации высту -пает группа экспертов. Одной из особенностей экспертного опроса является то, что в качестве респондентов к нему привлекаются высо­коквалифицированные, опытные специалисты в определенной сфере знаний и деятельности людей, которая является предметной областью данного исследования.

Разновидностью экспертного опроса является так называемый метод "Дельфи". Он предусматривает последовательный, в несколько ту­ров, опрос экспертов и получение на этой основе достаточно надеж­ных прогнозных оценок. В первом туре каждый эксперт представля­ет ответы на вопросы специально разработанной анкеты. Все со­бранные анкеты затем обрабатываются, после чего эксперты информируются о результатах опроса. Во втором туре эксперты могут пересмотреть и скорректировать свои ранее данные ответы. Им со­общаются не только результаты, но и разъяснения по наиболее крайним суждениям. Далее проводятся третий и четвертый туры, и в резуль­тате устанавливается единая оценка.

В системе инструментариев социологического исследования важ­ное место занимает статистика. При ее помощи социолог изучает массу явлений путем определения средних величин из большого числа наблюдений, в которых проявляется закон больших чисел. Суть его состоит в том, что устанавливаемые при помощи статистики законо-мерности выражаются тем полнее и точнее, чем большая совокуп­ность массовых явлений, фактов охватывается при этом; соответ­ственно по мере уменьшения числа наблюдаемых однородных фак­тов возрастают расхождения между статистическим законом и эмпирически наблюдаемыми фактами.

Сделать достоверный вывод можно лишь на основе изучения массы случаев, в результате которого индивидуальные черты сгладятся и проступят общие существенные черты.

Чтобы исследование было более точное и носило конкретный ха -рактер, целесообразно к одному и тому же исследуемому объекту применять несколько инструментариев сбора социологической ин­формации.

Заключительным этапом социологических исследований являют­ся обработка полученной информации на ЭВМ, формулирование вы­водов и рекомендаций для оптимизации социального управления.

Ведущим элементом любой системы управления, как уже отмеча -лось, является человек со своими разнообразными интересами, зап­росами, чувствами, идеями. Практика управления свидетельствует, ; что если успех деятельности руководителя на 15% зависит от его профессиональных знаний, то на 85% — от умения работать с людь-

------------------------------193-----------------------------

ми. Поэтому в управлении общественными системами главным яв­ляются люди, регулирование отношений между ними и социальными общностями, что в свою очередь требует особых социально - психо -логических приемов управления.

С помощью экономических способов управления достигается не — обходимое единство личных и коллективных интересов в выполне — нии производственной программы. Административно—организацион­ные приемы воздействуют на волю трудящихся, подчиняя ее воле лиц, управляющих производством. Социально-психологические ме­тоды управления призваны воздействовать на сознание, чувства, на­строение, убеждения, привычки людей с тем, чтобы обеспечить фор — мирование отношений сотрудничества в трудовых коллективах.

Специфическим инструментарием исследования социально — пси — хологических подсистем управления является тестирование (англ.

test\_\_испытание) — прием социально — психологической диагнос —

тики, использующий стандартизированные вопросы и задачи (тесты), имеющие определенную шкалу значений.

В настоящее время тестирование применяется при решении ши­рокого круга проблем в таких областях, как обучение (оценка эффек­тивности разных форм обучения, уровня подготовленности кадров, оценка их способностей и пр.); подбор и расстановка кадров на про­мышленных предприятиях и в других организациях (перевод на но -вое место работы, аттестация кадров, прием на работу и пр.); психо­логическое консультирование (оказание индивидуальной помощи в кризисных ситуациях, ситуациях делового общения, диагностика про­фессиональных способностей и др.).

Тестирование позволяет с известной вероятностью определить актуальный уровень развития у индивида необходимых навыков, зна -ний, личностных характеристик и т.д.

Своеобразным тестом на честность, например, является широ­ко используемый в США прибор, регистрирующий изменения в дыха­нии, кровяном давлении, пульсе, реакции кожи и фиксирующий эти изменения на бумаге. Речь идет о полиграфе, называемом "детекто­ром лжи". Человеку, к которому подключен полиграф, задают различ-Hbie вопросы: нейтральные, чтобы выявить его нормальное состоя­ние, затем очень острые, чтобы зарегистрировать ответ, сделан­ный под давлением.

Первоначально полиграф создавался для полицейской работы, но теперь он в большей степени используется для проверки данных и служащих. Его использование обходится значительно дешевле дру­гих методов проверки. Однако для работы с полиграфом нужны ква­лифицированные специалисты, кроме того, с его помощью можно проверить не всех служащих. Некоторым очень легко солгать, они

194

обманывают и полиграф; другие, напротив, очень эмоционально реа­гируют на простые вопросы и выглядят на приборе лжецами.

§ 3. Организация и процесс исследования

Любое исследование начинается с определения общей глобаль­ной цели. Ее определяет или сам исследователь, или организация, которая выступает заказчиком исследования, или, если речь идет о программно-целевых комплексных исследования, научным советом программы во главе с ее координатором. Определение общей цели является центральной проблемой исследования.

Цель исследования заключается в поиске наиболее эффективных вариантов системы управления и организации ее функционирования и развития.

В современных системных исследованиях глобальная цель вы­ражает лишь основное направление исследований по достижению конечного результата, который на первом этапе формирования про -граммы не может быть выражен в количественных показателях. На основании глобальной цели осуществляется переход к основным эта -пам ее реализации путем построения "дерева целей". Число уровней "дерева целей" может быть различным и устанавливается на основа -нии всестороннего анализа путей достижения конечного результата. "Дерево целей" есть разукрупнение глобальной цели и построение на основе иерархии локальных задач, отражающих в своей совокуп -ности соподчиненность и внутренние взаимосвязи всех входящих в нее уровней и этапов исследования.

"Дерево целей" — это та основа, скелет, который держит на себе множество мышц — разнообразных средств достижения целей, от самых простых, элементарных до общей, высшей цели. Оно, по су­ществу, и превращает решение сложной проблемы в системный це­лостный процесс.

Общие правила построения "дерева целей": соподчиненность, иерар -хичность; элементы нижнего уровня подчиняются элементам более высокого уровня, вытекают из них; сопоставимость — организация однородных целей на разных уровнях, сопоставление по значимости, масштабу; полнота — на каждом уровне имеются все необходимые компоненты (цели и средства достижения); определенность — оценка степени достижения, выраженная в качественно — количественных па— раметрах; гибкость (эластичность) — возможность корректировки.

Важным фактором успеха исследования является определение проблемы.

------------------------------------195----------------------------------

В практике исследования систем управления большое значение имеет :а) отделение реальных проблем от псевдореальных, б) селек­ция реальных проблем по критерию необходимости их разрешения, в) отбор проблем по критерию ценности ожидаемого результата, г) выбор проблем в соответствии с критерием возможностей их разре — шения.

Существуют различные типы проблем:

1) хорошо структуризированные или количественно сформулиро­ванные проблемы, в которых существенные зависимости выяснены настолько хорошо, что они могут быть выражены в числах или сим — волах, получающих в конце концов численные оценки;

2) неструктуризированные или качественно выраженные про­блемы, содержащие лишь описание важнейших ресурсов, признаков и характеристик, количественные зависимости между которыми неиз — вестны;

3) слабо структуризированные или смешанные проблемы, кото­рые содержат как качественные, так и количественные элементы, причем качественные, малоизвестные и неопределенные стороны проблем доминируют.

Большинство неструктуризированных проблем решаются эврис — тическими методами, в которых отсутствует какая—либо строго упоря — доченная логическая процедура отыскания решения, а сам метод целиком зависит от личности решающего проблему.

В качестве этапов процесса исследования очень часто использу — ется разработка гипотезы, которая может быть эффективным сред­ством поиска путей решений проблемы, подходов к ее пониманию.

Гипотеза — это форма развития человеческих знаний, представ — ляющая собой обоснованное предположение, объясняющее свойства и причины исследуемых объектов. Гипотеза — это вероятностное знание, объяснение, понимание. Поэтому категоричность в оценке и представлении гипотез недопустима. Гипотеза — это вариант объяс — нения при недостаточной информации.

Гипотеза — еще не доказанное научное положение, предположе — ние. Этим она отличается от научной теории, которая носит научно доказанный характер. Гипотеза всегда содержит в себе нуждающее — ся в проверке вероятное знание. Доказанное же с ее помощью поло — жение уже не является собственно гипотезой, ибо содержит в себе проверенное и не вызывающее сомнений истинное знание.

Построение гипотезы — это сложный логический процесс с учас — тием различных форм умозаключений. В отдельных случаях гипотеза возникает как результат уподобления двух единичных явлений, то есть ее основой выступает аналогия; в других случаях она — ре —

----------------------------------196-----------------------------------

, зультат дедуктивных выводов; чаще всего ее возникновению пред­шествует индуктивное обобщение эмпирического материала. В боль­шинстве же случаев гипотеза объединяет в себе различные виды умо -заключения, которые применяются в единстве, взаимно дополняя и уточняя друг друга.

Завершающим этапом исследования является его организация.

Организация исследования — это система регламентов, нормати­вов и инструкций, определяющих порядок его проведения. Это рас -пределение функций, обязанностей, ответственности и полномочий на выполнение работ; распределение ресурсов и кадров по видам работ.

В своем процессуальном осуществлении исследование может быть построено по - разному. Оно может начинаться с разработки цели и последовательно проводиться до достижения определенного резуль -тата, проходя этапы гипотезы или концепции, предварительных ре­комендаций, или только лишь подготовительных работ. Процесс ис -следования — это последовательность этапов его осуществления, ком -бинация и последовательность различных операций и процедур, выбор и сочетание приоритетов.

Вопросы для самопроверки

1. Раскройте содержание понятий: "система" и "система управ­ления".

2. Что такое "исследование систем управления"?

3. Назовите общенаучные методы исследования систем управления.

4. Каковы специальные методы исследования систем управления?

5. Что включает в себя организация исследования?

Литература

1. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управле­ние. — М., 1987.

2. Карташов А. Система систем. Очерки общей теории и методо — логии. — М., 1995.

3. Короткое Э.М. Исследование систем управления. — М, 1996.

4. Общая теория управления. — М., 1994.

197

Разлел III СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО

И РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО'ТРУЛОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава X — Социальное партнерство

КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ ЯВЛЕНИЕ

§ 1. Справедливость — основа принципов экономического партнерства

Основой любого партнерства вообще, а социального в особеннос­ти должна быть справедливость. Но что такое справедливость? Это сложное и многогранное понятие. Если спросить любого политичес­кого деятеля и любого гражданина, поддерживает ли он идею соци — альной справедливости, вряд ли мы получим отрицательный ответ. Но если мы попросим тех же людей дать характеристику этого поня — тия, то услышим весьма различные, а зачастую и противоположные суждения о нем. Утверждение в обществе единообразного понима — ния "социальная справедливость" в сиюминутном плане решается подчинением меньшинства большинству в результате голосования. В историческом плане этот вопрос решается социально — политическим состоянием сторонников разного понимания социальной справедли — вости. Если после утверждения какого—либо конкретного понимания увеличивается социальная сила (рост числа ее сторонников), проис­ходит пересмотр (передел) базовых элементов справедливости. Цент­ральным из них является налоговая нагрузка на граждан, в результа — те которой происходит раздел "общественного пирога".

Право властей собирать налоги и обреченность народа их пла­тить — краеугольный камень любого государства. Под "налогом" по — нимаются любые формы отчуждения труда или имущества граждан в распоряжение государя или государственных органов.

198

Этот важнейший элемент конструкции государства существо­вал и в древнем Египте, и в государстве инков, и в древнем Китае, и в государствах африканских каннибалов, и на островах Полинезии. Мы без труда вспомним драматические эпизоды из истории древ­ней Руси, связанные со взысканием налогов Московское княжество, как учат в школе, возвысилось, говоря современным языком, благода­ря рациональной фискальной политике Ивана Калиты. Даже Золо­тая Орда пришла на Русь главным образом для того, чтобы соби­рать ясак. Библия свидетельствует, что как только Моисей увел свой народ из Египта, ему потребовалось создать налоговую систе­му Во второй книге (Исход) мы читаем "Когда будешь делать исчис­ление сынов Израилевых, при пересмотре их, то пусть каждый даст выкуп за душу свою Господу" Знаменательно то, что одним из тяг­чайших преступлений, которое инкриминировалось Иисусу Христу, был его мнимый призыв не платить подать кесарю Так что налоги существуют давно и, казалось бы, все, что можно сказать о них, уже сказано

Почему же последнее время во всем мире усилился интерес к проблеме разумного налогообложения, почему довольно часто мы слышим о новых проектах в этой сфере и удачных (или неудачных) налоговых реформах? Думается, что главная причина кроется в ко­ренном изменении мотивации самого согласия народа платить нало -ги. Раньше право собирать налоги добывалось силой или хитростью. Тот, кто не платил налоги, жестоко наказывался. Обязательства же получателя налогов перед теми, кто эти налоги платил, были весьма и весьма туманными. Они должны были заботиться о благосостоянии и защите подданных или обеспечить налогоплательщикам благорас -положение Господа Бога. Конечно, даже в такой несправедливой по отношению к населению ситуации нельзя говорить о полном произ -воле властей устанавливать любые налоги. Даже в то время понима -ли, что нельзя собирать слишком большие налоги, и что перегрузка налогового потенциала всего на 20—25% практически опрокидывает социально - экономическую ситуацию. Было ясно, что с нищих нельзя собрать ничего, а чтобы бороться с нищетой, надо оставлять людям значительную долю внутреннего продукта. Но по своей сущности эта "забота о благосостоянии подданных" была в значительной степени заботой правителя о самом себе, поскольку налоги в конечном счете собирались преимущественно для пользы тех, кто осуществлял ре — альную власть. Рост благосостояния был нужен не для того, чтобы людям жилось лучше, а для того, чтобы с них можно было собрать больше налогов.

Сейчас ситуация радикально изменилась. В демократических стра — нах функции власти все ближе и ближе перемещаются к служению,

----------------------------------199--------------------------------

т.е. к оказанию населению вполне конкретного перечня услуг, платой за которые служат либо прямые платежи, либо налоги. При этом налогами оплачиваются преимущественно те услуги, потребление которых невозможно (невыгодно, трудно) дозировать индивидуально. Взаимоотношения населения и органов власти все более приобрета — ют характер обоюдовыгодного партнерства. В этой новой ситуации не власть дарует населению свободную от налогообложения часть труда и богатства, а наоборот, народ соглашается передать осуществ — ление той или иной услуги какому—то государственному агентству и адекватно оплатить это поручение. Единственным основанием для такого решения служит лишь то обстоятельство, что частным обра­зом эта услуга обойдется дороже. В условиях экономической свободы вряд ли кто — то закажет государству выполнение услуг, которые де — шевле получить в результате непосредственного договора потребите — ля с частным поставщиком. И получается, как это ни парадоксально звучит, что население в такой ситуации платит налоги ради соб­ственной выгоды, исходя из чисто прагматических соображений.

Прагматизация услуг власти, оплачиваемых налогами, выдвигает два вопроса: как обеспечить наиболее эффективное использование средств, собранных в качестве налогов; как разумно и справедливо распределить установленную оплату между гражданами? Эти воп -росы почти не имеют смысла, когда власть опирается на силу и распоряжается страной в собственных интересах. Но от ответа на них нельзя уйти, если власть служит народу. Поэтому эти вопросы находятся сейчас в центре внимания теоретиков и практиков госу­дарственного строительства.

Первый из поставленных вопросов решается разумным внедрени — ем рыночных и других стимулирующих механизмов, основанных на использовании естественного "здорового эгоизма" поставщиков услуг. Как всякая коммерческая услуга, услуга власти оценивается в терми — нах цены и стоимости. Стоимость этой услуги определяется затратами и покрывается налогами. Цена услуги определяется спросом и пред­ложением. Для нормального функционирования очень важно, чтобы существовали стимулы для снижения стоимости и чтобы стоимость была не выше, а ниже цены. Тогда разницу можно использовать на цели развития. Действенными стимулами для этого является конку­ренция и оплата по конечному результату, а не по затратам.

Что же касается второй группы вопросов, то они могут быть наи — более эффективно решены при соблюдении следующих принципов экономического партнерства:

ш каждый человек имеет от рождения равное право на жизнь, свободу, стремление к счастью и на помощь общества в реализации

----------------------------------200------------------------------------

этих прав; принцип равных возможностей для всех граждан не от — делим от принципа личной свободы каждого гражданина;

■ без права собственности не может быть личной свободы; право собственности — неприкосновенно: законы о собственности не име­ют обратной силы, а новые законы, существенно изменяющие права собственника, применимы только ко вновь создаваемой, или вновь обретаемой собственности.

■ каждый человек имеет от рождения обязанности перед обще — ством (социальную ответственность), объем которых и правила рас­пределения определяются на основе демократического согласия еди — ными для всех законами и общественными потребностями;

■ преимущественным способом реализации социальной ответ­ственности является уплата налогов; в исключительных случаях мо — жет использоваться безвозмездный труд, оцениваемый денежным эк­вивалентом;

■ социальная ответственность гражданина, не обладающего соб — ственностью, определяется только его полом, возрастом и состояни­ем здоровья;

■ всякий гражданин, обладающий значительной собственностью, имеет дополнительную социальную ответственность;

ш полноправным гражданином может считаться только тот, кто честно и полно исполняет свои социальные обязанности;

■ полноправный гражданин гарантированно пользуется благом неограниченной экономической свободы в рамках действующих за — конов; все ограничения экономической свободы носят исключитель — ный характер: гражданам и нижнему уровню управления по отноше — нию к верхнему разрешено все, что не запрещено, верхнему уровню управления запрещено все, на что не получено законодательного раз — решения;

■ общество не может существовать, а тем более выполнять обяза — тельства перед гражданами без общественного достояния, созданного Природой или трудом предыдущих поколений; каждый полноправный гражданин России является, при своей жизни, равноправным и рав-ноответственным совладельцем общенародного достояния: расходы на сохранение и увеличение общенародного достояния и доходы или бла -га от его использования равно распределяются на всех граждан;

■ никто персонально по своему желанию не может получить свое! доли общенародного достояния: отказавшись от российского граж­данства или умирая, гражданин безоговорочно оставляет свою долю народу Российской Федерации; решения об перераспределении об­щенародного достояния могут быть приняты только на основе рефе — рендума;

------------------------------201-----------------------------

■ никто не может стать собственником чего—либо, что создано Природой и не может быть отделено от окружающей среды без не­приемлемых последствий; право отделить что—либо от природной среды в личную, частную или коллективную собственность может возник — нуть только на основе соглашения с Обществом, достигаемого демок — ратическим путем;

■ справедливы лишь два способа получения права собственное — ти: создание объекта собственности и добровольное соглашение с законным собственником; если собственником является народ како — го — нибудь региона, такое соглашение может быть узаконено только референдумом этого региона;

■ каждый, кто хочет стать собственником изъятых из Природы ре — сурсов, должен купить это право у народа и, после этого государство не вмешивается в процесс законного использования приобретенных таким образом ресурсов, если это не представляет угрозы здоровью граждан, сохранению природной среды или безопасности государства;

■ каждый человек, выполняющий свои социальные обязанности, священно и неприкосновенно владеет продуктами своего труда, если при их создании не была использована чужая собственность; ис­пользование чужой собственности возможно только на основе сво — бодного договора в рамках действующих законов;

■ наиболее справедливый договор, определяющий использова­ние чужой собственности для производства, — оплата с учетом за — конных интересов собственника стоимости средств производства, пе — реносимой в продукт труда, возможна также продажа рабочего вре­мени собственнику средств производства в рамках, устанавливаемых законодательством;

■ самая справедливая мера труда и мера потребления — свобод­ный договор равноправных партнеров, если ущерб, наносимый граж­данам, не участвующим в договоре, не выходит за рамки честной свободной конкуренции; правила честной свободной конкуренции определяются законами на основе демократического согласия;

■ свободный, полноправный гражданин, привлеченный к плат­ному внеэкономическому служению обществу, имеет право на дос — тойную его таланта и образования долю общественного продукта; если общественное служение потребовало овладеть навыками и зна — ниями, бесполезными в другой сфере, и овладевший не может в разумные сроки приобрести другие умения, это право не подлежит пересмотру, даже если отпадает необходимость служения; право на возмездное служение дается только по закону;

а свободный, полноправный гражданин, посвятивший себя без — возмездному служению обществу, не имеет привилегий при своей жизни; он достоин увековечивания в памяти потомков;

202

■ поддержка государством отдельных граждан производится только на основе общеупотребительных законов; единственная справедливая причина возникновения персонального покровительства государством свободных граждан со стороны государства — особый талант.

Это по существу принципы социального партнерства, соблюде­ние которых привело государства, ставшие на путь социальной ры — ночной экономики, к процветанию1.

§ 2. Социально-трудовые конфликты и пути их разрешения

Теоретической основой идеологии социального партнерства явля — ется концепция социально — трудовых конфликтов и определение пу­тей, методов их разрешения. Эта концепция является по существу и введением в идеологию социального партнерства. Поэтому анализ партнерства мы начинаем с социально—трудовых конфликтов.

Демократизация российского общества привела к высвобождению социальной энергии людей, обнажила тлевшие до сих пор запалы. Страна стала полем действия конфликтов, начиная с межэтнических и кончая массой забастовок, волнами перекатывающихся по гиганте — кой территории. Конфликты переплетаются, провоцируют друг ДРУ ~ га, зачастую становятся неуправляемыми.

Особенностью социальных конфликтов в нынешних условиях яв — ляется то, что они возникают в ситуации тотального кризиса, охваты — вающего все основные сферы общественного бытия, обусловленного чрезвычайным обострением социальных противоречий и преоблада — нием силовых способов их разрешения, повышением удельного веса стихийных форм проявления социального недовольства. Все это выз — вало «необходимость теоретического исследования проблем, связан — ных с конфликтами, выработки практических мер для управления конфликтами, а также прогнозирования их возникновения и возмож­ных последствий.

В силу различных причин в нашей стране до недавнего времени изучение конфликтов мало занимало обществоведов и органы власти. В марксизме, выполнявшем функции официальной идеологической доктрины, признавалось наличие противоречий в советском обще — стве преимущественно неантагонистических, но до признания конф — ликтов, тем более социальных, дело не доходило. Внимание обще —

1 Более обстоятельное обоснование указанных принципов см. в учебном пособии К.Б.Норкина "Рыночная экономика большого города". — М., 1996.

203

ствоведов в лучшем случае концентрировалось на межличностных конфликтах.

Основная методологическая установка состояла в том, чтобы под­черкнуть значение единства сторон, целостности социально — полити — ческой системы. Некоторые авторы всерьез рассуждали о том, что при социализме, в отличие о капитализма, единство противополож — ностей, а не противоречие, является движущей силой развития об — щества.

Идея бесконфликтности, по существу, была составной частью со — ветской идеологии. Разработка проблем социального конфликта осу­ществлялась главным образом в связи с критикой его буржуазных трактовок, что, естественно, сужало сами возможности и рамки этих разработок. Симптоматично, что в "Философском энциклопедическом словаре" (1983 г.) категория конфликта даже не упоминается.

Вместе с тем нельзя сказать, что у нас вообще не было трудов, освещающих этот феномен. Ряд отечественных ученых (Г.М.Штракс, М.Н.Руткевич и др.) уделяли ему определенное внимание в связи с анализом диалектики общественного развития. Но только в настоя — щее время, в иной социально — политической обстановке пробудился подлинный интерес к современной конфликтологии. Это и понятно. Общество оказалось захлестнутым всевозможными конфликтами, что застало врасплох всех, в том числе политическое руководство. В этих условиях проблематика социальных конфликтов сразу превратилась в исключительно актуальное исследовательское направление.

Сегодня очевидна ограниченность и мифологичность бесконфлик — тного бытия. Столь же иллюзорным оказалось и подчеркивание пре — имущественно межличностного характера происходящих конфлик — тов, как "мелких" дефектов социальной организации.

Между тем социальные конфликты имели место на всем протяже — нии нашей истории. Например, вплоть до начала 30 —х годов на пред­приятиях проходили забастовки. Лишь процесс форсированной инду­стриализации положил конец открытым формам борьбы рабочих за свои права. Резкие массовые акции трудящихся подавлялись, как на — пример, в Новочеркасске в 1962 году. Информация о таких событиях засекречивалась, а сами они расценивались как случаи гражданского неповиновения и не подлежали научному исследованию.

Еще в начале 70 — х годов ряду исследователей было очевидно гряду­щее разрастание конфликтов в стране, однако к их голосу тогда мало кто прислушивался. Научные исследования по этой теме практически запрещались. Конфликтология в нашей стране начинает развиваться только сейчас, когда все мы оказались перед рядом глубочайших и острейших конфликтов и когда с изменением социально—экономичес —

-------------------------—204-----------------------------

кого и политического строя изменилась и сама природа, социально — экономическая и политическая сущность этих конфликтов.

Проблема конфликта в теории стара как мир. Истоки ее исследо — вания восходят еще к древним философам, которые пытались опре — делить источник развития окружающего мира.

Большое внимание исследованию конфликтов уделял Н.Макиа — велли. Рассматривая конфликты различного уровня, он отмечал их положительную роль в развитии общественных процессов.

Конфликт как социальное явление был глубоко проанализирован в работе Адама Смита "Исследования о природе и причинах богат­ства народов" (1776 г.). В основе конфликта, считал Смит, лежит деле — ние общества на классы.

Важное значение для исследования конфликтов имело учение Ге — геля о противоречиях, единстве и борьбе противоположностей. Одну из главных причин конфликта Гегель видел в социальной поляриза­ции между "накоплением богатства", с одной стороны, и "привязан­ным к труду классом" — с другой.

В середине 60 —х годов немецкий социолог Р.Дарендорф выступил с обоснованием новой теории социального конфликта, получившей название "конфликтной модели общества". Его работа, вышедшая в 1965 году "Классы и классовый конфликт в индустриальном обще­стве" получило широкое признание. Дарендорф считал, что конфлик — ты в социальных процессах естественны и не обязательно угрожают системе.

Зарубежные политологи и социологи далеко продвинулись в вы — работке понятийного аппарата исследования конфликта и формаль­но—логического подхода к изучению этого феномена. Такие аспекты социального конфликта, как причины его возникновение, ход разви — тия, методы разрешения и последствия представлены в работах мно — гих исследователей в виде четких, схематизированных моделей. Сама политология, например в США, ставшая одной из наиболее автори — тетных общественных наук, превратилась в теорию регуляции конф — ликтов, овладения конфликтной ситуацией. Ее практическая направ — ленность состоит в регулировании конфликтов1.

В США издаются десятки журналов по конфликтологии, действуют тысячи исследовательских конфликтологических центров. С 1980 г. в США существует специальный учебный центр, который готовит ме — неджеров по конфликтам. Спрос на такую специальность непрерывно возрастает. Кроме этого центра, теория и практика разрешения конф — ликтов изучается в 150 колледжах и университетах Америки.

1 Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. — М., 1995. С. 67.

---------------------------------205-----------------------

Еще в начале века, когда нарастали острые трудовые конфликты, администрацией США было создано Федеральное агентство по по — средничеству и услугам примирения. В 50—60 — е годы с выходом на первый план межэтнических конфликтов по инициативе президента Л.Джонсона и под эгидой Министерства юстиции сформирована служ­ба общинных отношений. С обострением международных конфлик — тов в середине 70 — х годов под эгидой Конгресса США утверждена Академия мира и разрешения конфликтов. В 1981 г. образована Ака­демия семейного посредничества. Другими словами, каждому уров — ню конфликта соответствовали определенные органы и процедуры его разрешения.

В период рыночных преобразований, сопровождаемых лавинооб­разным нарастанием социальных конфликтов, вполне закономерно возрос интерес российских ученых к этой проблеме, — как в теоре — тическом плане, так и в плане предупреждения, разрешения конф­ликтов на различных уровнях регулирования социально — трудовых отношений1.

Слово "конфликт" происходит от латинского "conflictus", что озна­чает столкновение. Сама этимология слова дают ключ к объяснению сущности конфликта.

Социальный конфликт есть видовое по отношению к родовому понятию "социальное противоречие". Социальный конфликт — это столкновение двух или более противоборствующих сторон; это внеш — нее выражение, одна из форм социального противоречия, его "эмпи — рическое" проявление на поверхности социальной действительности. Одновременно конфликт выступает в качестве зрелой ступени раз — вития данного типа противоречий.

Возникшие на базе объективных противоречий конфликты и кон­фликтные ситуации в том и выражаются, что они осознаются на уровне субъективности: отдельной личности, определенной группы и т.д. Ведь социальный конфликт — это именно осознанное противо — стояние. Конфликт тем и отличается от противоречия, что он всегда субъективно осознан, выражен в определенной сознательной пози — ции каждой из конфликтующих сторон. Представители этих сторон знают, какую позицию занимают и чего хотят.

Осознание конфликтной ситуации ведет в формулированию субъектами конфликта определенных целей и идей, программ дей —

1 Данакин Н.С., Дятченко Л.Я., Сперанский В.И. Конфликты и техноло­гия их предупреждения. Белгородский Центр социальных технологий, 1997; Зайцев А.К. Социальный конфликт на предприятии. Калуга, 1993; Здраво-мыслов А.Г. Социология конфликта. — М., 1995 и др.

206

ствий и борьбы, к их претворению в реальных практических дей­ствиях по достижению поставленных целей и задач. Одним словом, конфликт "материализуется" в сознательной практической деятель — ности его участников и разрешается именно сознательно — деятель — ным способом.

Таким образом, социальный конфликт — это осознанное столкно — вение, противоборство минимум двух людей, групп, их взаимно про­тивоположных потребностей, интересов, целей, отношений, устано — вок и ценностей, существенно значимых для личностей или групп.

Каждый конфликт неповторим, а значит, неповторимы и отношения людей в процессе его развития. Одной из важных разновидностей со — циального конфликта является социально—трудовой конфликт — специ — фический вид отношений между участниками трудового процесса.

Среди узловых вопросов теории трудовых конфликтов важное место принадлежит их типологии, что обусловлено потребностью регулиро — вания конфликта, предвидения его последствий.

Известны разные классификации социально—трудовых конфликтов. Основаниями для классификации обычно выступают источники конф — ликта, его содержание, значимость конфликтных факторов, структур — но—динамические характеристики (интенсивность, длительность и т.п.), функциональные последствия, степень институализации и другие.

Классифицируются конфликты, исходя из состава и количества сто — рон, участвующих в противоборстве, применения или неприменения в них насилия, степени их остроты и интенсивности; выделяют конфлик — ты на почве антагонистических и неантагонистических противоречий.

Способы разрешения антагонистических конфликтов обусловле — ны или обязательным разрушением структур конфликтующих сто — рон, кроме одной, или, по меньшей мере, полным отказом всех конф — ликтующих сторон, кроме одной, от стремления достичь своих целей. Эта одна сторона и выигрывает конфликт. Главная характеристика такого способа разрешения конфликта — отсутствие компромиссно — го исхода, при котором конфликтующие стороны либо примиряются с частичным удовлетворением своих интересов, либо как—то согласу­ют свои цели, либо, наконец, полностью отказываются от конфликт — ного взаимодействия.

Неантагонистические же конфликты допускают не столь драма — тические исходы, как конфликты первого типа. Здесь возможны бо — лее разнообразные разрешения: компромиссы (временные или по — стоянные), конструирование общей цели. Эти конфликты в отличие от первых можно назвать компромиссными.

Таким образом, есть социально—трудовые конфликты типа "схва­ток", когда противников разделяют непримиримые противоречия и

------------------------------------207----------------------------------

рассчитывать на разрешение конфликта можно только в случае по — беды одной из сторон; есть конфликты типа "дебатов", когда возмо­жен спор, маневры, но в принципе обе стороны могут рассчитывать на компромисс; есть конфликты типа "игр", где обе стороны действу­ют в рамках одних и тех же правил, поэтому они никогда не завер — шаются и не могут завершиться разрушением всей структуры отно — шений. В теории трудовых конфликтов этот вывод имеет принципи — альное значение, так как снимает ореол безысходности и обреченности вокруг каждого из конфликтов.

Как многообразны конфликты, так и многообразны конкретные причины их возникновения. В основе любого конфликта лежит ситу­ация, включающая либо противоречивые позиции сторон по какому— либо поводу, либо противоположные цели или средства их достиже — ния в данных обстоятельствах. Например, экономические, наиболее распространенные конфликты связаны преимущественно с нехват­кой средств к существованию. Причем, чем беднее общество и дефи — цитнее предметы потребления, тем чаще в нем возникают подобные конфликты.

В современной России природу социальных конфликтов опреде — ляют рыночные реформы, в первую очередь — либерализация цен на товары и услуги и приватизация государственной собственности, которые породили целый ряд тяжелейших социальных потрясений общества.

Многочисленные данные свидетельствуют, что в стране с конца 80 — х начала 90 — х годов характерными тенденциями в сфере труда стали: во-первых, беспрецедентное для мирного времени падение реальных доходов основной части населения. Реальная заработная плата для большинства трудящихся упала за последние пять лет в 3—4 раза. Начиная с 1992 г., около половины населения проживает за чертой бедности — "на бюджете деградации". При этом диффе­ренциация доходов, по данным Министерства труда, в 2,5—3 раза выше, чем в развитых странах. Подавляющая часть населения Рос — сии негативно оценивает сложившееся распределение доходов и соб — ственности. В этих условиях все большую популярность приобрета — ют идеи насильственного передела собственности1.

Одной из главных причин, способной спровоцировать неуправля — емый конфликт, является задержка выплаты зарплаты. По данным исследования кафедры социологии Академии труда и социальных отношений на эту причину сослались 58% всех опрошенных. На вто —

' Чумиков А. Управление конфликтами. — М, 1995. С. 20.

208

ром месте оказалась угроза безработицы (38%) и на третьем — не­ритмичная работа предприятия (32%). За период с 1993 по 1996 гг. почти в 1,5 раза увеличилась вероятность возникновения "диких" кон — фликтов на промышленных предприятиях1.

Во-вторых, наблюдается резкое снижение качества трудовой жиз — ни — квалификации, условий и охраны труда, социальной защиты при повреждении здоровья и утраты трудоспособности на производ­стве. За последние годы произошло разрушение системы оздоровле — ния трудящихся и членов их семей.

В-третьих, на большинстве акционированных предприятий, ре­альными собственниками которых стала верхушка администрации, основными механизмами перераспределения доходов стала не зара — ботная плата, а рентные доходы новых владельцев собственности. Большая часть прибыли при этом направляется не на обновление материальной базы, внедрение новых передовых технологий, а на обогащение узкой группы "новых русских". По данным ВЦИОМ, 80% россиян оценили "ваучеризацию" как "показуху, которая ничего ре — ально не изменила"2.

По данным социологического исследования, которое провела Фе­дерация независимых профсоюзов России на десяти тысячах пред­приятий в 60 регионах страны, на 70% предприятий численность работающих сократилась в три — пять раз. Среди самих предприятий стало в четыре раза больше убыточных, а у каждых двух из трех работающих ухудшилась социальная защищенность. На вопрос, кто выиграл от стремительной приватизации, а кто проиграл, 97 человек из каждых 100 опрошенных ответили: с барышами оказались дирек­тора, банкиры, а простые труженики не получили ничего; их матери — альное положение только ухудшилось.

Итоги периода реформ в России таковы:

■ вместо повышения благосостояния населения, более справед­ливого распределения доходов произошло обнищание народа, неви — данный рост социального расслоения и обострение социальных про — тиворечий. Государство отказалось от регулирования зарплаты во внебюджетной сфере;

ш вместо улучшения условий труда, развития сферы социальной защиты, здравоохранения, образования и науки — катастрофическое

1 Данакин Н.С., Дятченко Л.Я., Сперанский В.И. Конфликты и техноло­гия их предупреждения. — Белгород, 1995. С.46.

2 Михеев В.А., Пономаренко Б.Т. Государственная службаб. регулирова­ние конфликтов и социальное партнерство. — М., 1996. С. 32.

209

ухудшение условий труда и здоровья населения, распад системы здравоохранения, деградация науки и образования;

■ практически перестала функционировать система переподго­товки кадров и повышения квалификации работающих на производстве.

Обследование 200 промышленных предприятий разных форм соб — ственности, проведенные в Академии труда и социальных отноше — ний показывают:

отсутствие намерений у администрации предприятий вкладывать средства в развитие персонала, повышение его квалификации;

отсутствие стремления у работников продолжать учебу (до 35% опрошенных вообще не намерены учиться дальше), повышать свое профессиональное мастерство (более 30%), изменить профессию (бо — лее 20%).

Важнейшим результатом рыночных преобразований в России ста — ло принципиальное изменение социальной структуры общества: фак — тически его раскол на основную, наиболее многочисленную часть — работников, отторгнутых от собственности посредством "ваучериза — ции", работающих на государственных или приватизированных пред­приятиях, и небольшой слой предпринимателей — собственников, ра — ботодателей.

Таким образом, в условиях рыночных реформ, проводимых в Рос — сии, процесс становления новых трудовых отношений протекает край­не мучительно. Резко углубляется противоречие между трудом и ка — питалом, нарастают неуправляемые трудовые и социальные конф­ликты. Сильнейшее негативное воздействие на уровень социальной стабильности в России оказала так называемая "шоковая терапия", а именно — стремление провести рыночные реформы как можно быс — трее и в основном за счет трудящихся, наемных работников.

Исследование конфликтов в общественной жизни неизбежно при — водит к необходимости выяснения функций конфликта, которые мо — гут быть позитивными и негативными.

Одной из основных позитивных функций конфликта является фун — кция разрядки напряженности между антагонистами. Социально - кон— тролируемый и управляемый конфликт способствует освобождению общественной жизни от напряженности в отношениях противостоя — щих сторон и позволяет возобновить их уравновешенные взаимоот — ношения. Конфликт играет роль своеобразного "отводного канала", "выхлопного клапана" для накопившихся страстей.

Несомненно позитивными являются коммуникативно —информа­ционная и связующая функции. В ходе столкновений, противостояния люди могут лучше узнавать друг друга и вследствие этого сближаться в рамках какой—либо общности, на какой—либо общей платформе.

--------------------—210------------------------

Позитивная функция конфликта и в том, что он может быть как бы стимулятором и движущей силой социальных изменений. Конфликт делает социальные отношений более мобильными. Течение соци­альной жизни в условиях согласия, существующего между основными слоями и силами общества, разворачивается равномерно, медленно, как бы нехотя. Время, кажется, теряет свою власть над событиями жизни, но стоит разразиться конфликту, как все приходит в движение. Привычные нормы поведения и деятельности, годами удовлетворяв — шие людей, отбрасываются с удивительной решимостью и без вся — кого сожаления. Под ударами конфликтов все общество может пре — образоваться как природа после грозы, но может приобрести вид дымящихся развалин. Чем сильнее социальный конфликт, тем за­метнее его влияние на течение социальных процессов и темпы их осуществления.

Позитивная функция конфликта проявляется и в содействии фор — мированию социально необходимого равновесия, переоценки и из — менения прежних ценностей и норм общества (благодаря разреше -нию конфликта), усилению лояльности членов данной структурной единицы; в гарантии развития общества путем вскрытия противопо — ложных интересов, создания возможностей для их научного анализа и прежде всего определения необходимых изменений. В принципе конфликты в обществе могут быть факторами его равновесия и проч — ности. По мнению американских политологов, общество постоянно "сшивается воедино" своими внутренними конфликтами.

В социальных конфликтах получают более открытое выражение потребности, интересы, устремления людей, а также причины соци — альной неудовлетворенности или протеста, что в спокойной обета — новке скрыто за привычными нормами поведения и деятельности. В состоянии конфликта люди более четко осознают как свои, так и противостоящие им интересы, полнее выявляют существование объек — тивных проблем и противоречий общественного развития. Нередко это связано с началом процесса социальной дифференциации, кото -рый сопровождается изменением и разрушением прежних социальных структур.

В конфликте происходит поляризация противоборствующих сил, но вместе с этим идет и прямо противоположный процесс, а именно, процесс интеграции, объединения распавшихся частей прежнего единства вокруг вновь возникающих центров. Создаются условия и возникают предпосылки нового единства, нового объединения, спо­собного действовать в конфликте как самостоятельное целое.

Конечно, в реальной действительности этот процесс выглядит не всегда столь однозначно. В социальном конфликте могут противо —

.----------------------------211 —------------------------

стоять друг другу не две и не три, а гораздо больше сторон, границы разделяющих их фронтов могут выглядеть недостаточно четко, а на — чавшееся размежевание не обязательно завершится образованием самостоятельных социальных единиц. Однако основные характерис — тики конфликтных событий описываются с помощью простой схемы двустороннего процесса достаточно точно. Причем процесс поляри — зации социальных сил в конфликте оказывается настолько сильным, что втягивает в сферу своего влияния даже тех лиц, которые хотели бы остаться вне его рамок, оказаться вне как противоборства, так и нового социального единства.

Например в трудовом коллективе конфликт может выступать:

■ как один из способов обнаружения каких—либо неполадок в социальном организме трудового коллектива, что подводит админист — рацию к необходимости подготовки и принятия решений по реорга — низации существующих структур, проведению реформ. В этом смыс — ле можно говорить о выполнении конфликтом своей диагностичес — кой функции;

■ в роли генератора новых структур, норм ценностей, разрушен — ных из —за того, что не прошло проверку временем, общественной практикой;

■ наконец, развивающийся конфликт между отдельными подсис — темами организации способствует получению информации об окру — жающей среде, что выступает в качестве одного из условий для вы — бора стратегии разрешения конфликта и определяет траекторию раз — вития трудового коллектива в будущем. Данная функция может быть определена как информативная и прогностическая.

Положительные последствия социального конфликта для отдельно -го человека могут состоять в том, что посредством его будет изжита внутренняя напряженность, найден выход из состояния фрустрации.

Однако, как любое общественное явление, конфликт имеет и от­рицательные последствия. Речь идет о неуправляемых, стихийных конфликтах. Например, такой конфликт может угрожать интеграции общества, неблагоприятно влиять на необходимое изменение отно — шений власти, вызвать раскол в малоустойчивых группах и т.д. Кон — фликт — это прямой вызов и внутреннему порядку, и стабильности трудового коллектива. Именно разрушительное влияние представля — ется проблемой, требующей контроля и управления, чтобы не допус — тить его разрастания или снизить его негативные последствия.

Социально — трудовой конфликт следует рассматривать в динами — ке, то есть учитывать его генезис и все стадии развития. В развитии конфликта выделяются предконфликтная, собственно конфликтная и послеконфликтная стадия.

----------------------------------212-----------------------------------

Более или менее удобные условия регулирования конфликтных отношений существуют на первом этапе трудового конфликта. Хотя такие условия можно обнаружить и на других этапах развития конф -ликтных отношений1. На этой стадии ни одна из сторон конфликта не увязла в нем еще настолько, чтобы возврат к исходным позициям стал невозможен. Ни один из субъектов конфликта, еще не ощутил близость желанной цели, ради которой он пошел на конфликт, но каждый уже столкнулся с сопротивлением противника и имел воз — можность осознать, что путь к победе будет нелегким.

Кроме того, начало конфликта является периодом наибольших ко — лебаний, неустойчивости, шатаний среди всех его действительных и потенциальных участников. Не случайно, сторонники открытого кон — фликта так много внимания уделяют работе по поддержанию боевого духа именно в этот период. Именно на этой стадии решительные действия могут привести к успеху, к остановке открытого столкнове­ния, к компромиссу противостоящих интересов. Судя по всему, мно -гочисленные упреки в адрес руководства страны, постоянно запаз­дывающего с принятием решительных мер по результатам, напри -мер, национальных конфликтов, наиболее справедливы по отношению к начальному периоду их развития, когда действительно гораздо лег­че было добиться мира и согласия.

Второй этап. Вызов, которым одна из участвующих сторон иници — ирует конфликт, выдвигая ряд требований или претензий с целью добиться уступок или положительной реакции.

Вызов включает в себя цели его инициатора и определяет основ — ные причины конфликта, и почти всегда в тактических целях сопро -вождается угрозой или применением санкций. Они выражаются в виде целого ряда мер, начиная с кратковременного прекращения работы, применения различных промежуточных мер и заканчивая длительной, массовой забастовкой. Конфликт всегда начинается с четко выраженного вызова.

Третий этап. Первоначальная реакция на вызов. Она выражается в виде оборонительных, уклоняющихся или наступательных действий, цель которых — уклониться или нейтрализовать угрозу со стороны инициатора вызова или же уменьшить потери респондента за пред­лагаемые или фактические санкции, содержащиеся в вызове.

Четвертый этап. Момент наибольшего воздействия, оказываемого одной стороной на другую с целью преодоления сопротивления, вы­ведения ситуации из тупика и тем самым разрешения конфликта в чью—то пользу.

1 Александрова Е.В. Регулирование трудовых конфликтов на промыш­ленных предприятиях. — М., 1993. С. 54.

----------------------------------213--------------------------------

Стратегия управления может быть направлена на преодоление агрессивного, конфронтационного поведения, достижение компро — мисса, уход, уклонение от конфликта (что оправдывается поиском разумного и цивилизованного выхода); сотрудничество (позволяет добиться максимального эффекта).

Пятый этап. Урегулирование конфликта, на котором основывают­ся условия завершения конфликта и достигаются новые соглашения или договоренности либо о восстановлении существовавшего поло — жения до начала конфликта, либо о внесении корректив в ранее существовавшие соглашения, на приемлемых для обеих сторон уело — виях. В зависимости от прочности позиций сторон, ведущих перего — воры, урегулирование конфликта может позволить одной из сторон потребовать изменения ранее существовавшего положения, означа — ющего полное или частичное достижение целей одной стороны за счет другой.

Шестой этап. Последствия, представляющие "начало конца" кон — фликта. Их можно охарактеризовать как период подведения итогов завоеваний и потерь сразу же после урегулирования конфликта.

На различных этапах развития конфликта состояние трудового коллектива характеризуется разной степенью удовлетворенности (на — пряженности):

Удовлетворительное состояние отношений — степень неудовлет — воренности работников трудового коллектива доходит до 20%. Дан — ные отношения находятся в условиях нормальной (рабочей) социаль­ной напряженности.

Неустойчивое состояние отношений — степень неудовлетворен — ности работников находится в интервале от 20% до 40%. Данные отношения характеризуются высокой степенью социальной напря­женности. Такая ситуация быстро может перейти в конфликтную. Анализ факторов, определяющих данное состояние, и своевременное принятие управленческих решений, может привести к снижению социальной напряженности в трудовом коллективе.

Предконфликтное состояние отношений — степень неудовлетво — ренности работников находится в интервале от 40% до 70%. Данные отношения характеризуются достаточно высокой степенью социаль — ного напряжения. Появление лидера и переход к эмоциональному состоянию производственных групп делает коллектив неуправляе — мым, приводит к открытому конфликту в коллективе.

Конфликтное состояние отношений — степень неудовлетворен — ности работников находится в интервале от 70 до 100%. Данные от­ношения характеризуются наивысшей степенью социального на­пряжения. Коллектив организованно выступает со своими требова —

-------------------------------214-----------------------—-----

ниями, существует лидер или инициативная группа. Выход из сло­жившейся ситуации — принятие выдвигаемых требований, диалог с лидером или инициативной группой. Данное конфликтное состояние коллектива продолжается в пределах от 2 до 5 дней и переходит на более низкий уровень эмоций и диалоговые формы отношений1.

Одной из важных проблем является верное определение основно­го эпицентра социально — трудовой конфликтности. Таким эпицентром является конфликт между двумя основными силами: наемным тру­дом и капиталом. Между этими силами всегда были, есть и будут вполне определенные социально — экономические противоречия. Под воздействием различного рода внутренних и внешних факторов они могут сглаживаться, или же, напротив, — обостряться, принимать форму жесткого социального противостояния.

Взаимоотношения между работодателями и наемными работника­ми могут быть фигурально выражены в следующих символах: "ку­лак" (жесткое, авторитарное, административное требование работо — дателя к наемным работникам), "невидимая рука" (скрытое, экономи­ческое принуждение, подавление) и "рукопожатие" (взаимное доверие, терпимость, согласие, партнерство). Именно третий вариант и явля­ется наиболее конструктивным для реализации интересов как рабо­тодателя, так и наемного работника.

Выдвигая идею "конструктивного конфликта", американский ис­следователь Мэри Фоллет различает три типа разрешения конфлик­тов: "доминирование", то есть победу одной стороны над другой; "ком­промисс", то есть соглашение, достигнутое за счет взаимных уступок; "интеграцию" — наиболее конструктивное применение противоре -чий: ни одна из сторон ничего не жертвует, и обе стороны лишь выигрывают2.

Говоря о конфликтах, следует заметить, что жизнь не состоит из одних лишь конфликтов. В ней всегда переливается состояние покоя, мира, согласия и борьбы, противодействия, конфликта. Всякая по­пытка представить конфликт как нечто самостоятельное может лишь условно отражать действительность, ибо в этом случае приходится искусственно отсекать в нем и рядом с ним существующее согласие. Однако теоретически это вполне допустимая процедура.

В этой связи возникает вопрос о согласии, консенсусе, который в литературе разработан еще меньше, чем теория конфликта. Консен-

1 Александрова Е.В. Социально-трудовые конфликты пути разреше­ния. - М, 1993. С. 45.

2 Михеев В.А., Пономаренко Б.Т. Государственная служба: регулирование конфликтов и социальное партнерство. — М., 1996. С. 63.

------------------------------------215—■------------------------------

сус определяется уровнем взаимосвязей ведущих социальных сил, договоренностью о правилах поведения по отношению друг к другу. Это максимально возможное сближение взглядов различных соци — ально — политических групп, формулирование подходов к решению перспективных проблем. Основным законом консенсуса является признание чужих интересов как условия осуществления интересов собственных. Его принципы — не подавлять противоречия с помо­щью силы, вырабатывать мирные средства их регулирования, поиск общих целей, утверждение атмосферы доверия, налаживание конст­руктивных переговоров, устранение избыточной эмоциональности.

Известно, что источником общественного развития является борь­ба, но очень важно учитывать ее характер. Нельзя сводить разреше — ние противоречий только к одному из способов — насилию и подав — лению. Новое видение состоит в отрицании как источника развития насилия, а не борьбы вообще. Применение насилия и подавления является не нормой, а лишь одним из возможных вариантов обще — ственной жизни.

В последние десятилетия в развитых странах выработан и успеш — но используется ненасильственный способ регулирования социаль — но—трудовых отношений на основе партнерства их участников. Этот феномен известен как "социальное партнерство".

Таким образом, социальный трудовой конфликт следует рассмат — ривать не только как антагонистическое противостояние (конфронта — цию), но и как состояние, при котором субъекты конфликта стремят­ся к достижению взаимоприемлемых результатов. Социальный кон — фликт — один из важнейших факторов социального развития. В паре с ним выступает согласие, переговоры. При этом согласие считается постоянным состоянием общества, а конфликт — временным. Одна — ко в цивилизованном обществе социальный конфликт столь же нор — мален, как и свобода слова, выборность, альтернативность и прочие процедуры. Следовательно, предстоит создать соответствующие орга — низации, научные и другие институты и механизмы, обеспечиваю — щие этот нормальный для здорового общества процесс.

§ 3. МОТ: Кодекс. Конвенции. Рекомендации

Социальное партнерство, его идеология и система возникли и сформировались не в результате составления умозрительных схем, а как закономерный результат развития и совершенствования — эко — номического, политического, социального — общества рыночной эко — номики, определенного уровня его цивилизованности, в результате

216

многолетней практики и поиска эффективных форм регулирования его социально—трудовых отношений.

Наиболее полно идеи социального партнерства разработаны и воплощены в жизнь в теоретической и практической деятельности Международной организации труда (МОТ). Эта старейшая между­народная организация, возникшая в 1919 г., за десятилетия своего существования не только создала развернутую концепцию социаль — ного партнерства, но и по существу стала высшим звеном регуляции трудовых отношений на мировом рынке труда. С этого времени и сам термин "социальное партнерство" получает официальное граж­данство и вводится в широкий научный оборот.

Одной из важнейших функций МОТ является осуществление нор— мотворческой деятельности в области трудовых отношений. За годы своего существования она приняла большое число нормативных до — кументов, которые в сумме составляют нечто вроде Международного кодекса труда: это свод 181 Конвенции и 188 Рекомендаций МОТ. В Кодексе дана развернутая правовая основа социального партнерства в виде конкретных правовых норм, содержащихся в специальных юридических актах — Конвенциях и Рекомендациях МОТ. В них заложены основные правовые нормы, определяющие правовой ста — туе всех субъектов социального партнерства. Правовой аспект Меж — дународного Кодекса труда может быть вкратце сведен к следующим моментам:

■ признание права профсоюзов на законодательную инициативу и равноправие социальных партнеров;

■ существование в государствах—членах МОТ арбитражных ор — ганов по разрешению социально—трудовых конфликтов;

■ создание в государствах — членах МОТ условий для обеспечения независимости социальных партнеров друг от друга, автономности их функций;

■ в действиях социальных партнеров отсутствует императив по — литических амбиций и идеологических установок1.

Эти важнейшие черты Международного Кодекса труда составля — ют правовую идеологию социального партнерства.

Конвенции МОТ касаются таких вопросов, как свобода объедине -ний, право на коллективные переговоры, содействие коллективным переговорам, коллективные договоры и соглашения, примирение и арбитраж, консультации и сотрудничество между органами госу­дарственной власти и организациями трудящихся и предпринима­телей на отраслевом и национальном уровнях.

1 О разрешении трудовых споров в странах с развитой рыночной эко­номикой. Труд и социальные отношения. 1992. №2. С. 24.

------\_----------------------------217----------------------------------

Важными Конвенциями МОТ для социального партнерства яв­ляются Конвенции — "О свободе ассоциации и защите права на организацию" (1948 г.) и "О применении принципов права на орга­низацию и на ведение коллективных переговоров" (1949 г.), в которых заложена правовая база социального партнерства. Так, первая Кон — венция МОТ гарантирует всем трудящимся и всем предпринимате — лям возможность "без какого—либо различия и предварительного раз — решения создавать по своему выбору организации, а также вступать на добровольной основе в такие организации".

Вторая Конвенция МОТ в основном посвящена вопросам взаимо — отношений между предпринимателями и трудящимися. В ней, в час — тности, говорится, что там, где это необходимо, принимаются меры для "поощрения и способствования полному развитию и использова — нию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между предпринимателями или их организациями, с одной стороны, и объе­динениями трудящихся, с другой стороны, с целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров"1.

Важное значение имеет и Конвенция МОТ "О трехсторонних кон — сультациях для содействия применению международных трудовых норм" (1976 г.). В ней говорится, что "предприниматели и трудящиеся представлены на равной основе в любых органах через посредство которых осуществляется консультация".

В Конвенции МОТ "О содействии коллективным переговорам" (1981 г.), развивается идея о формах взаимоотношений субъектов соци­ального партнерства. В ней сказано, что "меры, принимаемые государ­ственными органами для поощрения и содействия развитию коллектив — ных договоров являются предметом предварительных консультаций, а также соглашений между государственными органами и организациями предпринимателей и трудящихся". Как видим, здесь заложена идея не только коллективных договоров, но и правовая процедура их проведения. Рекомендации МОТ вместе с Конвенциями создают правовую базу для организации эффективно действующей системы социального партнерства. Например, Рекомендация № 91 о коллективных договорах (1951 г.); Реко­мендация № 94, касающаяся сотрудничества на уровне предприятия (1952 г.); Рекомендация № 113 о сотрудничестве в отраслевом и националь­ном масштабе (1960 г.); Рекомендация № 29 о связях на предприятии (1967 г.); Рекомендация № 163 о содействии переговорам (1981 г.)2.

1 Международные трудовые нормы. — М., 1994. С. 36.

2 Что нужно знать о социальном партнерстве. Рекомендации, Право­вые аспекты. Зарубежный опыт. — М.: Академия труда и социальных отно­шений. 1994. С. 38.

218

Обязательную юридическую силу для национального законода­тельства страны — члена МОТ имеют лишь нормы Конвенций в случае их ратификации на государственном уровне. Что же касается Рекомендаций, то они ратификации не подлежат, но играют важную роль при разработке национального законодательства.

Советским Союзом было ратифицировано 50 Конвенций МОТ, из них Россия как правопреемник СССР приняла к исполнению лишь 43. В 1997 г. Российская Федерация впервые ратифицировала одну Конвенцию МОТ (№ 156), а в Генеральном Соглашении между обще­российскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объе­динениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 1998—1999 годы предусматривается ратификация еще 14 Конвен­ций МОТ.

По объему ратифицированных Конвенций МОТ судят о степени прогрессивности трудового законодательства и регулирования соци­ально - трудовых отношений в стране. Для сравнения приведем циф -ры ратифицированных парламентами государств — членов МОТ Кон -венций МОТ: Испания — 116, Франция — 110, Италия — 101, Нор­вегия — 92, Уругвай — 83, Бельгия — 82, Болгария — 80.

Идея социального партнерства нашла конкретное воплощение в структуре Международной организации труда. При ее создании был образован форум для обсуждения трудовых проблем на принципе равноправия между правительствами, предпринимателями и трудя -щимися, так как противоречия между последними служат одним из основных источников постоянных социальных конфликтов. Деятель­ность МОТ с момента ее зарождения базируется на принципах "клас -сового мира", а для разрешения возникающих проблем и конфликтов между трудящимися и предпринимателями предусматривается сие -тема переговоров на разных уровнях, в ходе которых путем поиска компромиссов достигалось бы согласие между сторонами.

Авторитет и огромный опыт МОТ в сглаживании социально-тру­довых конфликтов во многом способствовали тому, что в последнее время в развитых странах Запада многие проблемы социально-тру­довых отношений успешно разрешаются на испытанной правовой базе Конвенций и Рекомендаций МОТ.

В России с началом перехода к рыночной экономике, с соответ­ствующими социально — экономическими и коммерческими изме­нениями, с возникновением проблемы становления социального парт­нерства, начинает формироваться — на федеральном и региональ­ном уровнях — правовая база этого процесса.

На федеральном уровне следует отметить в первую очередь Указ Президента РФ "О социальном партнерстве и разрешении трудовых

--------------------------------219—---------------------------

споров (конфликтов)" (1991 г.); законы РФ "О коллективных договорах и соглашениях" (1995 г.), "О порядке разрешения коллективных тру­довых споров" (1995 г.), "О профсоюзах, их правах и гарантиях дея­тельности" (1996 г.) и др.

Субъектами РФ, опережая федеральный уровень, были приняты специальные законы "О социальном партнерстве" (Москва, Татар­стан, Ставропольский край, Свердловская область и др.).

§ 4. Условия и основные факторы социального партнерства

В конце XIX — начале XX века в индустриальных странах Запада подготовлена почва для социального консенсуса: профсоюзы трудящих — ся легализовали свою деятельность, стало формироваться трудовое за­конодательство, на отдельных предприятиях была предпринята попыт­ка организовывать переговоры между профсоюзами и работодателями.

Большое влияние на эволюцию трудовых отношений и формы их регулирования оказали революции 1917 г. в России, а также глубо­чайший экономический кризис, охвативший страны Запада в 1929 г.: предприниматели становились все более активными участниками переговорных процессов в сфере социально—трудовых отношений. Однако эффективное функционирование социального партнерства, формирование новой системы регуляции социально — трудовых отно — шений следует все же отнести к периоду после второй мировой вой — ны, когда в промышленно развитых странах сложились для этого экономические, социальные, политические и социально — психологи— ческие условия.

Социальное партнерство как особый тип общественных отноше — ний, обеспечивающих баланс реализации важнейших социально — эко— номических интересов основных групп общества, формируется как закономерный результат развития общества рыночной экономики, как следствие коренных изменений, произошедших в обществе в це — лом и в социально — экономическом и политическом положении основ — ных его социальных групп. Формирование социального партнерства есть показатель экономической, социальной, политической и нрав — ственной зрелости общества.

В поступательном развитии общества рыночной экономики объек­тивно возникает, необходимость перехода от диктатуры собственника к социально — партнерским отношениям между предпринимателем и работником, формируются условия для возможности реализации этих перемен.

220

Основные объективные факторы, обусловившие на определенном этапе развития человеческого общества необходимость формирова­ния социально-партнерских отношений и, соответственно, сформи­ровавшие условия этого процесса заключались в следующем.

Во-первых, — технико-технологические факторы. Возрастающая сложность и интеллектуализация общественного труда обеспечили возрастание роли человеческого фактора производства, превраще­ние наемного работника из простого исполнителя воли организато -ров в образованного, активного субъекта производства, принимаю­щего участие и в управлении производством. В осознанном активном участии работника в общественном производстве становится заинте­ресованным и работодатель, что, в свою очередь, заставляет его счи -таться с интересами, мнением и позиций работников.

Без эффективного использования прежде всего людских ресурсов предприятие не может добиться самого высокого качества товаров и услуг, быстро реагировать на меняющиеся запросы потребителя, а следовательно, выжить в обостряющейся конкурентной борьбе. Но квалифицированный труд, профессиональные знания требуют и бо -лее высокой оплаты и социальных гарантий. Не случайно средний уровень заработной платы в США, в странах Западной Европы, в Японии к середине 90-х годов нивелировался на уровне 10 долларов за час, а месячная заработная плата квалифицированного рабочего колеблется в пределах от 1500 до 2000 долларов1. Наемный работник в большей степени становится заинтересованным в рентабельности предприятия, где он работает: от этого зависит и уровень его зарпла -ты и стабильность рабочих мест

Таким образом, возрастание роли квалифицированного труда как основного фактора производства становится в современных услови­ях как бы основой для известного сближения экономических интере -сов работодателей и наемных работников. Противоречия между ра — ботодателями и наемными работниками, при этом, конечно, не исче -зают, но они могут уже решаться на основе компромисса.

Во-вторых, — социально-экономические факторы. Превращение части работников в акционеров, в известной мере изменяющее их отношение к собственности, судьбе производства и предприятий; зна­чительное повышение благосостояния основной массы граждан. Воз -росший экономический потенциал промышленно развитых стран по -зволил существенным образом изменить социальную структуру об —

1 Резюме международных трудовых норм. Международное бюро тру-

- Жвиоип 1QQA Г 71 \* '

да. - Женева. 1994. С. 73.

------------------------------------221

щества. Это общество, где не менее 2/3 его членов составляет так называемые средние слои; куда входят большая часть предприни­мателей (представителей малого и среднего бизнеса), менеджеры раз — личных уровней, инженерно—технические работники, люди свобод­ных профессий и квалифицированные рабочие.

Средний класс — это та часть населения, которая имеет средние для данной страны доходы. Они могут быть далеко неодинаковы, например, у предпринимателя и квалифицированного рабочего. Од — нако расходы на личное потребление и "имущественный ценз" стали более сопоставимы, чем столетие или даже полвека тому назад. В результате средний класс стал социальным фундаментом общества, гарантом его социальной стабильности; новая социальная структура общества создала более благоприятные условия для достижения со — циального консенсуса между работодателями и наемными работай — ками. При этом, рассматривая новый социальный климат в обще­стве, не следует впадать в другую крайность: считать, что сейчас уже ушли в прошлое социальные противоречия и конфликты. Социальные конфликты в обществе существуют и, избежать их невозможно.

В третьих, — общественно — политические факторы. Рост поли — тической культуры масс, повышение роли и значение общественных организаций и объединений, представляющих и защищающих ко — ренные интересы трудящихся; превращение профессиональных со­юзов во влиятельную общественную силу; формирование органи­заций и объединений, представляющих интересы собственников, предпринимателей; формирование сильной социальной политики в обществе, становление демократического, социального, правового го — сударства.

После второй мировой войны в Конституциях западных стран (ФРГ, Италии, Франции и др.) появилось новое понятие — "социальное государство". Тем самым в конституционном порядке была признана социальная ответственность государства перед своими гражданами и в первую очередь перед малоимущими слоями населения, неква­лифицированными рабочими, безработными, пенсионерами, инвали — дами и т.д. Социальное партнерство, конечно, предусматривает со — циально ориентированную политику, проводимую государством. Именно такую политику, как правило, проводят сейчас западные го — сударства. Причем даже те из них, в Конституциях которых нет слов о "социальном государстве".

В последнее время в западных странах получило широкое рас­пространение словоупотребление "социальная защита". В офици­альных документах и научных публикациях даются несколько раз — личающиеся между собой трактовки сущности этого явления. Не

-------------------\_-------------222------------------------------------

считая необходимым в данном случае вступать в полемику по этому вопросу, скажем лишь, что мы исходим из того, что социальная защита представляет собой систему разного рода мер, предпринимаемых об­ществом или более ограниченной социальной системой по ограж­дению своих членов от тех или иных негативных воздействий соци­альной среды или смягчению этих воздействий.

В этой связи следует отметить динамику социальных расходов в про-мышленно развитых странах Запада. Средние затраты государств — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на социальные программы (пенсии, пособия по безработице, помощь нуждающимся семьям, ассигнования на здравоохранение и образова­ние) в 1960 г. составляли 13% ВНП, а в 1990 г. — 27%. К середине 90-х годов в большинстве стран ОЭСР эти расходы составили от 1/5 до 1/3 их ВНП1. Важнейшим принципом регулирования социально-трудо­вых отношений в социальном государстве является социальное партнер -ство различных модификаций в зависимости от форм собственности и политического устройства.

В-четвертых, одним из необходимых условий социального парт­нерства является сформировавшееся гражданское общество в пере -довых странах Запада. Для него характерны различные доброволь­ные ассоциации, объединяющие граждан и выражающие их про­фессиональные и гражданские интересы: профсоюзы трудящихся, объединения предпринимателей, союзы потребителей, творческих работников, различные женские, молодежные, религиозные и другие организации.

Профсоюзы как институт гражданского общества с момента свое­го образования были орудием гражданской эмансипации наемных работников, средством обретения ими гражданских прав. Защищая рабочего экономически, ограничивая произвол хозяина, профсоюзы способствовали становлению рабочих как граждан, как социальных субъектов. Отстаивая свое право на существование и свободное фун­кционирование, профсоюзы одновременно защищали этим граждан -ско-политическое право наемных работников на организацию, на объединение для защиты своих интересов.

Основным элементом гражданского общества является правовое государство. Основная идея правового государства — подчинение публичных властей и всех граждан нормам права. Правовое госу­дарство провозгласило, что все равны перед законом, что гражданин

1 Михеев В.А, Пономаренко Б.Т. Государственная служба, регулирование I конфликтов и социальное партнерство. — М., 1996. С. 83.

223

свободен в выборе формы экономической деятельности, профессии, что право на собственность гарантируется государством. С право­вой точки зрения социальное партнерство — это согласование дей — ствий его сторон на базе определенной законодательной платформы, отражающей существо правового государства.

В-пятых, — нравственно — психологические факторы: гуманизация общественных и, в первую очередь — социально - трудовых отноше -ний, общественное признание права каждого гражданина на достой — ные условия и оплату своего труда, достойную жизнь; осознание различными социальными группами общества необходимости поис — ка и достижения социального мира и согласия на основе взаимных договоров и соглашений.

Таковы общие условия и факторы формирования социального парт­нерства, выражающего новый тип взаимоотношений между работай — ками и предпринимателями, и собственниками. В конкретных стра­нах эти условия и факторы находятся в различной степени зрелости.

§ 5. Сущность и специфика социального партнерства

Социальное партнерство — это специфический тип обществен -ных отношений, при котором достигается определенный баланс реа­лизации основных интересов важнейших социальных групп обще­ства, обеспечивается исторически обусловленный компромисс в pea -лизации интересов главных субъектов социально-экономических процессов рыночного общества. Сущность этого типа отношений ха­рактеризуется следующими особенностями:

Во-первых, это отношение между социальными группами, класса — ми, имеющими существенно отличающиеся социально-экономичес­кие интересы, т.е., речь идет об отношениях между социальными общностями, интересы которых не совпадают в своей основе, общно — стями, которые не могут слиться, образовать социальное единство. У каждой из этих общностей свое назначение и вполне определенная общественная роль.

В обществе, основывающемся на рыночных принципах, возмож­ными социальными партнерами могут быть предприниматели, част­ные или ассоциированные собственники, главным социальным ин­тересом которых является получение прибыли, и наемные работники, лишенные собственности, главный социальный интерес которых (как носителей и продавцов своей рабочей силы) состоит в получении средств существования путем продажи своей рабочей силы. Есте —

224

ственно, что социальные интересы этих классов не могут никогда слиться, и каждый из этих классов несет свой "крест" в обществе, выполняет свою, присущую только ему социальную функцию.

Во-вторых, социальное партнерство — это такое отношение меж­ду классами, при котором преследуется цель не совмещения интере­сов, что само по себе невозможно, а достижения, оптимального ба­ланса в реализации этих интересов. Речь идет о создании такой эко­номической, социальной и политической ситуации, при которой предприниматель, собственник, может обеспечить себе стабильное получение соответствующей прибыли, а наемный работник получает достойные (по меркам своего общества, страны, времени) условия существования, реализации своих коренных социальных интересов.

Наконец, в-третьих, социальное партнерство — это обоюдовыгод­ное, обоюдонеобходимое взаимодействие между этими классами, в котором объективно заинтересованы каждая из сторон. Именно по­этому социальное партнерство есть отрицание, альтернатива всякой диктатуре (личности или класса). С другой стороны, социальное парт­нерство, по самой своей сути связанное с договором, соглашением между партнерами, взаимными, разумными уступками, противоре­чит социальному соглашательству, т.е. постоянным, принципиальным уступкам одного класса другому, попранию интересов одного класса за счет превалирования интересов другого класса. Социальное парт­нерство отражает исторически обусловленный компромисс интере­сов главных субъектов современных экономических процессов и выражает общественную необходимость социального мира как одно­го из основных условий политической стабильности и экономическо­го прогресса. Это шаг к реализации прав трудящихся через сотруд­ничество и взаимные уступки двух основных социальных групп: ра -ботодателей и наемных работников.

Степень обострения и характер противоречий между работодате -лями и наемными работниками играет, как правило, решающую роль в уровне социальной стабильности общества1.

Социальное партнерство — это сфера преимущественно социаль­но - трудовых отношений. Однако, на практике, крут вопросов, решае -мых посредством договоров, соглашений между работодателями, на­емными работниками, а также и органами государственной власти, значительно шире. Они включают в себя связанные с социально-трудовыми и экономические, а иногда и социально-политические проблемы.

1 Тощенко Ж.Т. Социальные резервы труда. — М., 1989. С 63

-------------------------------225----------------------

Социальное партнерство неразрывно связано с экономической демократией, т.е. с решением всех вопросов в сфере производства с учетом мнений и при непосредственном участии всех, кого это каса­ется. В принятом на III съезде ФНПР (декабрь 1997 г.) "Программном документе ФНПР" отмечается, что "Трудящиеся и работодатели через систему социального партнерства на всех уровнях и при деятельном участии государства должны решать все экономические вопросы. Ни один федеральный или местный законопроект, касающийся со­циальной сферы или трудовых отношений, не должен приниматься без предварительного соглашения с трехсторонней комиссией соот­ветствующего уровня".

Социальное партнерство способствует формированию различных общественных организаций и объединений, заключению соответству­ющих соглашений, договоров между этими объединениями и органи­зациями государственной власти в центре и на местах. Все это со -здает базу для возникновения и действия механизмов гражданского общества, в котором различные социальные группы, имеющие свои специфические интересы, образуют устойчивую социальную общ -ность, обеспечивающую социальную стабильность в обществе.

В российской научной литературе, официальных документах и правовых актах (например в Законе г. Москвы "О социальном парт­нерстве") широко используется термин "система социального парт­нерства", включающий в себя следующие элементы:

ш совокупность постоянно и временно действующих двух -, трех -сторонних органов, формируемых представителями работников, ра­ботодателей, исполнительной власти и осуществляющих взаимодей­ствие между ними на различных уровнях регулирования социально -трудовых и связанных с ними отношений (федерация, регионы, отрасли, территории, предприятия);

■ совокупность различных совместных документов ( коллектив — ных договоров, соглашений, решений и др.), принимаемых этими органами на основе взаимных консультаций, переговоров между сто­ронами и направленных на регулирование социально - трудовых от­ношений;

■ а также\_\_соответствующий порядок, формы взаимодействия,

соотношения и последовательность в разработке, сроках принятия, приоритетности вышеуказанных органов и документов.

Система социального партнерства имеет вполне определенное общественное назначение: в создание и деятельность определенных органов, разработка и принятие определенных документов, воплоще­ние в жизнь идей и принципов социального партнерства, регулиро­вание социально—трудовых и связанных с ними экономических и со -

\_\_\_\_\_\_\_\_.--------------------226-----------------------------------

циально-политических отношений на принципах социального кон­сенсуса. Это общественное назначение системы социального парт­нерства должно находить свое практические выражение в выполне­нии таких задач, как: обеспечение выработки и реализации согласо­ванной социально - ориентированной политики экономических рыночных преобразований, содействие решению социально-трудо­вых конфликтов, совершенствование в установленном порядке зако­нодательной базы регулирования социально—трудовых отношений, пре— одоление кризиса экономики и общества и на этой основе — повы­шение благосостояния народа, достижение социальной стабильности в обществе.

Социальное партнерство — это идеология цивилизованного обще — ства рыночной экономики. Оно возможно лишь в обществе рыноч — ной экономики, находящемся на определенном уровне экономичес -кой, социальной и правовой зрелости. Одновременно социальное парт­нерство — основа и необходимый инструмент строительства социально ориентированной рыночной экономики.

На смену идеологии и социальной практики безраздельного гос­подства собственника, предпринимателя, работодателя приходит иде -ология и социальная практика социального партнерства, отрицаю­щего диктатуру одного класса и утверждающего общественный дого­вор и согласие между работником и работодателем на основе оптимальной реализации прав и интересов обеих сторон.

227

Глава XI — Субъекты социального партнерства

Субъектами социального партнерства как определенного типа со — циально—трудовых отношений являются собственники, предпринима­тели и наемные работники, вступающие на рынке труда в опреде­ленные отношения по вопросу купли — продажи рабочей силы.

Субъектами же системы социального партнерства, т.е. людьми, ее носителями, олицетворяющими и реализующими в своей практичес — кой деятельности ее задачи и принципы, являются представители работников, их органы и организации; работодатели и их представи -тели, их органы и организации; органы государственной и муници — пальной исполнительной власти, их представители. В рамках систе -мы социального партнерства все ее субъекты выступают в качестве независимых и равноправных сторон. Этот "треугольник" в мировой практике получил название "трипартизм", что в переводе означает "три части".

§ 1. Профсоюзы

Первым субъектом системы "трипартизма" выступают профсою -зы, которые представляют наиболее подвижный элемент трудовых отношений — наемных работников и защищают их интересы в обла -сти занятости, условий и оплаты труда, способствуя этим воспроиз­водству рабочей силы. Предназначение профсоюзов состоит в том, что они не позволяют работодателю опустить стоимость рабочей силы ниже ее минимального предела. Для этого профсоюзы используют различные формы и методы отстаивания интересов наемных работ­ников1.

Самым главным делом профсоюзов следует признать выполнение ими функции представительства и защиты законных прав и интере — сов трудящихся, понимаемой в самом широком смысле, т.е. включа­ющей в себя деятельность по охране прав и недопущению админис -тративного произвола в отношении работников, улучшению условий их труда и быта, по решению разнообразных социальных проблем.

Степень реализации этой функции — главный критерий оценки их действий. Исторический опыт пока не породил другой массовой неполитической организации трудящихся, более чем профсоюзы, на­целенной именно на защиту их прав и интересов.

1 90 лет профсоюзному движению России: вехи, проблемы, перспективы. Солидарность. 1995. №21.

.-------------.---------------------228-----------------------------------

Защитная деятельность профсоюзов трудоспособных граждан во всем мире охватывает три основные направления: занятость, оплата труда и условия труда. В Законе РФ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (ст. 15), принятом 20 января 1996 г. подчеркивается, что "отношения профсоюзов с работодателя­ми, их объединениями (союзами, ассоциациями), органами государ­ственной власти и органами местного самоуправления строятся на основе социального партнерства и взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей, а также на основе системы коллек­тивных договоров, соглашений". В Законе создается правовая основа социального партнерства и признается равенство сторон при выра­ботке и принятии входящих в их совместную компетенцию реше­ний1. Это соответствует международной практике. В основе социаль­ного партнерства лежат признание существования общих и особых экономических и социальных интересов трудящихся, предпринима­телей, государства, понимание партнерства как инструмента соци -ального диалога, ведущего к гармонизации отношений между проф -союзами, работодателями и органами власти. Работник, продающий свою рабочую силу, заинтересован в максимально высокой оплате своего труда, безопасных условиях работы, фиксированном рабочем дне, надежном сохранении места работы. Но индивидуальный работ­ник без организации не может с выгодой для себя отстоять свои интересы на рынке труда.

Профсоюзы являются естественным защитником прав и интере -сов работника. Они — по существу единственная массовая органи­зация, представляющая и закрепляющая социально —экономические, социально—трудовые отношения наемных работников на рынке тру­да, представляющая и защищающая интересы человека как носите — ля, субъекта определенной рабочей силы. На рынке труда первосте­пенное значение имеют отношения между профсоюзами трудящихся и объединениями предпринимателей (работодателями). Эти отноше­ния регулируются не только законами, но и неписанными "правила -ми игры", методами решения спорных вопросов, наконец, "психоло­гией социального партнерства".

Партнерские отношения между профсоюзами и предпринимате -лями складываются не просто. В лучшем случае предприниматели терпят "послушные" профсоюзы, но решительно выступают против "независимых". Далеко не случайно, что в новых экономических струк-

1 Закон Российской Федерации "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" с постатейными комментариями. М., 1996.

--------------------------------229—----------------------------

турах современной России зачастую отсутствуют независимые проф — союзные организации трудящихся. К сожалению, и сами профсоюзы не проявляют особой активности, не имеют своей наступательной линии, а в сфере частного бизнеса их деятельность практически не — заметна.

Важной сферой деятельности профсоюзов является диалог с госу— дарственной властью различных уровней, совместное участие с пред­ставителями государства в регулировании социальных отношений в целом и трудовых отношений, в частности. Профсоюзы могут сыг­рать значительную роль в разработке социального и трудового зако — нодательства, а впоследствии осуществлять собственный "вневедом — ственный" контроль за его соблюдением на всех уровнях. Ныне проф— союзы по Конституции РФ не имеют права законодательной инициативы. Поэтому они должны сами выступать перед теми, кто обладает таким правом с предложением о принятии соответствую — щими органами законодательных и иных нормативных правовых ак — тов, касающихся социально — трудовой сферы. Проекты всех законо — дательных и нормативных правовых актов, затрагивающих социаль­но—трудовые права работников, целесообразно рассматривать профсоюзами на предмет их социальных последствий и предложе — ния по ним передавать соответственно федеральным органам госу­дарственной или исполнительной власти, или органам местного са­моуправления.

В настоящее время вместо советских профсоюзов — единой мае — совой организации трудящихся, существующей в СССР свыше 70 лет, в России зарегистрировано более 200 профсоюзных объедине — ний, претендующих на роль защитников социально — трудовых прав и интересов работников. Среди них можно выделить две основные груп — пы профсоюзов с условными названиями:

■ традиционные профсоюзы;

■ новые (альтернативные, параллельные) профсоюзы.

Традиционные профсоюзы — это профсоюзы, в своей основе сфор — мировавшиеся в условиях командно — административной системы, ко — торые объединились в 1990 году в Федерацию независимых профсо­юзов России (ФНПР). Ныне она объединяет 122 членских организа­ции, более 380 тысяч первичных организаций общей численностью около 50 млн. человек в целом, что охватывает 88,5% от числа работа­ющих на предприятиях и в учреждениях всех форм собственности. Этот профцентр объединяет 43 отраслевых и 79 территориальных профсоюзных объединений, то есть имеет разветвленную структуру в отраслях и субъектах РФ, что немаловажно для формирования си —

230

стемы социального партнерства1. На III съезде ФНПР (декабрь 1996 г.) был принят "Программный документ Федерации независимых проф -союзов России", в котором были определены роль профсоюзов в совре -менном обществе, цели и принципы их деятельности.

Альтернативные (новые) профсоюзы — это профсоюзы, сформиро­вавшиеся на волне массовых забастовок 1989—1991 гг. и конкурирую­щие с традиционными профсоюзами за влияние в общественно — поли — тической жизни страны. По своему численному и социальному составу, формам организации и методам деятельности они далеко неравнознач — ны. Один из главных, хотя и не единственный, критерий влиятельности того или иного профсоюза — это численность его рядов.

Законодательство Российской Федерации признает существующие в России профсоюзы различной ориентации в качестве полноправ -ных субъектов трудовых отношений. Это выражается прежде всего в признании за ними "триады" профсоюзных прав: права на ассоциа -цию, права на коллективные переговоры, договоры и соглашения, права на забастовку. Их реализация достаточна для того, чтобы проф — союзы обладали необходимой право — и дееспособностью в качестве представителя и защиты прав и интересов своих членов профсоюза.

По законам РФ "О профессиональных союзах, их правах и гаран­тиях деятельности, "О коллективных договорах и соглашениях", проф­союзы имеют право создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному, учитывающему профес — сиональную специфику, признаку — общероссийские объединения (ассоциации) профсоюзов, межрегиональные объединения (ассоциа­ции) профсоюзов, территориальные объединения (ассоциации) орга -низаций профсоюзов. Профсоюзы, их объединения (ассоциации) име­ют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организа -ции, заключать с ними договоры, соглашения"2. В настоящее время существуют следующие профсоюзы и объединения профсоюзов:

1. Общероссийское объединение (ассоциация) профсоюзов — доб — ровольное объединение общероссийских профсоюзов, территориаль­ных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, действую — щее на всей территории РФ или на территориях более половины субъектов Российской Федерации. Следовательно, общероссийское объединение, как общероссийский профсоюз, получает не только ус —

; Шмаков М.В. Профсоюзы России перед выборами. Солидарность. 1997. № 16. С.8.

2 Закон Российской Федерации "О профессиональных Союзах, их правах и гарантиях деятельности" с постатейными комментариями. — М., 1996.

------------------------------------231----------------------------------

тавное, но и законодательное определение, свой юридический статус. Таким Общероссийским объединением, например, является ФНПР, которая действует на всей территории РФ.

2. Межрегиональный профсоюз — добровольное объединение чле — нов профсоюза — работников одной или нескольких отраслей деятель­ности, действующее на территориях менее половины субъектов РФ.

3. Межрегиональное объединение (ассоциация) организации, ко — торое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения. Такие межотраслевые объедине — ния уже функционируют в Сибири, на Урале, в Северо — Западном и других регионах.

4. Территориальные организации — добровольное объединение членов первичных профсоюзных организаций одного профсоюза, действующее на территории одного субъекта либо на территории города или района. Из ныне имеющихся к территориальным органи — зациям относятся обкомы, крайкомы, республиканские, городские, районные и иные территориальные комитеты общероссийских проф — союзов. Они могут добровольно создавать свои объединения, терри — ториальные органы.

5. Территориальные объединения (ассоциации) — добровольные объе -динения организаций профсоюзов, которые действуют, как правило, на территории одного субъекта Российской Федерации либо на террито — рии города или района. Этот термин применим к областным, краевым, республиканским советам профсоюзов, региональным федерациям проф — союзов и другим аналогичным территориальным объединениям.

Каждый из названных профсоюзов, их объединений (ассоциаций), профсоюзных органов на своем уровне принимает участие в коллек — тивных переговорах, заключении, изменении и дополнении коллек — тивных договоров, соглашений, в контроле за их выполнением.

Мировой опыт показывает тенденцию к объединению профсою — зов (из 24 наиболее развитых стран Запада в 16 — профдвижение выступает в социальном партнерстве, как единое целое). Сплочение профдвижения в большинстве демократических стран шло добро­вольно, не конфликтно. Оно заняло многие десятилетия. В России определенный период профдвижение, видимо, будет состоять из кон­курирующих профсоюзов, но время в конечном счете их объединит.

§ 2. Предприниматели (работодатели)

Становление социального партнерства неразрывно связано со ста­новлением предпринимательских ассоциаций в качестве равноправ —

----------------------------232—----------------------—

; ной стороны договора, соглашения с работниками и их ассоциация — ми. Ныне слова "предприниматель", "предприимчивость" зазвучали в полный голос. Жизнь заставила понять, что у истоков социально-экономического возрождения страны стоит инициативный, деловой, находчивый, мыслящий человек. В хозяйственной сфере — это пред­приниматель. Объединения предпринимателей играют очень важ­ную роль на рынке труда. Они выступают здесь прежде всего в качестве основного социального партнера профсоюзов трудящихся.

Главный интерес предпринимателя заключается прежде всего в том, чтобы вложенный им капитал как можно быстрее принес воз — можно большую прибыль. А этого можно достичь лишь при стабиль­ном, устойчивом состоянии коллектива, региона, отрасли и общества. Поэтому российский предприниматель заинтересован в социальном партнерстве как инструменте социального мира. Для него опасна ситуация политической конфронтации. Любой предприниматель не — посредственно заинтересован в том, чтобы избежать острых соци — альных конфликтов, так как они сводят на нет его главную экономи — ческую цель — получение прибыли.

Поэтому предприниматели объективно заинтересованы в том, чтобы с профсоюзами проводить согласованную политику по вопросам оп — латы и условий труда, занятости, социальным гарантиям и т.д. Тем самым диалог между двумя социальными партнерами — профсоюза -ми трудящихся и объединениями предпринимателей — может стать важным инструментом в регуляции трудовых отношений.

Вместе с тем, у партнеров объективно существует различие в це­лях и позициях, которое на первый взгляд кажется непреодолимым. У предпринимателей — получить максимальную прибыль, у рабо — . чих — большую оплату труда. Однако обе стороны вовлечены в еди — ный процесс, находятся во взаимодействии и не могут существовать друг без друга. Работодатель и работник одинаково заинтересованы в получении части прибыли: первый — в виде дохода, а второй — в форме заработной платы. Не одинаков, однако, социальный подтекст поведения каждой из сторон. Если работодатель при любой форме собственности (частной, коллективной, государственной) стремигся присвоить себе неоплаченный труд работника, то задача профсою -за — добиваться, чтобы уровень зарплаты обеспечивал как минимум простое воспроизводство рабочей силы, был связан с результатами труда и выполнял стимулирующую функцию.

Становление социального партнерства неразрывно связано со ста­новлением предпринимательских ассоциаций в качестве стороны в диалоге с государством и работниками. В конце 80 — х годов появились объединения кооператоров и арендаторов. В конце 1991 г. стали воз —

------------------------------------233----------------------------------

никать организации частных предпринимателей, многие из которых объединились в Конгресс российских деловых кругов. В конце 80 — х годов был образован Российский Союз промышленников (РСП), ко­торый объединил крупнейшие государственные предприятия про­мышленников и предпринимателей. Теперь в него входят 56 регио­нальных и свыше 100 отраслевых государственных и негосударствен­ных объединений.

В последние годы созданы многочисленные ассоциации, объели — нения не только на федеральном уровне, но и по отраслям экономи — ческой деятельности и по регионам. К середине 90 — х годов, напри — мер, существовали около 50 различных объединений предпринима­телей, которые были зарегистрированы как общероссийские организации. Еще большее число объединений предпринимателей создается в регионах и отраслях. Очевидно, что в перспективе роль отраслевых и региональных объединений будет усиливаться прямо пропорционально развитию экономической самостоятельности реги — онов России, снижению влияния государственных отраслевых струк­тур управления.

§ 3. Государство

В мировой практике все более рельефно проявляются две основ — ных модели государства с различными их модификациями. Пер­вая — так называемая либеральная (монетаристская) модель. Она основывается на минимизации государственной собственности. И со — ответственно — абсолютизации частной, что предполагает резкое со — кращение социальной функции государства. Либеральная модель основывается на принципе самовыживания, формирования личное — ти — независимой, полагающейся только на себя, с определенной системой нравственных понятий ("если ты живешь бедно, то ты сам в этом и виноват").

К первой модели ближе всего государство в США. В России эта модель настойчиво внедрялась сначала правительством Гайдара, а в последствии — с некоторыми модификациями — правительством Черномырдина.

Вторая модель — социально — ориентированная. Она основыва­ется на свободном сосуществовании различных форм собственности, сильной социальной функции государства. Социально — ориенти — рованное государство берет на себя целый ряд общенациональных функций, например, в области образования, здравоохранения, пеней — онного обеспечения. Оно в большей степени защищает человека. Вторая модель характерна в основном для европейских, и в особен —

----------------------------------234-----------------------------------

ности для скандинавских стран: Израиля, Канады. Эту же парадигму развития выбрали Китай, Южная Корея, быстро развивающиеся страны Латинской Америки, Арабского Востока. Хотя, строго говоря, нигде в чистом виде ни одна из названных моделей не существует.

Наиболее концентрированное выражение социально - ориенти — рованная модель развития получила в таком понятии как "социальное государство". Она заложена и в Конституции Российской Федера­ции, где установлено, что Российская Федерация — социальное го­сударство, политика которого направлена на создание условий, обес -печивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Социальное государство имеет прямое отношение к социальному партнерству, т.к. именно социальное партнерство и предусматривает социально — ориентированную политику, проводимую государством.

Социальная ответственность государства проявляется в том, что оно выполняет ряд важнейших социальных функций:

■ корректирует стихийные процессы поляризации богатств, не допускает того, чтобы социальная дифференциация в обществе пере­шла допустимые пределы. В социальной политике это означает пере — распределение (на основе закона) части богатств для поддержания малоимущих слоев — в этом состоит существенное значение соци — ального государства;

■ определяет прожиточный минимум, который реализует через установленные законы о минимальных размерах заработной платы, пенсий, пособий по безработице;

■ обеспечивает гражданам определенный комплект бесплатных услуг в области образования, здравоохранения, экологической безо — пасности, доступности к культурным благам;

■ создает минимальные необходимые условия для социального страхования1.

Выступая как субъект социального партнерства, государство вы — полняет в необходимых случаях также свои административные и ин — формационные функции.

Государство, например, принявшее на себя труд развивать пред­принимательскую культуру, способно через средства массовой ин -формации, искусство и другие каналы воздействия наглядно рекла­мировать предпринимательство как благо для общества. Если в об -ществе культивируется представление о том, что создание собственной фирмы — дело престижное и достойное, а на человека, создавшего

1 Социальная политика в период осуществления экономических ре­форм. - М., 1994. С. 38.

235

собственное дело, смотрят с одобрением, желающих последовать его примеру найдется немало.

Именно государство, и только оно, объединяет всех граждан стра­ны и способно (по этой причине) представлять их общие потребное — ти, интересы и цели, выражать общую волю народа, закреплять ее посредством законодательства и иных форм правотворчества, обес — печивать претворение ее в жизнь, применяя самые разнообразные методы, вплоть до прямого принуждения.

Государство едино и единственно олицетворяет собой "становой хребет" и одновременно форму ("обруч") общества. Убери государ­ство — и развалится общество на конкурирующие и борющиеся между собой части, погрязнет в бесконечных спорах, выяснении отноше­ний, утверждении каждым именно своей "правды" в кровавых столк — новениях и даже в гражданских войнах. Ослабляя его регулирую­щую, законотворческую и правоохранительную функции, невозмож — но прийти к цивилизованному социально — ориентированному рынку.

Место государства в социальном партнерстве определяется не только его общеэкономическими функциями и регулирующей ролью. Оно выступает в трех ипостасях: собственника, законодателя и ар — битра (посредника). Государство продолжает оставаться крупным соб­ственником и работодателем. В этом качестве государство через органы исполнительной власти выступает как равноправная сторона перего — воров, заключения соглашений с другими субъектами социального партнерства, регулирования социально — трудовых отношений.

Далее, роль государства заключается, в частности, в разработке соответствующего трудового и социального законодательства. В на — стоящее время правовая база социального партнерства в России слаба. Развивая ее важно систематически внедрять нормы международного права, ратифицировать ряд конвенций МОТ, предусматривающих более льготные для работников и работодателей условия по сравне — нию с существующим российским законодательством.

Эти функции государства должны быть отделены от его функций как посредника, арбитра в социальном партнерстве. Государство дол­жно отказаться от политического маневрирования и давления в от­ношении двух других партнеров в системе "трипартизма", передать последним полномочия, которые принадлежат объединениям работ — ников и предпринимателей. Вмешательство государства в их отноше — ния представляется целесообразным лишь в тех случаях, когда той или иной стороной трудовых отношений нарушается трудовое зако — нодательство; когда обе конфликтующие стороны не могут вырабо — тать компромиссного решения; когда достигнутый компромисс нано — сит ущерб государственным интересам.

-------------------.---------------236------------------------------------

Глава XII — Механизм функционирования

СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

§ 1. Соглашения

В реализации намеченных целей и задач социального партнер­ства особое место занимает Генеральное соглашение между обще — российскими объединениями профсоюзов, общенациональными ас­социациями работодателей и правительством Российской Федера­ции. В Законе "О коллективных договорах и соглашениях" записано: "Соглашение — правовой акт, регулирующий социально — трудовые отношения между работниками и работодателями, заключаемый на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, тер­ритории, отрасли, профессии". Далее в нем подчеркивается, что "Ге­неральное соглашение устанавливает общие принципы регулирова — ния социально —трудовых отношений на федеральном уровне". На федеральном уровне оно является документом глобального значения, призванного быть основной нормативной базой социально—трудовых отношений; определяет конкретную стратегию и тактику действий всех субъектов социального партнерства.

С 1992 года в России уже заключено пять генеральных соглаше­ний, которые предусматривали меры по созданию условий для ста — билизации экономики и проведения реформ, по содействию занятое -ти населения и развитию рынка труда, регулированию доходов, уровня жизни и социальной защиты населения, обеспечения экономической безопасности и другие. Например, Генеральное соглашение на 1998— 1999 гг. состоит из 9 разделов: экономическая политика; оплата тру­да; доходы и уровень жизни населения; развитие рынка труда и гарантии занятости населения; социальное страхование и социальная защита населения; защита трудовых прав, охрана труда и экологи — ческая безопасность; социально — экономические проблемы север­ных регионов России; развитие социального партнерства и коорди — нация действий сторон соглашения.

К сожалению, практика заключения и реализации Генеральных соглашений показывает, что они слабо реализуются и являются ско — рее трехсторонними декларациями о намерениях, которые стороны не торопятся воплощать в жизнь. Они пока еще не восприняты пра — вящими структурами как юридически обязательный акт, невыполне — ние которого влечет санкции в отношении виновной стороны. Поэто — му было бы целесообразно установить порядок, при котором догово —

\_----------------------------------237----------------------------------

ренности трех сторон, достигнутые на федеральном уровне, не могут игнорироваться при заключении региональных (территориальных) соглашений, а также коллективных договоров на предприятии.

Важное место в системе социального партнерства занимает Рос — сийская трехсторонняя комиссия по регулированию социально—тру­довых отношений (РТК). Согласно "Положению о Российской трех­сторонней комиссии по регулированию социально —трудовых отноше — ний", утвержденному Указом Президента РФ от 21 января 1997 г., основными целями Комиссии являются:

а) согласование социально — экономических интересов федераль — ных органов государственной власти, общероссийских объединений (профессиональных союзов и общероссийских объединений работо — дателей) при выработке общих принципов регулирования социаль­но —трудовых отношений на федеральном уровне;

б) содействие договорному регулированию социально — трудовых отношений на федеральном уровне.

В Российскую трехстороннюю комиссию по аналогии со структу­рами МОТ входят не более 30 представителей от каждой из сторон: правительства, профсоюзов и предпринимателей. Персональный со — став комиссии может изменяться при соблюдении принципов пари — тетного представительства, полномочности и взаимной ответственно — сти сторон социального партнерства. В рамках комиссии могут со­здаваться рабочие группы с привлечением ученых и специалистов, занимающиеся изучением и разработкой отдельных проблем соци — ально — экономической политики (обеспечение занятости населения, развитие рынка труда, доходы и уровень жизни, социальная защита населения, охрана труда и экологическая безопасность и др.)

Важно обратить внимание Комиссии на рекомендацию МОТ о разграничении круга проблем, входящих в компетенцию сторон. Це­лесообразно, чтобы каждая из проблем, с учетом ее природы, была доверена соответствующему компетентному органу и регулировалась с помощью особой процедуры принятия решений. Целесообразно организовать в рамках РТК группу по изучению и обобщению опыта деятельности аналогичных органов за рубежом. Цель такого изуче — ния — не поиск образца для механического подражания, а попытка глубже понять схожесть и различие систем, найти те элементы за — падного опыта, которые при соответствующем переосмыслении мо — гут оказаться полезными для современной России. Специфика Рос — сии — в особой сложности формирования и функционирования сред­него звена социального партнерства — регионально — отраслевого. Ведь для России характерны существенные различия условий производ­ства и доходов между отраслями и внутри отраслей, а в еще большей

----------------------------------238------------------------------------

степени — между регионами. В этой связи возрастает роль отрас — левых (тарифных) соглашений, поскольку от них в значительной мере зависит — насколько защищены социально — экономические права конкретных работников наемного труда, прежде всего в вопросах оплаты труда, соблюдения интересов работников при изменении форм собственности, участия трудового коллектива в принятии решений по вопросам приватизации, акционирования, обеспечения занятости, переквалификации работников и др. Согласно Закону РФ "О коллек­тивных договорах и соглашениях" (ст. 18) Отраслевое (межотрасле­вое) тарифное соглашение устанавливает нормы оплаты и другие условия труда, а также социальные гарантии и льготы для работни -ков отрасли (отраслей).

По данным ФНПР, в Российской Федерации по состоянию на июнь 1997 г. на федеральном уровне действует 58 отраслевых тарифных соглашений, 49 из них заключены профсоюзами, входящим в ФНПР. В 1997 г. только 20% отраслевых тарифных соглашений заключено с объединениями работодателей, основная же их часть подписана с федеральными министерствами, их департаментами и другими ве­домствами, не располагающими достаточными экономическими, фи — нансовыми, властными полномочиями. Подобная ситуация снижает эффективность этих соглашений. Основное их содержание зани­мают вопросы зарплаты. Важными пунктами являются и такие вопросы, как: социальные гарантии работников в ходе приватизации и акцио — нировании предприятий, защита интересов работников при банкрот­стве, повышение квалификации и переподготовки кадров, соблюдение законодательства об охране труда, обеспечение мер по охране здо — ровья работников.

Примером высокой эффективности социально—партнерских отноше— ний между профсоюзами, государством и предпринимателями на реги — ональном уровне является практика профсоюзов Москвы и Татарстана.

Московские профсоюзы за короткий период — от начала до се — редины 90 —х гг. — прошли путь от полного неприятия их Прави­тельством Москвы до признания как конструктивных партнеров и субъектов взаимовыгодного сотрудничества.

С 1990 г. московские профсоюзы приступили к разработке со­глашений на уровне города, сначала двусторонних (профсоюзы — Правительство), а с 1993 г. — трехсторонних.

Заметим, что реализация первых соглашений шла в основном че — рез "силовые" приемы (в частности, пикеты). Однако затем соглаше­ния все более становились результатов переговоров.

Первое Московское трехстороннее соглашение между городским правительством, профсоюзами и предпринимателями о социальном

\_\_-----------------------------239--------------------------------

партнерстве и предотвращении трудовых конфликтов на производ­стве было подписано в 1991 г. Это соглашение небольшое по объему и достаточно декларативное по содержанию, подписали с протоко — лом о разногласии, так как не достигли договоренности о размерах заработной платы учителей и работников здравоохранения. В итоге в скором времени началась забастовка преподавателей и медработни — ков. Последующие соглашения заключались уже без протокола раз — ногласий, практически все спорные вопросы удалось решить на пред­варительном этапе. Да и сами соглашения стали более конкретными.

В 1996 году Правительство по договоренности с профсоюзами приняло на себя 60 обязательств, вполне конкретных как по срокам, так и по результатам выполнения.

Если многие предыдущие соглашения заключались после утверж — дения городских бюджетов и не могли реально влиять на них, то соглашение на 1996 г. было подписано в ноябре 1995 г. и легло в основу расчета многих статей городского бюджета1.

Московское трехстороннее соглашение на 1998 год состоит из та­ких разделов: обеспечение занятости населения города; развитие про — мышленных производств и предпринимательства; регулирование оп — латы и создание благоприятных условий труда на предприятиях и организация города; создание необходимых социальных условий жиз — ни горожан и поддержание ее уровня; обеспечение конструктивного социального партнерства, ответственность сторон за выполнение обя — зательств, предусмотренных соглашением. Например, сторона работо — дателей Москвы взяла такое обязательство — предусматривать в кол­лективных договорах наряду с положениями о современной выплате заработной платы размер компенсаций в случае ее задержки, сниже — ние должностных окладов руководителей и главных специалистов пред­приятий на период полной или частичной остановки производства.

Московское трехстороннее соглашение на 1998 год подписали: от Правительства — премьер Правительства Москвы Ю.М.Лужков; от профсоюзов — Председатель Московской федерации профсоюзов Нагайцев М.Д.; от предпринимателей (работодателей) — Председа­тель Московской конфедерации промышленников и предпринима­телей Панина Е.В.

С 1995 г. работает Московская трехсторонняя комиссия по регу­лированию социально—трудовых отношений. Она создана Правитель­ством Москвы, московскими объединениями профсоюзов ("профсою — зы"), московскими объединениями промышленников и предпринима­телей ("предприниматели работодатели").

1 Лужков Ю.М. За честное партнерство и разумный баланс интерет-сов. - М., 1996. С. 19.

240

Основными задачами Московской трехсторонней комиссии яв­ляется:

• подготовка и заключение Трехстороннего соглашения между правительством, профсоюзами и предпринимателями, осуществле­ние контроля за ходом его выполнения;

• решение разногласий, возникающих в ходе подготовки, заклю — чения и реализации отраслевых соглашений;

• разработка и осуществление мер по предупреждению и урегу­лированию коллективных трудовых споров (конфликтов) на предпри — ятиях и в организациях города.

С 1998 г. Московские трехсторонние соглашения заключаются в новом правовом поле — на базе закона города Москвы "О социаль­ном партнерстве".

В Москве заключаются специфические региональные соглашения, присущие только столице — окружные трехсторонние соглашения между представителями префектур, окружных советов Московской федерации профсоюзов и окружных объединений предпринимателей.

В Москве разработаны и функционируют ряд отраслевых город­ских соглашений:

• между Департаментом потребительского рынка и услуг, Ли­гой предпринимателей торговли Москвы и городским комитетом профсоюза работников торговли, общественною питания и потреб­кооперации,

• между Департаментом инженерного обеспечения и юродским Советом профсоюза муниципальных работников Москвы;

• между Департаментом энергетики и энергоснабжения и го­родским Советом профсоюза муниципальных работником Москвы;

• о социальном партнерстве между Комитетом по культуре Мос­квы и Московским городским комитетом профсоюза работников кул/,-туры,

• между Правительством Москвы, Департаментом строитель­ства и Московским юродским комитетом профсоюза работников строительства и промышленности строительных материалов;

• между Советом профсоюза работников текстильной и легкой промышленности Москвы и предпринимателями (Союзом предпри­нимателей) текстильной и легкой промышленности;

• между Московским городским, областным комитетами "Элек­тропрофсоюза" и АО "Мосэнерго",

• между Правительством Москвы, государственной компанией "Мосгортранс" и городским комитетом профсоюза работников ав­томобильного транспорта и дорожного хозяйства,

• между Московским Городским комитетом профсоюза трудя­щихся металлургической промышленности и предпринимателями предприятий Комитетов РФ по металлургии и драг, металлам и драг, камням;

241

• между Правительством Москвы, администрацией Московско­го метрополитена.

В 1996 г. Московская Федерация профсоюзов и столичный коми­тете по труду и занятости договорились о сотрудничестве в области политики занятости, развития системы социального партнерства и охраны труда. В документе, подписанном Председателем МФП и ру­ководителем Департамента, стороны договорились осуществлять вза­имодействие в вопросах сохранения старых и создания новых рабо — чих мест, переобучения кадров, совместно контролировать ситуацию с охраной труда, начать работу по определению величины прожиточ — ного минимума в городе как базовой цены рабочей силы.

Трехсторонние и двухсторонние соглашения в основном выполня — ются. Например, для реализации Соглашения на 1997 год по ряду предприятий Москвы выделены кредиты для сохранения и создания рабочих мест, установлены доплаты к заработку бюджетникам, пре — подавателям и врачам скорой помощи, а также к пенсиям и пособи — ям малообеспеченных пенсионеров и инвалидов, одиноким и много­детным матерям, приняты меры по улучшению работы городского общественного транспорта. Остается проблема несвоевременной вып — латы заработной платы. Решить ее непросто.

К сожалению, были случаи травматизма на производстве. В этой связи ужесточены санкции против администрации предприятий за нарушение правил техники безопасности. Эти занимается техничес — кая инспекция профсоюзов. Выявляются уклонения от заключения коллективных договоров.

Совместно с московскими властями и конфедерацией промыш­ленников и предпринимателей решается проблема стабилизации про — мышленного производства в городе. Главные усилия направлены на то, чтобы "поднять с колен" два московских индустриальных гиган — та — ЗИЛ и АЗЛК.

В 1996 г. разработана Программа возрождения ЗИЛа. Она в основ­ном выполнена. Сейчас завод работает, хотя проблемы, конечно, решены далеко не все.

В 1996 г. обострилась ситуация с АЗЛК. Средства массовой ин­формации как по команде заговорили о банкротстве предприятия, хотя это утверждение было неверным. Госкомимущество готови­лось пустить завод "с молотка". На АЗЛК по рекомендации профсо­юзного комитета был избран новый генеральный директор, коллек­тив его поддержал. Вскоре конвейер вновь заработал. Предприятие удалось спасти, сотни людей сохранили рабочие места. Утвержден график погашения задолженности по зарплате, пока он строго вы­полняется.

242

В последнее время между московским правительством, профсою — зами и предпринимателями установились нормальные рабочие отно — шения, достигнуто взаимопонимание по многим принципиальным вопросам. Реализация большинства пунктов трехстороннего согла­шения — 97 вселяет уверенность, что и последующие его пункты будут выполнены. А значит в столице сохранится социальная стабильность.

В течение последних лет в Республике Татарстан также сформи­ровалась система социального партнерства на различных уровнях, которая прошла за это время серьезные испытания и по форме и по сути. В 1991 г. на республиканском уровне впервые было заключено двустороннее Соглашение (правительство — профсоюзы), затем в 1992—1994 гг. заключены трехсторонние Соглашения (правительст­во — профсоюзы — Ассоциация промышленных предприятий), а с 1995 г. к стороне работодателей присоединилась торгово-промыш­ленная палата республики. На основе таких республиканских Согла­шений стали заключаться отраслевые (тарифные) соглашения. С пе­реносом центра тяжести решения социальных проблем с республи­канского на территориальный уровень (город, район) стала распространяться практика заключения Соглашений между коорди­национными советами профкомов и главами администраций.

Еще одной отличительной особенностью партнерской работы в республике стало заключение специальных Соглашений между рай-онныами (городскими) органами профсоюзов работников Агропро­мышленного комплекса, здравоохранения, народного образования на­уки, культуры и соответствующими управлениями администрации городов и районов.

Получило дальнейшее развитие заключение коллективных догово­ров на предприятиях и в организациях, количество которых возрос­ло втрое, с двух до шести тысяч1.

Таким образом, на основе достигнутых соглашений на различных уровнях в республике постепенно обретает законченные черты раз­ветвленная система равноправного социального партнерства проф­союзов, работодателей и государства.

Разумеется, практика разработки, заключения и контроля за выполнением договоров и соглашений требуют дальнейшего совер­шенствования. Так, например, очевидно, что проекты генерального, отраслевых и социальных соглашений практически должны быть готовы до направления бюджетного послания в Госсовет Республи­ки Татарстан и формирования местных бюджетов с тем, чтобы при их рассмотрении были учтены неолбходимые расходы на выпол­нение согласованных сторонами мероприятий. При таких условиях

1 Гайнулина Ф.И. Становление системы социального партнерства в Республике Татарстан. - М., 1998.

243

соглашения разных уровней могут быть заключены сразу же после утверждения бюджетов, что является хорошений основой для ус­пешного пролведения колдоюворной компании.

Опыт, приобретенный профсоюзами Москвы, Татарстана, достиг­нутые результаты, разумеется, требуют дальнейшего осмысления, проверки временем, обобщений с единых методологических пози­ций, соотношения его с опытом других регионов и на этой основе построения устойчивой системы социального партнерства, механиз — ма взаимодействия профсоюзов с органами государственной власти в целях выработки и реализации социальной политики, наиболее со — ответствующей задаче социальной защиты работников.

§ 2. Коллективные договоры

Коллективные договоры и контракты являются основными доку­ментами, регулирующими вопросы оплаты труда и материального сти — мулирования работников. Коллективно—договорная практика возникла и развивалась противоречиво. Профсоюзам приходилось преодоле­вать упорное, порой ожесточенное сопротивление предпринимателей и власть имущих. И лишь в 60—80 гг. коллективно—договорной метод был признан в большинстве развитых стран как один из основных (наряду с законодательством) методов регулирования социально—тру­довых отношений, в некоторых — даже основным (например, в США). Вопреки сопротивлению предпринимательской стороны, профсоюзам удалось убедить Конференцию Международной организации труда принять Конвенцию "О содействии коллективных переговорам" (№ 154, 1981 г.). Исходя из этой и других конвенций МОТ, можно выделить следующие элементы права на коллективные договоры:

1. Право трудящихся требовать от государства и нанимателей признания своих коллективно—трудовых полномочий.

2. Право трудящихся свободно определять своих коллективно—до­говорных представителей в лице конкретных профсоюзов. Концеп — ция однозначно предписывает признать профсоюзы стороной при заключении коллективных договоров.

3. Право свободно вступать в коллективные переговоры с любыми нанимателями и вести их свободно без постороннего вмешательства и на любом уровне с применением законных средств давления, вклю — чая забастовки.

4. Право свободно определять содержание коллективных дого­воров, участвуя в рассмотрении возникших при этом трудовых кон — фликтов, включая забастовки.

244

Закон Российской Федерации "О коллективных договорах и со­глашениях" определяет: коллективный договор есть правовой акт, ре — гулирующий социально-трудовые отношения и заключаемый ра­ботниками организации, филиала, представительства с работодателями.

При решении вопроса работниками о заключении коллективного договора необходимо учитывать, что если договор, не заключен дого — вор, то работники оказываются практически в полной социально-экономической зависимости от воли и поведения работодателя1. В коллективном договоре нужно учесть особенности деятельности кон­кретной организации, использовать ее возможности и ресурсы в ин­тересах работников, развития производства, всего общества. Только коллективный договор может обеспечить устойчивые отношений между коллективом работников и работодателей (администрацией) органи — зации, ясно обозначая права и обязанности обеих сторон.

Если не будет коллективного договора на частном или малом пред­приятии, то работник ограничивает возможности своей защиты лишь условиями, определенными в контракте (трудовом договоре) и в зако­нодательстве, в котором определяются государственные гарантии (в основном на минимальном уровне).

Таким образом, коллективный договор является действенным сред­ством защиты интересов работников, тем более, что условия коллек — тивных договоров и соглашений, заключенных в соответствии с зако — нодательством, являются обязательными для работодателей, на кото­рых они распространяются.

Структура и содержание коллективного договора, срок его дей­ствия определяются сторонами. В каждой конкретной организации содержание коллективного договора применительно к условиям, в которых трудятся работники и функционирует организация, и тем проблемам социально — трудовых отношений между работниками и работодателями (администрацией), которые необходимо регулиро­вать. Стороны ограничены в своих обязательствах лишь следующи — ми моментами: если условия коллективного договора ухудшают по — ложение работника по сравнению с действующим законодатель­ством, они признаются недействительными; коллективный договор также не может ухудшать положение работников по сравнению с генеральным, отраслевым или специальным соглашениями.

Обязательным элементом установления нормальных взаимоот­ношений собственника и работника является контрактная форма найма

1 Закон российской Федерации "О коллективных договорах и соглашени­ях" Комментарий. 50 актуальных вопросов и ответов. — М., 1997.

245

и оплаты труда. Трудовой контракт все шире входит в практику на­ших предприятий и различных организаций и при определенных условиях выступает средством социальной защиты работников. Од­нако его нельзя однозначно и безусловно оценить именно как сред­ство социальной защиты, он может выступать таковым только при определенных условиях: если контрактная система на предприятии (в организации) отрегулирована таким образом, что предусматривает специально систему обеспечения прав работников.

Между тем нередко на негосударственных предприятиях вместо системы коллективных договоров все шире внедряются кабальные контракты, предоставляющие хозяевам неограниченное право уволь­нений неугодных работников. Возможности же судебной защиты от произвола в сфере социально—трудовых отношений, как это делается в нормальных правовых государствах, в результате перегруженное — ти судов превращаются в фикцию.

Каждый работник, нанимаясь на работу, заключает с руководите — лем этого предприятия трудовой контракт, в котором оговариваются основные обязательства сторон, т.е. работник выполняет такую —то работу, а работодатель (руководитель) выплачивает ему такую—то зар — плату. Выполнение контраста регулируется и обеспечивается рос­сийским законодательством, а именно Кодексом законов о труде. Так, если условия трудового контракта окажутся хуже, чем предусмотре — ны в коллективном договоре, соглашении, то действует коллективный договор, соглашение.

Наша отечественная, а в еще большей степени международная практика социальных отношений убедительно доказывают, что толь­ко на основе индивидуального трудового контракта разносторонние интересы наемного работника не могут быть полностью и стабильно защищены. Жизненный уровень работника так же, как и членов его семьи зависит от многих факторов, которые выходят за рамки ком — пенсации его индивидуального трудового вклада, оговоренные в ин — дивидуальном контракте. Соблюдение интересов работников при из — менении форм собственности, участие трудового коллектива в при — нятии решений по вопросам приватизации, акционирования, обеспечения занятости, переквалификации работников — все эти и многие другие важные социальные аспекты трудовых отношений, как правило, фиксируются в коллективном договоре на уровне пред­приятия1.

' О практике заключения коллективных договоров. Солидарность. 1995. № 8. С. 16.

246

Наконец, уровень заработной платы, зафиксированный в индиви — дуальном контракте может даже значительно превышать средние заработки на данном предприятии. И все же наемный работник, име — ющий индивидуальный контракт, заинтересован в том, чтобы другие социальные гарантии (продолжительность рабочего дня, недели, дли — тельность основных, дополнительных, специальных отпусков, их оп — лата, регулирование сверхурочных работ, охрана труда и т.д.) не были для него ниже, чем это предусмотрено в коллективном договоре. Та — ким образом, не может быть противоречия между индивидуальным тру­довым и коллективным договором при нормальном функционировании системы договорных отношений, они должны дополнять друг друга.

§ 3. Партнерские переговоры

Важным элементом механизма функционирования системы соци— ального партнерства являются партнерские переговоры. В статье 2 Конвенции МОТ "О содействии коллективным переговорам" (№ 154, 1981 г.) сказано, что термин коллективные переговоры применим ко всем видам переговоров между предпринимателями и трудящимися (или их представительными организациями) с целью: а) зафиксиро — вать условия труда и найма; б) урегулировать отношения между пред­принимателями и работниками; в) урегулировать отношения между трудящимися и их организациями и предпринимателями и их орга — низациями.

Переговоры в системе социального партнерства представляют собой интерактивный процесс, когда решение не навязывается од­ной из сторон, а вырабатывается всеми участниками совместно на условиях равноправия сторон. При постоянном взаимодействии кон­фликтующих сторон переговорный процесс становится самым ра­циональным способом достижения взаимоприемлемых результатов.

В международном праве существует понятие консенсус. Перво­начально оно применялось в рамках ООН. В организации, где пред­ставлено свыше 100 государств с разными политическим и экономи­ческим строем, консенсус заработал, дал возможность приходить к согласованным решениям, отвергая и блокируя применение силы. Если, например, в конце 70—х годов ООН на уровне консенсуса при­нимала около 1/3 решений, то через 10 лет — уже 70%. В настоящее время принцип консенсуса широко применяется в регулировании социально—трудовых отношений.

Партнерство является одним из видов взаимодействия, организу­ется и проявляется исключительно в процессе совместной деятель­ности: социальной, экономической, политической. С точки зрения

.------\_\_--------------------------247----------------------------------

субъектов партнерских отношений их можно рассматривать как по горизонтали, так и по вертикали. Принимая во внимание тот факт, что важнейшим структурным компонентом деятельности является цель как идеально представленный результат, именно совпадение целей является главным условием формирования партнерских отношений. Если такое совпадение происходит на уровне перспективных целей — возможно длительное и достаточно устойчивое партнерство; если совпадение на уровне промежуточных, частных целей — партнер­ство скорее всего будет временным. Если цели не совпадают, то о каких—либо партнерских отношениях говорить бесполезно.

В России переговоры с "партнерами" нередко приобретают ха­рактер предъявления ультиматума, а не социального диалога. Социо — логические данные показывают, что в России чрезвычайно низка терпимость людей друг к другу: лишь 16% граждан России способны спокойно воспринимать позиции и действия, которые им не по душе. На Западе аналогичный показатель приближается к 80%х. И сегодня преобладает тенденция "поиска врага", виновника наших бед (на ко­торого можно было бы свалить всю ответственность), а не поиск партнера, с которым можно было бы преодолеть кризис.

Ведение коллективных переговоров — это наука, которую пред­ставителям трипартизма еще предстоит постигать. Она требует осно — вательной подготовки, гибкой тактики, творчества. Даже техника пе — реговоров в разных странах является предметом изучения в профсо — юзных школах и колледжах. Урегулирование разногласий в ходе коллективных переговоров в России производится в соответствии с Федеральным законом "О порядке разрешения коллективных трудо — вых споров".

В зависимости от конкретной ситуации, предмета обсуждения, це — лей участников, их установок используется разная тактика. В 50— 60 — е годы в странах Запада в переговорном процессе господствовал метод "только победа", ориентация была на применение силового фак­тора, давления. Но постепенно там утвердилась другая модель веде — ния переговоров, ориентированная на улаживании конфликтов путем достижения компромисса. Составным элементом переговорного про — цесса является овладение навыками делового общения. Умение выслу­шивать другую сторону внимательно, чтобы понять ее интересы, пра — вильно объяснить свои, сконцентрировать внимание на проблеме, а не на характеристике людей, с которыми ведутся переговоры, облегчает поиск пути к достижению положительного результата.

1 Гриценко Н.Н. Философия справедливости. ЭКО, 1996. № 7. С. 19.

248

В настоящее время все большую популярность приобретают пе — реговоры-сотрудничество, основанные на приоритетах согласия. При этом предпочтение отдается не формальной "победе", а именно ра­зумному компромиссу. Наиболее сложным для участников перегово — ров является, во-первых, осознание своих истинных интересов, во-вторых, выявление истинных интересов оппонирующей стороны, как явных, так и скрытых, которые могут стоять за выдвигаемыми и реально определяют поведение1.

Выбор метода переговоров осуществляется достаточно точно с по­мощью трех критериев: он должен вести к разумному соглашению, если такое вообще возможно; он должен быть эффективен; он дол­жен улучшить или, по крайней мере, не испортить отношения между сторонами. Разумным можно назвать такое соглашение, которое мак­симально отвечает законным интересам каждой из сторон, справед­ливо регулирует сталкивающиеся интересы, является долговремен -ным и принимает во внимание интересы общества. Наиболее эффек­тивный путь переговоров — путь, предусматривающий действия, основанные не на слабости или твердости, а скорее объединяющий и то и другое. Метод принципиальных переговоров означает жесткий подход к рассмотрению существа дела, но предусматривает мягкий подход к отношениям между участниками переговоров.

Форма переговоров зависит от последовательно занимаемых — а затем уступаемых в некой последовательности — позиций. Обычно позиции сторон выражаются в форме набора требований и показыва­ют, что хочет сторона и каково ее отношение к проблеме, к ситуации.

Переговоры могут оказаться полезными в большом диапазоне слу­чаев — от требования получить возможность изложить точку зрения до требования распределить по - новому ресурсы и даже власть, т.е. в тех областях, где могут иметь место обсуждение и компромисс, а также взаимные уступки в ходе процесса переговоров. Хотя переговоры по вопросу распределения власти протекают нелегко, достаточно вспом -нить область трудовых отношений, чтобы убедиться в том, что перего­воры о распределении власти начались с момента подписания перво — го коллективного договора. Назначение независимого, непредвзятого арбитра для окончательного решения вопроса о правильности уволь­нения рабочего или служащего работодателем является офаничением власти нанимателя. Даже соглашение об установлении определенной заработной платы представляет ограничение ранее существовавшего права нанимателя платить меньшую заработную плату.

J Дизель П.М., Ранъян М.К. Поведение человека в организации. - М, 1993. С.97.

249

На практике ныне широко используются так называемые советы третьих лиц. Третье лицо (посредник) ставит диагноз содержанию и последствиям противоречий. Противоречия группируются. Различа­ют деловые и эмоциональные противоречия. Посредник создает на­ходящимся в противоречии людям подходящие для беседы условия (если они согласны на это). Во время беседы он в одинаковой форме и с равной интенсивностью обращается к обеим сторонам, создавая атмосферу доверия. Опыт показывает, что удачно подобранный по — средник может быстро урегулировать конфликт там, где без его уси — лий компромисс между сторонами был бы вообще невозможен. Во многих странах в роли посредников используются правительствен — ные органы, которые оказывают помощь в урегулировании конфлик — тов между предпринимателями и рабочими.

Для разрешения разногласий можно выделить и ряд других при — емов: уход от обсуждения острых вопросов и сглаживание спорных, создание ситуации "переговоров", выявление "зоны согласия", опре­деление конфликта, его средств, форм проявления, участников (включая или ограничивая влияние тех, кого коллизии отношений непосред­ственно не касаются).

Являясь важнейшим элементом механизма системы социального партнерства, переговоры не отрицают возможность и необходимость применения и других, так называемых силовых методов взаимодей — ствия субъектов этой системы, а именно — коллективных акций про — теста профсоюзов, митингов, манифестаций, пикетирования, а также забастовок. Все эти методы сегодня в России имеют определенную правовую основу, и представителям наемных работников необходи — мо учиться эффективно использовать и эти методы в целях защиты интересов трудящихся.

При этом следует подчеркнуть, что какой—либо непроходимой гра — ни между переговорами и "силовыми" методами нет: зачастую "сило — вые" методы используются именно для того, чтобы заставить другую сторону, работодателей сесть за стол переговоров, продолжить эти переговоры или выполнить ранее принятые соглашения, достигну­тые в ходе предыдущих переговоров.

250

s Вопросы для самопроверки к III разделу

\ 1. Что такое социальное партнерство?

i 2. Каковы предпосылки возникновения и развития социально-парт-[нерских отношений?

\ 3. Охарактеризуйте профсоюзы как субъекта социального парт-| нерства.

i 4. Какова роль государства в становлении и развитии социального \ партнерства?

• 5. В чем заключается значение предпринимателя (работодателя) в социальном партнерстве?

6. В чем проявляется механизм социального партнерства?

Литература

1. Гриценко Н.Н. Профсоюзные движения в России: основные этапы развития и уроки пройденного пути. — М., 1995.

2. Киселев В.Н., Смольков В.Г. Социальное партнерство в Рос­сии. -М., 1998.

3. Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. — М, 1996.

4. Социальное партнерство в условиях становления и развития рыночных отношений: Курс лекций. — М., 1997.

251

Разлел IV

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Глава XIII — Киевская Русь и образование

ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

§ 1. Возникновение государственности в Киевской Руси

На восточных пространствах Европы длительный исторический период славяне жили в условиях первобытнообщинного строя, про­цесс разложения которого начался в средние века. В IX веке образо — валось Киевское государство, в котором господствовали феодальные отношения. Здесь широко использовался труд рабов, но рабовладель­ческие отношения не стали господствующими.

Основную массу сельского населения Киевской Руси составляли смерды — мелкие землевладельцы. Смерды, делились на две груп -пы: одни из них были независимы, имели свои орудия труда, владели участками земли, вели собственное хозяйство; другие — потеряли свою независимость и попали под власть крупных землевладельцев С течением времени общинная земля, которой пользовались смерды, была объявлена собственностью великого князя, а смерды стали вы — полнять различные повинности в пользу феодального государства Постепенно они теряли свою хозяйственную самостоятельность и попадали в имущественную зависимость от крупных землевладель — цев. К XI в. значительная часть смердов потеряла свою независи­мость. Формы и степень феодального закабаления людей в Киевской Руси были различными.

Наряду с феодальной собственностью допускалась и единоличная собственность крестьянина и ремесленника на орудия производства

252

и на свое частное хозяйство, основанное на личном труде. Но крес -тьянин был прикреплен к земле и находился в полной зависимости от помещика. Поэтому феодализму присуще "внеэкономическое" при -нуждение. В Киевской Руси хозяйство было в своей основе натураль­ным, но в то же время имела место уже развитая торговля, как внутренняя, так и внешняя, имелся торговый и ростовщический ка­питал. В Византию и другие страны русские купцы вывозили мед, воск, меха, а закупали в них золото, дорогие ковры, вино, пряности, оружие. Товары покупались русскими купцами на Западе также и для продажи их в восточных странах. В Период с VIII по X в. восточ -ные славяне вели большую торговлю с арабами, главным образом по Волге и ее притокам, а начиная с IX в. большое значение получил новый торговый путь — "из варяг в греки" — из Балтийского моря в Черное море.

После принятия христианства в Киевской Руси стало складывать­ся крупное церковное и монастырское землевладение, образовавше­еся путем княжеских пожалований земли церкви и монастырям. Ки­евское государство в период своего расцвета (X—XI вв.) было одной из двух могучих держав раннего средневековья (вторая — империя Карла Великого), а по размерам — самым обширным государством в Европе. Эпоха Киевской Руси была эпохой большого подъема рус­ской культуры.

Экономическая мысль долгое время существовала не как особая наука, а в неразрывной связи с религиозными воззрениями людей, их правовыми понятиями. Поэтому представление об экономике в древней Руси приходится получать по летописям, договорам, грамо­там князей, "Правде Русской", церковной литературе.

Развитие экономических отношений нашло отражение во многих летописях. В них сообщается о заключении князьями договоров, ус­тановлении дани с населения, встречаются записи об экономическом положении страны. В Новгородской летописи имеются многочислен -ные сообщения о неурожаях, острой нехватке хлеба и в связи с этим резком повышении хлебных цен. Записи в летописях дают материал и для суждения об экономических идеях того времени. Ранее других вопросов экономической политики перед князьями встала проблема изыскания средств на содержание двора и дружины, на ведение войны. Эти средства собирались в форме дани и оброков с населе­ния. Летописи пестрят сообщениями об установлении дани в пользу киевского князя с покоренных им различных славянских племен. Очень скоро киевским князьям пришлось убедиться, что собирание дани не может идти по произволу, что необходимо установить опре -деленные организационные формы обложения населения. Князь

253

Игорь, только что собравший дань с древлян и решивший тут же получить ее с них вторично, был убит возмущенными древлянами. Княгиня Ольга была вынуждена упорядочить дело взимания дани. Как сообщает летописец, Ольга после усмирения древлян объехала свои земли и установила "уставы и уроки", "оброки и дани", т.е. опре­делила размер налогов, сроки их уплаты и места, где они должны были собираться с населения. В XI в. князья взимали уже и торговые пошлины. Они облагали население также различными натуральны — ми повинностями, обязывали его работать по строительству укрепле — ний и пр. Свое право сбора дани с населения определенных земель киевские князья в IX—X вв. передавали иногда вассальным князьям и дружинникам.

Экономическая политика уже того периода предусматривала и организацию денежного обращения. В Киевской Руси проводилась чеканка монеты — серебряной и золотой. Начало чеканки золотых монет на Руси связывается с именем киевского князя Владимира (первого). Укрупненная серебряная монета чеканилась на сотни лет раньше, чем в Западной Европе, а чеканка золота началась много раньше, чем в Англии и Германии. Попытка киевских князей чека­нить собственную монету и осуществить единую денежную систему была направлена на упрочение Киевского государства и поддержа­ние его единства. Проявляя заботу о благе государства, сын Влади­мира Мономаха, князь Мстислав Великий запретил вывоз золота и серебра из страны.

Интересы казны заставляли киевских князей поощрять торговлю Руси и с другими народами, причем торговля эта регламентирова­лась. Некоторые киевские князья весьма активно вмешивались в торговые дела в своих корыстных интересах.

Большое внимание экономическим вопросам уделялось в "Правде Русской". Многие ее статьи были посвящены защите собственности господ, прежде всего князей и бояр. В.О.Ключевский считал, что "Правда Русская" есть по преимуществу "уложение о капитале". "Ка­питал, \_\_ писал он, — служит предметом особенно напряженного

внимания для законодателя; самый труд, т.е. личность человека, рас -сматривается как орудие капитала: можно сказать, что капитал — это самая привилегированная особа в "Русской Правде"1. Мнение Ключевского о "Правде Русской" как "уложении о капитале" разделя — лось и многими другими историками. В.В.Святловский, например, писал, что вообще "Правда Русская" есть "кодекс охраны раннего русского

В.Ключевский. Курс русской истории. 4.1. - М.: Соцэкгиз, 1937. С.253.

254

капитализма". "Основная социально-экономическая задача и, так сказать, внутренний смысл этих памятников — защита интересов на­рождающегося торгового капитала, его посредников и товаров"1. Ох­рана имущественных и политических интересов господствующих клас -сов, обуздание эксплуатируемых масс, подавление их сопротивления являются главными функциями всякого государства в обществе, где существуют антагонистические классы, где одни классы угнетают и эксплуатируют другие. Принцип защиты частной собственности, прежде всего феодальной, проходит красной нитью через все зако­нодательство княжеской и царской России, начиная с периода Киев­ской Руси и вплоть до революционного свержения власти помещи­ков и буржуазии в 1917 году.

С принятием христианства важное значение в общественной жизни Руси приобрела церковь. Она использовалась князьями для упроче­ния своей власти. Новая религия призывала людей повиноваться княжеской власти, освящала эту власть авторитетом бога. Церковь не только способствовала укреплению феодальных производствен­ных отношений, но и сама была непосредственным эксплуататором трудящихся масс. Получая от князя земли с живущими на них смер -дами, церковь становилась крупным землевладельцем. Церковники призывали верующих к повиновению богу и князьям, внушали им, что они должны безропотно подчиняться своим господам, что покор -ность своему земному господину является одной из добродетелей истинного христианина. Бедных призывали безропотно мириться со своей участью, а богатых увещевали не злоупотреблять своей влас -тью над бедными людьми и уделять им крохи от своих богатств. Эта идея отчетливо выражена в выдающемся памятнике эпохи Киевской Руси — "Изборнике": "Князя бойся всею силою своею". "Всякому человеку (богату) главу свою покланяй, смерения ради"2. Бедным людям внушается покорность, терпение, смирение, трудолюбие, за что им обещается царство небесное.

Со второй половины XI в. начинается упадок Киева, а во второй половине XII в. он уже перестал быть стольным городом и потерял прежнее значение политического, экономического, культурного цен­тра Руси. На месте единой прежде Киевской Руси возникли самосто­ятельные полугосударства. Наступила новая эпоха в жизни русского народа — эпоха феодальной раздробленности. В этот период проис -

; В.В.Святловский. История экономических идей в России Т. 1 - Петрог-.рад, 1923. С.9, 11.

[ 2 Памятники древнерусской церковно-учительной литературы Вып. III. Спб., 1897. С.4.

----------------------------------255----------------------------------

ходила непрестанная борьба русских князей между собою за власть, территорию. И, кроме того, русскому народу приходилось бороться с многочисленными врагами, стремившимися использовать политическое раздробление Руси, — с половцами, монголами, немцами, шведами. В числе факторов, приведших к феодальной раздробленности страны, большую роль сыграл рост экономической и политической силы го — родов. Среди городов особенно выделялся Великий Новгород, обшир — ные земли которого простирались от Прибалтики до Урала.

Феодальная раздробленность ослабляла страну, уменьшала ее со — противляемость натиску внешних врагов. С XII в. участились разори — тельные набеги половцев на русскую землю. В XIII в. русский народ подвергся тягчайшему испытанию — порабощению со стороны тата — ро—монгольских завоевателей, которое продолжалось почти два с по — ловиной столетия и принесло русскому народу неслыханные тяготы Завоеватели истребляли население, грабили и разрушали города и села, облагали население тяжелой данью, поголовной податью и раз — ными пошлинами. Крестьянство, и без того страдавшее от феодаль­ной эксплуатации, должно было теперь нести еще тяжелое бремя татаро — монгольского ига. Русский народ принял на себя главный удар со стороны татаро — монгольских орд и тем спас Западную Европу от разорения и угнетения.

В XIV и XV вв. происходит усиление власти великих князей за счет князей удельных, т.е. централизация политической власти в пре­делах каждого отдельного великого княжества. Вместе с тем шла ожесточенная борьба между великими князьями за соединение под своей властью возможно большей части территории русской земли и населения. Таким образом, уже в XIV — XV вв. начинается процесс преодоления экономической и политической раздробленности страны В борьбе за политическую централизацию страны ведущая роль при — надлежала Московскому княжеству; уже при Иване Калите была за — ложена основа могущества Москвы. Москва стала центром объедине — ния разрозненной Руси в единое государство. Рост политической цен — трализации усиливал русский народ в его борьбе с захватчиками В 1380 г. на Куликовом поле под руководством Дмитрия Донского тата­ро — монгольским поработителям был нанесен сокрушительный удар.

С XIV в. возобновилась на Руси чеканка мелкой серебряной моне — ты. В Московском княжестве инициатива этого принадлежала вели — кому князю Дмитрию Ивановичу (Донскому), который стал перечека­нивать татарскую серебряную монету — деньгу Во второй половине XIV в. собственные деньги чеканились в Московском княжестве, Суздальско —Нижегородском, Рязанском; в начале XV в. — в Твери; в конце XIV или в начале XV в. — в Ростовском княжестве.

256

§ 2. Становление централизованного государства

В последние десятилетия XV века и в XVI веке заканчивается начатый при Иване Калите длительный и сложный процесс образо — вания централизованного Русского государства. Его образование оз — начало ослабление роли боярства, родовой феодальной знати, с од­ной стороны, и возвышение дворянства — с другой.

В России XV—XVI вв. уже имело место и крупное промышленное производство продуктов на рынок, солеварение, железорудное, по­ташное дело и др. Оно осуществлялось в вотчинах, крупных монас — тырях. На государственных предприятиях производились пушки и другие виды оружия. Увеличивалось количество городов, в которых сосредоточивалась торгово — промышленная деятельность, множились местные рынки ■— различные торжки при монастырях, в сельских пунктах. Внутренняя торговля росла не только количественно, в ней наметились и важные качественные изменения. В начале XVI в. на­растают предпосылки образования всероссийского рынка — в ши­роком масштабе устанавливаются более или менее постоянные тор — говые связи между различными городами и областями. Соль, добы — вавшаяся главным образом на севере, расходилась по всей России. На большие расстояния перевозился хлеб и другие товары. Устанав­ливаются непосредственные торговые отношения России с западно — европейским рынком через Белое море. Усиливается торговля с вое — точными странами.

Для укрепления господства дворянства, которое становилось опо — рой самодержавной власти, в XVI в. при Иване IV и его преемниках было юридически оформлено прикрепление крестьян к земле, зна — меновавшеё собой оформление крепостного права.

В процессе образования централизованного государства среди передовых людей более активно стали обсуждаться общегосударствен — ные проблемы общественно — политической жизни России: политичес — кое объединение феодальных княжеств в одно централизованное го — сударство; обоснование власти царя, права и обязанности государя всей русской земли, права и обязанности русских князей, бояр; мес — то русского государства в ряду других государств; взаимоотношение разных классов (сословий) России и отношение государства к каждо — му из них; отношения государства и церкви, монастырское землевла­дение и другие вопросы первостепенной важности.

В переписке Ивана IV с князем Курбским получила яркое выра — жение борьба нового, прогрессивного и старого, реакционного на —

------------.-----------------------257----------------------------------

правлений общественного развития, общественной мысли. Русская экономическая мысль рассматриваемого периода находит свое вы­ражение прежде всего в определенных принципах экономической политики, проводившейся в период княжения московских кня­зей Ивана III (1462—1505 гг.) и Василия III (1505—1533 гг.). При Ива­не III — "государе всея Руси" — было не только в основном заверше — но собирание земель вокруг Москвы, но и заложен фундамент Рус — ского централизованного государства в форме феодальной монар­хии. При нем было положено начало образованию централизованного государственного аппарата в виде "приказов"; создавалась военная сила, находящаяся в непосредственном подчинении московского князя, положено начало единому общегосударственному законодательству (Судебник 1497 г.). Он заложил и основы экономической политики, которая служила делу ликвидации остатков феодальной раздроблен — ности, созданию и упрочению централизованного государства, реше — нию внешнеполитических и внутренних задач молодого русского го — сударства. Было положено начало поместной системе землевладения. В отличие от вотчины, представлявшей собой полную феодальную собственность на землю, поместье составляло условную собствен­ность, связанную с военной или государственной службой феодала великому князю, позже — царю Московского государства. Поместье давалось только за службу и на время службы. К сыну оно переходи — ло лишь при условии его поступления на службу к князю. Собствен — ником земли считалось феодальное государство в лице великого кня — зя — царя. Иван III почти прекратил раздачу земель в вотчины и широко раздавал поместья служилым людям из среды мелких земле — владельцев, вольных людей и бывших боярских холопов — на двор — цовых землях московского князя, на конфискованных землях бояр в присоединяемых районах.

Для ликвидации сопротивления боярства в присоединенных к Мое — ковскому княжеству землях Иван III применял "вывод" оттуда местных крупных землевладельцев и части купцов с конфискацией их земель.

В период феодальной раздробленности монету чеканили во мно — гих княжествах, что служило одним из атрибутов их суверенитета. Иван III в завещании право чеканить монету оставил только за стар — шим сыном — престолонаследником. Развитию внутренней торговли в стране содействовало снятие преград для торговых связей между различными русскими городами и областями в виде политических границ между отдельными княжествами. В области внешней торгов — ли были налажены прямые торговые отношения с Западом.

Важную роль в завершении образования централизованного госу­дарства в России сыграли реформы 50—х годов XVI в. Ивана Грозно —

258

го. В целях усиления государственного аппарата были созданы но -вые приказы, осуществлена реформа местного управления в сторону усиления роли центральных органов, отменено ставшее тормозом на пути централизации государства управление на местах посредством наместников и волостей. Проведена была судебная реформа. Созда­нием нового Судебника (1550 г.) было введено единое для всей стра­ны судопроизводство. Осуществлена реформа в области финансов. Покорением Казанского и Астраханского ханств была устранена уг­роза татарских набегов и обеспечена безопасность восточной и юго — восточной границ Русского государства.

После учреждения опричнины (1565—1572 гг.) Иван Грозный на­нес сокрушительный удар реакционной княжеской и боярской знати с ее сепаратистскими устремлениями. Вместе с тем было возвышено служилое дворянство. Иван IV проводил активную и смелую вне­шнюю политику. Он боролся за ликвидацию барьера на Западе, со — зданного Польшей, Ливонией и Швецией, за установление для Рос — сии прямого пути в Западную Европу.

Иван Грозный был одним из наиболее образованных русских лю — дей того времени. В своих посланиях изменнику князю А.Курбскому он дал развернутое принципиальное обоснование своей борьбы за установление неограниченной, самодержавной власти, борьбы про­тив реакционного боярства. Его экономическая политика была под­чинена основной цели: упрочению единства Русского государства.

Образование и укрепление централизованного государства имело огромное значение для судеб русского народа. Оно обеспечило со­хранение независимости страны, рост ее производительных сил, даль­нейший рост русской культуры. Вместе с тем оно было связано с политическим и экономическим возвышением нового класса — дво -рянства и с закрепощением широких масс трудящихся — крестьян.

§ 3. Смута и преодоление ее последствий

Многие политические и экономические достижения в развитии многонационального государства России были утрачены после сму­ты в России, которая началась после смерти последнего царя динас­тии Рюриковичей — Федора Ивановича "Блаженного". Началась ак­тивная борьба за русский престол. За четверть века на престоле сменилось около десятка правителей. После краткого правления двух Годуновых на престоле оказался Лжедмитрий I. В период иностран­ной интервенции бояре, воспользовавшись тяжелым положением стра­ны, провозгласили царем своего ставленника Василия Шуйского. В 1610 г. образовалось временное правительство семи бояр из старых

-------------------------------259—--------------------------

у

княжеских родов ("Семибоярщина"), которое признало царем польского королевича Владислава с тем условием, что он будет править совме — стно с боярами. После изгнания интервентов народным ополчением дворяне вновь захватили власть и избрали в 1613 году царем Михаила Романова.

Началась эпоха династии Романовых, которая длилась до 1917 года. Началось восстановление и укрепление централизованного го — сударства и расширение экономических связей, которое содейство — вало углублению разделения труда и расширению торговых связей между областями, постепенно растущему товарному обращению, кон — центрированию небольших местных рынков в один всероссийский рынок. Характерным для данного периода являлось зарождение внутри феодального общества новых, буржуазных связей, выделение и рост в среде городского населения торговой буржуазии. Крепостное хо — зяйство все более втягивалось в рыночные связи и заметно расширя — лось территориально. Различия между поместьями и вотчинами по — степенно стирались. Стремясь укрепить экономическое положение дворянства, правительство усиленно раздавало дворянам дворцовые и свободные крестьянские земли в вотчинное и поместное владение. Поместья начинают рассматриваться как собственность владельцев и постепенно превращаются в вотчины. Уложение 1649 г. санкцио­нировало право наследования поместий при условии наследования службы. Крупные вотчины и поместья все больше начинают произ — водить сельскохозяйственные продукты для сбыта, а наряду с этим организуют и различные виды промышленного производства. Все более втягиваются в рыночные отношения и крестьянские хозяйства. Развивается мелкое производство — кустарное и ремесленное.

В целях укрепления в России монархии и ее оплота — дворянства было принято в 1649 году Соборное уложение. В нем выдвигался на первый план вопрос о дворянском землевладении. Согласно Уложе — нию раздача земельных участков за службу проводилась в соответ­ствии с заслугами и чинами дворянства. В интересах дворянства был разрешен и другой, имевший огромное значение, вопрос — о рабочей силе, иными словами, вопрос о крепостной зависимости крестьян. Отменив "урочные лета" и установив большой штраф за укрыватель — ство беглых крестьян, Соборное уложение наряду с этим признало наследственность крепостного состояния и право собственности по — мещика на личность крестьянина, узаконив тем самым полное закре — пощение крестьянства. Этим юридическим документом упорядочилась система государственного управления. Возрастало значение бюрокра — тического государственного аппарата с его системой многочисленных приказов, была создана постоянная армия (стрельцы, рейтары и т.д.).

260

В этот период проводилась широкая система мероприятий, на­правленных на развитие внешней и транзитной торговли, на изыс — кание новых путей сообщения и новых рынков. Стремясь расши­рить торговые связи с западноевропейскими и азиатскими странами, правительство направляло за границу своих послов для выяснения условий торговли с отдельными странами, заключало торговые дого — воры, продолжало добиваться выхода к Балтийскому морю. Россия устанавливала тесные связи с восточными странами, и все более ов — ладевала транзитной торговлей Запада с Востоком. Делались по­пытки завязать торговые отношения с Индией, Китаем и отыскать ближайшие удобные пути в эти страны. В течение XVII в русские проникали все дальше на восток и присоединили к России всю Си — бирь до Охотского моря.

В середине XVII в. произошло знаменательное исторически со — бытие — воссоединение Украины с Россией. Украински! арод, связанный с русским народом единством происхождения, близостью и общностью всего исторического развития, постоянно стремился к объединению с братским русским народом. Длительное время Укра — ина страдала от притеснений польских панов, от турецких султанов и татарских ханов, неоднократно грабивших и разорявших эту страну.

В освободительной войне 1648—1654 гг., которая велась под руко — водством выдающегося государственного деятеля и полководца Бог — дана Хмельницкого, украинский народ героически боролся за осво -вождение Украины от гнета польской шляхты, за воссоединение Ук — раины с Россией.

261

Глава XIV — Реформа Петром I системы

УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ТАБЕЛЬ О РАНГАХ

§ 1. Расширение товарного производства и обращения

Во второй половине XVII в. было положено начало объединения раздробленных региональных рынков в единый общенациональный рынок. В недрах феодального общества возникали и развивались но­вые экономические явления, подрывавшие основы натурального хо — зяйства и способствовавшие неуклонному развитию простого товар — ного производства. Это приводило к росту городского населения и купечества. Крупные вотчины и поместья все больше начинают про — изводить сельскохозяйственных продуктов для сбыта, одновременно организуя производство промышленных изделий. Во многих помес — тьях были основаны поташное, винокуренное, кожевенное и полотня — ное производство. Все более активно втягивались в рыночные отно — шения и крестьянские хозяйства. Однако ремесленное производство уже не могло обеспечивать возрастающие запросы рынка, особенно в связи с быстрым ростом городского населения. В России появляются крупные промышленные предприятия — мануфактуры. К концу века их было уже более 30. Были построены металлургические и металло — обрабатывающие заводы в Туле и Кашире. Появились стекольные и кожевенные заводы, предприятия по производству бумаги.

По мере усиления общественного разделения труда и активиза — ции обмена возникали крупные торговые центры. Быстро развива — лась торговля России с Востоком и Западом. Торговые связи с азиат — скими странами осуществлялись через Астрахань, а с Западной Ев — ропой — через сухопутную границу, а затем через Архангельск. Внешняя торговля почти полностью была сосредоточена в руках ино — странцев, так как Россия не имела торгового флота.

Правительство проводило линию на ликвидацию привилегий ино­странным купцам. В 1646 г. беспошлинная торговля англичан, гол­ландцев и других иностранцев была отменена, а после челобитной русских купцов в 1649 г. иностранным купцам было запрещено вести торговлю внутри страны и отказано в транзитной торговли с восточ — ными странами1.

1 История русской экономической мысли. Т. 1. Ч. 1. — М.: Госполитиздат 1955. С. 204.

262

Наряду с укреплением торговли царское правительство стреми — ! лось развить отечественное производство. Активно строились пред­приятия — мануфактуры. К их строительству привлекались иностран — ■ ные предприниматели и русские купцы, которым предоставлялись льготы — монопольное право производства товаров, право беспош­линной продажи товаров, временное освобождение от налогов.

Важную роль в развитии экономической политики и системы го — сударственного управления середины XVII в. сыграл Афанасий Лав­рентьевич Ордин - Нащокин (1605—1680) — сторонник укрепления централизованного аппарата государственного управления, активно выступавший против боярского местничества и заботившийся об улуч — шении организации управления на местах. По его убеждению, на­родное хозяйство должно быть единым целым, отдельные части кото -рого находятся в тесной взаимосвязи.

Выступая за активное вмешательство государства в экономику, Ордин — Нащокин в то же время первым из русских экономистов поставил вопрос о развитии (используя современную терминологию) не только государственного менеджмента, но и менеджмента на мик­роуровне. Он активно заботился о частном предпринимательстве. Решительно выступая за преодоления экономической отсталости Рос — сии, он придавал большое значение использованию позитивного опыта западноевропейских стран. Экономические взгляды Ордин — Нащоки — на наиболее четко сформулированы в составленных им в 1665 г. указных "памятях" земским старостам Пскова и Новоторговом Уста — ве 1667 г.1.

Важное значение 71ридавал Ордин - Нащокин развитию финансо­вой политики. Он разработал целую систему регламентации денеж — ного обращения, целью которой было привлечение в страну благо — родных металлов. Для этого предусматривалось, что две трети прода — ваемого товара можно обменивать по эквиваленту на другие товары (или, используя современные термины оформлять бартер), а треть стоимости отечественных товаров должна быть оплачена благород­ными металлами. Золотые монеты, тайно ввезенные в Москву, подле — жали конфискации. Обмен драгоценных металлов приносил казне весьма значительный доход. С целью не допустить вывоза благород­ных металлов за границу Новоторговый Устав содержал запрещение покупок предметов роскоши.

Большое внимание в Уставе было уделено и контролю за каче­ством зарубежных товаров. В те времена (так же как и в наше

1 Собрание государственных грамот и договоров. Ч. IV. — М., 1828, № 55. С. 189—203.

------------------------------------263----------------------------------

I

'I'

время), иностранцы стремились сбывать в России низкосортные то­вары. Поэтому Устав предусматривал использование обязательного клейма, удостоверяющего качество. В случае выявления плохого то­вара полагалось, "во весь свет огласив, отослать с бесчестием с яр — марки, чтоб впредь таких худых не возили и добротным товарам цены не портили"1.

Ордин — Нащокину принадлежат весьма прогрессивные по тому времени идеи о развитии не только промышленности, производящей товары на экспорт, но и отраслей, удовлетворяющих потребности страны, и прежде всего металлургического и металлообрабатываю — щего производства. Основным препятствием развитию промышлен — ности Ордин —Нащокин считал отсутствие системы государственно­го управления и ограничение предпринимательской деятельности, которой необходимо оказывать государственную помощь и пред­ставлять свободу деятельности. Экономические нововведения Ор — дин — Нащокина учитывали специфические российские условия и вы — ражали сущность его взглядов как идеолога дворянства. С этих по — зиций он предлагал критически относиться к западному опыту, но использовать все позитивное для России. Главная цель его экономи­ческой политики — это ликвидация экономической отсталости Рос­сии, создание отечественной промышленности и борьба против за-силия иностранного торгового капитала.

§ 2. Табель о рангах Петра I и новые формы управления экономикой

Реформы Петра затрагивали практически все стороны управле­ния страной и ее хозяйственными организациями, а также личную жизнь всех сословий.

В декабре 1699 г. в России было изменено летоисчисление, кото­рое стало производиться не от сотворения мира, а от Рдждества Христова; Новый год стал отмечаться 1 января по образцу всей Ев — ропы вместо 1 сентября. По приказу царя 1700 г. отмечался по ново­му летоисчислению.

Реформы Петра завершили формирование в России абсолютист­ской царской власти. Для управления государством был учрежден Сенат. Вместо запутанной системы "приказов" были созданы колле — гии с четко разграниченными функциями, подчиненные Сенату. Ком —

1 Собрание государственных грамот и договоров. Ч. IV. — М„ 1828, № 55.

С. 201.

264

мерц — коллегия стала центральным учреждением, управляющей тор­говлей и промышленностью, вместо ранее беспомощных ратуш. (Ис — следование ее функций и полномочий ныне представляет большой практический интерес в связи с развитием менеджмента на макро — и микроуровнях).

Одним из важнейших управленческих преобразований Петра было создание регулярной армии и отделение гражданской службы уп­равления от военной. Историк С.Соловьев пишет, что от половины IX в. до XVII в. Россия представляла собой первобытное государство с резким признаком неразвитости: служба военная не была отделена от гражданской, как при св. Владимире, так и при царе Алексее Михайловиче; дружинники, или служивые люди, делившиеся на не — сколько разрядов или чинов, по окончании военного похода занима­ли и гражданские должности. При Петре отделение гражданских должностей от военных было узаконено и четко разграничено в его "Табели о рангах", где все должности и чины были размещены в из­вестном порядке, по классам, и подле должностей, или чинов военных являются гражданские придворные.

Табель о рангах всех чинов Воинских, Статских, которые

в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по

старшинству времени вступления в чины между собою1

Классы

Воинские

Статские

1

2 3

4.

6.

Генерал-фельдмаршал Генералы Генерал-лейтенанты Генерал-майоры Бригадиры

Полковники

7 Под-

полковники

8.

Майоры

Канцлер

Действительные тайные советники Генерал-Прокурор

Президенты от Коллегий и Штатс-конторы. Тайные Советники Обер-Прокурор Герольд-Мейстер. Генерал Ренет-Мейстер. Обер-Церемонимейстер. Обер-Вальдмейстер. Вице-Президенты от Коллегий

Прокуроры в Коллегиях Статских. Президенты в Над­ворных Судах Канцелярии Тайные Советники Ино­странной Коллегии. Обер-Секретарь Сената. Советники в Коллегиях

Вице-Президенты в Надворных Судах, Воинской, Адми­ралтейской, Иностранной Коллегий Обер-Секретари, Прокуроры при Надворных Судах Унтер-Штатгалетр в Резиденции, Обер-Директор над пошлинами и акцизами. Обер-Комиссары в Коллегиях. Асессоры в Коллегиях. Секретари в Сенате. Воеводы

1 Полное собрание законов Российской империи. Т. VI. № 3890. С.486—487.

265

Классы

Воинские

Статские

9. 10.

11. 12 13

Капитаны

Капитаны-лейтенанты

Секретари-корабельные

Лейтенанты

Унтер-Лейтенанты

14 Фендрики

Титулярный Советник Воинских двух, Иностранной Коллегии Секретари. Бургомистры от Магистрата. Про­фессора при Академиях. Докторы всяких факультетов Секретари прочих Коллегий Бургомистры от Магистра­та в губерниях. Переводчики Воинской Адмиралтейской и Иностранной Коллегий

Секретари в надворных Судах и Канцеляриях и Губерни-ях-Камерир при коллегиях. Ратманы и Резиденции Секретари в провинциях. Механик Почт-Майстеры в Санкт-Петербурге и Риге. Коллежские переводчики. Протоколисты

Комиссары при Коллегиях Фискалы при Надворных Судах и Губерниях, Камериры в Провинциях Земские комиссары Асессоры в Провинциальных Судах. Регист­ратор и Бухгалтеры при Коллегиях Коллегии Юнкеры

По оценке А.Пушкина, чины сделались страстию русского народа. Того хотел Петр Великий, того требовало тогдашнее состояние Рос — сии1.

Историк профессор Н.Фирсов отметил, что Петр в своих преоб­разованиях был исполнен веры "в спасительность для народа хоро — ших учреждений". Логическая схема государственного управления, разработанная немецким философом и юристом Г.В. Лейбницем (1646—1716), а также финансовые нужды государства были крите­рием для определения, что следовало заимствовать из западноевро­пейского опыта.

В годы правления Петра I окружавшие Россию — Швеция, Польша, Турция и др., — были враждебно настроены по отношению к ней и отрезали Россию от морей, связывающих ее с Европой. России при — надлежало только Белое море, которое большую часть года было по — крыто льдом. Балтийское море, принадлежавшее раньше России, на — ходилось в руках Швеции, Черное, Азовское и Каспийское моря при — надлежали Турции и Персии. Южные окраины России подвергались постоянным набегам крымских татар. Все это создавало большую угрозу для политической и экономической самостоятельности России.

Поэтому основной целью военных действий Петра была борьба за моря. Он вел войну с Турцией за Азовское и Черное моря, со Шве —

О народном воспитании. Полн. собр. соч. в 16 т Т. 11. — М., 1949. С 44

266

цией — за Балтийское море. Петр I реорганизовал армию и осна­стил ее первоклассным вооружением. Однако по его высказыванию, "кто имеет сухопутную армию и не имеет флота, тот имеет только одну руку". В связи с этим он создал морской флот (недавно Россия торжественно отмечала его 300—летие).

Стремление Петра к ликвидации экономической отсталости Рос­сии потребовало коренных преобразований в центральном и мест­ном управлении всех сфер хозяйственной жизни. Основными на­правлениями экономических преобразований были следующие:

■ развитие крупной промышленности и государственная под­держка роста ремесленных производств;

■ содействие развитию сельского хозяйства;

■ укрепление финансовой системы;

■ активизация внешней и внутренней торговли.

В развитии Петром I отечественной крупной промышленности можно выделить 2 периода. Первый период — с начала войны Рос -сии против Турции и Швеции до 1709—1710 гг. Длительная война требовала много оружия, а ввоз его в Россию был блокирован. Осо -бенно остро встал вопрос о качественном железе, которое раньше ввозилось из Швеции. Поэтому срочно создавались металлургичес — кие, металлообрабатывающие и оружейные заводы на Урале, в Оло­нецком крае и других регионах, включая и Петербург.

Второй период развития промышленности начался после Пол­тавской битвы, когда наряду с военной царь начал уделять большое внимание и гражданской промышленности — суконной, кожевен -ной, бумажной, стекольной, шелковой, табачной. За годы царствования Петра I в России было создано около 200 промышленных предприя -тий, в том числе 52 предприятия черной и 17 предприятий цветной металлургии, 15 предприятий суконной промышленности, 9 шелко­ткацких, 14 кожевенных, 23 лесопильных1. При этом использовались самые передовые по тому времени техника и технология.

На Мануфактур — коллегию была возложена обязанность "присмат— ривать", нет ли нововымышленных машин и инструментов, и буде есть, такие выписывать же2. Царь внимательно следил за новинками в технике, бывая за рубежом, встречался с изобретателями, изучал новые машины и все полезное отбирал для России, где с участием талантливых ученых и практиков решались сложные технические проблемы.

СЮ.

1 Заозерская Б.И. Мануфактура при Петре I. — М.—Л.: АН СССР, 1947. 0.

2 Полное собрание законов Российской империи. Т. 7. № 4381 С. 182.

---------------------------267----------------------------------

I

Сельское хозяйство не пользовалось особым вниманием Петра, за исключением отраслей, которые были сырьевой базой для крупной промышленности, например овцеводства — по его приказу за грани­цей закупались овцы и бараны для разведения в России пород, шерсть которых необходима для производства тонких сукон. Приоритетным было и коневодство. В 1715 г. был издан Указ "О размножении во всех губерниях льняного и пенькового промыслов", в котором предпи — сывалось из года в год увеличивать посевы этих культур.

Особое внимание Петр уделял финансовой политике. Именно в этой сфере издано наибольшее число указов, особенно о налогах и монетной системе. В значительной мере это объясняется тем, что длительные войны, содержание большого государственного аппара -та и строительство казенных крупных промышленных предприятий требовали немалых средств. Попытки организации бюджетного дела предпринимались и раньше, но теперь они становятся регулярными Царь поручает Ближней канцелярии сводить ведомости о приходе и расходе по всем статьям.

Для сбалансирования бюджета еще активнее применялись меры по привлечению в страну драгоценных металлов и прекращению вы­воза денег за границу. Золото и серебро как денежный металл были изъяты из свободного оборота во внешней торговле. В целях борьбы с ввозом в Россию фальшивых монет ввоз даже русских монет из — за границы был запрещен. Русские купцы обязаны были сдавать казне в обмен на русскую монету по установленному курсу все золото и се­ребро, полученные ими от продажи товаров иностранным купцам.

Петр I провел преобразования и монетной системы. До него че­канка монет производилась не только государством, но и частными ремесленниками, золотых и серебряных дел мастерами под надзором правительства и с уплатой пошлины. Петр превратил монетное дело в монополию государства, что содействовало упорядочению денеж­ной системы.

Придавая большое значение развитию внутренней и внешней тор­говли, Петр осуществил ряд мероприятий для создания особого со­словия — русского купечества, в том числе в 1699 г. предоставил городскому населению право самоуправления. В городах были созда­ны выборные органы управления; деятельность торговых и посадс­ких людей перестала относиться к ведению воевод и приказов. В 1718 г. в городах были созданы магистраты. Купечество вместе с промышленными людьми и некоторыми другими группами населе­ния было выделено в особую, привилегированную группу — гиль­дию. В с^ебных делах купечество подлежало ведению магистрата Коммерц коллегия обязана была заботиться о купечестве.

268

В торговой политике Петра I важным звеном было расширение государственной монополии не только во внешней, но и во внутрен­ней торговле. Круг товаров, торговля которыми считалась монополи -ей государства, неуклонно расширялся. К ним относились, напри­мер, смола, икра, поташ, деготь, сало, собольи меха, вино, соль, табак. Такая монополия приносила значительный доход государственной казне, но сдерживала развитие частнопредпринимательской торгов­ли, ограничивая тем самым финансовые возможности государства. Поэтому в последние годы царствования Петра в торговой политике были произведены серьезные изменения.

Петр I понимал государство как направляющую силу развития экономики, а законодательство считал мощным рычагом реализации намеченных программ. Поэтому издание указов, регламентов, инст­рукций было важной формой государственной деятельности. Иначе говоря, то, что теперь признано государственным менеджментом, в петровскую эпоху использовалось в значительной мере и весьма продуктивно.

Осуществляя хозяйственную функцию государства, царь развер­нул в больших по тому времени масштабах строительство казенных заводов, каналов и развил казенную торговлю на внутреннем и внеш -нем рынках. Более того, он полагал, что государство должно поддер­живать и поощрять частную инициативу и предпринимательство, учить своих подданных рациональному ведению хозяйства, насаждать но -вые формы организации труда, сочетая при этом помощь и пропа­ганду с принуждением

Еще в начале своих реформ Петр привлекал к созданию крупной промышленности и частных предпринимателей — Строганова, Де -мидова и др. С этой целью создавались компании, которым нередко передавались и казенные заводы. Развитие частного предпринима­тельства содействовало конкуренции, о важной роли которой гово­рилось в специальном пункте Регламента мануфактур — коллегии: "Над­лежит Коллегии осторожность иметь, когда кому дается привилегия для утверждения какой -либо фабрики, то других, которых такияж со временем учредить похотят, не подлежит выключать, чтобы их до ; того не допускать, ибо из ревности между заводчиками нетокмо раз -i множение может происходить, но и достоинство оных, и деланные [товары будут продавать посредственною ценою, и сим образом под-\ данным его величества не без пользы быти может"1.

С целью содействия отечественной промышленности таможен­ные правила ограничивали ввоз промышленных изделий, которые

' Полное собрание законов... T.VII. № 4378. С. 169.

-------------------------------269—--------

i

могли бы производиться в России. Пошлина устанавливалась тем выше, чем больше было развито отечественное производство данного товара. Этот же принцип был основой и вывозных пошлин, — так, резко были увеличены вывозные пошлины на многие виды сырья, необходимые отечественной промышленности.

Налоговая система. В России с давних времен существовали пря -мые и косвенные налоги. До Петра прямые налоги приносили 33,7, а косвенные — 44,4% государственного дохода. В результате введения Петром подушной подати и повышения ее размера удельный вес прямых налогов в 1724 г. увеличился до 55%. Проводя реформы нало­говой системы, царь пытался увеличить доходы государства "без тя — гости народа". Для этого, по его мнению, необходимы были справед­ливость и равенство в податях с учетом доходов. В его регламенте подчеркиваются взаимная зависимость налоговой системы и всего народного хозяйства, необходимость соизмерения величины налогов с имущественным состоянием плательщика.

Противоречивым было отношение Петра к весьма актуальной ныне проблеме в России — к взяточничеству. С одной стороны, он прояв­лял лояльность. Государство не могло обеспечить своих служащих жалованием, необходимым для их нормального проживания, поэтому позволяло им кормиться от дел. Когда сотрудники Секретного стола сенатской канцелярии пожаловались царю на бедность и попросили прибавки жалования, на их просьбе он написал: "Вместо жалования ведать в Секретном столе все иноземческие и строгоновы дела .."J. С другой стороны, он решительно боролся с казнокрадством. С.Соловь— ев со ссылкой на современников Петра приводит случай, когда, слу­шая в Сенате дела о казнокрадстве, Петр I рассвирепел и сказал генерал-прокурору Ягужинскому: "Напиши именной указ, что если кто и на столько украдет, что можно купить веревку, то будет пове -шен". Прокурор ответил: "Государь, неужели вы хотите остаться без служителей и подданных? Мы все воруем, с тем только различием, что один больше и приметнее, чем другой". Царь рассмеялся2.

Реформы Петра в разных отраслях хозяйства вызывали насущ­ную необходимость подготовки кадров. С этой целью многие моло — дые люди из дворян и купцов направлялись для учебы за границу. Активно шла их подготовка и в России. Особенно важным направле­нием в учебе было экономическое образование.

1 Соловьев С. История России с древнейших времен. В 15 кн. Кн. 8. — М., 1962. С. 484.

2 Там же. С. 491.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_-------------------270-----------------------------------

Историки и экономисты весьма противоречиво оценивают ре-L формы Петра I. Но мало кто из них пытается отрицать позитивное | влияние этих реформ на развитие России. По мнению академика : С.Г.Струмилина, отсталая допетровская Россия после Петра, вплоть до промышленного переворота в Англии и Великой французской рево-[люции, действительно "выскочила" на время из экономической от­сталости не только по сравнению с Францией. В области черной металлургии она заняла даже 1 - е место в мире.

§ 3. Замена петровских коллегий министерствами и протекционизм

После кончины Петра в 1725 г. продолжение курса реформ стало носить противоречивый характер. В целом созданная им система уп­равления была уже необратимой. Но относительно отдельных позиций и способов регулирования хозяйства его приемники вносили измене -ния и поправки, соответствующие их образу мысли, а чаще всего соответствующие интересам их иностранного окружения. За 37 лет после смерти Петра Великого на российском троне побывало шесть царских особ, и только Екатерина II (1729—1796), которая находилась у власти почти всю вторую половину XVIII в. (с 1762 по 1796), оставила значительный след в истории России и развитии ее экономики.

В постпетровский период в российской экономике развивались 2 противоположные тенденции: ослабление и отмена крепостного пра­ва, сдерживавшего развитие капиталистических отношений; усиле­ние крепостничества и укрепление дворянства.

; Среди дворян-идеологов первой половины XVIII в. видное место занимал Артемий Петрович Волынский (1689—1740), происходивший из старинного дворянского рода. В 1738 г., в правление Анны Ива­новны он был назначен кабинет-министром и проявил весьма незау­рядные способности по улучшению государственного управления. Но его активная деятельность на этом высоком посту была не по ;душе немецкому окружению царицы во главе с Э.Бироном, которое демонстративно оттесняло русских от управления государством. Во-Тлынский стремился ограничить влияние иностранцев при дворе и возглавил оппозицию против них. Но вследствие происков всесиль-

^ного в то время Бирона в 1740 он был арестован, обвинен в подготовке ударственного переворота, во взяточничестве и многих других тяж -х преступлениях и в том же году казнен.

Последовательным идеологом крепостничества был и Василий Никитич Татищев (1686—1750), выходец из знатного, но обедневшего

271

дворянского рода. В 1719 г. по поручению Петра I Татищев занялся географическим описанием и исследованием истории России. В то время не существовало отечественной истории и географии, напи­санных русскими авторами, а в сочинениях иностранцев, по оценке Татищева, множество фактических ошибок, вымыслов и клеветы1. В начале 30 —х гг. Татищев был главным управителем горных заводов в Сибирской и Казанской губерниях. Но его деятельность была не по душе Бирону и другим иностранным чиновникам, которые добыва­лись передачи казенных заводов в частные руки. Поэтому Татищева перевели в Оренбург, а в 1741 году назначили астраханским губер­натором. Однако недоброжелатели и здесь не оставили его в покое, и в 1745 г. Татищев вновь подвергся опале и был отдан под суд. После­дние годы он жил в подмосковном Болдино и полностью сосредото -чился на занятиях наукой.

Анализируя экономическую политику, Татищев осуждал преемни­ков Петра I. Роль мануфактур — коллегий и коммерц - коллегий была резко снижена; многие заводы разорены, уставы и учреждения отри -нуты или переменены. Он одобрял политику Елизаветы Петровны, которая вновь ввела петровские уставы и восстановила учрежден -ные им органы управления торговлей и промышленностью. Татищев считал полезным дальнейшее совершенствование экономической по -литики Петра. Он советовал Елизавете сохранить основу петровской политики, но в ней "нечто исправить, дополнить или переменить"2.

Весьма актуальном для современной экономической политики вспомнить советы Татищева не допускать к вывозу за границу золо­то и серебро в слитках, монете и посуде, а разрешать вывоз лишь таких изделий, в цене которых стоимость обработки составляет не менее половины; "таковые пропущать не вредно"3. Наоборот, им -порт золота и серебра в слитках он предлагал освободить от пошлин так же, как и импорт недостающего в России сырья для развития промышленности, чтобы "фабрики российские могли размножаться" С целью ограждения отечественной промышленности от иностран — ной конкуренции Татищев предлагал установить высокие пошлины на товары и изделия, которые могли производиться в России.

Татищев был откровенным сторонником протекционизма и считал крайне необходимым покровительство отечественной торговле, про-

1 Андреев A.M. Переписка В.Н.Татищева за 1746—1750 гг.: Исторический архив, VI. - М.—Л., 1951. С. 252.

2 Татищев В.Н. Например представление о купечестве и ремеслах. Ис­торический архив, VII, 1951. С. 415—416.

3 Архив АН СССР. Фонд 5, опись 5, № 30, л. 10, 11, 12, 17.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_.-------------------272-----------------------------------

мышленности и сельскому хозяйству. При этом он полагал, что го — сударство обязано наблюдать за хозяйственными процессами и ак­тивно регулировать их в интересах России поощрять с помощью раз — личных льгот развитие необходимых производств. Государство дол­жно давать "побуждение и способы к трудолюбию, ремеслам, промыслам, торгам и земским работам"1. В целом идеи и предложения Татищева были направлены на активизацию развития производительных сил России и были весьма прогрессивными для своего времени.

Активным защитником петровских реформ был Михаил Василь — евич Ломоносов (1711—1765). Он выходец из крестьян, в 1731 г. по­ступил в московскую Славяно — греко—латинскую академию при За — иконоспасском монастыре. В 1735 г. в числе наиболее отличившихся учеников он был направлен для продолжения образования в Петер — бургский Академический университет, откуда в 1736 г. был команди­рован в Германию для изучения химии и металлургии. Его разносто­ронние открытия в естественных науках весьма многочисленны и общепризнанны в мире. В центре внимания экономической полити­ки, по убеждению Ломоносова, должно быть "благополучие, слава и цветущее состояние" России, забота о ее политической и экономи­ческой независимости. Основоположником такой политики он счи — тал Петра I, поэтому стремился "защищать дело Петра Великого", и призывал преемников Петра следовать его политике. Именно с этих позиций он постоянно вел борьбу с иностранными учеными, многие из которых, по его мнению, были лжеучеными и, находясь в России, всячески вредили развитию ее экономики, извращали историю рус — ского народа. Вместе с тем он всячески поддерживал подлинных ученых — иностранцев, которые работали на благо России.

Центральным звеном в развитии производительных сил Ломоно — сов считал рост промышленного производства. Он решительно воз — ражал иностранцам, утверждавшим, что Россия бедна полезными ископаемыми, доказывая, что Россия очень богата ими, но по разным причинам пока мало исследована и изучена. Характерной чертой научной деятельности Ломоносова было то, что всем своим много — численным открытиям и проектам во всех сферах общественного производства он давал обстоятельное научное обоснование, оценивая их с точки зрения снижения издержек производства и повышения рентабельности. Например, в 1763 г. по его предложению Академия наук объявила конкурс предложений по сокращению времени из­держек производства в металлургии: "нет ли способов отделить вся —

1 Исторический архив. V. - М.—Л., 1950. С. 166—178.

—---------------------------273-------------

кий металл от руды, которыми бы не только скорее обыкновенного, но и с меньшим иждивением, то учинить можно было"1. При этом большое значение придавалось замене рабочих машинами, особенно на тя — желых и вредных работах

Большую заботу проявлял Ломоносов и о научных преобразова­ниях в сельском хозяйстве Его работа "О слоях земли" положила начало русскому почвоведению. Ломоносову принадлежит проект со — здания центрального научного учреждения, в задачи которого входи — ли бы исследования сельского хозяйства, разработка предложений по улучшению методов сельскохозяйственного производства, забота о лесах, дорогах, каналах и развитии в сельском хозяйстве ремеслен — ных дел.

Ломоносов был решительным сторонником активного вмешатель­ства государства в экономику и считал его важнейшей функцией регулирование хозяйственной жизни. Он исходил из того, что произ — водство предназначено прежде всего для удовлетворения внутрен — них потребностей государства, и только излишек товаров должен предназначаться для внешней торговли. В центре экономической по — литики, по мнению Ломоносова, должно быть обеспечение независи — мости и самостоятельности России.

Экономическое развитие России во второй половине XVIII в. но — сило противоречивый характер. С одной стороны, вся деятельность Екатерины II была направлена на упрочение крепостного строя, что сохраняло господство феодализма; с другой стороны, быстрый рост товарного производства содействовал развитию капиталистических отношений и подрыву феодализма. Используя опыт Запада, в 1769 году Екатерина повелела впервые в России выпустить бумажные деньги (ассигнации). Сначала их курс не отклонялся от курса сереб­ряного рубля, но по мере увеличения их выпуска неуклонно падал и к концу и к концу XVIII в. 1 руб. ассигнаций приравнивался к 68 коп серебряного рубля

В целях совершенствования управления огромными просторами России по указанию Екатерины II было издано "Учреждение для уп — равления губерний Российской империи" Вместо прежних провин — ций страна была разделена на 50 губерний во главе с губернатора -ми. Каждая губерния делилась на 10—12 уездов. Современным сто­ронникам самоизоляции областей, и особенно автономных республик, уместно напомнить, что в интересах развития всероссийского рынка

1 Пекарский П. История императорской Академии наук и Петербурге Т.П. Спб, 1873 С. 751

274

1 внутренние таможенные пошлины были отменены еще в 1754 г.1. Тогда они еще действовали в передовой Франции и в раздробленной Германии. Теперь на пути свободного движения товаров создаются многочисленные преграды под самыми благовидными предлогами. Годы царствования Екатерины II считаются благоприятными для ; России. Присоединение Северного Причерноморья, Крыма и Пред­кавказья способствовало значительному расширению территории; воз— i росла численность населения, интенсивно развивались промышлен­ность и торговля. Могущество России в сфере международных отно­шений было признано всеми ведущими европейскими державами.

Наиболее прогрессивным общественным деятелем в эпоху цар­ствования Екатерины II был Александр Николаевич Радищев (1749— 1802). Свои взгляды он изложил в книге "Путешествие из Петербурга в Москву" (1790 г.), где реалистически изобразил разные стороны русской жизни и различные сословия, рассмотрел политические, со — циальные, экономические и др. проблемы действительности Ради — | щев прямо указал на источники беззакония и бесправия, царящих во всех областях русской жизни, — самодержавие и крепостничество и . сделал вывод, что единственная возможность изменить существую — щее положение вещей — разрушить самодержавно — крепостни — ческий строй путем народной революции. Почти сразу после изда — ния книги Радищев по велению Екатерины был арестован. В июле 1790 г. Сенат вынес ему смертный приговор, который императрица заменила ссылкой в Сибирь на 10 лет. После смерти Екатерины ему было разрешено жить в своей деревне Немцово Калужской губер — нии. После воцарения Александра I Радищев был приглашен на го — сударственную службу в Комиссию составления законов.

Радищев первым из российских экономистов дал обстоятельный анализ бумажно-денежного обращения, показал негативные послед­ствия выпуска бумажных денег в количестве, превышающем по­требности товарного обращения. В этой связи он резко критиковал Екатерину II за излишний выпуск бумажных денег в целях получе — ния прибыли в казну, заметив, что это "произвело дороговизну" и "потрясение" в народном хозяйстве.

К концу XVIII в. темпы развития экономики неуклонно замедля — лись, что влекло за собой все большее отставание России от Запада, [ ослабление ее в хозяйственном, военном и политическом отношении. В ; социальной области политика самодержавия строилась прежде всего на принципах исключительности привилегий дворянства, составляв­шего незначительную часть населения страны, не учитывая интере —

Полное собрание законов.. Т. 13. № 10164.

—-------------------------275-----

сы других классов и сословий. В высших эшелонах власти процве — тали фаворитизм, взяточничество, бюрократизм, коррупция. Перед об­ществом реально встал вопрос о правомерности существования ело — жившейся феодально—крепостнической системы.

Александр I (1777—1825), воспитанный в духе просветительства, по — своему стремился к осуществлению прогрессивных идей приме — нительно к условиям российской действительности. Уже в первых его указах заметно стремление руководствоваться в государственной деятельности принципом законности. Слово "закон" по указанию Алек­сандра I было высечено на обороте медали, выпущенной по случаю его коронования.

В первые годы царствования Александр разрабатывал и проводил преобразования с помощью своих близких друзей, составивших "Не — гласный комитет". Наиболее значительным мероприятием Неглас­ного комитета была реформа центрального управления. В сентябре 1801 г. был издан манифест об учреждении министерств, заменяв­ших действовавшую ранее систему петровских коллегий. Мини­стерства были построены на началах единоличной власти и ответ­ственности. Для объединения их деятельности и для обсуждения воп — росов, касающихся нескольких министерств или всего государства, собирался Комитет министров.

Стремительная бюрократизация госаппарата, происходившая в России в конце XVIII в. — начале XIX в., содержала в себе угрозу полного подчинения и общества, и самого императора власти чинов — ников. Устранить эту угрозу Александр рассчитывал упорядочением всех звеньев управленческого аппарата, рационализацией полити­ческого устройства на основе принципов законности и граждан­ственности.

Проект государственных реформ он поручил подготовить своему ближайшему помощнику М.М.Сперанскому (1772—1839). С прихо­дом к власти Александра I Михаил Михайлович Сперанский был назначен статс-секретарем "Негласного комитета", получив высокий чин действительного статского советника. В качестве советника по гражданским делам осенью 1808 г. он принимал участие во встрече в Эрфурте Александра I с Наполеоном, который в знак особого ува — жения к Сперанскому подарил ему усыпанную бриллиантами таба­керку с собственным изображением.

Цель преобразований общественно — политического строя России Сперанский видел в придании самодержавию внешней формы кон — ституционной монархии, опирающейся на силу закона. Закон дол­жен был определять основные принципы устройства и функциони — рования государственной власти. Систему власти Сперанский в со —

276

1

ответствии с принципом Ш.Монтескье предложил разделить на 3 части: законодательную, исполнительную и судебную. Предус­матривалось создание соответствующих органов, осуществляющих руководство ими. Вопросами законодательства занимались бы Госу­дарственная Дума, суда — Сенат, управления государством — ми­нистерства, ответственные перед Думой. Но подготовленный Спе -ранским и уже одобренный Александром проект преобразования Сената, предусматривавший отделение его судебной функции от ад­министративной с созданием двух Сенатов — правительствующего и судебного, — так и не был введен в действие.

Представители реакционной группировки, питавшие жгучую не -нависть к "выскочке —семинаристу", обвинили его в государственной измене. В марте 1812 г. император объявил Сперанскому, что ввиду приближения неприятеля к пределам государства невозможно про­верить все обвинения, выдвинутые в его адрес, и Сперанский был сослан вначале в Нижний Новгород, а затем в Пермь. В 1819 г. Александр I назначил его генерал — губернатором Сибири, признав этим несправедливость выдвигавшихся ранее против него обвине­ний. В 1821 г. Сперанский был возвращен в Петербург и назначен членом Государственного совета и Сибирского комитета, управляю — щим Комиссией составления законов.

Николай Семенович Мордвинов (1754—1845), ближайший сотруд­ник М.М.Сперанского по разработке плана улучшения финансовой системы России. В 1823—1840 гг. Мордвинов был президентом Воль­ного экономического общества. Мордвинов по своим убеждениям был монархистом и стремился еще больше усилить роль дворянства в управлении государством. Но как патриот, высокоодаренный уче­ный, имеющий большой практический опыт государственный дея — тель он понимал, что процветание России и ее международный авто — ритет находятся в прямой зависимости от экономической мощи госу­дарства. Для этого он считал необходимым "переменить систему российского хозяйства, т.е. "вывести Россию из земледельческого хозяйства в рукодельное и промышленное"1. Понимая важное значе­ние сельского хозяйства, он в отличие от многих политиков и ученых своего времени понимал и всемерно стремился убедить всех в том, что без быстрого развития промышленности Россия не сможет пре — одолеть однобокий аграрный путь развития, а следовательно, и свою экономическую отсталость. Именно с этих позиций он и предлагал свой протекционистский запретительный тариф, который, по его

; Мордвинов Н.С. О мерах улучшения государственных доходов. Изб. произв. — М.: Госполшпиздат, 1945. С. 218.

------------------------------277—--------------------------

11

мнению, является мощным рычагом защиты отечественной промыш — ленности от иностранной конкуренции.

Высоко оценивая идеи А.Смита, изложенные в его книге "Иссле — дование о природе и причинах богатства народов", Мордвинов реши­тельно выступил против неограниченной свободы международной торговли. ПоддеРживая идею Смита о разделении труда, он был про­тив такого международного разделения труда, при котором Россия была бы обречена на земледелие. Задолго до Ф.Листа, которого обыч — но считают классиком протекционизма, Мордвинов научно обосно — вал политическую и экономическую необходимость проведения та — кой политики. Критикуя догматический подход к применению тео — рий в жизни, он писал, что "никакое правило отвлеченное не может служить верным и неизменным руководством ни в управлении, ни в устроении. Каждый народ имеет обособленную свою степень про — свещения, деятельность и дух собственный; все сие не должно забы — ваемо быть, когда рассуждают о каком —либо правиле отвлеченном, сколько бы оно ни важную заключало в себе истину умственную, могущую правильно быть в общем токомо соображении"1. Идеи Мор­двинова тогда получили широкое распространение в западноевро­пейских государствах, которые игнорируя идеи Смита о свободе внешней торговли, развивали и укрепляли таможенные барьеры.

1 История русской экономической мысли. Т. 1.4.2. — М.: Госполитиздат, 1955. С.64

278

Глава XV — Социально-экономические преобразования Александра II и развитие капитализма

§ 1. Отмена крепостного права

Выступая перед предводителями дворянства в Москве 30 марта 1856 г., Александр II провозгласил: "Гораздо лучше, чтобы освобожде­ние крестьян произошло свыше, нежели снизу". С его согласия ми­нистр внутренних дел С.С.Ланский вел переговоры с предводителя­ми дворянства во время коронации в Москве о подаче дворянством просьб на имя царя об освобождении крестьян. К этому его побудило следующее.

Во-первых, в связи с поражением России в Крымской войне воз­никла острая необходимость пересмотреть внешнеполитический курс Николая I, преодолеть изоляцию, в которой оказалась Россия. Для этого следовало изменить общественное мнение в ведущих странах Европы относительно государственной политики России. Новому им -ператору России надо было продемонстрировать либеральность во внутренней политике. Особенно наглядно это отразилось в письме — ответе Александра II папе римскому Пию IX в 1859 г.; опровергая упреки в излишней благосклонности к Наполеону III, Александр II писал: "Что же касается до зловредных реформ, которые, как В. С - во говорите, он мне внушил, на это я могу сказать только одно: что совершеннолетию моему исполнилось уже много лет, и хотя я не имею претензии на гениальность, но чувствую в себе довольно здра -вого смысла, чтобы не следовать чьим бы то внушениям, без соб­ственного убеждения в пользе совета! Какие же зловредные рефор­мы я допускаю в своем государстве? Если В. С-во намекаете на мою решимость уничтожить крепостное право, то неужели верховный хри -стианский пастырь может назвать это зловредным? ...Если же по заключению мира император Наполеон убеждал меня приступить к этому делу, может быть, несколькими месяцами ранее, нежели я думал, то мое государственное здание нисколько не потерпело"1.

Во-вторых, понимание кризиса внутриполитического курса ни­колаевской системы. Запрет, наложенный Николаем I на печатное слово, доведенный в "мрачное семилетие" 1848—1855 гг. до цензур-

1 Великие реформы в России 1856—1874 гг. - М, 1992. С. 26.

279

ного террора, вызвал у общества острую потребность выговориться, т.е. привел к противоположному результату. В стране в больших масштабах распространялась рукописная литература. Гласность воз — никла стихийно и побуждала правительство к действиям. Гласность способствовала исчезновению страха перед властью, характерного для николаевской России. Раскрепощение духовных сил общества стало предпосылкой начала проведения реформ.

В-третьих, обострение экономической ситуации в стране. Крепо­стничество тормозило развитие прежде всего аграрного сектора. Но симптом несостоятельности существующей крепостнической систе -мы хозяйствования грозил заявить о себе в сфере, которой прави­тельство уделяло особое внимание, — финансовой. За 1853—1856 гг. общая сумма дефицита возросла с 52 млн. руб. до 307 млн. руб. серебром, более чем на 50% уменьшилась золотая обеспеченность бумажных денег. Постоянно растущий дефицит бюджета приближал страну к финансовому кризису, вынуждая правительство провести преобразования. В марте 1857 г. Александр писал брату великому князю Константину Николаевичу, который являлся членом Финансо — вого комитета: "Теперь меня крайне озабочивает положение наших финансов, оно таково, что нам надобно всеми средствами стараться из него выйти"1.

В-четвертых, проявление стихийной и осознанной необходимос­ти коренных преобразований всех сторон жизни российского обще­ства. Большинство населения страны считала, что прежняя система отжила свой век. Общество ожидало перемен. Известный политичес -кий и военный деятель Д.Милютин, посетивший Петербург после годичного отсутствия, писал на Кавказ князю А.И.Барятинскому: "Здесь вообще нашел я поразительное явление: стремление к преобразова­ниям, к изобретению чего-то нового обуяло всех и каждого; хотят, чтобы все прежнее ломали тут же, прежде чем обдумано новое"2.

Отмена крепостного права ("Положение 19 февраля 1861 г.") не­избежно требовала преобразований в различных сферах жизни, свя — занных с крепостничеством, и в первую очередь преобразования государственной удельной деревни. Более того, реформы удельных крестьян (1863 г.) и государственных крестьян (1866 и 1886 гг.) по­зволили расширить масштабы общей цели — создать мелкую кресть­янскую собственность и самостоятельное мелкое хозяйство, так как размеры крестьянских наделов здесь были значительно больше, чем у помещичьих крестьян.

1 Великие реформы... С 27.

2 Там же С 28.

280

Итак, отмена крепостного права в 1861 г. явилась масштабным политическим и социально — экономическим событием в истории Рос — сии, в разработке и реализации которого основную роль сыграл Алек­сандр И. Крепостничество как определенный строй, как система уп — равления было ликвидировано, хотя многие его признаки и пережит — ки сохранились в деятельности государственных и иных органов управления. Нельзя недооценивать значение крестьянской рефор­мы 1861 г., которая вызвала целый комплекс других важнейших реформ.

§ 2. Земское и городское самоуправление

1 января 1864 г. Александр II утвердил "Положение о губернских и уездных земских учреждениях" — законодательный акт, которым вводилось Земство. Избираемые различными сословиями русского общества, земские учреждения принципиально отличались от кор­поративно — сословных организаций, таких, как дворянские собрания и т.п Крепостники возмущались тем, что на скамье в земском со — брании "сидит вчерашний раб рядом со своим недавним хозяином" Действительно, в земствах были представлены различные сословия — дворяне, чиновники, духовенство, купцы, промышленники, мещане и крестьяне.

По "Положению" 1864 г. все избиратели делились на 3 курии. В первую курию — уездных землевладельцев — входили владельцы не менее 200 десятин земли, другой недвижимой собственности стоимо — стью не ниже 15 тыс. руб., а также уполномоченные от мелких зем­левладельцев и духовенства. Во второй курии — городской — уча — ствовали "шеститысячники", купцы 1 — й и 2 — й гильдии, а также вла — дельцы городской недвижимости, которая в зависимости от численности населения города оценивалась от 500 до 3000 руб.

Имущественный ценз для участия и выборах по третьей курии — сельских обществ — отсутствовал. Выборы были двухступенчатыми на волостных сходах крестьяне избирали так называемых выборщи — ков, которые в свою очередь на специальных съездах избирали глас -ных — на 3 года.

После избрания гласных созывались уездные земские собрания

на которых обычно председательствовали уездные представители

i дворянства. На первом заседании уездные гласные избирали из сво —

' ей среды губернских гласных: от 6 уездов — 1 губернский гласный.

В состав губернских земских собраний входили предводители дво —

рянства, председатели управ всех уездов, 2—3 чиновника от казен —

281

ных и удельных имений. Таким образом, более высокое звено земс­кого самоуправления формировалось на основе непрямых выборов и представительства чинов. Губернские собрания проводились 1 раз в год, но могли созываться и чрезвычайные собрания. На заседаниях председательствовал губернский предводитель дворянства. Для теку­щей работы и уездные, и губернские собрания избирали управы в составе трех человек: председатель и 2 члена (число членов земских управ в уездах могло быть увеличено, в губерниях — до 6—8).

Согласно "Положению" 1864 г. к ведению всесословных земских органов самоуправления относились руководство местными сборами губернии и уезда; все местные и некоторые государственные повин — ности; некоторые общие губернские повинности; в том числе: 1) уст­ройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; 2) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей; 3) содержание подвод при полицейских уп — равлениях и становых квартирах; 4) содержание посредников по спе — циальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий, 5) содержание статистических комитетов.

Несмотря на то, что сфера деятельности земской системы в госу — дарственном механизме России была ограничена, они оказались жиз — неспособной системой местного самоуправления. С появлением земств исчезла прежняя российская школа, существовавшая в дореформен — ный период при волостном управлении, церкви, помещичьей конто­ре или съезжей избе, и были организованы сельские школы. Именно земства превратили народное образование в разветвленную систему регулярно финансируемых учреждений. Более того, в их деятельное — ти образование получило приоритетный характер.

Широкое распространение в земствах получила организация мел — кого поземельного кредита для содействия сельским общинам в по — купке и аренде земли. Многие земства организовывали ссудно — сбе — регательные товарищества, кустарные артели, выдавали продоволь­ственные и денежные пособия голодающим крестьянам, ходатайство — вали о снижении выкупных платежей, выплачиваемых крестьянами, замене подушной подати всесословным подоходным налогом, оказы — вали содействие переселению крестьян.

Что же позволило земским органам самоуправления, несмотря на многочисленные ограничения со стороны правительственных ин­ститутов, достичь заметных результатов?

Во — первых, осуществление принципов самоуправления. Земства сами формировали свои руководящие органы, вырабатывали струк — туру управления, определяли основные направления своей деятель­ности, подбирали и обучали специалистов и т.д.

---------------------------------282------------------------------------

Во-вторых, самофинансирование своей деятельности. Земства по­лучили право облагать население налогом для покрытия своих рас­ходов. Основным объектом обложения оказались земли, причем глав -ным образом крестьянские. Были и другие источники поступления доходов.

В-третьих, высокий уровень профессиональной подготовки земс­ких кадров. Труд земских служащих оплачивался довольно высоко, а статистики и инженеры получали заработную плату даже более вы -сокую, чем выборные земские деятели. Большинство из них имели солидное образование, профессиональные навыки, довольно высокое общественное положение, которым они дорожили и старались под­тверждать своей повседневной деятельностью.

Земская реформа повлекла за собой формирование системы го­родского самоуправления и оказала на него существенное влияние. 16 июня 1870 г. Александр II утвердил Городское положение, соглас­но которому избирательное право (как активное, так и пассивное) предоставлялось каждому городскому обывателю не зависимо от со­словия, если он был русским подданным, имел возраст не менее 25 лет и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой соб­ственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового, на мелочный торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. В результате каждый, кто владел хоть кро­шечным домиком, кто в качестве торговца или ремесленника платил сбор в пользу города, пользовался правом не только избирать, но и быть избранным в гласные.

Женщины, обладавшие необходимым избирательным цензом, могли участвовать в выборах через своих доверенных лиц. Фактически ли -шенными избирательного права оказались наемные рабочие, в по -давляющем своем большинстве не владевшие недвижимой собствен -ностью, а также люди умственного труда: инженеры, врачи, препо­даватели, чиновники, в основном не имевшие собственных домов, а снимавшие квартиры.

Городское Положение провозглашало принцип "соразмерности участия в общественном управлении количеству уплачиваемых нало -гов". Была учреждена так называемая "трехразрядная система" груп — пировки избирателей, заимствованная из прусского законодатель­ства: к первому разряду причислялись граждане, уплачивавшие в со -вокупности треть общей суммы сборов всех избирателей; ко второму — следующие за ними по списку, уплачивавшие также треть сборов; к третьему — все остальные. Каждый из трех разрядов имел право избирать в думу одинаковое число гласных. Таким образом, незначи­тельное количество наиболее состоятельных людей, вносившая треть

------------------------------------283----------------------------------

IT"

налогов, могла направить в общественное управление столько же своих представителей, сколь основная масса малоимущих налогоплатель­щиков, включенных в третий разряд. Например, на первых выборах в городскую думу Петербурга в первый разряд вошло 224 человека, во второй — 887 и в третий — остальные избиратели. Каждая катего — рия имела право избирать по 84 депутата, в результате чего в думу проходил 1 депутат от 2,6 избирателя первого разряда, от 10,5 изби­рателя — второго и от 208 избирателей третьего разряда1.

Выборы в городскую думу происходили 1 раз в 4 года. Число членов думы (гласных) было довольно значительным: от 30 до 72 человек в зависимости от численности избирателей в городе. В сто­личных думах гласных было намного больше: в московской — 180, петербургской — 252. На заседании думы избирались управа — ис­полнительный орган общественного управления — и городской голо­ва, который одновременно возглавлял исполнительный и распоряди — тельный органы. Распределение функций и порядок действий уп­равы и подчиненных органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверж­дении администрацией. Постановлением думы члены управы могли быть отстранены от должности и преданы суду Городской голова также избирался думой, но утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел (в зависимости от ранга города)

На органы общественного управления были возложены задачи по управлению муниципальным хозяйством В их ведение передавался широкий круг вопросов городского хозяйства и благоустройства- во — доснабжение, канализация, уличное освещение, транспорт, озелене — ние, градостроительные проблемы и т.п. Городские думы были обяза­ны заботиться также и об "общественном благосостоянии", оказывать содействие в обеспечении населения продовольствием, принимать меры против пожаров и других действий, способствовать охране "на­родного здравия", принимать меры против нищенства; способство­вать распространению народного образования (учреждать школы,

музеи ит.д).

Серьезный недостаток реформы 1870 г. заключался в том, что принцип разграничения исполнительной и распорядительной власти был проведен недостаточно последовательно. Избирательный закон, в соответствии с которым формировались органы городского само — управления, носил четко выраженный классовый характер. Он пре -доставлял гражданам, имеющим капитал и недвижимую собствен­ность, значительные преимущества.

1 Великие реформы .. С 225.

284

Городское Положение 1870 г. явилось важным шагом вперед в области городского самоуправления по сравнению как с предше­ствующим периодом, так и с последующим (конец XIX — начало XX в.). Но после убийства Александра II начался постепенный отход от принципов самоуправления как в городе, так и на селе. В 1886 г. ми­нистр внутренних дел Толстой выступил с развернутой программой пересмотра реформ 60—70-х гг. о местном общественном управле­нии. Его программа "контрреформ" исходила из необходимости мак­симально усилить подчинение органов самоуправления бюрократи­ческому аппарату монархии и расширить участие дворянства в мест­ном управлении. Однако идеи самоуправления были уже настолько популярны в обществе, что правительство не могло не учитывать этого при разработке контрреформы и оказалось вынужденным сохранить за городскими думами известную долю самостоятельности.

§ 3. Реформы Витте и Столыпина

Начало XX в. ознаменовалось деятельностью двух крупных фигур

в экономической и политической жизни России\_\_С.Ю.Витте и П.А. —

Столыпина, которые дали заметный толчок развитию капитализма в городе и деревне Но если первый, по более или менее единодушно -му мнению современников и историков, считался незаурядным госу­дарственным деятелем, то оценка ПАСтолыпина и у современников, и у историков далеко не однозначна, одни считают его выдающимся организатором, прогрессивным реформатором, другие — реакцион -ным государственным деятелем, реформаторские усилия которого были направлены на спасение самодержавия, укрепление помещи­чьего землевладения и дальнейшее закабаление крестьянства.

Сергей Юльевич Витте (1849—1915), обрусевший немец, рано поте­рял родителей и воспитывался у дяди, генерала Фадеева. После оконча -ния математического факультета Одесского университета работал в ад­министрации Одесской железной дороги, впоследствии был назначен управляющим всей Юго-Западной железнодорожной сети. В 1882 г он получил должность министра путей сообщения, а после отставки в 1892 г. министра финансов И.А Вышеградского, справедливо обвинен­ного во взяточничестве, эта должность была предложена Витте

Началась эпоха бурного развития капитализма в России Осуще -ствляя денежную реформу в 1897 г., Витте довел понижение золотого содержания рубля до рыночного курса бумажного рубля. Благодаря такой валютной политике удалось закрепить установленный курс рубля, а затем сделать его разменным на золото. Этот способ деваль-

------------------------------------285------------\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

вации был использован во время денежной реформы 1928 г. Де­нежная реформы Витте противоречила интересам помещиков, кото­рые, используя низкий уровень рубля на международном рынке, вы­годно экспортировали хлеб и наживали огромные барыши. Однако введение твердого курса рубля на мировом рынке было выгодно про — мышленному капиталу, импортировавшему машины, и государству, ко­торое платило большие проценты по займам.

После введения Витте в 1894 г. винной монополии государство опять получило огромную прибыль, которая раньше принадлежала торговому капиталу и помещикам, промышлявшим винокурением. (К сожалению, этот экономический опыт, который с давних времен ис — пользовался на благо государственной казны многих государств, был предан забвению при формировании рыночных отношений в Рос­сии, и десятки триллионов рублей перешли из "дырявого" госбюдже — та в карманы отечественных и зарубежных производителей низко — пробного алкогольного зелья).

Для активного развития экономики России Витте весьма разумно использовал на практике 2 объективных фактора того периода: деше -визну капиталов на Западе в связи с чем он активизировал привле — чение капитала в Россию; и аграрный кризис, в результате которого образовалась масса дешевой рабочей силы. Эти факторы и являлись основой бурного промышленного подъема 90 —х гг., получившего на­звание "эра Витте". В 1903 г. Витте был назначен председателем ка­бинета министров. В октябре 1905 г. была произведена реорганиза­ция Совета Министров, председателем которого был назначен Витте. Однако в результате интриг в апреле 1906 г. ему была предложена

отставка.

Преемником Витте в экономике по праву считается Столыпин. Петр Аркадьевич Столыпин (1862—1911) происходил из старинного дворянского рода. В 1906 г. он был назначен премьер-министром. В его деятельности на этом посту особого внимания заслуживает аг­рарная реформа, которая содействовала развитию капиталистичес­ких отношений в деревне. В ходе первого этапа реформы около 200 тыс. семей получили в личное владение около 2 млн. десятин земли. Крестьяне были освобождены от выкупных платежей, обрели право свободного выхода из общины, которым воспользовались около 3 млн. человек — 1/3 общей численности крестьян. Они получили право приобретать свободные казенные земли в европейской России, отку­пать участки у помещиков с помощью ссуд Крестьянского банка, который устанавливал ничтожный процент, срок возмещения — в 55 с половиной лет. С 1907 по 1915 г. для покупки помещичьих земель, находящихся во владении Крестьянского банка, крестьянам было вы —

286

делено ссуд на 421 млн. руб. (напомним, что в то время корова сто­ила 5-7 руб.). При поддержке банка крестьянами было приобре­тено и благоустроено свыше 20000 хуторских хозяйств. С 1906 по

Inll' КреСТЬЯН6 СВер\* Земель' полученных от общины, приобрели дополнительно свыше 6 млн. десятин.

Если за 300 лет владения Россией Западной Сибирью в ней посе­лилось 4,5 млн. человек, то за 15 лет ее население увеличилось (за счет переселения) на 3 млн. человек.

В качестве главы правительства Столыпин проявлял заботу об обороне страны, ее сухопутных и морских силах, подчеркивая, что в деле, касающемся армии и флота, ничего не должно оставаться не­ясным и темным. Мы живем в слишком сложное время, и, несмотря на всеобщее желание мира, все элементы государства, не враждеб­ные ему, должны работать над созданием живой, активной народной силы. Забота о флоте, о воинстве в целом - неотъемлемая черта истинного руководителя государства... Тем более государство испо­кон веков имеющее армию народную, многократно спасавшую сам народ от истребления врагами, которые никогда не воевали с Рос­сией понарошку , а всегда - на истребление" 1. Эти слова П А Сто -лыпина актуальны и в наше время.

В докладе на закрытом совещании начальников штабов США Б Клинтон заявил: «Последние 10 лет политика в отношении СССР и его союзников убедительно доказала правильность взятого нами курса на устранение одной из сильнейшей держав мира, а также сильней­шего военного блока. Используя промахи советской дипломатии, чрез -вычаиную самонадеянность Горбачева и его окружения, в том числе и тех, кто откровенно занял проамериканскую позицию, мы добились того, что собирался сделать президент США Трумэн с Советским Со­юзом посредством атомной бомбы. Правда, с одним существенным отличием - мы получили сырьевой придаток, не разрушенное ато­мом государство, которое было бы нелегко создавать

В ближайшее десятилетие на этом стратегическом направлении нам предстоит решение следующих проблем-

♦ расчленение России на мелкие государства путем межрегио­нальных воин, подобных тем, что были организованы нами в Югославии-

♦ окончательный развал военно-промышленного комплекса России и армии;

♦ установление нужных нам режимов в оторвавшихся от России республиках. Да, мы позволили России быть державой, но империей будет только одна страна — США. 2

1 Наш современник. 1990, № 3. С. 139.

Z » журн. «Наш совре-

287

Вопросы для самопроверки к главам XIII—XV

1. Когда и как проходил процесс образования централизованного государства в России?

2. Причины смуты в России и ее последствия. 3. Сущность реформ Петра I и их роль в преодолении экономичес­кой отсталости.

4. Образование министерств в России и цели введения протек­ционизма.

5. Роль отмены крепостного права в развитии капитала в России.

6. Социальное значение Земств и городского самоуправления.

7. В чем суть реформ Витте и Столыпина?

Литература

1. Соловьев С. История России с древнейших времен

2. История русской экономической мысли. — М.: Госполитиздат, 1955. Т. 1,2.

3. Великие реформы в России 1856—1874 гт. — М, 1992.

288

Глава XVI — Формирование плановой системы управления в СССР

§ 1. Национализация, менеджмент и "военный коммунизм"

После победы 7 ноября 1917 г. Великой Октябрьской социалисти­ческой революции переход большого количества предприятий в об — щественную собственность ставил перед правительством, получив — шим новое название — Совет Народных Комиссаров (СНК), вопрос о способах управления ими. В поисках новых форм управления на микро- и макроуровнях Всероссийский Центральный Исполни­тельный Комитет (ВЦИК) Совета рабочих и солдатских депутатов и СНК осуществили ряд мер, наиболее принципиальными из которых являются следующие:

1. Ведение рабочего контроля во всех промышленных, торговых, банковских, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производственных товариществах. Для каждого крупного города, гу­бернии или промышленного района создавался местный Совет Рабо — чего контроля.

2. Создание Высшего Совета Народного Хозяйства (ВСНХ) со­гласно декрета ВЦИК и СНК, задача которого — организация на­родного хозяйства и государственных финансов. ВСНХ должен был вырабатывать общие нормы и план регулирования экономической жизни страны, согласовывать и объединять деятельность централь — ных и местных регулирующих учреждений.

3. Образование местных органов экономического управления в соответствии с постановлением VIII Всероссийского съезда Советов "О местных органах экономического управления". При губернских исполнительных комитетах было предложено создать губернские эко — номические совещания, на которые возлагалась координация эконо­мической деятельности всех предприятий и организаций.

Принципиальное направление деятельности экономических ор­ганов на всех уровнях было определено в работе Владимира Ильича Ленина (1870—1924) "Очередные задачи Советской власти" (1918), где он подчеркивал, что после завоевания политической власти зада — ча управления становится главной, центральной. В этой работе дано обоснование объективной необходимости осуществления научного

289

i

управления и поставлены следующие задачи, практическая разра­ботка которых составляет основу современного менеджмента1:

1. Введение в управление на микро- и макроуровне единоначалия.

2. Повышение производительности труда на основе научной орга­низации труда.

3. Организация хозяйственного (коммерческого) расчета.

4. Материальная заинтересованность производителей в результа — тах труда.

5. Введение "наилучших систем учета и контроля".

6. Разработка index—number (числа —показателя), достоверно отра­жающего результаты хозяйствования.

7. Укрепление трудовой дисциплины и поиск новых форм мораль­ного стимулирования рабочих и управленцев.

Центральным звеном менеджмента является планирование. Для разработки единого общегосударственного плана и контроля за его выполнением в феврале 1921 года была образована Государственная общеплановая комиссия (Госплан), на которую были возложены:

■ разработка единого общегосударственного хозяйственного плана, способов и порядков его осуществления;

■ рассмотрение и согласование с общегосударственным планом производственных программ и плановых предложений различных ведомств, а также областных (хозяйственных) организаций по всем отраслям народного хозяйства и установление очередных задач;

■ выработка мер общегосударственного характера по развитию знаний и организации исследований, необходимых для осуществле -ния плана государственного хозяйства, а также по использованию и подготовке потребного персонала;

■ выработка мер по распространению в широких кругах населе — ния сведений о плане народного хозяйства, о способах его осуществ — ления и формах соответственной организации труда.

Позитивный опыт советского планирования, особенно на микро-уровне, получил широкое распространение в мировой практике, во многих странах он получил дальнейшее развитие с учетом конкрет­ных специфических условий.

Предлагая внедрение научных основ организации и управления производством, Ленин настаивал во что бы то ни стало перенять все ценное из завоеваний науки и техники в этой области. Он предло — жил организовать в России изучение и преподавание системы Тей — лора и приспособить ее к российским условиям.

1 Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам ТА — М: Госполитиздат, 1957. С. 15.

--------------------------------290---------------------------------

Исследование работ и декретов ВЦИК и СНК по управлению эко -номикой после революции дает вполне достаточно оснований гово­рить о возникновении советского или государственного менедж­мента. Такой термин тогда не использовался, но ведь главное не в названии процесса (явления, метода), а в его содержании, сущности.

М.Х.Мескон, М.Альберн и Ф.Хедоури справедливо отмечают, что "практика управления так же стара, как организации, а это означа­ет, что она действительно очень древняя"1. Они утверждают, что строительство египетских пирамид, завоевания Александра Маке­донского, управление Римской империей не могло осуществляться без определенных форм использования менеджмента. Если менеджмент был в древние времена, то как мог он отсутствовать в советские времена?

Реформы по управлению фабриками Роберта Оуэна, который пред­ставлял рабочим приличное жилье, улучшал их условия работы, раз­рабатывал систему открытой и справедливой оценки работников и их материального стимулирования, Мескон, Альберт и Хедоури обо­снованно назвали "феноменально новаторскими для своего времени Эти реформы явились уникальным прорывом в суть человеческого восприятия действительности и роли руководителя"2

В советском менеджменте вклад Оуэна, Тейлора и многих других известных деятелей в теорию организации труда и управления по­лучил дальнейшее развития с учетом достижений науки и техники и специфических условий. Весьма характерным в этом отношении яв­ляется научная и практическая деятельность Алексея Константи­новича Гастаева (1882—1941) и организованного им в 1920 г Цент­рального института труда (ЦИТ).

В годы "военного коммунизма" и последующие этапы развития Советского государства был накоплен огромный опыт мирового зна -чения на всех уровнях экономики. Наряду с позитивными элемента­ми в нем было немало и отрицательных моментов, которые тоже имеют важное значение для нации и которые непременно следует учитывать в системе государственного регулирования на микроуров -не. Поэтому распространенные утверждения об отсутствии в СССР менеджмента теоретически несостоятельны, а практически затруд­няют анализ причин современного кризиса экономики России. Со­ветские методы хозяйствования на микроуровне и теоретически и практически предусматривали использование основных принципов менеджмента.

; Мескон М.Х., Альберт М, Хедоури Ф. Основы менеджмента - М.. Дело, 1993. С.62.

2 Там же. С. 63.

291

Следовательно, совершенствование форм управления многочис­ленными подсистемами и общества в целом имеет многовековую ис — торию. Особенно активным и плодотворным этот процесс стал после появления новой науки кибернетики и электронно-вычислительных машин (ЭВМ). Именно после этого в СССР активизировались дис­куссии о необходимости самостоятельной науки управления. В итоге был введен ряд научных дисциплин по управлению. Между менед­жментом и наукой управления много общего, но есть и различия.

Понятия «менеджмент» и «управление» соотносятся как общее и его разновидность. Можно управлять машиной, войсками, взрывом, но нельзя это назвать менеджментом, ибо нет совместной деятельности людей, соединения и столкновения интересов, общей цели. Объект и средства управления определяют главное различие этих понятий. Менеджмент — это концепция управления, в которой приоритет отдается экономическим интересам, ведущую роль играют экономи — ческие методы управления, где бы оно не осуществлялось Короче говоря, менеджмент - это управление экономическими процессами во всех сферах человеческой деятельности.

Когда говорится о создании научных основ менеджмента в США в начале XX века, то имеется в виду прежде формирование научной организации труда на рабочем месте, в бригаде, на предприятии. Речь идет о тейлоризме и фордизме. Это высоко оценено во всем мире И даже В.И. Ленин в молодой Советской республике рекомендовал ис -пользовать этот опыт. Но менеджмент за пределами предприятий и по вертикали, и по горизонтали в разных странах серьезно различа — ется. Вот что пишут об этом шведские ученые: «Теория и модели менеджмента и маркетинга должны приспосабливаться к культур­ным, экономическим и идеологическим рамкам того общества, где они будут осуществляться на практике. В большинстве европейских стран обучение этим дисциплинам происходило по американским учебни — кам. Это ведет к тому, что студенты и преподаватели чувствуют: те — ория не совпадает со многими особенностями данной страны».1

Но принципиальное отличие советского менеджмента касается не только терминологии. Общественная собственность объективно тре — бовала поиска (впервые в мировой практике) форм и методов, со­ставляющих единую систему управления, начиная с рабочего места и завершая народным хозяйством страны в целом. Национализация земли, крупной промышленности, железных дорог, банков и введение монополии внешней торговли заложила основу социалистического

'Войе X., Якобсон У. Менеджмент и маркетинг. - М.: «Прогресс», 1991, с. 51.

292

сектора в экономике, но мирное преобразование экономических от­ношений было прервано иностранной интервенцией и гражданской войной.

После свержения в России монархии на ее спасение бросились государства.

Повстанческому движению в России, возглавляемому бывшими царскими генералами и адмиралами, оказывалась огромная финан -совая и материальная помощь из —за рубежа. В самой России их активно поддерживали все, кто в ходе революции лишился своей соб — ственности, а также церковь, земли и многие владения которой были конфискованы. Советская власть оказалась на грани гибели. Мо­лодая республика была объявлена единым военным лагерем. Вся экономика была подчинена разгрому внешних и внутренних врагов. Экономическая политика Советского государства в годы иностран — ной интервенции и гражданской войны получила обобщенное на­звание "военного коммунизма".

Сущность экономической политики "военного коммунизма" ха­рактеризуется директивно-командными методами управления сверху донизу и внеэкономическими формами принуждения к труду.

Центральным звеном экономической политики "военного комму — низма" была продразверстка. Ее суть состояла в том, что необходи — мый государству минимум зерна для Красной Армии и бесхлебных районов подлежал обязательному отчуждению у крестьян произво -дящих губерний, что вызывало недовольство селян, которые тогда со -ставляли большинство населения. Поэтому после окончания граж­данской войны и разгрома иностранной интервенции Ленин пред­ложил новую экономическую политику (нэп) вместо "военного коммунизма".

§ 2. Новая экономическая политика (НЭП)

Центральным звеном нэпа является замена продовольственной разверстки продовольственным налогом. В чем их принципиальное отличие?

Продовольственный налог по объему был меньше продразверст­ки. Так, продразверстка на 1920—1921 гг. составляла 423 млн. пудов, а продналог на 1921—1922 гг. — 240 млн. пудов зерна. Излишки после продналога оставались крестьянам, которые могли распоря­жаться ими по своему усмотрению, тем более, что была объявлена свобода частной торговли. Для России, где насчитывалось в тот пе -риод более 25 млн. единоличных хозяйств, экономическое и поли­тическое значение такого шага трудно было переоценить.

-------------------------------293------------------------------

Введение продналога создало личную заинтересованность сельс — ких тружеников в увеличении производства сельскохозяйственной про — дукции и повышении производительности труда. Это дало мощный толчок развитию производительных сил не только на селе, но и в про — мышленном производстве. Последнему обстоятельству содействовали также ослабление централизации и укрепление губернских эконо­мических органов. Местные отделения центральных главков вошли в состав губернских совнархозов в качестве производственных отделов.

Совершенствование структуры управления государственными предприятиями сопровождалось переводом их на хозяйственный (ком — мерческий) расчет. Для обеспечения их рентабельной работы и полу­чения прибыли были расширены права и самостоятельность пред­приятий в области финансов и распоряжения материальными ре­сурсами.

Важным фактором в развитии промышленности в период нэпа было оживление капитализма. Наряду с развитием государствен­ного капитализма создавались смешанные общества и разрешалась сдача в аренду частному капиталу мелких предприятий, а также при — влечение иностранного капитала. Этим процессам в значительной мере содействовало и то, что согласно "Наказу СНК о проведении в жизнь новой экономической политики" от 9 августа 1921 г. для раз­вития торговых отношений с заграницей хозяйственным органам "предоставлялось право иметь свои представительства при загра­ничных органах народного комиссариата внешней торговли"1.

Исключительно важным элементом нэпа была стабилизация со­ветского рубля. В октябре 1922 г. 100 000 руб. равнялись одной довоенной копейке. В 1922 и 1923 гг. была проведена деноминация советских денежных знаков. Госбанк получил право на эмиссию банкнот (червонцев), обеспеченных золотом. В 1924 г. была введена в оборот новая твердая валюта в виде казначейских билетов в золотом исчислении. В качестве разменной монеты стали использоваться се — ребро и медь. Твердая валюта вызывала полное доверие на мировом рынке и открывала новые возможности для внешнеполитических свя — зей. В письме ЦК РКП(б) "О денежной реформе" от 7 марта 1924 г. в связи с реформой местным органам, в частности, предлагались:

■ снижение розничных цен на промышленные товары путем про — верки и калькуляции государственных органов и кооперации;

■ исключение из всех цен курсовых надбавок, применяемых в целях страхования от обесценивания советских денежных знаков;

■ снижение в городах вздутых цен на продовольствие путем эко — номических мер;\_\_\_\_\_

1 Директивы КПСС и Советского правительства... С.25—8.

----------------------------------294------------------------------------

■ проведение гласности цен, устанавливаемых в твердой валюте;

■ безусловное выполнение запрета выпуска каких бы то ни было денежных суррогатов и недопущение обходов этого запрета в любой форме;

■ борьба с возможными попытками спекулянтов создавать раз­менные лажи. Для этого давать широкое оповещение, что червонцы беспрепятственно обмениваются на казначейские билеты и обратно1.

Таким образом, новая экономическая политика содействовала ак­тивному развитию товарно-денежных отношений. За 1921—1925 гг. советская промышленность приблизилась по выпуску продукции к уровню довоенного 1913 г. Прибыль ее возросла с 96 млн. руб. в 1922—1923 гг. до 458 млн. руб. в 1924—1925 гг.2 Темпы роста про­изводства сельскохозяйственной продукции были самыми высокими за всю историю России. Потребности страны в продовольствии прак­тически были удовлетворены, экспорт зерна увеличился.

Резкий подъем сельского хозяйства и промышленности расшири -ли возможности торговли. В 1922—1923 гг. оборот 71 биржи достиг 639 млн. руб., различный товарооборот в 1924—1925 гг. составлял 7,7 млрд. руб. Заметно вырос внешний товарооборот. Экспорт увели-чился с 20,1 млн. руб. в 1921 г. до 608,3 млн. руб. в 1925 г.; импорт в 1925 г. составил 826,7 млн. руб., т.е. 66% довоенного уровня.

В новой экономической политике было также немало и негативных моментов. Остановимся на двух из них, имеющих важное практичес -кое значение для определения путей развития экономики современ­ной России. Во-первых, тресты, производственные объединения, пред­приятия и кооперативы в погоне за прибылью, которая тогда стала основным оценочным показателем их работы, начали резко поднимать цены. Выпуск продукции уменьшился, а прибыль за счет роста цен увеличивалась в несколько раз. Производители гордились своими ус -пехами в повышении эффективности производства — в действитель­ности же они были мнимыми и создавали цепную реакцию роста цен от сырья до товаров народного потребления. Во - вторых, шло резкое расслоение в уровне благосостояния народа. Неуклонно расширялся слой богатых и очень богатых людей. (Сейчас их называют "новыми русскими", тогда — "нэпманами".) Большинство их богатело тогда (как и сейчас) не за счет трудолюбия или рациональной организации про­изводства товаров и услуг, а благодаря спекуляции и мошенничеству. Все это вызвало неоднозначное отношение к новой экономической политике, также, как раньше — к "военному коммунизму".

1 Директивы КПСС и Советского правительства... С.449—450.

2 Экономические известия. — М.: Экономика, 1971. С.205.

295

§ 3. Изменения в системе управления в процессе индустриализации и коллективизации

Индустриализация (от лат. Industrie — деятельность) означает переход экономики от мануфактуры к крупному машинному произ­водству. Проведение индустриализации вызвало необходимость со — вершенствования всей управленческой системы от управления пред­приятием до управления наркоматом и народным хозяйством в це — лом. В постановлении ЦК ВКП (б) "О мерах по управлению производством и установлению единоначалия"1 (1929) содержалось положение, которое ныне составляет одну из основ современного ме­неджмента: надо научиться соединять демократизм с железной дис -циплиной во время труда, с беспрекословным повиновением воле одного лица во время труда.

Опыт индустриализации предусматривал, что для успешного ее проведения необходим специальный орган. Поэтому в 1932 г. на базе ВСНХ создается ряд наркоматов: тяжелой промышленности, лесной и лесообрабатывающей промышленности и др. При этом респуб­ликанские и местные объединения и тресты должны были по-пре­жнему оставаться в непосредственном управлении республиканских и местных органов. Более того, предусматривался перевод главков союзных наркоматов на хозяйственный расчет.

Для активизации внедрения хозяйственных отношений и совер­шенствования структуры управления было принято постановления

ЦК ВКП(б) "О реорганизации управления промышленностью

2. Ос-

новным его звеном было признано предприятие. Сохранение глав­ных управлений при наркоматах, которые осуществляли непосред­ственное руководство заводами и фабриками, было признано неце­лесообразным. Вместо них предлагалось создавать хозрасчетные объединения (тресты, синдикаты).

Весьма позитивную роль в экономическом развитии сыграли спе — циальные банки долгосрочных вложений, созданные согласно поста — новлению ЦИК и СНК СССР от 5 мая 1932 г.3 Финансированием промышленности занимался Промбанк, сельского хозяйства — Сель­хозбанк, строительства — Всекобанк, коммунального и жилищного хо­зяйства — Цекобанк.

1 Директивы КПСС и Советского правительства... Т.2. С. 120—126.

2 Там же. С. 126—133.

3 Там же. С. 345—347.

296

Важную роль сыграло также и постановление ЦИК и СНК СССР "О фонде директора предприятия за счет прибылей"1, в котором пре -дусматривалось отчисление в этот фонд 4% от плановой прибыли и 50% от сверхплановой прибыли. Эти средства могли использоваться на улучшение жилищных и культурно - бытовых условий коллектива, а также на индивидуальное стимулирование повышения произво­дительности труда в том числе рационализаторской деятельности.

О коллективизации. Кооперация широко и активно развивается в мировой практике в области сельского хозяйства. В США количество членов различных кооперативов достигает почти 60 млн. человек. Кооперативы сбывают там до 1/3 сельскохозяйственной продукции. В числе 500 крупнейших производственных объединений мира 15 кооперативов2. Поэтому работа Ленина "О кооперации" отражала тенденции мирового технического процесса. Кооперирование 25 млн. единоличных крестьянских хозяйств было весьма актуальной прак­тической задачей, тем более что национализация земли в СССР со­здала для кооперирования благоприятные возможности. Основными принципами ленинского кооперативного плана были следующие:

■ добровольность вступления в кооперативы;

■ материальная заинтересованность крестьян во вступлении в ко -оперативы;

■ финансовая, материальная и организационная помощь коопе -ративам со стороны государства;

■ постепенность перехода от простых к более сложным формам кооперации.

В период нэпа эти принципы в основном соблюдались. На селе добровольно создавались товарищества совместной обработки зе- гли (ТОЗ), сравнительно широкий размах получили снабженческие коо­перативы, бытовые кредитные и потребительские. Но во второй по­ловине 20-х гг. постепенно происходит огосударствление коопера­тивного движения, теоретическим "обоснованием" которого явилась речь Сталина "К вопросам аграрной политики в СССР" на конфе­ренции аграрников - марксистов в декабре 1929 г. Критикуя теорию "устойчивости" малокрестьянского хозяйства, Сталин несправедливо причислил к ее сторонникам А.В.Чаянова. Сталинская фраза: "Не­понятно только, почему антинаучные теории "советских" экономистов типа Чаяновых должны иметь свободное хождение в нашей печати?"3

' Директивы КПСС и Советского правительства... С.511—512. 1 Творцы кооперации. — М.: Московский рабочий, 1991. С.З. ' Сталин КВ. Вопросы ленинизма. 11-е изд. - м.. Госполитиздат, 1953. СИЗ.

297

— в одночасье превратила таких видных ученых, как Н.Д.Кондратьев, Н.П.Макаров, А.В.Чаянов и А.Н.Челинцева в буржуазных экономистов с трагическими для них последствиями.

Никто из указанных экономистов в своих многочисленных трудах не отрицал преимущества крупного сельскохозяйственного произ­водства. Но они обоснованно утверждали, что кооперирование еди — ноличных крестьянских хозяйств — это процесс длительный и по — этапный. Их принципы перехода от простых форм кооперации к более сложным совпадали с соответствующими положениями Лени — на. Так же как и Ленин, они считали невозможным насильственное решение этого вопроса.

Но добровольность и постепенность не соответствовали Сталине — ким принципам кооперирования, согласно которым коллективизация должна проводиться в директивном порядке, по разнарядке и в крат — чайшие сроки. Создание крупных хозяйств при наличии самых при — митивных орудий труда приводило к снижению эффективности про — изводства, но это не принималось во внимание. В ходе коллективиза — ции создавались колхозы и совхозы.

Совхоз — это советское государственное сельскохозяйственное предприятие, которое возглавлял назначаемый государством дирек — тор, а занятые в нем люди имели статус рабочих и служащих. Управ — ление совхозами производилось по принципу промышленных госу — дарственных предприятий. Все средства производства и производи — мая хозяйством продукция принадлежали государству, которое гарантировало им зарплату и другие социально — бытовые условия. Убытки совхозов покрывались за счет государства.

Колхоз — это коллективное сельскохозяйственное предприятие, высшим органом управления которого являлось общее собрание кол­хозников, избиравшее правление, его председателя и ревизионную комиссию. Все средства производства и производимая продукция являлись кооперативной собственностью коллектива. За экономичес — кие результаты государство не несло никакой ответственности. Со­гласно Устава сельхозартели из получаемых доходов колхоз вносил государству установленные законом налоги, производил страховые платежи и возвращал ссуды. Артель покрывала все производственные и административные текущие расходы и из установленных сверху процентов делало отчисления в неделимые фонды (техника, здания и другие объекты производственного и культурно — бытового назна­чения). И только после этого оставшиеся средства распределялись по трудодням. На практике многие колхозы не имели средств для отоваривания заработанных колхозниками трудодней.

298

Управление на макроуровне и колхозами, и совхозами осуществ­ляли министерства сельского хозяйства СССР и союзных респуб­лик. В областях и районах имелись управления сельским хозяй­ством. Колхозам, так же как и совхозам, в директивном порядке спус -кались планы, выполнение которых было первой заповедью хозяйствования. Поэтому процесс огосударствления колхозов и меж­колхозных предприятий имел хронический характер, исключивший возможность преимуществ создания кооперативных предприятий, ко­торые по своей сущности являлись демократическими.

Создание и развитие плановой системы управления экономикой со­провождалось значительными успехами на практике. В конце 20-х — начале 30-х годов на Западе разразился мировой экономический кризис, а советская экономика тогда развивалась рекордными для мировой прак -тики темпами. Производство электроэнергии в 1935 году составило 26,3 млрд. квт/ч против 2,0 млрд. квт/ч в предвоенном 1913 году; произ­водство нефти — соответственно 25,2 и 10,3 млн. т; угля — 1096 и 29,2; железной руды — 26,8 и 9,2; стали — 12,6 и 4,3; бумаги — 640,8 и 269,2 тыс. т1'.

Особенно быстро развивалась экономика в годы индустриализа­ции и коллективизации. В 1940 году по сравнению с 1928 годом (началом индустриализации) национальный доход увеличился в 5,1 раза, продукция промышленности в 6,5 раза, валовая продукция сельского хозяйства — в 1,3 раза, капитальные вложения — в 6,7 раза, пассажирооборот всех видов транспорта — в 4,0, розничный товаро­оборот — в 2,3 раза. В результате в исторически короткий срок была создана экономическая основа нового общественного строя.

1 Народное хозяйство СССР за 70 лет. - М.: Финансы и статистика, 1987. С.32.

299

Глава XVII — Изменения в управлении экономикой СССР в 50—80-е годы

§ 1. Сталин о путях развития советской экономики

В 1995 г. было торжественно отмечено 50—летие окончания Вто­рой мировой войны. Решающий вклад в победоносное завершение войны внес Советский Союз, потери которого составили свыше 20

млн. человек.

Для достижения основных экономических показателей довоен­ного уровня был разработан "Пятилетний план восстановления на­родного хозяйства СССР на 1946—1950 гг." В результате его успеш­ного выполнения производство национального дохода в 1950 г. пре­высило уровень 1940 г. на 64% Было восстановлено производство важнейших видов продукции: выплавка стали в 1950 г (27,4 млн. т) превысила довоенный уровень (18,3); значительно превзойден уро­вень производства электроэнергии, добыта нефти и угля, выпуска трак­торов и автомобилей. Объем выпуска продукции легкой промыш­ленности превзошел довоенный на 17%1. В связи с успехами в вос­становлении народного хозяйства в 1947 г. было принято постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) "О проведении денежной реформы и отмене карточек на продовольствие и про­мышленные товары". Целью было ликвидировать последствия вто­рой мировой войны в области денежного обращения. За годы войны за счет эмиссии и притока фальшивых денег накопилась огромная сумма, вследствие чего существовали низкие — на товары, отпускав -мые по карточкам, и очень высокие цены на товары коммерческих магазинов. Реформа предусматривала изъятие лишних денег из об­ращения и установление единых цен на товары. В обращение были выпущены новые деньги образца 1947 г. Старые деньги обменива­лись на новые без ограничения в соотношение 10:1. Вклады в сбере­гательных кассах до 3 тыс руб. обменивались в соотношении 1:1, от 3 до 10 тыс. руб. 3:2, а свыше 10 тыс. руб. — 2:1. Металлическая монета обмену не подлежала и оставалась в обращении по номиналу2.

Наряду с практической деятельностью Сталин занимался разра­боткой теоретических проблем экономической политики. Его работа

1 страна советов за 50 лет. - М. Статистика, 1967. С.195, 196.

2 История социалистической экономии СССР. - М. Наука, 1980. С.153.

300

"Экономические проблемы социализма в СССР" содержит замеча­ния по экономическим вопросам и ответы по наиболее спорным из них в связи с обсуждением макета учебника "Политическая эконо­мия социализма". С учетом занимаемого Сталиным положения выход этой работы в тот период имел важное не только теоретическое, но и практическое значение. Ее достоинствами можно назвать:

а) полную реабилитацию политической экономии социализма как фундаментальной теоретической экономической науки;

б) признание и в условиях социализма действий общих и специ­фических объективных экономических законов;

в) принципиальное признание, хотя и с оговорками, товарного про -изводства и действия закона стоимости при социализме Сталин при­знавал, что на российских предприятиях имеют актуальное значение такие вопросы, как хозяйственный расчет, вопрос о ценах и т.п., по­этому предприятия не могут и не должны обходиться без закона стоимости. Особенно важно было в тот период его положение о необходимости использования закона стоимости в практике ценооб­разования.

Что же касается серьезных недостатков этой работы, то наиболее крупные из них связаны с выводами И.Сталина о перспективах раз­вития советской экономики. По его мнению, для того, чтобы подгото­вить действительный, а не декларативный переход к коммунизму, нужно осуществить по крайней мере 3 основных предварительных условия:

Во-первых, прочно обеспечить не мифическую "рациональную организацию" производительных сил, а непрерывный рост всего об -щественного производства с преимущественным ростом производ­ства средства производства.

Во-вторых, постепенно с выгодой для колхозов и, следовательно, для всего общества, поднять колхозную собственность до уровня обще — народной собственности, а товарное обращение постепенно заменить системой продуктообмена.

В-третьих, добиться такого культурного роста общества, который обеспечил бы всем его членам всестороннее развитие их физичес -ких и умственных способностей.

Только после выполнения всех этих предварительных условий можно будет осуществить коренной переход от экономики социа­лизма к высшей экономике — экономике коммунизма1.

1 Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. - М.: Госпо-литиздат, 1952. С.65.

301

Третье условие носит общий характер, в основном декларативный, однако первые два условия не могли не оказывать негативного вли — яния на разработку и реализацию экономической политики госу­дарства и практику управления производством. В чем это конкретно проявлялось? Начнем с первого условия.

'Именно курс на преимущественный рост средств производства проводился на практике с начала индустриализации. Удельный вес средств производства к общему объему продукции промышленности составлял в 1913 г. — 33%, в 1928 г. - 40%, в 1956 г. — 70%. С 1928 г. до 50 —х гг. темпы роста производства средств производства более чем в 1,8 раза опережали темпы производства средств потребления. Раньше такое опережение мотивировалось необходимостью обес­печения в короткий срок экономической независимости СССР, нахо­дившегося в капиталистическом окружении. После победы во Второй мировой войне и в период восстановления народного хозяйства были созданы условия для ускорения роста производства средств потреб -ления. Но Сталин по существу предложил "увековечить" сложив­шуюся ситуацию и тем самым априори ограничивал возможности удовлетворения материальных и культурных потребностей народа. Примат производства над потреблением находился в явном проти -воречии с основным экономическим законом, который сформулиро — вал Сталин в этой работе: обеспечение максимального удовлетворе­ния постоянно растущих материальных и культурных потребнос­тей всего общества путем непрерывного роста и совершенствования социалистического производства на базе техники.

Второе условие перспектив развития советской экономики свиде­тельствовало о:

■ недооценке Сталиным роли товарного производства в повы­шении эффективности социалистического производства;

■ недооценке роли колхозной собственности в развитии народ­ного хозяйства, которая, по мнению Сталина, относилась ко второй категории, чем, собственно, и объясняются его возражения против ее расширения и укрепления.

Теоретическим "обоснованием" убыточных предприятий и отраслей было следующее положение Сталина. Если рассматривать рента­бельность не с точки зрения отдельных предприятий или отраслей производства и не в разрезе одного года, а с точки зрения всего народного хозяйства и на протяжении, скажем, 10—15 лет, что было бы единственно правильным подходом к решению этого вопроса, то временная и непрочная рентабельность отдельных предприятий или отраслей производства не может идти ни в какое сравнение с проч­ной и постоянной рентабельностью, которая устанавливается в ре -

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_----------------302------------------------------------

зультате действия закона планомерного развития и использования планирования народного хозяйства.

Именно по такому принципу определялась "эффективность" мно­гих послевоенных сталинских строек коммунизма, и особенно пре -имущества гидроэлектростанций по сравнению с тепловыми элект­ростанциями. При сооружении ГЭС в расчет не принимались исчез­новение десятков и сотен тысяч плодородных земель и ценных пород лесов, которые заливались водой, а также расходы, связанные с пе­реселением жителей из будущих "морей" в необжитые места.

§ 2. Реорганизация системы управления Н. С.Хрущевым

Первое существенное изменение было произведено Н.С.Хруще­вым в области аграрной экономической политики. После смерти Ста — лина наиболее слабым звеном в советской экономике было сельское хозяйство. Среди мер, предложенных Хрущевым в целях резкого подъема сельского хозяйства, центральное место занимало резкое повышение материальной заинтересованности тружеников села в увеличении сельскохозяйственной продукции.

Большинство колхозников, не получавших ни копейки на свои тру­додни, жили только за счет подсобного хозяйства. Теоретической основой неэффективности колхозного производства являлось поло­жение, согласно которому такие экономическое категории, как хоз­расчет, себестоимость, рентабельность, для колхозников считались неприемлемыми Калькуляция себестоимости колхозной продукции не делалась, и реальные затраты на ту или иную продукцию не были известны — цены на нее устанавливались весьма произвольно. Обя­зательные поставки государству продукции устанавливались по кон­кретным видам продукции в натуральном выражении по очень низ­ким ценам. При определении в дальнейшем себестоимости колхозной продукции выяснилось, что по многим видам ее затраты не покры­вали и десятой доли производственных затрат. Вся продукция жи­вотноводства была убыточной. Выяснился и такой парадоксальный факт, большинство продукции хозяйств, представленных на Сельс­кохозяйственной выставке как образцы передового производствен­ного опыта, являлись убыточными.

После 1953 г. закупочные цены на сельскохозяйственную про­дукцию повышались неоднократно, и не в процентах, а в разах. Цены, например, на скот и птицу сразу же были повышены в 5,5 раза. В конечном счете важнейшие виды продукции стали рентабельными, что создало благоприятные условия для увеличения ее производства.

303

Наряду с повышением цен солидные средства выделялись на ук­репление материально — технической базы села и строительство там социально — бытовых объектов.

Повышение материальной и моральной заинтересованности кол­хозников в росте производства имело хорошие последствия. В 1956 г. посевные площади были увеличены на 25%, сбор зерновых культур — на 20%, а молока — на 63%. Производство животного масла (без до­машнего производства) за этот срок увеличилось на 46%'. Достигну­тые успехи подтверждали эффективность хрущевских изменений в сталинской аграрной экономической политике.

После XX съезда партии Хрущев еще более активно проводил курс на совершенствование системы управления экономикой как на микро —, так и на макроуровнях. Наиболее принципиальным решени — ем в этом направлении явился переход в 1957 г. от отраслевой сис­темы управления через министерства и союзные ведомства к тер­риториальной — через совнархозы. На февральском (1957 г.) Плену­ме ЦК КПСС было принято постановление "О дальнейшем совершенствовании управлением промышленностью и строитель­ством", суть которого заключалась в ликвидации отраслевых мини­стерств и создании в областях советов народного хозяйства (совнар — хозов). Многие из них затем неоднократно укрупнялись. Для опе­ративного управления ими из центра был создан Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ). Территориальная система управле-нбия создала более благоприятные условия для:

а) организации труда и структуры управления на микроуровне;

б) развития эффективных форм общественного разделения труда,

в) межотраслевой специализации и кооперирования в регионах;

г) создания межотраслевых специализированных производств по ремонту оборудования, изготовлению заготовок и инструментов для различных отраслей промышленности;

д) комплексного развития экономических районов.

За первые 3 года работы по новой схеме совнархозы укрупнили более 2 тыс. предприятий и провели большую работу по концентра — ции распыленных мелких вспомогательных, ремонтных и транспорт­ных работ, которые ранее выполнялись для десятков "своих" москов — ских ведомств. В ходе поиска новых форм управления появились и получили широкое распространение объединения родственных пред­приятий в производственные фирмы. В них весьма удачно решалась проблема мелких предприятий в рамках территориальной системы управления.\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Достижения Советской власти за 40 лет в цифрах. — М.: Статиздат,

1957. С.7, 9, 157.

304

Наряду с достоинствами в территориальной системе имелись и следующие серьезные недостатки:

■ некоторые совнархозы под видом специализации стремились освободиться от производства "невыгодной" продукции1;

■ обнаружились попытки создания замкнутого хозяйства внутри экономического района;

■ кое-где стали строить новые предприятия и развивать сы­рьевую базу исходя из местных интересов;

■ межхозяйственные поставки выполнялись прежде всего для "своих" предприятий без учета интересов "чужих".

Тенденция к автономии серьезно сдерживала использование пре -имуществ территориальной системы управления.

Принципиальные изменения внес Хрущев и в систему управле­ния аграрно-промышленным сектором. В принятом в феврале 1958 года сессией Верховного Совета СССР законе "О дальнейшем разви­тии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных стан­ций" записано: "учитывая достигнутый в настоящее время уровень экономического и организационного развития колхозов, признать необходимым реорганизовать машинно-тракторные станции в ре-монтно-технические станции. Тракторы, комбайны и другие сель­скохозяйственные машины, принадлежащие машинно-тракторным станциям, продавать колхозам, изъявившим желание приобрести эту технику. Колхозам, не имеющим возможности сразу оплатить куп­ленные ими тракторы и машины, предоставлять в рассрочку в зави­симости от их экономического состояния. Продавать, начиная с 1958 года, колхозам и совхозам новые тракторы, комбайны и другие сель­скохозяйственные машины"2.

Нельзя не отметить и изменения, произведенные Хрущевым в по­литике строительства жилья. В настоящее время много пишут о "хру — щебах" в негативном плане, что совершенно неоправданно. Строи­тельство жилья в сталинское время находилось в крайне плачевном состоянии. Около новых современных предприятий для людей стро­ились, как правило, бараки по "проектам" довоенных, а порой и доре — волюционных времен. В то же время в Москве строились десятки образцово — показательных домов (высотные, а также дома с колоннами и высотой потолков в 3,5—4 м). Хрущев подверг резкой критике стро­ительство таких домов, где 1 м2 полезной площади стоил в десят—

1 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. Т.9. - М.: Политиздат, 1986.

2 Закон о дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации ма­шинно-тракторных станций. — М.: Госполитиздат, 1958. С.77\_\_78.

------------------------------------305----------------------------------

ки раз дороже, чем в обычных. Был избран наиболее дешевый ско­ростной вариант строительства жилья, рассчитанного на 30—40 лет, с перспективой строительства более комфортабельных домов в уело — виях развитой экономики.

Реализация новой политики в жилищном строительстве содей­ствовала резкому увеличению жилья. В 1946—1950 гг. среднегодовой ввод жилья составлял 23,4, а в 1956—1958 гг. — 58,3 млн. кв.м, или в 2,5 раза больше. К 60 - м гг. ежегодный ввод жилья был доведен до 80 млн. кв.м.1 Десятки миллионов семей поменяли бараки, подвалы и коммуналки на отдельные квартиры со всеми удобствами. (В настоя -щее время положение строительства жилья для тех, кто живет на трудовые доходы, ниже всякой критики. В 1995 г. жилищный фонд России по сравнению с 1990 г. возрос всего лишь на 10%)2.

В деятельности Хрущева наряду с позитивными изменениями в системе управления экономикой было немало и негативных момен — тов, особенно в последние годы нахождения его у власти, когда культ личности уже по многим параметрам приближался к сталинскому, что особенно ярко проявилось в неистовой борьбе Хрущева с траво — польной системой земледелия и попыткой всюду навязывать выра — щивание кукурузы.

Негативно сказалась на системе управления ликвидация Хруще — вым сельских райкомов партии и раздел обкомов партии на про­мышленные и сельские. Некоторые другие его субъективные реше­ния и проведенные реорганизации в конечном счете сводили на нет успехи, достигнутые в первые 5 лет.

§ 3. Сущность, цель и результаты экономической реформы 1965 года

После Н.С.Хрущева высший партийный пост занял Л.И.Брежнев, а правительство возглавил А.Н.Косыгин. Уже через месяц после от­правки Хрущева на пенсию были восстановлены сельские райкомы партии и отменено его решение о разделении обкомов партии на промышленные и сельские. В сентябре 1965 г. на Пленуме ЦК КПСС было принято решение о проведении мер по улучшению системы управления экономикой. В постановлении "Об улучшении управле­ния промышленностью" намечалась ликвидация территориальной си -

1 Страна Советов за 50 лет // Страна. 1967. С.245.

2 Социально-экономическое положение России. - М., 1995, № 12. С.288.

306

стемы управления и возврат к отраслевой системе. В нем предус­матривалось упразднение Высшего Совета народного хозяйства СССР, республиканских советов народного хозяйства, советов народного хо­зяйства экономических регионов.

Было образовано 11 союзно - республиканских и 9 союзных мини -стерств. Госплан СССР был преобразован в союзно - республиканс -кий орган. На республиканские Госпланы возлагалось обеспечение территориального планирования развития промышленного произ­водства при отраслевом принципе управления и рассмотрение воп­росов межотраслевого характера относительно промышленности, рас -положенной на территории союзной республики.

Как оправдавшие себя были сохранены существующие в эконо­мических районах органы материально-технического снабжения по территориальному принципу с сетью специализированных складов и баз для снабжения всех предприятий и организаций региона. Для руководства ими был образован союзно - республиканский Госкоми -тет СССР по материально-техническому снабжению, а в союзных республиках были созданы главные управления материально-тех­нического снабжения, имевшие двойное подчинение — Совету Ми­нистров республики и союзному Госкомитету.

Предлагая меры по совершенствованию планирования и уси­лению экономического стимулирования, А.Н.Косыгин утверждал, что показатель объема валовой продукции не ориентирует предприятия на выпуск изделий, действительно необходимых народному хозяй­ству и населению, и во многих случаях препятствует улучшению ассортимента и качества продукции. Вместо показателя "валовая продукция" предложено было использовать в планах предприятий показатель "объем реализованной продукции". Выполнение зада­ний по реализации продукции должно было заставить предприятия уделять больше внимания ее качеству, поскольку предприятие, вы­пускающее продукцию низкого качества будет испытывать зат­руднения в ее реализации и, следовательно, не сможет выполнить план. При существующем же порядке оценки деятельности пред­приятия по выпуску валовой продукции такое предприятие счита­лось бы выполнившим план1.

Совершенствование экономического стимулирования включало улучшение системы ценообразования и системы оплаты. Оно про­водилось, с одной стороны, путем централизованного увеличения ста-

1 Косыгин А.Н. Об улучшении управления промышленностью совершен­ствовании планирования и усилении экономического стимулирования про­мышленного производства. — М; Политиздат, 1965. С. 21\_\_22

307

вок заработной платы и окладов, с другой — за счет более широкого использования части прибыли предприятия для материального сти — мулирования.

По существовавшим в то время критериям оценки хозяйственной деятельности реформа 1965 г. дала позитивные результаты. С 1965 по 1970 г. валовой общественный продукт увеличился на 42% против 37% в предыдущем пятилетии. Национальный доход составит соот­ветственно 41 и 32%, продукция сельского хозяйства — 21 и 12%, розничный товарооборот — 48 и 34%. В следующей пятилетке, одна­ко, общие показатели развития народного хозяйства заметно снизи — лись: среднегодовые темпы роста валового общественного продук­та—с 7,4% в 1966—1970 гг. до 6,3% в 1971—1975 гг., производствен­ный национальный доход — соответственно с 7,8 до 5,7%, продукция промышленности — с 8,5 до 7,4%, продукция сельского хозяйства — с 3,9 до 2,5%, производительность общественного труда — с 6,8 до 4,5%, реальные доходы на душу населения — с 5,9 до 4,4%, рознич -ный товарооборот — с 8,2 до 6,3%, объем реализации бытовых услуг населению — с 16,3 до Ю.4%1.

Почему? На этот вопрос однозначного ответа не существует. При — чин, объективных и субъективных, немало. Одной из них было то, что решение намеченных задач было непоследовательным и не доводи­лось до конца. Реформа, например, намечала расширение самостоя — тельности предприятий и сокращение числа утверждаемых им пока — зателей, а на практике число последних возросло, а самостоятельность еще больше была ограничена; реформой предусматривалось пре­кратить частые изменения утвержденных планов и отдельных пока — зателей плана без соответствующего уточнения других показателей, а на практике количество изменений резко возросло. Годовые планы уменьшались с целью повышения возможности их выполнения. Была изобретена даже знаменитая в ту пору формулировка: "Пятилетний план выполнен по сумме годовых планов". Так "облагораживалось" невыполнение пятилетних заданий. Корректировки планов приняли всесоюзный размер и вольно или невольно порождали "плановую анархию".

Примерно такая же ситуация сложилась и с выполнением, а точ — нее, невыполнением, договорных обязательств. Снизилась ответствен — ность транспортных организаций за своевременную доставку и со — хранность грузов.

J Народное хозяйство СССР в 1985 году. - М.: Финансы и статистика,

1986. С.38.

308

К сожалению, перечень мероприятий, намеченных, но не реализо — ванных на практике в ходе реформы, можно продолжить. Более того, некоторые важные положения реформы, которые вообще были про — тиворечивы интересам предприятий и отраслей, преданы забвению — например, создание заинтересованности у коллективов предприя — тий в принятии более высоких плановых заданий и всемерное по­вышение качества продукции как одна из главных задач.

В ходе реформы вместо показателя "валовая продукция" был введен новый оценочный стоимостный показатель — "объем реализованной продукции". Этот показатель имел определенные достоинства по сравнению с валом, но сохраняя основные недостатки последнего, он добавил к ним свои собственные. Что же представляет собой объем реализованной продукции или просто реализация? Реализация — это проданная валовая продукция, за которую деньги уже поступили на расчетный счет предприятия. Однако, если объем валовой про­дукции будет небольшим, то откуда возьмется большая реализация? Поэтому погоню за объемом реализации нельзя отделять от погони за валом. К тому же важно отметить, что объем реализованной про — дукции исчислялся в текущих ценах, а темпы роста объема произ — водства и производительности труда определялись в неизменных ценах, следовательно, снова надо было использовать валовую (товарную) продукцию. Поэтому одной из важнейших причин невыполнения принципиальных положений реформы 1965 г. является сохранение затратных измерителей экономического роста и повышение их роли в оценке работы хозяйственных звеньев всех уровней экономичес­кой пирамиды.

Положение еще больше обострялось в связи с использованием принципа планирования от достигнутого уровня: чем выше полу­ченные результаты, тем выше план на предстоящий период. По­этому внедрение достижений научно — технического прогресса, по — зволявших выпускать более дешевые изделия аналогичного назна — чения, было просто противопоказано. Дорогие новинки внедрялись, а дешевые отвергались под любыми, порой самыми благовидными, предлогами.

Следующей серьезной причиной, тормозившей интенсификацию производства, было сохранение порочного метода определения фон­да зарплаты от объема валовой (товарной) продукции. Такой "поря — док" планирования фонда зарплаты способствовал тому, что одоб­ренный в тот период ЦК КПСС щекинский метод: больше продук­ции с меньшим числом рабочих не получил распространения.

И наконец, еще одной серьезной причиной неудач реформы было сохранение принципа определения расхода материальных ресурсов

—\_--------------------------309------------------------------

на тысячу (миллион) рублей валовой продукции (принципа "мил-лионника"). Чем больше материальные затраты, тем "законнее" ос­нования для получения более высокой цены. Неуклонный рост рас -хода материальных ресурсов на единицу изделия и на единицу мощ­ности, скажем, трактора, автомобиля, маскировался опережающим ростом цены. Поэтому повышение материалоемкости конкретных видов про — дукции в отчетах выглядело как снижение последней.

Указанные недостатки с годами становились все более явствен­ными, а их негативные последствия приводили к возрастающему ра­сточительству. Поэтому в 1979 году ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление "Об улучшении планирования и уси­лении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффек­тивности производства и качества". В чем принципиальное отличие этого документа от всех предыдущих?

Во-первых, в нем было предложено измерять экономический рост не по валовой, а по чистой (нормативной) продукции, которая исклю -чает повторный счет прошлого труда и заинтересованность произво — дителей в повышении материалоемкости продукции.

Во-вторых, рост производительности труда рекомендовалось ис -числять по чистой (нормативной) продукции или другому показателю, более точно отражающему в отдельных отраслях изменения в затра —

тах труда.

В-третьих, фонд зарплаты предполагалось определять по норма­тивам на рубль продукции по показателю, применяемому для изме — рения производительности труда.

В-четвертых, при оценке выполнения предприятиями задания по выпуску продукции в натуральном выражении предлагалось учиты — вать только изделия, поставляемые по договорам и нарядам - заказам.

В-пятых, реформа предусматривала конкретные изменения в си -стеме управления на макро - и микроуровнях или распространялась на все отрасли хозяйства.

Большинство мероприятий, намеченных реформой 1979 г., полно­стью соответствовало правилам применяемого на Западе менедж­мента. К сожалению, они оказались нереализованными. После бо­лезни и отставки Косыгина — инициатора этой реформы, даже те министерства и предприятия, которые в течение нескольких лет в порядке эксперимента работали по-новому, постепенно возвраща­лись в старому, более привычному порядку. Все новое было связано с риском, и порой немалым. "Застой" не создавал условий для твор­ческой инициативы. Все вернулось на круги своя.

310

§ 4. Горбачев: От "Больше социализма" до реставрации капитализма

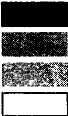
Свою деятельность на посту Генерального секретаря ЦК КПСС начал с двух призывов: "Больше социализма" и "Потерпите два — три года и жизнь будет улучшаться". Но Горбачеву не удалось даже остановить неуклонное ухудшение социально — экономического поло — жения, а экономический кризис в эпоху его перестройки еще больше обострился. Все это, как известно, завершилось развалом народного хозяйства СССР, ликвидацией советской политической системы и ре­ставрацией капитализма.

Роковую роль в этом сыграла погоня за высокими темпами роста экономики, которые считались тогда главным преимуществом социа — лизма. Среднегодовые темпы прироста промышленной продукции за 40 лет (1918—1957 гг.) составили 10%, в том числе за 11 предвоенных лет (1930—1940 гг.) — 16,5% и за 11 послевоенных лет (1947—1957 гг.) — 15,9%\*. Такие высокие темпы и в течение столь продолжительного вре­мени, которых не отмечалось в мировой экономике, свидетельствова — ли о большом росте экономического потенциала, позволившему Со — ветскому Союзу выйти на передовые позиции технического прогрес — са. Тут следует заметить, что до 50 —х гг. мировая экономика развивалась экстенсивным путем. Большие результаты требовали тогда и солидных затрат. Поэтому затратная система в СССР содействовала росту производства, хотя и ограничивала возможности повышения его эффективности.

Однако к 80 — м гг. темпы экономического роста в среднем сни — зились в 2 раза по сравнению с 60 —ми гг., а с 60 —х и до середины 80 — х гг. они снизились еще в 2 раза. Коренная причина этого кро — ется в том, что достижения научно —технической революции создали благоприятные условия для перехода со второй половины XX в. на интенсивный путь развития. Его суть: увеличение производства то — варов и услуг при тех же, а зачастую и меньших затратах. Но в СССР продолжали измерять темпы по валовому общественному продукту от достигнутого уровня. Основой для цены были издержки произ — водства, снижение которых автоматически вело к падению темпов и уменьшению фонда зарплаты, определяемому в процентах от вало — вого общественного продукта (его структура показана в диаграмме):

Достижения советской власти за 40 лет в цифрах. С. 19.

------\_-----------------------311 ------------------



Структура валового общественного продукта (в млрд. руб. в фактических ценах и процентах)

— национальный доход

— амортизация

— стоимость предметов труда

— "воздушный вал", создаваемый повторным счетом стоимости предметов труда и полуфабрикатов

1380-100%

863-100%

420-100%

193-46,0%

22,5-5,2% 48--11,4%

158-37,4%

363-42,2%

50-5,8% 83,9-9,6%

366-^12,4%

576-41,7%

102-7,4% 161-11,7% |

541-39,2%

1965 г

1975 г.

1985 г.

Повышать темпы от такого уровня значит повторить с превыше — нием все методы искусственного увеличения объема в рублях ради темпов и зарплаты. Вместо интенсификации экономики получалась экстенсификация в квадрате. Как ее избежать и перейти на интен — сивный путь развития?

В Записке Д.Валового от 4 апреля 1985 года М.С.Горбачеву гово­рилось: "Для выхода из этого положения представляется целесооб­разным: во —первых, для определения темпов экономического роста применять показатели, исключающие повторный счет прошлого тру — да, и, во —вторых, ликвидировать зависимость фонда зарплаты от объемных валовых показателей, установив его прямую зависимость от количества выпускаемой продукции в натуральном выражении и ее трудоемкости"'.

К сожалению, кто — то из окружения Горбачева внушил ему идею "ускорения", и в апреле 1985 г. на Пленуме ЦК КПСС он объявил ее

1 Валовой Д.В. Тайны Овального зала Кремля. — М: Правда, 1991. С.90.

--------------------------------312----------------------------------

центральным звеном экономической политики. По времени эта кам­пания совпала с аварией на Чернобыльской АЭС. Тогда и появилось четверостишие:

Ускорение — мощный фактор,

Но не выдержал реактор -

И теперь наш мирный атом

Вся Европа кроет матом.

В этой народной частушке глубокий смысл. Идея ускорения была центральным звеном Основных направлений развития экономики в XII пятилетке и на период до 2000 года1, которые были утверждены на XXVII съезде партии в марте 1986 года. Горбачевская "экстенси-фикация в квадрате" объективно вынуждала производителей накру­чивать липовый объем производства в рублях за счет расширения повторного счета, искусственного завышения цен и многими друга -ми способами. Все это вело к:

■ усилению диспропорции между отраслями и сферами обще­ственного производства. Систематическое невыполнение годовых и пятилетних планов выпуска продукции в натуральном выражении привело к "плановой" анархии производства;

■ разбалансированию потребительского рынка. Поскольку еже -годно в народное хозяйство накачивались десятки миллиардов руб -лей фонда зарплаты за липовый объем производства в рублях, созда -вался дефицит на все и вся;

■ увеличению эмиссии денег, которая к 1990 г. возросла до 18 млрд. руб. против 4 млрд. руб. в 1985 г., т.е. в 4,5 раза;

■ увеличение дефицита государственного бюджета, который к 1990 г. достиг уже 10% валового национального продукта;

■ росту внешней задолженности, которая в конвертируемой ва -люте увеличилась за годы перестройки в несколько раз.

Вместо обещанных Горбачевым двух - трех лет для улучшения жиз -ни прошло шесть лет, а социально - экономическая ситуация обостря -лась, жизнь людей ухудшалась. Именно тогда на экономическом го­ризонте и замаячил "рынок" — соломинка для Горбачева и его окру -жения, позволяющая остаться на плаву. Тогда появилась на све печально известная программа "500 дней". Это был указательный знак к реставрации капитализма. И не случайно по аналогии с книгсь ДРида "Десять дней, которые потрясли мир" появились заголовки "500 дней, которые растрясли СССР".

' Рыжков Н.И. Об основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 и на период до 1990 г. - М- Политиздат, 1986. С. 18—20.

313

Глава XVIII — Россия, 90-е годы: переход от социалистического к социальному государству

§ 1. Разгосударствление и приватизация собственности

Теоретическим "обоснованием" экономического курса рыночных реформ на постсоветском пространстве послужила программа "500 дней", одобренная в начале 90—х годов Верховным Советом СССР, РСФСР и ряда других республик. Японские корреспонденты, крити — чески оценив эту программу, утверждали: "Для установления рыноч — ных отношений в России потребуется не 500 дней, а минимум 40 лет". Один из инициаторов этой программы С.Шаталин им отве­тил: "Неужели вы думаете, что Шаталин не понимает, что за 500 дней невозможно изменить общество? Эти 500 дней необходимы для того, чтобы кардинально заменить старую социально — экономическую сие — тему и определить новый политический и экономический курс. А что касается 40 лет, то я согласен, что это приблизительно то время, кото — рое необходимо для того, чтобы в стране вырос настоящий рынок".

Импульсом ускорения рыночных преобразований в России, как и в других бывших советских республиках Советского Союза, послу­жили события августа 1991 г. Последовавшая после него цепная реакция объявлений республиками суверенитета и независимости, первенства республиканских законов над союзными была факти­ческой ликвидацией единой системы управления народным хозяй­ством СССР. В Беловежской Пуще 8 декабря 1991 г. главами трех республик — России, Украины и Белоруссии было подписано согла­шение "О создании Содружества Независимых Государств" (СНГ). В нем зафиксировано, что "СССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование"1.

21 декабря 1991 г. к СНГ присоединились Азербайджанская Рес­публика, Республика Армения, Республика Казахстан, Республика Кьгр — гызстан, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан. Руководители 11 бывших союзных рес­публик СССР подписали алмаатинскую Декларацию, которая под­тверждала, что с образованием СНГ "Союз Советских Социалис­тических Республик прекращает свое существование. Государства —

' Содружество. Вып 1. - Минск, 1992. С. 6.

314

участники Содружества гарантируют в соответствии со своими кон­ституционными процедурами выполнение межгосударственных обя-ргрТ™' вытекающ-их \*» договоров и соглашений бывшего Союза ССР . Все это послужило основанием для ликвидации союзных ор -ганов управления народным хозяйством - Госплана, Госснаба, Гос­комитета по науке и технике, министерств и других ведомств.

Новый этап углубления и ускорения формирования рыночных от­ношении в России был объявлен на V съезде народных депутатов РСФСР, состоявшемся в октябре - ноябре 1991 г. Б.Н.Ельцин выступил на съезде с Обращением к депутатам и к народу, в котором, в част­ности, говорил о наличии уникальной возможности за несколько ме -сяцев стабилизировать экономическое положение и начать процесс оздоровления. Реальные результаты, по его убеждению, должны быть получены уже к осени 1992 г. Он предложил систему мер, в центре которых были разгосударствление собственности, формирование рыночной среды и образование новых форм управления на всех уровнях хозяйствования. Съезд одобрил предложенную программу и удовлетворил просьбу Б.Н.Ельцина о предоставлении ему чрезвычай -ных полномочий сроком на 1 год, в течение которого он обещал стабилизировать экономическое положение".

Для реализации одобренной программы было образовано новое Правительство, которое возглавил президент. 6 ноября 1991 г был подписан Указ "Об организации работы правительства РСФСР в ус­ловиях экономической реформы". В нем записано, что в целях орга­низации эффективного управления народным хозяйством в условиях радикальной экономической реформы исключительно на заседаниях Правительства:

■ рассматриваются вопросы подготовки проектов государствен -ного бюджета РСФСР, вопросы текущего исполнения государствен­ного бюджета РСФСР, а также вопросы формирования и использо­вания государственных внебюджетных фондов;

■ рассматриваются вопросы соответствия 'актов органов Союза ССР законодательству РСФСР, интересам РСФСР и республик в со­ставе РСФСР;

■ рассматриваются проекты программ экономического и соци­ального развития РСФСР и отдельных регионов РСФСР-

■ определяются объем выпуска в обращение государственных ценных бумаг и пределы увеличения государственного внутреннего и внешнего долга;

1 Там же. С. 16.

315

■ устанавливаются номенклатуры продукции, товаров и услуг, на которые применяются фиксированные государственные цены;

ш рассматриваются предложения по установлению и изменению таможенных платежей и ставок налогообложения на производство отдельных видов товаров и услуг, либо в отдельных сферах деятель­ности, либо для отдельных категорий граждан;

■ утверждаются проекты годовых программ приватизации го­сударственной собственности и предложения по основным направ­лениям использования средств, полученных от приватизации, в соот­ветствии с действующим законодательством;

ш принимаются решения о подготовке и представлении Прези­денту РСФСР предложений об образовании и ликвидации министерств

и ведомств РСФСР;

■ принимаются решения о подписании межправительственных соглашений по вопросам, относящимся к ведению Правительства

РСФСР.

Новое правительство активизировало процесс образования новых рыночных структур управления. В частности, был создан Государ­ственный комитет РСФСР по управлению государственным имуще­ством. Постановлением Правительства всем субъектам Российской Федерации было рекомендовано образовать на местах соответствую -щие комитеты по управлению государственным имуществом и ут­вердить положения о них. Этому органу была поручена работа по разграничению федеральной собственности, собственности респуб­лик, входящих в состав РСФСР, автономных областей, автономных ок­ругов, краев и областей, а также муниципальной собственности1. В утвержденном правительством Положении на указанный Госкомитет были, в частности, возложены:

■ разработка и реализация программы разгосударствления и при -ватизации государственной собственности путем преобразования го­сударственных предприятий в акционерные общества;

ш организация и непосредственное выполнение мероприятий, свя -занных с переходом в ведение России предприятий, функции управ -ления которыми осуществлялись органами управления СССР;

■ анализ хода осуществления мероприятий по разгосударствле­нию и приватизации собственности и учет их результатов в практи­ческой деятельности;

■ распоряжение и управление государственным имуществом предприятий, относящихся к федеральной собственности, а также зе­мельными участками, находящимися в федеральной собственности;

1 собрание постановлений правительства РСФСР. 1991. № П. С. 145.

316

функции держателя акций, принадлежащих государству, а также фун­кции арендодателя при сдаче государственного имущества в аренду;

■ продажу на конкурсных и аукционных началах госпредприятий1. Одновременно Правительство утвердило Положение о порядке

перехода в юрисдикцию государственного управления РСФСР пред­приятий и организаций союзного значения, расположенных на тер­ритории России. В нем предусмотрено, что переход союзных пред­приятий и передача их собственности в собственность Российской Федерации безвозмездны, происходят под контролем Госкомитета РСФСР по управлению государственным имуществом и требуют вне -сения изменений в учредительные документы предприятия, подтвер­ждающих его республиканский статус. Перерегистрация должна осу­ществляться в соответствии с Законом РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности".

В процессе формирования рыночной среды многие отраслевые министерства были преобразованы в различные корпорации и хол­динги. Так, на базе объединений, предприятий и организаций Мини­стерства лесной промышленности СССР была образована Российс­кая государственная корпорация по производству лесобумажной про­дукции ("Российские промышленники"). Госкомитет по управлению государственной собственностью делегировал этой Корпорации пра­ва по управлению имуществом всех подведомственных ему предпри -ятий и организаций. Функции управления Корпорации принципи­ально отличались от функций прежнего министерства. Корпорация получила самостоятельность, необходимую для перехода от дирек­тивных методов управления к рыночному регулированию хозяйствен -ной деятельности.

В ходе поиска новых форм управления на региональном уровне было принято постановление правительства "Об отработке в Коми ССР элементов экономического механизм функционирования на­родного хозяйства в условиях перехода на рыночные отношения". Важнейшими направлениями поиска были:

■ создание реальных условий для хозяйственной самостоятель­ности товаропроизводителей и развития предпринимательской дея­тельности;

■ эффективное использование сырьевых и природных ресурсов;

■ усиление зависимости бюджета республики от результатов фи -нансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций, расположенных на территории республики.

' Собрание постановлений правительства РСФСР. 1991 № 11 С 146

----------------------------317----------\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Коренным поворотом в переходе от планового управления эко­номикой к рыночному регулированию является либерализация со 2 января 1992 г. цен, получившая название "шоковая терапия". В связи с ее введением заместитель главы Правительства по вопросам осу­ществления экономической реформы Е.Т.Гайдар заявил: "За первые 3 месяца мы ожидаем 3-кратного повышения цен. К марту-апрелю должно наступить замедление темпов роста цен до 10—12%, но к концу года темпы роста цен замедлятся до нескольких процентов. Курс рубля стабилизируется. Общее падение производства за год не пре­высит 10—12%J.

За короткий срок в стране были созданы коммерческие структу­ры, которые и ныне служат базой для рыночных отношений (коммер­ческие банки и различные биржи), многочисленные акционерные общества разнообразных типов, фирмы и корпорации как местного, так и федерального масштаба деятельности. Следует отметить, что одной из коренных специфических особенностей российской эконо­мики, как и ряда других новых государств, образованных вместо бывших союзных республик СССР, является исключительно высо­кий уровень монополизации всех отраслей и сфер общественного воспроизводства на базе общенародной собственности. Это объясня­ется тем, что экономика СССР создавалась в общенациональном мае -штабе как единое целое на принципах специализации и кооперации производства. Поэтому для формирования рыночных структур и ре -гуляторов первостепенное значение приобретают не только преоб­разование отношений собственности, но и образование новых форм организации производства и управления. В многоукладной эконо­мике должны рационально сочетаться различные ее формы: госу­дарственная и частная, кооперативная и муниципальная, а также иные формы собственности, взаимодействующие между собой в интересах общества. Поэтому центральным звеном программы реформ было разгосударствление и приватизация собственности.

Разгосударствление означает преобразование господствующей в СССР государственной собственности в иные формы собственности, включая и частную. В процессе разгосударствления в России в 1992— 1994 году доля государственной собственности в общем объеме сто­имости имущества составила 35%; 70% промышленных предприятий были преобразованы в формы частной (единоличной) собственности, товариществ и акционерных обществ. В 1996 году удельный вес не­государственных предприятий в промышленности составил (в про-

"Правда" от 25 ноября 1992 г.

318

центах): в общем числе всех предприятий — 95,6, в объеме производ­ства промышленной продукции 89,6 и в численности промышленно -производственного персонала — 84,7'.

Такие типы разгосударствления не могли не оказать негативного влияния на спад производства. В развитых капиталистических стра­нах на долю государственной собственности приходится 20—30% имущества общества\*. в эту форму собственности входят важней­шие объекты производственной и социальной инфраструктуры. В США, например, государству принадлежит почти 34% всей земли страны, 4411 тыс. зданий общей стоимостью 113 млрд. долларов. Весьма зна -чительной собственностью владеют штаты и органы местной власти.

Особая поспешность в России была проявлена в разгосударствле­нии сельскохозяйственных предприятий. В соответствии с Указом Президента "О неотложных мерах по осуществлению земельной ре­формы в РСФСР" правительство Российской Федерации 29 декабря 1991 года приняло постановление "О порядке реорганизации колхо­зов и совхозов"-1. В нем предложено совхозам и колхозам до 1 января 1993 года провести реорганизацию, привести свой статус в соответ­ствие с Законом РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" и перерегистрироваться в установленном порядке. Ми­нистерству сельского хозяйства, Государственному комитету Российс -кой Федерации по управлению государственным имуществом и мест­ным региональным органам было предложено до 1 февраля 1992 г. создать на всех уровнях совместные комиссии по приватизации зе­мель, находящихся в пользовании совхозов и колхозов, и реорганизации этих хозяйств. За нарушение порядка и сроков приватизации винов­ные должностные лица должны привлекаться к ответственности в со -ответствии с Указом Президента РФ "О неотложных мерах по осу­ществлению земельной реформы СССР".

Приватизация (от лат. privatus — частный) — составная часть раз -государствления собственности на средства производства, передача ее в собственность частным и акционерным компаниям, отраслям (част­ным собственникам и трудовым коллективам) безвозмездно, на основе выкупа или в аренду с последующим правом выкупа. Приватизация может происходить и путем распродажи определенной доли акций. В России приватизация проходила в два этапа. Первый — безвозмезд­ное выделение половины государственной собственности

1 Российский статистический ежегодник. Госкомстат России 1997 С. 334.

2 Справочник "Экономика". - М.: Финансы и кредит, 1997. С. 257.

3 Собрание постановлений правительства РФ. 1992 № i\_\_2

--------------------------------------------319—■---------■\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

частным лицам в виде ваучеров. Каждый член общества получил чек на десять тысяч рублей в прежних оптовых ценах и мог приобрести на него любые акции или вложить в дело любого предприятия. Тео — ретически каждый член общества должен был стать собственником. К сожалению, этого не случилось, так как стоимость ваучеров обес — ценилась также, как и сбережения в сберкассах, то есть в несколько тысяч раз.

Второй этап приватизации начался с 1994 г. и активно продол­жается в настоящее время. Его суть состоит в продаже, как правило, на аукционах государственных предприятий и других хозяйствен­ных объектов частным лицам или коммерческим банкам или объе — динениям. В покупке их на определенных условиях участвуют и ино — странные юридические и физические лица.

В процессе приватизации было допущено немало принципиальных просчетов и ошибок. Подробный их анализ был сделан на научно-практическом семинаре "пять лет ваучерной приватизации", прове­денном в декабре 1997 года мэрией Москвы. В материалах семинара, в частности, отмечается, что если бы расчеты архитекторов приватиза — ции осуществлялись, это значило бы, что каждая средняя семья, кото — рая имеет примерно 2,6 человека, располагала бы сейчас капиталом порядка 50 тысяч долларов (2 цены "Волги" на каждого члена семьи). Годовой доход от этого капитала был бы не меньше 2,5 тысяч. Это самый скромный депозитный процент, не требующий никаких усилий и талантов от владельцев. Вполне реальны доходы и 5, и даже 10 тысяч долларов в год. Но душевой доход даже в 2,5 тысячи долларов в год это ведь около полумиллиона рублей в месяц чисто рентного дохода на каждого члена семьи. В таком положении можно было бы перетерпеть многое, в том числе и задержки выплаты заработной платы.

К сожалению, реальность резко и в худшую сторону разошлась в расчетами. Граждане получили не по две "Волги", а по два кило­грамма колбасы, да и то не все, и их нищета не позволяет сократить до экономически оправданного уровня программы социальной под­держки. Частные собственники работают не лучше, а хуже прежних государственных чиновников, производительный сектор неуклонно свертывается. Происходит деградация наукоемких технологий и на — учного потенциала страны, возможно, даже необратимая.

В материалах конференции высказаны предложения о путях ис — правления допущенных ошибок. Участники семинара считают, что прежде всего следовало бы радикально разобраться с проблемой собственника. Схема исправления ошибок приватизации строится следующим образом. За счет прямой финансовой помощи пред­приятиям или через процедуру банкротства нужно добиться, чтобы

320

контрольный пакет акций вернулся в государственную собствен­ность. Это будет не очень дорого, так как предприятия, в основном, лежат на боку. Далее нужно на конкурсной основе передать этот пакет в доверительное управление частному управляющему. В кон­тракте на доверительное управление должны быть оговорены виды выпускаемой продукции, отчисления в бюджеты, количество рабочих мест, средняя зарплата и т.п. В рамках оговоренных ограничений уп­равляющему предоставляется полная свобода. В некоторых случаях даже может быть разрешено сокращение числа рабочих мест при соответствующем увеличении поступлений в бюджеты. Расплачиваться за эту услугу лучше всего по итогам финансового года небольшой долей управляемого пакета (3—5%). В результате мы без спешки за 7—8 лет, за максимально разумную цену передадим предприятие дол­гожданному "эффективному собственнику", не нарушая баланса между потребностью в социальной поддержке и доходами бюджета1.

В сфере приватизации большого внимания заслуживает опыт Мое — квы. По мнению председателя Комитета по собственности, привати­зации и хозяйственной деятельности Государственной Думы РФ Бу— нича П.Г., "в области приватизации приоритет Москвы бесспорен. Москва явилась большим островом в нашей экономике, который про — возгласил принцип платной приватизации. Провозгласил именно в тот момент, когда появились условия для этого. Другие такой момент не прочувствовали и, более того, всячески сопротивлялись, но, в конце концов, сдались. Была провозглашена платная приватизация. На самом деле она является суррогатной приватизацией, потому что происхо­дит не по рыночным ценам. Москва же проводила приватизацию по ценам, приближенным к рыночным, и в дальнейшем намеревается проводить приватизацию по ценам все более соответствующим ры­ночным."2

§ 2. Россия — социальное государство: теория и практика

Когда в мае 1993 года встал вопрос о выборе российской модели государственного устройства, Академия труда и социальных отноше -ний с участием многих ученых и специалистов порекомендовала проф — союзной делегации в Конституционном Собрании предложить фор-

1 Более обстоятельно о путях повышения эффективности процесса \ приватизации см. "Пять лет ваучерной приватизации". — М., 1998.

2 Москва и рынок / Под ред. К.Б.Норкина. — М., 1998. С. 25

h------------------------------------321----------------------------------

мулу: Россия — социальное государство. После длительных дис­куссий это предложение было включено в проект Конституции, а после референдума стало нормой для государства. Эта форма государ­ственного устройства призвана в наиболее полной мере обеспечи­вать права и жизненные интересы российских граждан, уже имев­ших опыт социального устройства своего труда и бытия. Вполне правомерно, что научная общественность проявляет озабоченность о реализации на практике этой конституционной нормы, которая дол­жна обеспечивать социальную стабильность развития общества.

Россия после поисков своего пути сделала выбор: стать правовым, демократическим, социальным государством. Статья 7 Конституции РФ гласит, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечиваю­щих достойную жизнь и свободное развитие человека. Научная об­щественность, внося такое предложение для рассмотрения в Консти­туционное собрание, учитывала отечественный и зарубежный исто­рический опыт государственного строительства. Было рассмотрено множество разнообразных теорий государственной власти, ее цели и задачи, пути развития государств.

В существующих теориях государства выделяются такие аспекты проблемы, как сущность государства, цели и задачи, средства и ме­тоды его деятельности, пути и перспективы его дальнейшего разви­тия. Применительно к вопросу о сущности государства существует, в частности, теория элит, которая сформировалась в начале XX века и получила развитие в середине века. Ее смысл в том, что народные массы не способны управлять государством, и управление осуще­ствляется верхушкой общества — его элитой.

В 20 —х годах XX века возникла и получила значительное рас­пространение в 60—70х гг. технократическая теория. По этой тео­рии, управлять обществом должны специалисты — управленцы, ме­неджеры, способные определить действительные потребности об­щества, оптимальные пути его развития, необходимые средства. Теория плюралистической демократии появилась также в XX веке. Смысл ее в том, что в современном обществе классы, по сути, перестали су­ществовать, власть, таким образом, утратила классовый характер. Об­щество представляет собой совокупность социальных объединений людей (страт), образующихся по различных признакам: возраст, про­фессия, круг интересов и пр. На их основе создаются различные политические и общественные организации, оказывающие давление на органы государства и направляющие тем самым государствен­ную политику. Рассматривались и другие теории и модели госу­дарственного устройства.

\_\_\_\_\_\_\_\_.--------------------322------------------------------------

И наконец, из теорий, рассматривающих вопрос о целях государ­ства, все большее внимание привлекает теория социального государ­ства. Она возникла после второй мировой войны и явилась антипо­дом ранее существовавшей концепции о том, что государство не дол­жно вмешиваться в общественную жизнь, за исключением случаев правонарушений (теория "государства — ночного сторожа"). Суть теории социального государства состоит в том, что государство стало надклассовым, выражает интересы всех слоев населения, обеспечи­вает ему достойную жизнь.

Согласно этой теории современное правовое социальное государ­ство является совершенно новым этапом развития государственное — ти. Правовое государство эпохи "классического либерализма" было основано на идеологии индивидуализма, невмешательства в эконо -мику, и его единственной функцией являлась охрана правопорядка. Постепенная социализация государства привела к тому, что утверди­лась новая концепция, по которой программной целью социального государства стало обеспечение достойной жизни и свободного раз­вития человека. Государство обязано создавать все возможности для саморазвития личности, исключая при этом факторы, питающие со­циальное иждивенчество. Не только государство должно отвечать перед гражданином за его уровень жизни, но и гражданин на основе гарантированной свободы и отношений собственности обязан отве -чать за свое материальное обеспечение. При этом правовое соци­альное государство с помощью множества рычагов воздействует на экономику с целью выполнения своих собственных социальных фун -кций путем проведения разумной политики в области налогообло­жения, кредитов, инвестиций, антимонопольного законодательства, фи­нансирования социальных программ и др.

Формирование социального государства - довольно сложный и длительный процесс. Он объективно требует наличия определенного экономического потенциала1. В настоящее время это государствен­ная философия многих европейских стран с социальным рыночным хозяйством. Международная организация труда (МОТ) также исхо -дит из того, что всеобщий и прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости.

После Второй мировой войны встал вопрос о государственном устройстве в европейских странах. С этой целью анализировались возможные варианты из опыта новейшей истории.

1 Общая теория права и государства / Под ред. Академика РАЕН В.ВЛа-зарева. - М.: Юрист, 1966.

323

В частности, в 1946 г. в Германии вышла работа "Современный кризис человечества, его причины и устранение". В работе говори­лось, что есть три пути, ведущие в будущее, между которыми надо сделать выбор: 1-й из них — это путь расовой ненависти, 2-й путь — это путь классовой ненависти и 3-й путь, по которому предлага­лось идти — путь социальной справедливости, на основе права, вза­имопонимания, согласия и партнерства.

Авторы этой идеологии ссылались на то, что вопросы справед­ливой цены и справедливой заработной платы обсуждались еще в середине прошлого века, но не были найдены пути удовлетворитель­ного решения этой проблемы. Поэтому справедливости в сочетании интересов отдельного лица и всего общества через механизм рынка можно достичь лишь с помощью государственного устройства, при котором не должна ослабляться частная инициатива и индивиду­альная свобода, но и не должна рыночная стихия главенствовать в социальной жизни общества. При этом государство должно создать реальные условия для участия граждан в управлении с тем, чтобы они могли определять свои социальные потребности, удовлетворяе­мые социальным рыночным хозяйством. В последующем были разра­ботаны и теоретические основы организации социального рыночно­го хозяйства. В Конституцию ФРГ была включена статья 20 (1) о том, что ФРГ является демократическим и социальным федератив­ным государством.

Постепенно формировалось представление о сущности социаль­ного государства, и этот термин получил признание в том смысле, что государство несет ответственность за существование обще­ства. Его автономия не абсолютна: маятник не должен качнуться от тоталитарного господства государства над обществом к либе­ральному государству, исполняющему, по мнению авторов этой те­ории, лишь роль "ночного сторожа".

Своими путями к социальному государству пришли и другие ев­ропейские страны, где утвердилось такое социальное устройство об -щества, при котором производственная сфера, наука, образование, культура, здравоохранение, спорт, туризм, все правовое обеспечение и механизмы социально-экономического регулирования являются предметом постоянного внимания государства и направлены на обес -печение благосостояния всех граждан. При этом государство следит за разумным ходом саморегулирования экономики и распределени­ем доходов между всеми категориями и слоями граждан, не допуская неоправданных разрывов в уровнях доходов и расслоения общества.

Создание социального рыночного хозяйства — одна из главных задач социального государства. Оно призвано видеть, находить на каждом этапе экономического и общественного развития баланс между саморегулированием рынка и государственным вмешательством, до­зировать объемы хозяйственной свободы и государственных соци-

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_-----------------324------------------------------------

альных гарантий, присущими государству правовыми методами со­здавать условия для стимулирования производства социально зна­чимых товаров и услуг, обеспечивающих потребности всех категорий граждан и их занятость. Опыт многих европейских стран, являю­щихся по Конституции правовыми социальными государствами, по­казывает, что они строят свою социально — экономическую политику, опираясь на следующие важнейшие принципы:

во-первых, на принцип экономической свободы человека и при­знания права предпринимателей и лиц наемного труда и их профсо­юзов на тарифную автономию на основе социального партнерства;

во-вторых, на принцип доверия к регулирующей роли рынка (спрос, предложение, свободное ценообразование и конкуренция определя -ют положение на рынке);

в-третьих, на принцип ответственности государства за игру ры — ночных сил, за выработку и соблюдение правил игры, за создание соответствующих условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни;

в-четвертых, на принцип большей загрузки наиболее трудоспо­собных, чтобы помочь менее или уже или еще не трудоспособным;

в-пятых, на принцип участия работников в управлении производ­ством, общественной и государственной жизнью.

В конечном итоге социальное государство создает правовое поле, устанавливает правила поведения на нем и механизм осуществления и контроля для:

1) развития и устойчивой работы отечественного социального ры­ночного хозяйства, обеспечивающего экономическую безопасность для страны;

2) реального участия граждан в управлении производством, сфе — рой услуг, общественной и государственной жизнью;

3) осуществления тарифной политики в интересах работодателя и работника и ими самими;

4) социальной защиты и поддержки нуждающихся (работников социальной сферы, а также еще или уже не могущих работать граж­дан), развития социальной сферы;

5) проведения политики справедливого распределения доходов, социальной солидарности граждан;.

6) утверждения активной социальной политики и социального партнерства, направленных на обеспечение достойной жизни и сво­бодное развитие человека.

Осуществляя на практике принципы социального государства, многие европейские страны доказали жизненность этой теории и имеют вы­сокоэффективную экономику и высокие стандарты качества жизни.

------------------------------------325----------------------------------

В какой мере Россия отвечает критериям, используемым мировым сообществом при характеристике социального государства?

Экономическое состояние и социальная жизнь показывают, что мы пока только ограничились декларацией о социальном государ — стве, не осознав происшедшего. Когда в декабре 1993 года новая Конституция провозгласила Россию социальным государством, не­многие, кажется, поняли, что произошла подлинная революция в на­шей государственности. Страна перескочила через этап раннего либерализма с его невмешательством (государства) в социальную и экономическую жизнь, на который в Западной Европе ушло больше столетия.

Однако наше государство, по Конституции став социальным, не нашло присущих ему способов и мер эффективного воздействия на оживление экономической и социальной жизни1. Продолжается спад производства и прежде всего социально значимого — АПК, легкой промышленности, товаров длительного пользования (см. таблицу). Банкротство для многих предприятий стало реальной угрозой. Не снижается безработица. К концу 1997 г. не имеют занятия, т.е. явля­ются безработными 6,4 млн. человек, или 9% экономически активного населения. Приватизация не оживила производство. Остается высо -кой импортозависимость рынка. Анализ данных выборочного обсле — дования, проведенных Госкомстатом России в IV квартале 1997 г., по — казывает, что из каждых ста обследованных организаций розничной торговли 86% предлагали только импортные видеомагнитофоны, 64% телевизоры цветного изображения, от 40% до 52% — обувь. Доля организаций, торгующих импортным мясом птицы и растительным маслом, составляет соответственно 49% и 32%.

Социальная политика еще не стала целью экономической ре­формы, а скорее остается ее средством. Во многом за счет социаль­ной сферы осуществляется первичное накопление капитала и пе­ревод экономики на рыночные методы хозяйствования.

Работникам 66 тысяч предприятий и организаций не выплачены десятки млрд. деноминированных рублей заработной платы. Уро­вень жизни снижается. Число бедных растет. Реальные располага­емые денежные доходы в 1997 г. составили 103,5% к 1996 г., а индекс потребительских цен 111,0% к декабрю 1996 г. Более 30 млн. чело-

1 Зная о неизбежности изменения статистических данных в последую­щие годы, в этом параграфе взяты последние данные Госкомстата, кото­рые в последующем позволят проследить динамику изменений в экономике страны.

326

век или 20,8% всего населения имеют денежные доходы ниже про­житочного минимума. (В 1997 г., по данным Госкомстата, он состав­лял 411,2 тыс. рублей на душу в месяц). Интегральным показателем уровня и качества жизни является здоровье граждан и продолжи­тельность их жизни. В 1997 году продолжительность жизни муж­чин составила 61 год (в 1987 г. — 64,9 лет), женщин — 73 (в 1987 г. — 74,6 лет), разрыв у нас 12 лет, в развитых странах эта разница не превышает 6—8 лет. Растет количество регионов с отрицательным балансом народонаселения (таких уже более 70). А как известно, со­стояние здоровья людей зависит на 10% от медицинского обслужива­ния, на 10% от наследственности и на 80% — от социально - экономи -ческих условий и окружающей среды. В минувшем году продолжи­лось сокращение населения страны. К началу 1998 года общая численность россиян составила 147,1 млн. человек, уменьшившись за год на 338, 3 тысяч.

Люди расплачиваются за реформы постоянно урезающимися, хотя и гарантированными Конституций правами, — на жизнь, на безо­пасные условия труда, на вознаграждение за труд, на защиту от безработицы, на защиту семьи, на отдых, на образование, на жилье, на охрану здоровья и на медицинскую помощь, социальное обеспе­чение, на благоприятную окружающую среду. Условия для социаль­ного мира и спокойствия граждан остаются неблагоприятными, а по ряду компонентов ухудшаются.

Не находит объяснения и оправдания у подавляющей части об­щества такая социально — экономическая политика, которая ведет к социальной несправедливости, разделению общества на сверхбога­тых и бедных, когда в числе последних в основном остаются те, кто своим неоплаченным в свое время трудом создал материальные и духовные ценности, которые теперь перераспределились не в их пользу. Социальную напряженность порождает еще и то, что тяготы реформ и плата за них непомерны для одних, в то время как для других реформы оборачиваются кричащей роскошью и неоправ­данными благами. Разрыв в заработной плате у 10% высокооплачи­ваемых и 10% низкооплачиваемых работников по официальным данным достиг почти 20—кратного размера.

Социальный мир во многом зависит от реального участия граж­дан в выработке и принятии решений, касающихся их жизненных интересов. На практике же на многих приватизированных предпри­ятиях члены трудовых коллективов, став мелкими акционерами, при — нимают лишь символическое участие в управлении. Социальному миру призвана служить система управления социально-экономи­ческими процессами, основанная на процессе переговоров, согла—

----------------------------------327----------------------------------

шений между социальными партнерами—предпринимателями, проф — союзами и правительством (трипартизм). Но сегодня система соци­ального партнерства во многих случаях остается декоративным ат­рибутом рыночной жизни и делает лишь свои первые шаги. Заклю — чено коллективных договоров на менее чем 50% предприятий от числа, где функционируют профсоюзные организации, да и они во многом не выполняются. А без этого механизма рынок труда, как и весь рынок, работать не будет. Истинные регуляторы социально — эконо — мической жизни находятся в руках тех органов и лиц, кто принимает экономические решения и бюджеты. Трипартизм еще не получил должного правового обеспечения, нет действенных механизмов и средств для регулирования социальных процессов, контроля за исполнением договоренностей, установления ответственности за их нарушения.

Несвоевременная выплата заработной платы, неуверенность в зав­трашнем дне, несовершенство системы гласности и демократичес — ких процедур реального участия трудящихся в управлении, сниже -ние уровня жизни, нарастание социального риска для граждан обо­рачивается коллективными трудовыми конфликтами, акциями коллективных действий. В 1997 году забастовки продолжительностью более одной смены (дня) прошли более чем на 17 тыс. предприятий и организаций Российской Федерации, в них было вовлечено 887 тыс. человек, не отработано 6001 тыс. человеко-дней. Кроме того, 1739 предприятий и организаций бастовали менее одной смены, числен — ность работников, участвовавших в этих забастовках, составила 239 тыс. человек. По сравнению с 1996 г. количество забастовок уве­личилось в 2 раза, а число участников в 1,3 раза.

Прошли коллективные акции протеста, в которых по данным проф -союза приняли участие свыше 20 млн. человек. Такие крайние меры защиты своих социально — экономических интересов работниками в конечном итоге потрясают экономику и не ведут к социальному миру и стабильности в обществе.

Все это говорит о том, что наше социальное государство пока не отвечает принятому конституционному положению. Это требует се — рьезного научного и практического анализа причин и осуществления на деле принципов социального государства, реализации мер, которые обеспечат социальную направленность экономики, нормальное функ — ционирование отечественного социального рыночного хозяйства и на этой основе увеличение доходов, повышение жизненного уровня, обес — печение занятости населения; социальную поддержку бедных и нуж­дающихся и их обслуживание; развитие отраслей социальной сферы (науки, образования, культуры, здравоохранения, информации и др.); ре -шение демографических задач; охрану труда, здоровья и окружающей

----------------------------------328-----------------------------------

среды; развитие системы социального страхования и системы соци­ального партнерства. Но первоочередной задачей государства явля­ется обеспечение выплаты зарплаты, пенсий и пособий.

Участники "круглого стола" "Российская Федерация — социаль­ное государство", проведенного Федерацией независимых профсою­зов России и Академией труда и социальных отношений в сентябре 1996 года, после обсуждения основных признаков и принципов, кото­рым должно соответствовать социальное государство, пришли к вы­воду, что социальным можно считать лишь государство:

■ опирающееся на господство права и обеспечивающее прежде всего гарантии соблюдения прав и свобод человека;

■ создающее гражданам возможность свободно реализовать тру— довой и интеллектуальный потенциал с тем, чтобы на этой основе они обеспечили себе и своей семье материальное благополучие;

■ осуществляющее при любых системах и структурных преобра— зованиях в обществе сильную, последовательную социальную поли­тику, ориентированную на максимально возможные инвестиции в человеке, на достижение высоких жизненных стандартов для боль­шинства граждан, на адресную поддержку наиболее уязвимых слоев и групп населения;

■ в котором любой хозяйствующий субъект, любой собственник средств производства имеет определенную социальную структуру;

■ создающее благоприятные условия для реального участия ос­новных производительных сил общества в выработке и социальной экспертизе управленческих решений на всех уровнях власти;

■ признающее и реализующее систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согла­сия, баланса интересов работника, работодателя, государства при регулировании социально — экономических и трудовых соглашений;

■ ориентированное на укрепление семьи — основной естествен — ной ячейки общества; на духовное, культурное, нравственное разви­тие граждан и прежде всего молодежи; на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение само­бытных национальных и исторических традиций.

§ 3. Курс на социальное рыночное хозяйство

Основой основ эффективной социальной политики социального государства является социальное рыночное хозяйство. В России его еще нет. И здесь причина не только и не столько в неповоротливости предприятий и консерватизме и не способности его руководителей (такая трактовка нередко предлагается общественному мнению), а и

-------------------------------329------------------------------

в ряде объективных обстоятельств. Наша экономика создавалась как единое планово и централизованно управляемое хозяйство в обще — национальном масштабе на принципах специализации и коопера­ции. Государство создавало предприятия — монополисты, встроенные в общенациональную скооперированную экономику, определяло им номенклатуру продукции, строго регулируя и балансируя при этом ценовую политику и политику доходов. Существовали кооператив­ные связи между всеми республиками бывшего Советского Союза и в рамках бывшего СЭВа, за которыми был установлен строгий партий — но — государственный контроль. Для обеспечения снабжения сырьем и комплектующими предприятий, сбытом их продукции существова­ла государственная система плановых и снабженческо — сбытовых ор — ганов. Технократический подход к экономике был приоритетным, а социальные цели осуществлялись по остаточному принципу.

Теперь предприятия переходят от планового централизованного управления к социальному рыночному хозяйству. Но многие из них еще не адаптировались к рынку, технически не переоснастились, традиционные налаженные кооперированные связи нарушились, а новых, сложившихся в соответствии с требованиями рынка, мало. Многие предприятия как были, так и остались специализированны — ми монопольными производствами. Помочь им наладить нормаль­ную производственную жизнь в условиях социально ориентирован — ного рынка, вывести из того состояния, в которое их поставило в свое время государство, также должно государство, используя присущие ему формы, методы и средства, безусловно с учетом новых реалий.

В кризисных ситуациях руководители других государств, в част­ности, США, Германии, Японии прибегали к нестандартным, но дей — ственным мерам и решениям. В США, например, в 30 —е годы Прези­дент Ф.Рузвельт утвердил для большинства компаний так называв — мые кодексы честной конкуренции. По существу это было государственно — монополистическое регулирование экономики в пе — риод кризиса и выхода из него. Там, благодаря комплексу эффек­тивных мер, за три года оживилась экономика и было создано 10 млн. рабочих мест для 15 млн. безработных.

В современных условиях России социальное государство, включая и все органы власти субъектов Федерации, призвано строго следить за индексом активности экономической жизни, обеспечивать условия, которые исключали бы спад социально значимого производства, уп— реждающе принимать законодательные и распорядительные меры, побуждающие и заинтересовывающие производителя и работодателя действовать в интересах благополучия общества и его граждан, решая при этом, прежде всего, социальные задачи.

----------------------------------330-----------------------------------

I

Эффективность социальной политики будет во многом определяться степенью взаимодействия федеральных органов, органов субъектов Фе­дерации и местного самоуправления, т.к. разграничение полномочий между Федерацией и республиками, изложенное в Конституции РФ, в Федеральном договоре, переносит центр тяжести практической работы по осуществлению социальной политики на региональный уровень. Но при этом государство оставляет за собой право устанавливать как пределы социальности, так и пределы допустимой степени либерализации и от­крытости экономики на каждом конкретном этапе.

За последние годы многие видные специалисты, ученые, полити­ческие деятели предлагали свои варианты социально-экономических преобразований и выхода из кризиса. Однако сегодня все же гото­вых рецептов нет. Нужны социально-экономические эксперименты по опытной проверке предлагаемых вариантов программ на базе регионов. Естественно, что при поиске ответа на сложные вопросы полностью не избежать метода проб и ошибок. Но при этом методе апробирование должно иметь научное обоснование ожидаемых со -циальных последствий и сводить до минимума риск и ошибки. Кри -терием пригодности программ должна быть прежде всего их соци­альная значимость. Это корреспондирует с позицией Президента: приниматься к исполнению должна только та государственная про­грамма, которая не вызывает недопустимого снижения основных со­циальных индикаторов. В контексте сказанного каждая из предла­гаемых программ должна иметь четкие и понятные всем гражданам цели, сроки, ответственных исполнителей, средства, кадровое и пра­вовое обеспечение и главное — не снижать уровень и качество жизни, а иметь социально значимые результаты.

В качестве варианта целесообразным представляется переход на оправдавший себя в отечественной и мировой практике программно-целевой метод решения социальных задач, ориентируясь на соци­альные нормативы, присущие для каждого из трех периодов: кризиса, стабилизации, подъема экономики. Приоритет социально-эконо­мическим программам позволит обеспечить экономическую и соци -альную безопасность для большинства населения, а значит устранить угрозу экономической и социальной жизни и для всей страны. Та­кие программы должны охватывать производство продовольствен­ных и непродовольственных товаров и услуг, составляющих для ны­нешнего этапа минимальную потребительскую корзину, с выходом в ближайшие годы на рациональные нормативы потребления основ­ных групп продуктов.

Для реализации таких задач потребуется минимум 15—20 целе­вых государственных программ, в том числе продовольственная (с

------------------------------331----------------------------

ffi,

соответствующими подпрограммами), программа производства непро­довольственных товаров (с подпрограммами) с целью обеспечения отечественного производства в нужных объемах тканями, швейными, трикотажными и чулочными изделиями, обувью, а также товарами дли -тельного пользования, в т.ч. телевизорами, холодильниками, стираль­ными машинами и электротехническими изделиями. Необходимо также разработать программу развития услуг, в том числе бытовых: пасса­жирского транспорта, услуг связи, жилищно-коммунальных, по со­держанию детей в дошкольных учреждениях, услуг культуры, сана-торно - курортных, туристско - экскурсионных, физкультуры и спорта, здравоохранения, развития науки, образования, культуры.

Для каждой из таких программ должны быть разработаны по на­правлениям производства подпрограммы, взаимоувязанные с регио­нальными составляющими на основе норм и нормативов, ориентиру­ющиеся в конечном итоге на достижение рационального уровня обес­печенности населения, по нормативам, которые разработаны у нас специалистами и научными центрами по 156 показателям. Это и бу­дет социальный заказ для экономики. Нужны действенные процеду­ры и механизмы выработки и принятия законодательных и иных распорядительно-нормативных актов, гарантирующих достижение социальных нормативов. Законодательные и исполнительные орга­ны власти и органы местного самоуправления призваны выработать для каждого периода и региона социальные нормативы, на дости­жение которых должна ориентироваться экономика. Эта работа дол­жна проводиться с участием профсоюзов и предпринимателей.

Наряду с такими нормативами необходимо определить и социальные индикаторы уровня, качества жизни для данного периода и данного региона, ниже которых опускаться недопустимо. Зная предельно до­пустимые нижние и возможные для достижения верхние рациональ­ные нормы, законодательные и распорядительно - исполнительные органы, профсоюзы и предприниматели в рамках договорных отношений и со -циального партнерства призваны определить практические меры и сроки по реализации программ. Должны также проводиться в обязательном порядке социальная экспертиза всех без исключения проектов законо­дательных и исполнительных актов с оценкой их социальной направ­ленности и последствий. Процедуру социальной экспертизы должны проходить при регистрации и все вновь создаваемые предприятия, уч­реждения, финансовые и иные структуры.

Целевые производственно - потребительские программы должны сочетаться с другими социальными программами, в том числе таки­ми, как "Заработная плата", "Адресная помощь нуждающимся", "Заня­тость" "Жилищное строительство", "Социальное страхование", "Ох-

332

рана труда", "Социальное партнерство", "Развитие социальной сферы", "Информационное обеспечение", "Участие в управлении", "Подготовка кадров" и др. Каждая из этих программ должна иметь четкие вре -менные цели, выверена на социальные последствия, иметь правовое, финансовое, информационное и кадровое обеспечение.

Переход на программно - целевой метод организации социаль­ного рыночного хозяйства, ориентированного на социальные нормы и нормативы, позволит в числе других антикризисных мер преодо­леть "остаточный подход" к социальному развитию и обеспечить про­ведение эффективной социальной политики. Осуществление этих программ не должно строиться на административно - командных ме -тодах. Под каждую программу необходимо законодательными и рас -порядительными мерами создать экономические механизмы, стимулы и условия, побуждающие инвесторов, производителей, индивидуаль­ных вкладчиков сосредоточить силы и средства на отечественном производстве социально значимых товаров и услуг. Это и будет оз — начать поворот экономики и реформ лицом к человеку

Реализация целевых программ будет способствовать успешному решению актуальных социально - экономических задач, намеченных программой социальных реформ в Российской Федерации на пери­од 1996—2000 годов1, принятой в феврале 1997 г. На основе анализа и тенденций изменений в социальной сфере в ней определены глав­ные цели и приоритетные направления социальных реформ. Стра­тегическими целями социальной политики являются:

■ достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни людей;

■ обеспечение эффективной занятости населения, повышение ка -чества и конкурентоспособности рабочей силы;

■ гарантия конституционных прав граждан в области труда, со­циальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культу­ры, обеспечения жильем;

■ переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи;

■ нормализация и улучшение демографической ситуации, сни­жение смертности населения, особенно детской, и граждан трудо­способного возраста;

■ существенные улучшения социальной инфраструктуры. Для достижения этих целей предложено:

1 Российская газета, 12 марта 1997 г.

---------------------------------333

• восстановить роль доходов от трудовой деятельности как ос­новного источника денежных доходов населения и важнейшего сти — мула развития производства и повышения трудовой активности ра­ботников;

• обеспечить справедливое распределение доходов на основе со — вершенствования системы индивидуального налогообложения дохо — дов и собственности граждан, увеличения ставок налогов для лиц с высокими личными доходами и снижения налоговой нагрузки на низкодоходные группы населения, введения эффективного контроля за реальными доходами, в том числе путем проверки соответствия размеров декларируемых налогоплательщиками доходов фактически произведенным ими расходами;

• стимулировать использование доходов от трудовой и предпри — нимательской деятельности, доходов от собственности для инвести — рования и кредитования социально значимых программ, направлен­ных на формирование базовых условий жизнедеятельности: улучше -ние жилищных условий, медицинское обслуживание, получение

образования;

• обеспечить взвешенность в политике занятости с тем, чтобы, с одной стороны, не допустить массовой безработицы, а с другой — не препятствовать высвобождению излишней рабочей силы в связи со структурной перестройкой экономики;

• усилить адресность социальной поддержки нуждающихся граждан на основе учета материального положения семей и заяви — тельного принципа назначения пособий;

• создать полноценные условия жизнедеятельности семьи, жен — щин, молодежи, улучшить условия жизнеобеспечения детей;

• повысить роль социального страхования как важнейшего ме -ханизма защиты граждан при утрате заработка в случае безработи­цы, болезни, других социальных и профессиональных рисков;

• обеспечить стабильное финансирование отраслей социальной сферы и социальных программ, гарантировать всем гражданам дос — тупность медицинской помощи, социального обслуживания, образо­вания, культуры и отдыха.

Специальный раздел Программы посвящен реформе в сфере труда и трудовых отношений, в котором большое внимание уделено оплате труда. В нем предусмотрено обеспечение роста реальной заработной платы, как главного источника денежных доходов населения.

Развитию социального рыночного хозяйства особое значение при — дают и законодательные органы. В феврале 1998 г. Совет Федера­ции провел круглый стол на тему "Финансовые основы экономи­ческого роста в России". В принятых рекомендациях для решения

----------------------------------334------------------------------------

проблем перехода страны к устойчивому экономическому росту пред­лагается осуществить следующие меры:

1. Ускорить разработку проектов законов об управлении государ­ственным долгом, об управлении Бюджетом развития Российской Федерации, о защите конкуренции на рынке финансовых услуг, о несостоятельности и банкротстве кредитных учреждений, о гаран­тировании вкладов граждан, об ипотечном кредитовании, о деятель­ности инвестиционных банков, о развитии кредитной кооперации.

2. Внести изменения в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (в части уточнения норм по публичной отчетности и ответственности Центрального банка в рам -ках Конституции Российской Федерации).

3. Обеспечить скорейшее принятие Бюджетного и Налогового ко -дексов Российской Федерации.

4. Завершить формирование базового законодательства для инве -стиционной деятельности.

В области инвестиционной политики:

1. Активизировать государственную поддержку инвестиций на основе регулирования процентных ставок, использования государ -ственных гарантий, средств Бюджета развития Российской Федера­ции, формирования инвестиционных институтов.

2. Обеспечить целевое регулирование денежных потоков для удер -жания их в производственном секторе экономики.

3. Принять меры, направленные на повышение ответственности юридических и физических лиц за неэффективное управление госу­дарственными промышленными предприятиями, а также предприя -тиями, акции которых закреплены в федеральной собственности.

4. Обеспечить условия для развития интеграционных процессов в промышленности путем создания разнообразных форм кооперации, интеграции и специализации производственных, научно-исследо­вательских, торговых и финансовых организаций.

5. Разработать с привлечением представителей субъектов Рос­сийской Федерации и предпринимательских кругов новую Комп­лексную программу стимулирования отечественных и иностранных инвестиций.

6. Снизить налоги в производственной сфере, прежде всего пу­тем освобождения от налогообложения расходов на цели развития, внедрение инноваций, научные разработки, пополнение оборотных средств.

7. Содействовать трансформации сбережений населения в инве­стиции, создавая необходимые для этого правовые и организацион­ные условия.

------------------------------------335----------------------------------

8. Перейти к проведению открытой инвестиционной политики, направленной на предоставление полной и достоверной информа­ции о заемщике.

Комитет по вопросам социальной политики Совета Федерации в апреле 1998 г. провел парламентские слушания на тему: "Об упоря­дочении социальной политики государства в условиях выхода из кри — зиса и становления рыночной экономики". В принятых рекоменда­циях подчеркивается: чисто монетаристский подход к социальной сфере (ориентации на минимизацию государственных социальных гаран­тий) неприемлем, а роль государства в социальном процессе не должна сводиться к роли "ночного сторожа". Эта роль — активная и регули­рующая, преобладающая в разработке и осуществлении социальной политики. Социальные задачи неотделимы от экономической поли­тики. Стратегия устойчивого экономического роста — требование се — годняшнего дня, императив государственной политики. Все средне­срочные меры социального развития должны ориентироваться на подъем производства как основу решения социальных проблем, на разрьш порочного круга сокращения производства, сжатия бюджета, снижения социальных расходов. Реальный сектор экономики и трудовые отно­шения — фундамент и общеэкономической стратегии, и социальных концепций. Основа решения вопросов финансирования социальной сферы — не столько перераспределение доходов, сколько меры, веду­щие к росту производительности. Один из основных принципов обес -печения единства экономической и социальной политики — решение на практике вопросов социального партнерства, в частности, норма­тивное регулирование системы генеральные — отраслевые тарифные соглашения — коллективные договора.

Преодоление "отраслевого" подхода к социальной сфере. Кон­цептуальное и практическое требование — сведение "отраслевых" социальных реформ в единый комплексный подход. Различные сто­роны социальной сферы нельзя развивать, а тем более реформиро­вать отдельно. Необходимо сопряжение темпов экономических и со­циальных преобразований, тенденций перекладывания части соци­альных расходов на плечи населения с ростом доходов, темпов отхода государства от социального патернализма и формирования эффек­тивного собственника. Это предполагает системный подход при оценке социально-экономического положения и при формировании

социальной политики.

В рекомендациях отмечается, что адресность — перспективный, но не универсальный принцип социальной защиты. Он необходим на уровне социальной поддержки. Есть однако и уровень социальных гарантий — распространяющихся на всех граждан. Сферу адрес -

--------------------.--------------336------------------------------------

ности необходимо четко очерчивать, учитывая, что: 1) организацион­ные формы адресной поддеРжки делают существенно дороже весь механизм ее осуществления; 2) адресный принцип может вступать в противоречие с перспективными задачами социальной политики — переносом центра тяжести от прямой помощи нуждающимся к ин­вестициям в развитие человеческого капитала.

Весьма активную работу в разработке и реализации курса на со­циально—ориентированное рыночное хозяйство проводит и нижняя палата (Дума) Федерального собрания Российской Федерации, широко используя при этом научный потенциал. Так, в Договоре о сотрудни — честве Комитета Государственной Думы по труду и социальной по­литике и Академии труда и социальных отношений предусмотрено, что Комитет регулярно проводит научные консультации с учеными и спе­циалистами Академии по актуальным проблемам законотворческой де — ятельности в сфере социально—трудовых отношений в контексте фор — мирования правового обеспечения становления и развития России как правового, демократического социального государства; с учетом теку­щего и перспективного плана законотворческой работы Комитет при­влекает Академию к разработке предложений по концепции отдель­ных законопроектов и их содержанию; направляет в Академию про­екты законов по социально—трудовым вопросам для проведения научной экспертизы; участвует в проводимых Академией научных и научно-практических конференциях, семинарах, совещаниях, заседаниях, "круглых столах" и др. формах общественного обсуждения актуальных проблем социальной политики.

Прочным фундаментом социального государства может быть только стабильная и эффективная экономика. Непременным условием для этого необходимо сделать производственную сферу не только эко — номически выгодной, но и самой престижной сферой приложения капитала. В этой связи уместно привести выдержку из выступления Ю.М.Лужкова1 о необходимости различать производительный и па­разитический капитал. Если мы, сказал он, хотим жить в стабильном, здоровом и процветающем государстве, в котором низок уровень пре — ступности, в котором надежно защищены гражданские права и иму­щественные интересы людей, мы должны подавить развитие парази­тического капитала и создать условия (т.е. налогово — правовую среду) для развития капитала производственного. Как только народ ка­кой-либо страны успешно решает эту задачу, это сразу проявляется в

1 Материалы торжественного заседания Ученого совета Академии труда и социальных отношений, посвященного вручению Диплома почетного про­фессора Ю.МЛужкову. - М.: АТиСО, 1996. С. 27—29

337

таких объективных показателях, как численность населения, продол­жительность и качество жизни, рождаемость, доля нации в потребле — нии глобальных ресурсов и ряде других.

Есть много аргументов, доказывающих, что мы имеем нездоровую налогово — правовую среду и не вправе сказать упомянутой заветной фразы. В частности: появление богатых людей в стране, где падает производство; ухудшение положения собственника, когда цена на его собственность растет.

Это признаки нашего сегодняшнего бытия. Главное, что нужно для достижения социального согласия, — изъять социально — эконо — мическую систему России из рук тех, кто использует ее исключи­тельно в своекорыстных интересах, и передать тем, кто служит рос — сийскому народу. Речь идет не о переделе капитала, не о матросах с маузерами и пулеметными лентами. Нужны правила экономической игры, которые сами, без единого выстрела, по взаимному согласию, чисто экономическими методами, воздействующими только на част­ные интересы людей, отнимут богатства и, соответственно, власть у тех, кто служит себе в ущерб России, и передадут их тем, кто, служа себе, обеспечивает процветание страны. И от этого выгадают все: и те, у кого отняли, и те, к кому перейдет По мнение Ю. М. Лужкова, стер­жень наших реформ — приватизация, ваучеризация и так да­лее — осуществлены не только неправильно с любых точек зре­ния — научных, экономических, хозяйственных. Они осуществлены преступно, и мы сейчас пожинаем плоды того, как это было сделано. И в дальнейшем этот процесс будет долго довлеть над нашей эконо — микой и над самой возможностью обеспечить стабилизацию нашего общества. Ибо в результате такой приватизации мы не получили настоящего хозяина той собственности, от которой государство за — хотело отказаться, а государство не получило тех денег, в которых оно нуждалось для решения социальных проблем.

Для обоснования оптимального баланса интересов труда и ка­питала мы должны по — новому взглянуть на философию социаль — ной справедливости. Мы не раз подчеркивали, что тысячелетняя история России выработала привычку у ее граждан полагаться на заботливое начальство и надежду на то, что оно может сделать на­род счастливым. Несколько последних поколений россиян жили в условиях относительно высокой социальной надежности и стабиль­ности. Это определяло ряд позитивных моментов в материальной и духовной сфере, но объективно стимулировало коррупцию и демо — билизовывало инициативу и предприимчивость граждан. Если мы хотим избежать этих негативных моментов и одновременно устра — нить складывающееся сейчас расслоение общества, попирающее и

----------------------------—338-------------------------------

социальную справедливость, и экономическую целесообразность, надо соблюдать два принципа:

первый — ни один человек не должен быть лишен права на до — стойную жизнь;

второй — ни один человек не должен получать социальной под­держки, если нет уверенности, что он делает все, что в его силах, чтобы не быть обузой для общества.

§ 4. Концепция взаимоотношений граждан и государства

Демократизация взаимоотношений между гражданами и государ — ством содействует развитию принципов самоуправления, которые должны иметь под собой финансово — экономическую базу. В прошлом мы имели затратную экономику с пассивным и послушным народом. Народ не мог существовать без распределительной системы финан — сирования всех сфер деятельности. А само государство поддержи — валось исключительно силой центральной власти. Мы хотим иметь демократическую экономическую систему с активным, дееспособным народом с одной стороны и рациональным, социальным государством с другой. Сегодня мы являемся свидетелями начала возникновения нового государства, основанного на идее оказания услуг населению, а не на командовании. Идя по этому пути, мы в скором времени увидим, что процесс цементирования нашего государства не силой, а выгодой будет более надежным и эффективным. Эта ситуация возникнет, если добиться оптимального распределения ответственности за услуги между различными уровнями власти, усовершенствовать систему пла — тежей за эти услуги и повысить с помощью этой системы эффек­тивность расходования средств.

Наиболее целесообразным является создание такого обществен­ного устройства, в котором государство не будет самодовлеющей силой, системой принуждения граждан к реализации некоторых общегосу­дарственных целей. Оно все более будет становиться организацион — но — хозяйственной системой. Системой, которая предоставляет граж­данам конкретные услуги за конкретную оплату. Главной задачей ли­деров государства будет поиск наиболее рациональных способов оказания обществу и гражданам услуг, которые общество признает целесообразным "заказать" государству и передать государству заказ вместе с бескомпромиссной ответственностью за номенклатуру, объем и качество услуг.

В такой ситуации изменится сам принцип обоснования доходной базы государства. Услуги власти будут по смыслу просто платным

----------.----------------------339--------------------------------

служением гражданам в рамках ясного двустороннего контракта. А это значит, что впервые за всю нашу многовековую историю у нас будет государство, в котором власть исходит от народа и которое не имеет другой цели, кроме служения народу. Пирамида власти, всегда действовавшая (и до сих пор пока еще действующая) сверху вниз, превратится, таким образом, в пирамиду, в которой власть распрост­раняется снизу вверх. Успех будет оцениваться количественными кри­териями: ростом богатства граждан, рублями городских доходов и рас — ходов, квадратными метрами домов, дорог, парков и т.п. А ныне успех "правления", определяется умением прислуживания правителям. В этом случае получить положительную оценку легче. Это и определяет сие — тему предпочтений многих политиков и часто является препятствием установлению ясных, демократических, хозяйственно — экономических отношений народа и власти. Но такие политики не имеют перспектив создать долгоживущее и процветающее государство.

Итак, подлинно научная Концепция взаимоотношений граждан и государства1 должна ориентироваться на общество подлинно сво­бодных производителей товаров и услуг, в котором каждая нормаль — ная семья обладает достаточными средствами для достойной жизни и воспроизводства здорового и дееспособного потомства. Для дос­тижения этого необходимо обеспечить важные дополнительные ус — ловия, которые должны гарантировать с одной стороны экономичес — кую заинтересованность граждан к производительному труду, а с другой — создать для граждан продуктивную "среду обитания". Та­кие условия достигаются только при равноправном взаимодействии частного и общественного (социального, государственного) интере — сов. Первые из перечисленных условий больше в руках граждан, однако органы власти должны содействовать утверждению, популя — ризации и защите соответствующих норм общественной морали, а вторые — преимущественно в руках общества. Оно должно центра — лизованно развивать социальную, транспортную, информационную, инженерную и правовую инфраструктуру. Здесь существенно пря — мое или косвенное (через финансы) взаимодействие с частным сек — тором. Благосостояние каждой семьи должно определяться в соот­ветствии с количеством и качеством труда ее членов и их очень отдаленных предков. Однако, хотели бы подчеркнуть, что "количество и качество", т.е. мера труда и, соответственно, мера потребления, в том обществе, которое мы строим, устанавливаются не государством,

' Подробное изложение Концепции см. Ю.М.Лужков "Образ, цели россий­ских реформ и стратегия управления тенденциями социально-экономичес­кого развития России". — М., 1998.

----------------------------------340------------------------------------

а условиями свободной конкуренции. Если кто—то найдет способ производства товара или услуги, которые покупатель ценит высоко, а поставщик производит даже без серьезных затрат и трудовых усилий, мы больше не считаем этот доход "нетрудовым". Разумеется, если не нарушается свобода для каждого производить и продавать этот то — вар. В условиях свободы конкуренции происходит выравнивание нормы прибыли. Поэтому, на самом деле, в такой конкурентной сие — теме количество и качество труда измеряется намного точнее и спра — ведливее, чем при государственном нормировании. Зато выгоды, ко — торые можно получить в динамике, до стабилизации нормы прибыли в процессе конкуренции, являются идеальным стимулом для непре­рывного поиска новых идей и притока капиталов.

"Объективным и справедливым" государственным начальникам непросто будет смириться с тем, что установление меры труда и меры потребления перейдет в результате к "субъективному и случай­ному" свободному двустороннему договору производителя и про­давца. Основной их аргумент: мол в этих условиях могут возникнуть богатые и бедные. Сравнительная мировая практика показала, что в этом нет ничего страшного. Если мы боремся с бедностью, уничто — жая богатство, мы не много преуспеваем в насаждении равенства, зато торпедируем большинство стимулов к высокопроизводительному труду и частную инициативу. В результате большинство общества оказывается бедным.

В здоровом обществе всегда есть процентов 10 бедных, и столько же богатых. Остальные — это средний класс, для которого бедные как "кнут", а богатые — как "пряник". Важно только, чтобы богатство не могло возникнуть и существовать вне производства товаров и ус — луг и чтобы была достаточно развита система социальной поддержки тех, кто объективно не может включиться в производственный про — цесс. Важно также, чтоб каждый человек обладал при рождении ра­зумно выравненными возможностями для развития своих способ­ностей, позволяющими, в рамках установленной меры, получить по максимуму. Каждый гражданин должен иметь перед обществом некие бесспорные обязанности и бескомпромиссную ответственность. При — чем демократический и прагматический принципы формирования государства не исключают достаточно сильные формы принуждения граждан к их исполнению. Главные обязанности гражданина: сле­дование нормам морали и соблюдение законов, которые предусмат­ривают такие "неприятные" вещи, как выполнение договоров, уплата налогов, запретность посягательств на жизнь, здоровье, достоинство и собственность других граждан и еще многие подобные ограничения свободы.

------------------------------------341----------------------------------

В социальном государстве действенная и дееспособная государ­ственная власть необходима и в переходный период, и в перспективе. И совсем не для того, чтобы подавить один класс в интересах другого, как нас когда—то учили. На переходной стадии она должна зало­жить основные элементы налогово — правовой и социально — эконо — мической среды для свободных и самостоятельных граждан. После этого она должна только сохранять и совершенствовать эту среду и, в этой среде, — учить, лечить и защищать. Почти все остальное граж— дане могут делать сами. В том числе и корректировать через свои представительные органы правила социально — экономической игры и, прежде всего, налогово — правовую среду. Строго говоря, в социальном государстве обязанности власти учить и лечить должны быть обраще — ны преимущественно на граждан, которые объективно не могут еде — лать этого сами. Снять с себя эти обязанности власть никогда не сможет. Но и методы принуждения тоже нельзя будет исключить. Они необходимы прежде всего для защиты гражданских прав и имуще­ственных интересов, откуда бы посягательства на них не исходили — от сограждан или извне. И конечно, силовые методы будут приме­няться для обеспечения выполнения гражданами их обязанностей.

Таким образом, мы уходим от общества, которое было почти пол­ностью инертным и в котором персонально к каждому человеку по — ступали приказы от власти о тех или иных действиях. Мы идем к обществу, в котором гражданам доверено жить самим. Функции вла­сти ограничиваются только служением, в рамках заказа, и принуж — дением, в рамках закона. Функции граждан: жить, в рамках законов, и потреблять услуги государства, в рамках оплаченного заказа. Или, еще более кратко — власть частью служит, частью заставляет, граж — дане живут сами по себе, а с властью соприкасаются, только когда нарушают закон или потребляют предоставляемую услугу. Измене — ние взаимоотношений народа и власти предполагает иные подходы к формированию доходной базы государства. Это не "выжимание из граждан", не "доение граждан", а "платное служение гражданам". Поэтому после установления нового порядка взаимоотношений го — сударства и граждан принципиально исчезнут трудности наполне­ния бюджета: никто не согласится исполнять функции, за которые не получит справедливой оплаты, но никто и не "закажет" государству услуги, которая дешевле реализуется частным сектором или иным способом, без участия государственных или муниципальных органов. А раз есть экономия, то будут и средства. Как говорил Форд: "Ни одно полезное дело не может быть невыгодным".

Для обеспечения финансовой базы новых взаимоотношений граж­дан и государства наиболее предпочтительным является функцио —

342

нально-стоимостной подход. Его суть состоит в том, что распределе — ние функций по уровням власти однозначно увязывается с расхода — ми. При этом, с одной стороны суммарные расходы оказываются минимальными, а с другой — обеспечивается возможно более есте­ственная увязка доходов с объемом потребления соответствующей ус — дуги. Например, финансирование деятельности государственных ор­ганов по защите прав собственности разумно увязать с налогом на имущество, а оплату за некоторые социальные и коммунальные услу­ги лучше производить из доходов граждан, а не из налогов, т.к. налоги все равно собираются с граждан, но расходуются менее экономно.

Данный подход исходит из того, что высшим гарантом прав чело­века вообще и социальных прав, в частности, является федеральное государство. Передача социальных функций с федерального на ни -жестоящие уровни должна предусматривать не только передачу средств, но и сохранение гарантий соблюдения установленных соци — альных стандартов за вышестоящим уровнем. При этом предпола­гается по-существу конкурентное распределение функций (с пол­номочиями и ответственностью) между различными уровнями госу­дарственной и местной власти. Функции передаются тому уровню, который готов оказать услугу в требуемом объеме за меньшую сто — имость. Благодаря же гарантиям "вышестоящих" уровней исключа­ется нарушение гражданских прав и социальных стандартов за счет возможных флуктуации социальной политики внизу. Для этого нужно закрепить законодательно ясные и общеизвестные стандарты осу­ществления функций, взятых на себя всеми уровнями власти.

Функционально — стоимостной подход предусматривает в качестве равноправных партнеров две стороны: потребителей услуг и постав — щиков. Поставщиком является городская система управления. Она должна быть единой, иерархической, территориально — отраслевой и доходить до каждого квадратного сантиметра городской территории, до каждого потребителя услуг и каждого возможного нарушителя го­родских правил и нормативов. Потребителями услуг являются либо горожане непосредственно, либо самоуправляющиеся территориаль­ные общины граждан, либо другие юридические и физические лица, имеющие права землепользования и деятельности в городе.

Из этого же подхода вытекает, что равенство субъектов Федерации заключается в том, что общие федеральные расходы распределяются по принципу равной относительной загрузки налогового потенциала субъектов. Перераспределение, предусматривающее, в частности, и взаимопомощь субъектов Федерации, производится в целях достиже— ния равной бюджетной обеспеченности (равного покрытия бюд­жетной потребности) в расчете на одного гражданина. Расчетная

—------------------------343------■----------------------

бюджетная потребность должна гарантировать исполнение уста­новленных социальных стандартов территорий. При прочих равных условиях она тем выше, чем выше ее налоговый потенциал. Пред­ставляется также разумным представить субъектам Федерации, име — ющим больший налоговый потенциал, а значит и более высокую на — грузку федеральными расходами, несколько большее влияние на ре — шение некоторых экономических вопросов. При таком подходе Федерация строится не на национальных, а взаимовыгодных спра­ведливых экономических принципах. При таком порядке всем субъек— там Федерации становится выгодно заботиться о росте своего нало — гового потенциала.

Вопросы аля самопроверки к главам XVI—XVIII

1. Сущность политики "военного коммунизма" и причины его вве­дения.

2. Роль новой экономической политики (НЭП) в формировании советской экономики.

3. Каковы позиции И.Сталина о путях развития социалистичес­кой экономики?

4. В чем причины неудач экономической реформы 1965 года?

5. Основные положения горбачевской перестройки и ее послед­ствия.

6. Социально-экономические последствия реставрации капитализма в России.

7. Пути преодоления экономического кризиса российской экономики.

Литература

1. Ленин В.И. "Очередные задачи Советской власти". Соч., изд. 3 — е. Т. 22.

2. Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. — М.: Госполитиздат, 1952.

3. Струмилин С.Г. Проблемы социализма и коммунизма в СССР. — М.: Госполитиздат, 1952.

4. Валовой Д.В. Рыночная экономика. — М: Инфра, 1997.

344

Глава XIX — Становление и развитие научного менеджмента за рубежом

§ 1. Сущность тейлоризма и основные положения фордизма

Что такое менеджмент? Английское слово management в букваль­ном смысле означает "управление". Преднаучный менеджмент суще­ствовал и развивался не одно тысячелетие. Первый научный курс управления, разработанный в 1881 г. американцем Дж. Вартоном, не нашел широкого практического применения и лишь спустя 35 лет стал использоваться в качестве учебной дисциплины. В 1910 г. пред­ставитель американских фрахтовых компаний Л.Брандейс впервые ввел в обиход понятие "научное управление", а в 1911 г. вышла в свет работа "Принципы научного управления" Ф.У.Тейлора (1856—1915), который по праву считается основателем теории современного ме -неджмента и системы научного управления, получивших название "тейлоризм". На смену расплывчатым и противоречивым принципам руководства производством Тейлор предложил строгую научную си — стему знаний о законах рациональной организации труда, составны­ми элементами которой являются математический способ исчисле­ния себестоимости, дифференцированная система оплаты труда, ме — тод изучения времени и движений (хронометраж), способ расчленения и рационализации трудовых приемов, инструкционные карточки и многое другое, что позднее вошло в так называемый механизм науч­ного менеджмента. Резюмируя суть своей системы, Тейлор писал: "Наука вместо традиционных навыков; гармония вместо противоре­чий; сотрудничество вместо индивидуальной работы; максимальная производительность вместо ограничения производительности; разви­тие каждого отдельного рабочего до максимально допустимой его производительности и максимального благосостояния"1.

Начальной фазой методологии научного управления являются ана -лиз содержания работы и определение ее основных операций. Затем на основе полученной информации рабочие операции изменяются с целью устранения лишних, непродуманных движений и разрабаты­ваются стандартные приемы их выполнения для повышения эффек­тивности работы. Предусматривается, что количество времени, выде-

1 Тейлор Ф.У- Принципы научного менеджмента. — М., 1991. С.49.

---------------------------------345----------------------------

ляемого на выполнение определенных заданий, должно быть реаль­ным и учитывать необходимость небольшого отдыха и перерывов в работе. Это давало руководству возможность установить нормы, ко­торые могли быть выполнены, и платить дополнительно тем, кто их перевыполнял.

Тейлор пришел к важному выводу, что главная причина низкой производительности — несовершенность системы стимулирования рабочих, и разработал систему материальных стимулов. По утверж­дению Тейлора, именно награда представляет собой тот принцип, которым следует овладеть всякому, кто хочет эффективно управлять человеком. "Награда, для того, чтобы она оказывала надлежащий эф — фект, должна следовать очень быстро за выполнением самой рабо — ты"1. Для поддержания у рабочего постоянного ожидания награды Тейлор предлагал использовать "прогрессивную" систему оплаты. Кроме того, он доказал, что если ввести соответствующие усовер­шенствования в трудовой процесс и заинтересовать рабочего, то за отведенное время он сделает в 3—4 раза больше, чем в обычных ус -ловиях.

Таким образом, тейлоризм — это классическая геометрия труда, важнейшими аксиомами которой являются организационная гар­мония и экономическая и психологическая целесообразность. Ос­новные его положения актуальны и сегодня.

Концепция научного управления, выдвинутая Тейлором, явилась серьезным переломным этапом, благодаря которому управление по — лучило повсеместное признание как самостоятельная область науч­ных исследований. Впервые руководители - практики и ученые убе -дились, что методы и подходы, используемые в науке и технике, могут эффективно использоваться для достижения целей организации.

Тейлоризм получил развитие в трудах Г.Л.Гантта, супругов Ф. и Л. Гилбрет, Г.Эмерсона, Г.Форда и др. Американский инженер Генри Лоуренс Гантт (1861—1919) изучал уже не отдельные операции и движения, а производственный процесс в целом. Он объяснял низ­кую производительность тем, что задачи и методы решения произ -водственных процессов формулируются на основе сделанного ранее, или уже признанного мнения, как выполнять работу. Согласно Гант— ту "основные различия между наилучшей сегодняшней и прежними системами состоят в способах планирования и распределения задач, а также способах распределения поощрений за их выполнение". Следуя этому принципу, Гантт поставил цель усовершенствовать механизмы

1 Тейлор Ф.У. Научная организация. - М., 1925. С. 79.

346

функционирования предприятий путем обновления систем форми­рования задач и определения форм материального и морального сти­мулирования.

Важный вклад сделал Гантт в область оперативного управления и календарного планирования деятельности предприятий — он разра­ботал систему плановых графиков ("графики Гантта"), позволивших осуществлять контроль за запланированным и составлять календар­ные планы на будущее, а также систему заработной платы с элемен­тами повременной и сдельной форм оплаты, которая резко повысила заинтересованность работников в выполнении и перевыполнении высокой нормы выработки (при ее невыполнении труд оплачивался по часовой ставке). Особо следует отметить, что Гантт подчеркивал ведущую роль человеческого фактора в промышленности и высказы -вал убеждение, что рабочему должна быть предоставлена возмож­ность обрести в своем труде не только источник существования, но и состояние удовлетворенности. Он мечтал о гуманизации науки уп­равления в будущем, считая, что "проблема человеческого фактора яв­ляется одной из важнейших проблем менеджмента"1.

Значительный вклад в развитие менеджмента внесли супруги Фрэнк и Лилиан Гилбрет, которые в 20-е гг. нашего столетия были активными сторонниками научного управления и упорно искали оп­тимальные способы выполнения любой работы с использованием элементарных движений. Ф.Гилбрет был не только научным кон­сультантом ряда фирм, но и талантливым строителем - подрядчиком. Примером успешного применения системы организации труда яв­ляется сокращение числа движений каменщиков с 18 до 5, предло­женное Гилбретом, в результате чего производительность каменщиков возросла в 3 раза. Гилбрет первым применил фотоаппарат и кино­камеру для исследования движений работников, что позволило ему разработать так называемые самокарты, т.е. карты цикла одновре­менно выполняемых микродвижений2. Это оказало большое влияние на развитие школы научного управления.

Одним из видных последователей Тейлора является известный американский ученый Гаррингтон Эмерсон (1853—1931). В 1900 г. вышла его книга "Производительность как основание для управле­ния и оплаты труда", а в 1912 г. — главный труд его жизни "Двенад­цать принципов производительности". В этой работе он сформулиро-

1 Гантт ГЛ. Организация труда. Размышления американского инженера об экономических последствиях мировой войны. — М 1923 С 71

2 Гилбрет Ф. Изучение усталости. - М., 1921; Прикладное изучение дви­жений. - М., 1925. } а

347

вал широко известные в настоящее время 12 принципов управления, обеспечивающих рост производительности труда.

Генри Форд (1863—1947), основатель американского автомобилес­троения, был и создателем теории, получившей название "фордизм" и нашедшей отражение в его книгах "Моя жизнь, мои достижения" и "Сегодня и завтра". Основные положения фордизма следующие:

• высоко оплачивать труд каждого рабочего и следить за тем, чтобы он работал все 48 ч. в неделю, но не больше;

• обеспечить оптимальное состояние всех машин, настаивать на их абсолютной чистоте, приучать людей уважать окружающих и са­мих себя.

Форд подчеркивал, что одна из целей промышленности — это не только снабжение потребителей, но и их создание. В 1914 г. Форд ввел на своих заводах самую высокую оплату труда, что вызвало возмуще -ние многих предпринимателей, однако он был убежден в том, что если его рабочие не станут хорошо зарабатывать, то не смогут быть актив­ными потребителями товаров, вследствие чего в Америке не появится тот самый средний класс, от социальной стабильности которого зави -сит динамичное развитие экономики страны.

Весьма современно звучит заявление Форда о том, что спекулянты не в состоянии создавать общественно значимые ценности и что лю­бители пользоваться моментом и взвинчивать цены занимаются столь же преступной деятельностью, сколь преступно извлечение выгоды из войны. Такие люди, по его мнению, чаще всего являются невеждами в бизнесе, ибо считают, что наивысшая деловая мудрость — получить как можно больше наживы.

Руководствуясь своими принципами, Форд установил 8-часовой рабочий день, открыл школы, где усердным и талантливым ученикам выплачивались стипендии, создал социологическую лабораторию для изучения условий труда, быта и досуга работников, а главное — по­стоянно заботился о потребителе, обращая внимание на безупречное качество изделий, развитие сети сервиса, постоянное совершенство — вание автомобилей с одновременным регулярным снижением про­дажной цены.

Инициатор создания в России научной организации труда А.К.Га-стев писал: "Тейлор разработал определенную организационную ме — ханику. Форд с необычной технической революционностью разре­шил вопрос тейлоризма так, что он вместо людей поставил чистую технику. Чернорабочих-транспортников, всякого рода неурегулиро­ванный низший труд Форд заменил машиной. Завод Форда пред­ставляет собой высший тип административного автомата. Стало быть,

348

Форд — это самое последнее слово тейлоризма, Форд — это Тейлор, заменивший людскую организацию буквально сталью"1.

§ 2. Принципы и функции административного (классического) менеджмента

Создателем классического (административного) менеджмента яв­ляется Анри Файоль (1825-1925). В течение 30 лет он был руководи -телем крупной французской горнодобывающей и металлургической компании "Комамбо", которая в момент его назначения на пост гене­рального управляющего (1888) находилась на грани банкротства а ко времени его отставки (1918) стала одним из самых мощных славя­щихся своими административными, техническими и научными кад­рами французских концернов. Обобщая свои многолетние наблю­дения, Файоль создал "теорию администрации". Целью админист­ративного менеджмента было создание универсальных принципов управления, следуя которым организация несомненно достигнет ус -пеха. Принципы управления - это основные правила, определяю­щие построение и функционирование системы управления- важ­нейшие требования, соблюдение которых обеспечивает эффектив­ность управления. По утверждению Файоля, принципы - это маяк помогающий ориентироваться. Он сформулировал 14 принципов уп-' равления применительно к деятельности высшего звена управления-

1. Разделение труда, т.е. специализация, необходимая для эффек­тивного использования рабочей силы, применительно ко всем видам труда, как управленческого, так и исполнительского

2. Власть и ответственность. По мнению Файоля, власть и ответ­ственность связаны между собой, причем последняя является след­ствием первой.

3. Дисциплина, т.е. уважение соглашений, рассчитанных на то, чтобы обеспечить повиновение, прилежание, энергичность и внешнее про­явление уважения. Самым действенным средством воздействия на подчиненных в целях укрепления дисциплины Файоль считал лич­ный пример начальника.

4. Единоначалие. Единоначалие, по мнению Файоля, имеет по срав­нению с коллегиальностью то преимущество, что оно обеспечивает единство точки зрения, действия и распорядительства.

1 Гастев А.К. Предисловие к русскому изданию книги А.Файоля "Общее и промышленное управление . С. 42.

349

5. Единство руководства. Виды деятельности, преследующие одну и ту же цель, должны иметь одного руководителя и руководство­ваться единым планом.

6. Подчинение частных интересов общим. Интересы служащего или группы служащих не должны ставиться выше интересов пред­приятия; интересы государства должны быть выше интересов граж­данина или группы граждан.

7. Вознаграждение. Методы стимулирования труда должны быть справедливыми и доставлять максимальное возможное удовлетворе­ние сотрудникам и работодателям.

8. Централизация. Не прибегая к термину "централизация влас­ти", Файоль говорит о степени концентрации или рассредоточения власти. Конкретные обстоятельства будут определять, какой вариант "даст лучший общий результат".

9. Скалярная цепь, т.е., по определению Файоля, "цепь начальни­ков" от самого высшего до самого низшего ранга.

10. Порядок, т.е. "всему (каждому) свое место, и все (каждый на своем (его или ее) месте".

11. Справедливость. Лояльность и преданность персонала долж­ны обеспечиваться уважительным и справедливым отношением ад­министрации к подчиненным.

12. Стабильность рабочего места для персонала. Файоль считал, что излишняя текучесть кадров является одновременно и причиной, и следствием плохого управления

13. Инициатива, т.е., по определению Файоля, обдумывание и вы­полнение плана. Поскольку это "доставляет большое удовлетворение всякому мыслящему человеку", Файоль призывает администраторов "поступиться личным тщеславием", с тем чтобы подчиненные полу­чили возможность проявить личную инициативу.

14. Корпоративный дух, т.е. принцип "В единении — сила". Файоль подчеркивал, что эти принципы надо применять с учетом

специфики организации и конкретных условий, отмечая, что система принципов никогда не может быть завершена, — напротив, она все­гда остается открытой для дополнений, изменений, преобразований, основанных на новом опыте, его анализе, осмыслении, обобщении Поэтому количество принципов управления не ограничено.

Анализируя функции менеджмента, Файоль выделил такие опе­рации: технические, коммерческие, финансовые, страховые, учет­ные, административные. По его мнению, они производятся на любом (простом или сложном, небольшом или крупном) предприятии и яв­ляются взаимосвязанными.

350

Из качеств, необходимых менеджеру, файоль неизменно придавал наибольшее значение компетентности и наличию знаний. В отличие от технократов Файоль не склонен был преувеличивать роль техни­ческих знаний. Несомненной заслугой Файоля является постановка им вопроса о необходимости выделения собственно управленческой деятельности (менеджмента) в особый объект исследования

Одновременно с книгой А. Файоля «Общее и промышленное уп-равление» в России вышла работа В.И. Ленина «Очередные задачи Советской власти», в которой он писал, что после завоевания полити­ческой власти на первый план выступает задача организации и уп­равления хозяйством. Предложенные им принципы управления хо­зяйством поразительно совпадают с идеями А. Файоля В юс числе такие основополагающие и общепризнанные принципы менедж­мента как: единоначалие, дисциплина, власть и ответственность под­чинение частных интересов общим, централизация, мотивация (заин -тересованность) в труде.

Принципиальное отличие ленинских положений менеджмента (хо -зяиственного управления) в том, что он особо выделил задачу повы­шения производительности труда как самую важную, самую глав­ную для повышения уровня благосостояния народа. К сожалению, ныне во многих учебниках по менеджменту о производительности труда нет даже упоминания. Ее затмила прибыль, которую можно увеличивать и при снижении производительности труда и при со­кращении производства, о чем убедительно свидетельствует россий -екая практика.

Разве это не свидетельствует о том, что, изучая зарубежную исто -рию менеджмента, не следует пренебрегать и собственной отече­ственной? Только высокие темпы повышения производительности труда позволили в исторически короткий срок преобразовать отста­лую царскую Россию в передовую индустриальную сверхдержаву, которая первой вышла в неизведанные дали космического простран­ства. Без повышения производительности труда не может быть и речи о стабилизации экономики России и улучшения жизни людей.

Основной вклад представителей административной школы в те­орию менеджмента состоит-в том, что они рассматривали управление как универсальный процесс, состоящий из нескольких взаимосвя­занных функций, и изложили основные принципы управления Они сформулировали систематизированную теорию управления всей организации, выделив управление как особый вид деятельности

351

Глава XX — Школа человеческих отношений и современный менеджмент

§ 1. Возникновение "неоклассической" школы менеджмента

В условиях быстрого развития научно—технического прогресса ста -новилось все более очевидным, что административная концепция менеджмента в недостаточной степени учитывает человеческий фак­тор в организации и управлении производством, роль которого не­уклонно возрастала. Создатели новой школы использовали в управ­лении достижения психологии и социологии — наук о поведении человека. Одним из организаторов этой школы является немецкий психолог Гуго Мюнстерберг (1863—1916), создавший первую в мире школу промышленных психологов. В работе "Психология и про­мышленная эффективность", получившей широкую известность, он сформулировал основные принципы, в соответствии с которыми следует производить отбор людей на руководящие должности. Мюнстерберг первым осознал важность гуманизации процесса управления, так как менеджер обязан управлять прежде всего людьми, а не машинами. Заслуга Мюнстерберга состоит также в том, что его школа подготав­ливала первых в мире промышленных психологов по заявкам пред­приятий и организаций.

Большой интерес к исследованиям психологических аспектов ме­неджмента отмечается в работах американки Мэри Паркер Фоллетт И868\_\_1933), которая изучала социально — психологические отноше­ния в небольших группах. В ее книге "Новое государство", опубли­кованной в 1920 г. и принесшей ей широкую известность в мире бизнеса и государственного управления, она всячески подчеркивала важность изучения сферы человеческих отношений. Фоллетт выд­винула идею гармонии труда и капитала, которая могла быть дос­тигнута при правильной мотивации и учете интересов всех заинте­ресованных сторон. Фоллетт считала, что менеджер должен управ­лять в соответствии с ситуацией, а не с тем, что предписано функцией управления. С ее точки зрения, конфликт в трудовых коллективах при некоторых условиях может быть и конструктивным.

Особая заслуга в создании теории и практики человеческих от­ношений принадлежит Элтону Мейо (1880—1949), руководителю отдела промышленных изысканий Гарвардского университета, который провел ряд экспериментов, получивших название "Хоторнские эксперимен-

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_-----------------352-----------------------------------

ты". Опыты в Хоторне (недалеко от Чикаго) на предприятиях фирмы "Вестерн электрик" продолжались с 1927 по 1939 г. и не имели ана­логов. Целый штат научных работников обрабатывал эксперимен­тальные данные, а публикация результатов заняла 10 лет.

Мэйо призывал активизировать характерные для каждого челове -ка духовные стимулы, самым сильным из которых, по его мнению, является стремление человека к постоянной связи со своими товари -щами по работе. Искусство общения с людьми, как отмечал Мэйо, должно стать главным критерием отбора администраторов, особенно на низших ступенях управления, начиная с мастера. Соответственно нужно изменить и подготовку управляющих, администраторов в вые — ших учебных заведениях.

"Хоторнские эксперименты" положили начало многочисленным исследованиям взаимоотношений в организациях, учету психологи — ческих явлений в группах, выявлению мотивации к труду в межлич­ностных отношениях; подчеркнули роль отдельного человека и не — большой группы в организации. Обозначились возможности оказа -ния психологического воздействия на человека, оптимизирующие деятельность организации.

§ 2. "Человеческий фактор" в менеджменте

Понятие "человеческий фактор" ныне используется в философии, социологии, психологии, педагогике, медицине, науке управления и дру­гих науках, каждая из которых использует это понятие в соответствии со своей спецификой: философия сосредоточивается на общих по -ложениях, наука управления — на конкретике. Под "человеческим фактором" в психологии понимают личность, группу, коллектив, общество, включенные в управленческую систему. В более конк­ретном понимании — это внутренний мир людей, их потребности, интересы, установки, переживания и т.д.

Поворот к человеческому фактору — это революционный пере -ворот в науке управления. Понятие "человеческий фактор" ныне во -шел в научный обиход различных наук: философии, социологии, пси­хологии, педагогики, медицины, науки управления и т.д. Каждая наука высвечивает в этом понятии свои специфические стороны. Так, ска — жем, философия сосредоточивается на общих положениях. Под "че­ловеческим фактором" в психологии понимают человеческий компо­нент управления, то есть личность, группу, коллектив, общество, вклю -ченные в управленческую систему. В более конкретном понимании — это внутренний мир людей; их потребности, интересы, установки, переживания и т.д.

------------------------------------353----------------------------------

Впервые теория "человеческих отношений" возникла в 20-х годах в США. Автор этого учения Элтон Мэйо проводил исследования на предприятиях фирмы "Чэстер электрик компани" в Хоторне ("Хо-торнский эксперимент"). Мэйо и его сотрудники изучали в течение пяти лет факторы, влияющие на повышение интенсивности труда. Объектом их исследования стали шесть молодых работниц, образо­вавшие бригаду по сборке телефонов. Экспериментаторы принима­ли по внимание самые различные факторы, которые могут оказать влияние на работу бригады. Фиксировались метеорологические усло­вия, температура в помещении, отмечались взаимоотношения меж­ду работницами, их физическое и моральное состояние. Многократ­но менялись условия работы: режим дня, система оплаты, организа­ция питания и т.д.

В результате этого эксперимента Элтон Мэйо и его сотрудники пришли к выводу, что решающее влияние на производительность труда оказывают психологические факторы. Рабочий имеет не толь­ко физические, но и социальные, психологические потребности. Если последние не удовлетворяются, то у рабочего появляется безраз­личное и даже враждебное отношение к работе. Для повышения про­изводительности труда необходимо оздоровление "психологическо­го климата". Отсюда призывы к гуманизации отношений между пред­принимателями и рабочими, целая программа мероприятий, которой предусматривалась необходимость возбуждать у рабочего интерес к делам "своей" фирмы, знакомить его с историей, структурой фир­мы, положением ее на рынке.

Именно человеческий фактор определяет ныне конкурентоспособ­ность и эффективность организации. Поэтому в последние годы зат­раты на человека стали рассматриваться не как издержки, а как активы компании, которые надо правильно использовать. В деятельности се­годняшнего менеджера преобладают социально—экономические и пси— хологические методы управления над традиционными администра­тивными. Взаимоотношения менеджера, большей частью неформаль­ные, со множеством людей составляют специфику его работы.

Суть системы человеческих отношений характеризуют так назы — ваемые менеджерские заповеди — предписания, нормы, правила со­циального и нравственного характера, которым должен следовать менеджер в своей практической деятельности. Каждая фирма раз — рабатывает, как правило, свои менеджерские заповеди.

Например, менеджеры фирмы "Дженерал Моторс" руководству­ются следующими правилами:

ш будь внимателен к критике и улучшающим предложениям, даже если они непосредственно для тебя не имеют значения;

ш будь внимателен к чужому мнению, даже если оно неверно; имей бесконечное терпение;

ш будь справедлив, особенно по отношению к подчиненным;

------------------------------354—-----------------------------

■ будь вежли/^\*Щ№^ргда не демонстрируй раздражения;

■ будь кратощ»\,, .

■ всегда благодари подчиненного за хорошую работу;

■ не делай зОШ^Яия подчиненному в присутствии третьего лица;

■ не делай сШ'того, что могут сделать твои подчиненные, за исключением тех случаев, когда это связано с опасностью для жизни;

■ выбор и обучение подчиненного — более благодарная задача, чем выполнение дела самим;

■ если действия, сотрудников в корне не расходятся с твоими решениями, давай ом максимальную свободу действий; не спорь по мелочам, которые только затрудняют работу;

■ не бойся подчиненного, который способней тебя, а гордись им;

■ никогда не применяй своей власти, пока все остальные сред­ства не использованы;

■ если твои распоряжения оказались ошибочными, признай вину;

■ всегда старайся во избежание недоразумений отдавать рас­поряжения в письменном виде.1

Согласно современной доктрине менеджмента в системе управ — ления имеют значение 3 главных фактора: люди, финансы и техни­ка. Господствующим среди них является человеческий фактор (отно­шения между людьми). Именно такая система управления в совре­менных условиях является наиболее оптимальной.

Известный во всем мире японский предприниматель Ли Якокка пишет: "Мне встречалось много людей, которые были умнее меня, и тем не менее я их оставил далеко позади. Почему? Невозможно сколь­ко - нибудь долго добиваться успехов, набрасываясь на людей с бра — нью. Надо уметь говорить с ними откровенно и просто." В сложных, а порой и жестоких условиях рыночной конкуренции менеджеру не -обходимо владеть психологическими компонентами мастерства: уметь взаимодействовать, выступать перед аудиторией, убеждать и при не — обходимости корректировать направление к цели. Только умение общаться с людьми дает возможность постоянно поддерживать вы — сокий темп производства и обеспечить высокое качество продукции.

§ 3- Бихевиористское направление: процессный, системный и ситуационный подходы

Примерно с конца 50 —х гг. школа человеческих отношений трансформировалась в школу "поведенческих наук", или бихевиори­стскую, главным постулатом которой являются не методы налажи-

1 Трейсон Д. Менеджмент с точки зрения здравого смысла: Настольная книга. - М., 1993. С. 68.

—-----------------------------------355-------■------------------------------

вания межличностных отношений, а повышение эффективности от­дельного работника и организации в целом на основе поведенческих наук. Наиболее крупные представители этого направления: Ренсис Лай— керт, Дуглас Макгрегор, Абрахам Маслоу, — изучали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета, оргструктуры, коммуникаций в организациях, лидерства и т.д. Их ис — следования способствовали возникновению в 60—х гг. особой управ­ленческой функции, получившей название "управление персоналом".

В самых общих чертах главной целью "поведенческой" школы было оказание помощи работнику в осознании своих возможностей и рас — крытии творческого потенциала, повышение эффективности органи — зации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов.

Видным представителем поведенческой школы являет Дуглас Мак— грегор (1906—1964), разработавший теорию "X" и "Y". В соответствии с этой теорией существуют 2 типа управления, отражающих 2 типа работников или, вернее 2 типа отношения к работникам.

Для организации типа "X" характерны следующие предпосылки:

■ человек имеет унаследованную неприязнь к работе и стара­ется ее избегать;

■ по причине нежелания работать большинство людей только путем принуждения, с помощью приказов, контроля и угроз наказания могут осуществлять необходимые действия и затрачивать должные усилия, необходимые для достижения организацией своих целей;

■ человек предпочитает, чтобы им управляли, старается не брать на себя ответственность, имеет относительно низкие амбиции и же — лает находиться в безопасной ситуации.

Теория "Y" имеет следующие предпосылки:

• выражение физических и эмоциональных усилий на работе для человека является вполне естественным. Нежелание работать не яв — ляется наследственным. Человек может воспринимать работу как ис — точник удовлетворения или как наказание в зависимости от условий труда; внешний контроль и угроза наказания не являются единствен — ными средствами побуждения человека к деятельности для достиже — ния организацией своих целей. Люди могут осуществлять самоконт­роль и деятельность в интересах организации, если им присуще чув — ство ответственности, обязательства по отношению к организации;

• ответственность и обязательства по отношению к организации зависят от вознаграждения, получаемого за результаты труда. Наибо — лее важным является вознаграждение, которое связано с удовлетво­рением потребностей в самовыражении;

• человек, воспитанный определенным образом, готов не только брать на себя ответственность, но даже стремиться к этому.

----------------------------------356------------------------------------

Применительно к теории "Y" Макгрегор подчеркивал, что многим людям присуща готовность использовать свой опыт, знания и вооб — ражение для решения проблем организации, однако современное ин­дустриальное общество слабо использует интеллектуальный потен — циал человека.

Макгрегор сделал вывод о том, что управление типа "Y" гораздо более эффективно, и указывал, что задачей менеджеров является со — здание условий, при которых рабочий, затрачивая усилия для дости — жения целей организации, одновременно оптимальным образом до — стигает своих личных целей.

Большой вклад в развитие бихевиористского направления в ме — неджменте внес Абрахам Маслоу (1908—1970), разработавший на­шедшую в дальнейшем широкое применение в менеджменте теорию потребностей, известную как "пирамида потребностей". В соответ­ствии с учением Маслоу у человека имеется сложная структура иерархически расположенных потребностей, и менеджер должен вы — являть эти потребности и использовать соответствующие методы мо — тивации. Маслоу разделял эти потребности на базисные (потреб­ность в пище, безопасности, позитивной самооценке и др.) и произ­водные, или мета — потребности (потребность в справедливости, благополучии, порядке и единстве социальной жизни). По мнению Маслоу, базисные потребности человека постоянны, а производные изменяются. Ценность мета — потребностей одинакова, поэтому они не имеют иерархии. Базисные потребности, напротив, располагаются согласно принципу иерархии в восходящем порядке от "низших" (ма­териальных) до "высших" (духовных): 1) физиологические и сексу­альные потребности; 2) экзистенциальные потребности — в безо­пасности своего существования, уверенности в завтрашнем дне, ста­бильности условий жизнедеятельности, определенном постоянстве и регулировании окружающего социума, а в сфере труда — в гаранта — рованной занятости, страховании от несчастных случаев и т.д.; 3) со — циальные потребности — в привязанности, принадлежности к кол­лективу, общине, заботе о других и внимании к себе, участии в совме — стной трудовой деятельности; 4) престижные потребности — в уважении со стороны "значимых" лиц, служебном росте, статусе, престиже, при — звании и высокой оценке; 5) духовные потребности — в самовыра­жении через творчество.

Базисные потребности представляют собой мотивационные пе­ременные, которые филогенетически, т.е. по мере взросления чело­века, и онтогенетически, т.е. по мере их реализации в качестве необ­ходимых условий социального бытия индивида, следуют друг за другом. Первые 2 типа базисных потребностей в своей иерархии Маслоу

------:------------------------357—--------------------------

называл первичными (врожденными), 3 остальных — вторичными (приобретенными). Согласно принципу иерархии потребности каждого нового уровня становятся актуальными для индивида лишь после удовлетворения предыдущих запросов. Теория потребностей Маслоу была использована в качестве основы многих современных моделей мотивации труда.

Во второй половине XX в. в менеджменте сложились и получили большое распространение такие подходы к управлению, как процесс­ный (с конца 50 —х гг.), системный (с середины 70 —х гг.) и ситуаци­онный (80 —е гг.).

При процессном подходе управление рассматривается не как серия разрозненных действий, а как единый процесс воздействия на орга — низацию. Менеджер обязан последовательно выполнять такие (рун — кции, как планирование, организация, мотивация и контроль, которые сами являются процессами. К постоянным управленческим про­цессам можно также отнести управление персоналом, поддержание лидерства в коллективе, оценка внешней и внутренней среды орга­низации и др.

Системный подход рассматривает все процессы и явления в виде определенных целостных систем, обладающих новыми качествами и функциями, не присущими составляющим ее элементам. В виде систем можно рассматривать все объекты неживой и социально—организован — ной материи (атомы, организмы, предприятие и т.д.). Все системы име­ют устойчивую внутреннюю структуру и состоят из взаимосвязанных элементов (подсистем), обладающих специфическими функциями.

Системы делятся на закрытые, функционирующие независимо от изменений внешней среды (например, часы) и открытые, связанные с внешним миром (все социально — экономические объекты — пред — приятия, организации, бригады и т.д.).

Простая система ориентирована на достижение одной цели. Сложная система стремится к достижению нескольких взаимосвя — занных целей. Управление системой будет эффективным, если в про — цессе преобразований внутри организации соотношение количества и качества потребляемых ресурсов на выходе —входе будет увели­чиваться.

В настоящее время системный подход можно считать универсаль­ной методологией менеджмента, суть которой — формирование об — раза мышления, рассматривающего в единстве все явления внешней и внутренней среды. Этот метод получил широкое распространение в современной теории и практике менеджмента. Сущность системного подхода к управлению — мысленный охват всех явлений как единого целого, их объективная оценка, обеспечение развития всей системы в

----------------------------------358-----------------------------------

учетом внутренних переменных (цель, структура организации, персо­нал, техника, технология), предвидение положительных и отрицатель­ных последствий принимаемых управленческих решений.

Ситуационный, или кейсовый (от англ. case — ситуация), подход к управлению так же, как и системный, является скорее способом мышления, чем набором конкретных действий. Он требует принятия оптимального решения, зависящего от соотношения имеющихся фак­торов. Если процессный и системный подходы более целесообразно применять в спокойной обстановке и в процессе планомерной дея — тельности менеджера, то ситуационный подход чаще используют в нестандартных и непредвиденных ситуациях. Именно в такие мо­менты, когда за 1—2 мин. необходимо правильно оценить ситуацию и принять верное решение, проявляются особые качества менедже — ра: твердость, гибкость мышления, эрудиция, дар предвидения.

Ситуационный подход носит не шаблонный характер, а воспиты — вает у менеджеров, имеющих различные личностные качества, умение контролировать ситуацию. Различные управленцы в одинаковой си­туации будут предпринимать разные действия, стремясь, однако, дос — тичь близкие цели. Поэтому в процессе обучения или переподготовки менеджеров используются не стандартные, а самые непредвиденные ситуации (землетрясение, взрыв близлежащего химического предпри -ятия, отключение электроэнергии, массовое заболевание работников и др.), в ходе которых моделируется весь ход действий и их последствия. Таким образом, ситуационный подход заранее подготавливает менед­жера к запрограммированным решениям в нестандартных ситуациях.

На рубеже 90 —х гг. в развитии менеджмента просматриваются три наиболее интересные тенденции.

Во-первых, некоторый возврат к прошлому — осознание значения материальной, технической базы современного производства и ус — луг. Это вызвано усилением влияния технического прогресса на до — стижение целей организации, роли производительности труда и ка­чества продукции для победы в конкурентной борьбе.

Во-вторых, усиление внимания к организационной культуре, а также к различным формам демократизации, участия рядовых работников в прибылях и осуществлении управленческих функций. Демократи­зация управления, участие в управлении — это реальность, т.е. де­мократическим формам управления принадлежит будущее.

В-третьих, усиление международного характера управления. В связи с интернационализацией управления перед управленческой теорией и практикой возникает много новых вопросов, важнейшие из которых — общие признаки и различия в местном и международном управлении; закономерности, формы, методы управления, которые являются универ—

------------------------------------359----------------------------------

сальными и которые действуют в конкретных условиях разных стран; особенности национального стиля в управлении и др.

Следовательно, в последнее десятилетие в теории и практике за — рубежного менеджмента произошли существенные изменения, ко­торые отечественные управленцы должны внимательно изучать и внедрять на российских предприятиях с учетом особенностей пе­реходного периода и национальной специфики.

Наиболее полно представлен обзор зарубежного менеджмента в книге М. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоури «Основы менеджмента», изданной в США в 1988 году. В 1992 году она была издана в России тиражом 550 тыс. экз., а в 1998 и в 1999 годах переиздана по 10 тысяч экземпляров. Ряд лет она по существу была основным пособием в России по изучению менеджмента. Но польза от указанного пособия — более чем скромная. Проф. Фатхутдинов Р.А. пришел к пра­вильному выводу: «Эта работа по научному уровню, количеству и содержанию научных подходов, принципов и методов менеджмента, структуре не отвечает требованиям государственного образователь — ного стандарта по дисциплине «Менеджмент». Книга не адаптиро­вана к российской экономике. Информационно — описательный стиль изложения книги не стимулирует российского студента и специа­листа на работу мысли, развитие аналитического аспекта в обучении. Если российские студенты и впредь будут использовать эту книгу в качестве основного учебника, то российская экономика не выйдет из глубокого системного кризиса».1

В этой связи уместно привести слова проф. Норкина К.Б., который пишет, что многие проблемы формирования регулируемой экономики порождаются игнорированием российской истории и менталитета, которые складывались веками. Мы не можем воспользоваться чу­жими рецептами, а просто обязаны искать свой собственный, рос — сийский путь. Кстати, США в свое время не копировали европейский опыт, а искали свой американский путь. У японцев — свой менедж — мент и собственные методы управления персоналом. Они весьма серьезно отличаются от американских. Опыт других стран надо изу­чать: все полезное творчески использовать, но жить своим умом!2

1 Журнал «Управление персоналом», № 9, 1999, с. 72.

2 Там же, с. 4.

360

Глава XXI — Менеджмент как функция

СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

§ 1. Концепция социально-ориентированного рыночного хозяйства

Обогащение было и остается целью владельцев средств произ -водства — капиталистов. Но после того как в начале XX в. в прави­тельстве, а затем и во главе государств появились представители со­циал-демократических, социалистических и других оппозиционных сил, возможности обогащения постоянно ограничивались. Это осо — бенно наглядно проявлялось там, где левые силы приходили к власти и осуществляли крупные социальные мероприятия с целью улуч­шения жизни трудящихся. После появления СССР, а затем и соци­алистической системы капиталисты и сами вынуждены были про­являть больше заботы о благосостоянии рабочих и тем самым не доводить дело до социалистической революции.

В европейских странах накоплен солидный опыт улучшения жизни людей в условиях рыночного хозяйства буржуазного общества. С учетом нашей специфики и особенностей многое может быть ис­пользовано в процессе формирования в России социального госу­дарства.

Второй канцлер ФРГ, ученый и политик Людвиг Эрхард (1897— 1977) в 50—60 гг. нашего столетия провел в Западной Германии ши­рокомасштабную экономическую реформу, коренным образом пре­образовавшую социально — экономическую жизнь страны. Теоре­тические взгляды Эрхарда были основаны на теории "социального рыночного хозяйства", возведенной в ранг официальной государ­ственной доктрины и являвшейся основой экономической програм­мы. По мнению Эрхарда, социальное рыночное хозяйство с самого начала было не только теорией, но и практическим методом, позво­лившим радикально изменить облик страны.

По своим теоретическим установкам концепция "социального ры­ночного хозяйства" была близка к кейнсианской теории косвенного регулирования. В 50—60 гг. в Европе широко была распространена хозяйственная политика, предложенная английским экономистом Дж. М.Кейнсом (1883—1946) и усовершенствованная его последователями.

Идеология "социального рыночного хозяйства" была использована Эрхардом для обоснования концепции "сформированного общества",

------------------------------------361----------------------------------

целью которого объявлялось преодоление плюрализма противоре­чивых общественных интересов путем приведения их к общему зна­менателю всеобщего благополучия. Эрхард осуществил полноцен­ную и полнокровную экономическую реформу, основанную на прин­ципе -социальной ориентации рынка, которая предполагала прежде всего выбор общественных приоритетов, целенаправленное стиму­лирование определенных сфер и направлений деятельности.

Эрхард справедливо полагал, что не может быть никакого соци­ального развития без экономического прогресса. Ставка была сдела­на на развитие производства (экспансия хозяйства), а не на перерас­пределение продукции, на обеспечение всем трудящимся постоянного повышения заработной платы в соответствии с ростом производи­тельности труда.

В ходе реформы Эрхарда снижение цен сопровождалось повы­шением зарплаты. Попытка стабилизировать цены нашла отраже­ние в периодической публикации каталога умеренных цен. Был при­нят закон против произвольного повышения цен. Эрхарду удалось втрое увеличить экспорт. По его оценке, укрепить положение на мировом рынке можно было только при условии обеспеченности ста­бильности валюты.

Социальное рыночное хозяйство, по мнению Эрхарда, немыслимо без приведения в порядок государственного бюджета посредством систематического сокращения расходов, смягчения налогового бре — мени, запрещения набора новых служащих, повышения окладов, све­дения до минимума служебных поездок. Оно предусматривало уве­личение номинальных доходов главным образом посредством посто­янного улучшения качества предлагаемых товаров. Низкие налоги, антитрестовские и антикарательные законы, льготы для свободного частного инвестирования, защита внутреннего рынка от внешних кон -курентов — все это и многое другое творило "экономическое чудо", обеспечивая защищенность и свободу граждан.

Относительно самостоятельным элементом социально — ориенти — рованного рынка было создание системы эффективной занятости, включающей в себя переподготовку кадров, регулирование рабочих мест, развитие общественных работ и другие звенья этой системы. Были приняты действенные меры по увеличению количества рабочих мест и сокращению безработицы. Социальная ориентация рынка предпо­лагала включение в его механизм специальной системы социальной защиты населения. По мнению Эрхарда, социальная политика — это политика не в угоду миллионерам, а политика для миллионов.

Важнейшим ее аспектом была налоговая политика: освобождение от налогообложения всех малообеспеченных слоев общества, отказ от

----------------------------------362-----------------------------------

повышения косвенных налогов, осуществление финансирования со­циальных программ за счет высокого налогообложения и лишения некоторых субсидий наиболее богатых граждан. Одновременно во имя улучшения условий жизни малоимущих обсуждались законопро -екты о пособиях для квартиросъемщиков, социальной помощи пре­старелым и т.д. За время реформы пенсии и другие государствен­ные пособия возросли в несколько раз.

Социальная ориентация рынка предполагала усиление государ­ственного регулирования всех сфер общества, и прежде всего его экономической основы. Эрхард исходил из идеи сильного государ — ства как "конституирующей", "управляющей" и "регулирующей" силы, способной формировать общество. И действительно, государство при Эрхарде целенаправленно и активно вмешивалось в социально — эко — номический процесс с четкой ориентацией на формирование "сопи -ального рыночного хозяйства".

Именно при Эрхарде в широкий научный обиход вошел термин "социальное государство" в противоположность государству моне­таристского типа.

Монетаризм исходит из того, что занятость населения и стабиль­ность цен наилучшим образом гарантируются отказом от государ­ственного регулирования и установлением рыночной конъюнктуры. Монетаризм выступает против государственной системы социально­го страхования, государственной медицинской помощи и образова­ния, государственного вмешательства в стихийную рыночную эко -номику. В отличие от монетаризма социальное государство регули­рует общественные процессы, в том числе и рынок; проводит социальную политику в интересах большинства народа. Социаль­ное государство исходит из признания за всеми работниками права добиваться лучшей жизни, улучшения условий труда и благосостоя -ния посредством коллективных действий. Это является фактором общего подъема благосостояния народа.

Таким образом, социальное государство — это тип государства, в котором проводится сильная социальная политика в интересах большинства населения.

При Эрхарде усилилось воздействие государства на механизм фун -кционирования рынка посредством разносторонней и взаимосвязан­ной социально—экономической, валютно—финансовой, научно—техничес— кой, инвестиционной и экологической политики, обеспечивающей не­обходимое развитие производства и решение социальных проблем общества. Вошло в практику так называемое индикативное планиро­вание, предусматривающее установление вместо директивных под­робных показателей определенных индикативных показателей.

-------------------------------363—--------------------------

Нередко индикативные планы трактуются в печати как совокуп — ность показателей, которые никого ни к чему не обязывают. Таким образом, вольно или невольно воспроизводится пресловутая "класси­ческая" формула, что всякие недирективные планы — это "планы — прогнозы", "планы-догадки". Между тем в ФРГ индикативные планы выполнялись в целом лучше, чем директивные планы в бывшем СССР (где "выполнение" достигалось в большей мере за счет многократной "корректировки" показателей). Высокая эффективность индикативных планов определялась рядом факторов, и прежде всего тем, что каждый раз для их реализации приводился в действие мощный экономический, правовой, административный инструментарий. То, что разоренная войной ФРГ уже к концу 60 — х гг. могла на равных конкурировать с США, в значительной мере объясняется успешным индикативным планиро­ванием. Основу этого успеха составляли следующие факторы:

■ высокая квалификация составителей планов, использовавших весь арсенал мировой экономической науки;

■ разнообразие методов и инструментария при реализации этих планов, отсутствие какого-либо догматизма и узости подходов;

■ твердость и последовательность профессионального государ — ственного аппарата, который, нередко действуя в условиях крайней политической нестабильности, не допускал колебаний при реализа — ции принятых программ;

■ выработка широкого национального согласия в отношении глав — ных целей социально — экономического развития на ближайшую и от— даленную перспективы и той модели общества, которой отдает пред­почтение большинство народа;

■ атмосфера социального партнерства, постепенно ослаблявшая классовую конфронтацию. Без соглашений в политике в области до­ходов, занятости и условий труда в стране продолжались бы массо­вые забастовки, подрывавшие основы индикативного планирования.

Переход к социально — ориентированному рынку в ФРГ был связан не только с изменениями форм хозяйствования, социальных сфер жизни, но и с решением ряда социально — культурных проблем, таких, как изменение образа жизни миллионов, особенностей мышления и поведения, состояния массового сознания и соответствующего мен — талитета немецкого народа.

Подводя итоги реформаторской деятельности Эрхарда, отметим, что он добился поразительных успехов. "Немецкое чудо" было достигнуто прежде всего благодаря правильному выбору социально - ориентиро -ванной модели развития общества. Проводимая Эрхардом экономи­ческая реформа не имела бы успеха без поддержки общественности, без участия граждан в процессе принятия и реализации решений по

----------------------------------364-----------------------------------

экономике — политическим вопросам. Одновременно успех реформ объясняется и тем, что Эрхард широко использовал помощь ученых своей страны. Так, в соответствии с государственным законом был об­разован Экспертный совет по оценке общего экономического развития ФРГ, который разрабатывал необходимые исходные предложения для принятия правительством хозяйственно — политических решений.

§ 2. Шведская "модель социализма"

Концепция "социального рыночного хозяйства" Л.Эрхарда имеет много общего со взглядами другого социал-демократического теоре­тика, лауреата Нобелевской премии Гуннара Мюрдаля, создателя так называемой шведской модели социализма. Социал-демократы почти 70 лет бессменно стояли у власти в Швеции — стране с высоким уровнем материальной и социальной обеспеченности граждан. Мюр — даль был приверженцем социальной ориентации рынка, социально регулируемой экономики, теории социального государства и соци­ального партнерства.

Подчеркивая регулирующую роль государства, Г.Мюрдаль считал его способным преодолеть стихию рынка. Вмешательство государства, по его мнению, преобразует стихийное рыночное хозяйство в новую регулируемую экономику, свободную от противоречий и недостатков старого строя, в которой осуществлен идеал всеобщего равенства и со — зданы равные экономические возможности для всех. Особая модель социального государства в Швеции основывалась на сложной системе прямых и косвенных налогов, изымаемых у населения.

По мнению Мюрдаля, главное в "государстве благосостояния" — это социальная защита населения, под которой он понимал систему за­конодательных, экономических, социальных и социально — психологи — ческих гарантий, равные условия для повышения своего благосостоя­ния за счет личного трудового вклада, экономической самостоятель­ности и предпринимательства — для трудоспособного населения и создание определенного уровня жизнеобеспечения для нетрудоспо­собных граждан. Создание социальной защиты, по мнению Мюрдаля, предусматривало следующие направления деятельности государства:

■ обеспечение членам общества высокого прожиточного мини­мума и оказание материальной помощи тем, кому в силу объектив — ных причин она необходима; установление привилегий малоимупщм и изъятие привилегий у тех, кто в них не нуждается;

■ создание условий, позволяющих гражданам зарабатывать сред -ства для полнокровной жизни любыми не противоречащими закону способами;

-------------------------------365------------------------------

■ создание условий, обеспечивающих удовлетворение высокого уровня потребностей граждан в образовании, медицинской помощи и т.д.;

■ обеспечение благоприятных условий труда для наемных ра­ботников, защита их от негативных воздействий рыночной экономики;

■ обеспечение экологической безопасности членов общества;

■ защита граждан от преступных посягательств;

■ защита гражданских и политических прав и свобод, соответ­ствующих принципам правового, социального государства;

■ защита от политического преследования и административного произвола;

■ обеспечение свободы духовной жизни, защита от идеологичес — кого давления;

■ создание благоприятного социально — психологического кли­мата как в обществе в целом, так и в отдельных ячейках и структурных образованиях, защита от психологического прессинга;

■ обеспечение максимальной стабильности общественной жизни. Для реализации этих мер социальной защиты необходимо изучать

и формировать, воспитывать стремления людей, которые по оценке Г.Мюрдаля, "действительно принадлежат к числу самых важных со­циальных явлений, и они в огромной степени определяют историю"1.

§ 3. Современные тенденции эволюции менеджмента

В настоящее время в мире действует 2 модели общественного развития с различными их модификациями:

• так называемая неоклассическая, монетаристская модель, ос -нованная на отрицании государственной собственности и, соответ­ственно, на абсолютизации частной, что предполагает резкое сокра­щение социальной функции государства и его ограничении в регу­лировании экономики;

• социально-ориентированная модель, основанная на свободном сосуществовании разных форм собственности, сильной социальной функции государства, индикативном планировании и прогнозирова — нии. Сторонниками этой модели были Эрхард и Мюрдаль.

Стремление к формированию социально — ориентированной эко­номики становится общемировой тенденцией, и было бы наивно игно­рировать это и стараться американизировать российскую экономи —

1 Мюрдаль Г. Мировая экономика. (Проблемы и перспективы). - М., 1958. С. 26.

366

ку. Социальное управление должно соответствовать современным формам социально-ориентированного рыночного хозяйства — за такое развитие и углубление реформ сегодня выступают предста­вители основных политических движений, деловых кругов, население нашей страны.

Это направление характерно в основном для европейских, и в осо -бенности для скандинавских стран, Израиля, Канады; этот же путь развития выбирают Китай, Южная Корея, быстро развивающиеся страны Латинской Америки, Арабского Востока.

В настоящее время одним из самых сложных вопросов является сочетании рынка и социальной справедливости. Принцип социаль­ной справедливости требует, чтобы все члены общества имели необ -холимые условия для жизнедеятельности, реальный доступ к куль­туре и образованию, защищенность в старости и в случае потери тру­доспособности. Иначе говоря, рыночная экономика должна иметь социальную направленность. Это предусматривает теория и практи­ка социального рыночного хозяйства и индикативного планирования.

Изучение эволюции менеджмента позволяет сделать вывод, что на макроуровне он используется в двух главных направлениях. Во-пер­вых, совершенствуется система управления государственным сек­тором, который в ряде стран имеет солидных удельный вес. В США, например, 34% всей земли принадлежит государству. В государ­ственном секторе некоторых стран создается до 30% ВНП и занято до 25% трудоспособного населения, а удельный вес государственных предприятий в валовых инвестициях составляет 20—50%.

Во-вторых, государственное регулирование на макроуровне ве­дется путем перераспределения национального дохода через госбюд­жет и многочисленные фонды. Во Франции через налоги и многие виды отчислений в госбюджет и различные фонды поступает почти половина национального дохода, который используется для решения государством социально-экономических задач. В Германии и Англии по различным каналам в распоряжение государства поступает при — мерно 40% национального дохода.

История свидетельствует, что развитие менеджмента в России и на Западе проходило кардинально противоположными путями: в России оно шло сверху, а на Западе — снизу вверх. В начале 90-х гг. эти пути пересеклись: российский менеджмент направился резко вниз, к истокам, откуда началось восхождение Запада, а западный — к вер — шинам, на которых мы находились прежде, но не смогли их обустро -ить. Выступая летом 1988 г. перед Европарламентом, председатель комиссии Европейского союза ЖДелор заявил, что в 2000 г. 80% ре­шений в области макроэкономической политики будет приниматься на

------------------------------------367----------------------------------

уровне Европейского союза. Это весьма реально. Так, по данным На­циональной ассамблеи Франции к началу 90—х гг. 2/3 принимаемых ею законодательных актов обусловлено исходящими из Брюсселя решениям. Ведь многие положения "Белой книги" ЕС о создании внутреннего рынка были оформлены в форме директив ЕС, которые страны—члены были обязаны внести в свое национальное законодательство. Страны—члены ЕС намечают до конца XX в. начать введение единой валюты, создать единый центральный банк и на прочной экономической базе проводить общую внешнюю политику и политику безопасности.

Формы и методы управления как на макро-, так и на микро-уровнях принципиально отличаются. Россия же вместе с другими государствами, образованными на базе бывших советских республик, направилась в эпоху свободной конкуренции XVIII в. — всем им предстоит нелегкий путь восхождения уже новыми путями к регу­лированию экономики на макроуровне. Максимально возможная уже в новых условиях интеграция Содружества Независимых Государств может ускорить этот процесс.

Само собой разумеется, что история менеджмента, как история во -обще учит только тех, кто ее изучает. В этой связи уместно вспомнить замечания известного русского историка о том, что история не учи­тельница, а надзирательница, Magistra vital (лат. наставница жизни): она ничему не учит, а только наказывает за незнание уроков1.

Вопросы для самопроверки к главам XIX—XXI

1. Сущность тейлоризма и основные принципы фордизма.

2. Основные положения административной (классической) школы менеджмента.

3. Сделайте общую характеристику школы человеческих отно­шений.

4. В чем суть процессного, системного и ситуационного подходов в менеджменте?

5. Дайте характеристику концепции социально-ориентированно­го рынка и "шведской модели социализма".

6. Современные тенденции эволюции менеджмента.

Литература

1. Тейлор Ф.У. Принципы научного управления. - М, 1991.

2. Файоль А. Общее и промышленное управление. — М., 1991.

3. Мескон М.Х. и др. Основы менеджмента. — М.: Дело, 1993.

4. Эрхард Л. Полвека размышлений : Речи и статьи. — М., 1993.

1 Ключевский В.О. - М., 1990. Т.9. С.ЗОЗ.

----------------------------------368 —

Основные термины и понятия социального менеджмента

АВТОРИТАТНЫЙ СТИЛЬ УПРАВЛЕНИЯ — стиль деятельности ру­ководителя, менеджера, в основе которого лежит абсолютизация прин­ципа единоначалия и отрицание коллегиальных (коллективных) ме­тодов принятия решений. Характеризуется стремлением руководителя полагаться лишь на формальный авторитет должности, на принужде — ние. Это стиль жестких приказов и распоряжений, не допускающих каких —либо возражений или собственного мнения подчиненных. Такой стиль отрицательно сказывается на морально - психологическом климате, ведет к значительному снижению инициативности, самоконтроля и от -ветственности работников. Однако А.с.у. может быть эффективным- в экстремальных условиях (чрезвычайные ситуации), когда требуются быстрые и решительные действия.

АДАПТАЦИЯ — приспособление системы к реальным условиям ее существования.

АДМИНИСТРАЦИЯ в широком смысле — вся совокупность ру­ководящих структур государственных институтов, осуществляющих организаторскую, управленческую деятельность. В более узком смысле администрация — это совокупность должностных лиц наделенных правами и обязанностями по руководству конкретным органом и (или) объектом управления в целях осуществления возложенных на них функций. Достаточно часто администрация применяется как сино -ним понятия "аппарат управления".

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ — метод управления, при котором глав­ными рычагами воздействия являются письменные и устные приказы и распоряжения единоличных руководителей, а также инструкции по -становления, решения и указы различных лиц или коллективных органов (коллегий, советов, президиумов, бюро, сессий, пленумов и др)

АЛГОРИТМ УПРАВЛЕНИЯ - точно определенный порядок под­готовки и принятия управленческих решений, формирования планов, обмена информацией в процессе управления

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ - метод уп -равленческой деятельности, включающий изучение, систематизацию обобщение и оценку информации о структуре, общих и специфичес -ких качеств субъекта и объекта управления.

АНАЛИЗ ФАКТОРНЫЙ — метод выявления и классификации факторов, определяющих состояние и развитие изучаемого объекта управления. Все действующие факторы классифицируются по со­ответствующим признакам на главные и вспомогательные, качествен­ные и количественные, управляемые и неуправляемые

АТТЕСТАЦИЯ ПЕРСОНАЛА (работников) — оценка результатов деятельности и определение деловых качеств и квалификации ра­ботника с целью выявления его соответствия занимаемой им долж­ности, а также возможности дальнейшего служебного продвижения.

------------------------------369------------\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

БЮРОКРАТИЗМ — 1. Иерархически организованная, оторванная от народа и чуждая ему система управления обществом. 2. Форма­лизм в ведении дел, пренебрежение существом дела ради соблюдения формальностей; канцелярщина, волокита.

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА — один из важней -ших документов в области международной защиты прав человека. Раз — работана по инициативе США и одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Этот день по решению ООН ежегодно отмечается во всем мире как Международный день прав человека. В Декларации провозглашены такие важнейшие общедемократические права и свободы человека, как право на жизнь, свободу и неприкос -новенность, право на свободу мысли, совести и религии, на свободу убеждений, на социальное обеспечение. Отдельная статья (23) по­священа праву на труд. В ней говорится: "Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и бла — гоприятные условия труда и на защиту от безработицы".

ГИПОТЕЗА — предположение, требующее научного доказатель — ства. Для того, чтобы гипотеза превратилась в истину, научную тео­рию, она должна быть подтверждена исследованиями, достоверными фактами, проверена практическим опытом.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО — общество, взятое как бы вне по­литической власти и включающее в себя лишь неполитические от­ношения. Возможность выразить свои многообразные интересы по — мимо государства и института бюрократии — один из главных при -знаков гражданского общества.

ГРАЖДАНСКОЕ СОГЛАСИЕ — относительно устойчивая, стабильная обстановка в обществе, обусловленная наличием гражданского мира, разумным решением социально - экономических, межнациональных и политических проблем, цивилизованным разрешением конфликт­ных ситуаций. Оно основано на единстве взглядов и сходстве ори­ентации. Гражданское согласие — важнейшее условие политичес­кой и социальной стабильности общества, цивилизованных условий его жизнедеятельности.

ДЕЛОВАЯ ИГРА — метод поиска управленческих решений в раз — личных производственных, социально - экономических, социально -психологических, других проблемных ситуациях посредством игры по заданным правилам.

"ДЕРЕВО" ЦЕЛЕЙ В СОЦИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ — способ фор -мирования структуры целей социальной программы, обеспечиваю­щей взаимосвязь множества целей разного содержания (экономи­ческих, социальных, политических, духовных), их согласование для до­стижения главной, единой цели.

ДИАЛЕКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЮ — использо­вание объективно обусловленных, научно разработанных, практичес -ки проверенных и наиболее эффективных в конкретных условиях принципов исследования, например, взаимоотношений общего и осо­бенного, качества и количества, целого и части, принципов комплект­ности, развития.

----------------------------------370-----------------------------------

ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ — процесс реального осуществления де­мократических преобразований во всех сферах общества; становле — ние форм народовластия, гарантирующих защиту прав и свобод, чести и достоинства человека, независимо от его социального положения, пола и возраста, национальной принадлежности и вероисповедания.

ЗАБАСТОВКА — наиболее острая форма трудового конфликта; кол­лективное прекращение работы рабочими и служащими с одновре -менным предъявлением работодателям (предпринимателям или орга — нам местной власти, правительству) экономических и политических требований. Забастовка признается законной, если она начата и про — водится в соответствии с нормами законодательства о забастовка (кол­лективных трудовых конфликтах). В Российской Федерации право на забастовку закреплено в Конституции РФ и осуществляется в рамках регулирующего его законодательства.

ЗАКРЫТАЯ СИСТЕМА — система с непроницаемыми границами. Она не имеет входов и выходов для обмена вещества с окружающей средой. Истощение внутренней энергии закрытой системы неиз­бежно приводит к росту энтропии, выражающей движение системы к дезорганизации, то есть к уничтожению себя как данной целостности.

ЗАПРЕТ НА ПРОФЕССИИ — нарушение прав человека на сво­бодный выбор профессии, лишение граждан права на определенные виды по политическим мотивам. Противоречит Международному пакту ООН о гражданских и политических правах.

ИССЛЕДОВАНИЕ — вид деятельности человека, позволяющий вскрыть суть и содержание явлений, познать и оценить его, опреде — лить тенденции развития, найти возможности использования полу­ченных знаний в практической деятельности человека, в частности, в практике управления.

КИБЕРНЕТИКА — наука об управлении, связи и переработке ин -формации.

КОЛЛЕКТИВНЫЙ ДОГОВОР — правовой акт, регулирующий со — циально-трудовые отношения между работодателем и работниками на предприятии, в учреждении, организации. Заключается, с одной стороны, работниками в лице одного или нескольких профсоюзов, иных уполномоченных работниками представительных органов, с другой стороны, работодателями или уполномоченными ими представите­лями.

КОНЦЕПЦИЯ — комплекс ключевых положений, достаточно полно, целостно и всесторонне раскрывающих сущность, содержание и осо -бенности исследуемого явления, его существования в действитель­ности или практической деятельности человека.

КОМПРОМИСС — кянструктивный вариант разрешения конф -ликта в социальной системе (трудовой организации); компромисс до­стигается в результате открытого обсуждения противоречий, взаим -ных претензий, различных мнений, ориентации усилий на поиск наи -более приемлемого для обеих сторон решения. Компромисс снижает уровень напряженности или помогает найти оптимальное решение.

КОММУНИКАЦИЯ — процесс, посредством которого некоторая идея передается от источника к получателю с целью изменения

■--------------------------------------371 --------■---------------------------

поведения получателя. Такое поведение может включать изменение знаний или социальных установок.

КОНГЛОМЕРАТ — механическое соединение чего-либо разно­родного, беспорядочная смесь; организационное образование, в котором под единым контролем сосредоточены предприятия (учреждения), не связанные технологически между собой отрасли производства.

КОНТРОЛЬ УПРАВЛЕНИЯ — один из необходимых этапов уп­равленческого цикла, назначение которого — выявление отклонений величины фактических параметров управляемой системы от желае — мых (цели, задания, нормы и т.д.).

КУЛЬТУРА УПРАВЛЕНИЯ — системная, обобщенная характерис — тика управленческого труда, отражающая его качественные черты и особенности, степень профессионализма и компетентности работни­ков аппарата управления.

ЛИЧНАЯ ТЕКТОЛОГИЯ РУКОВОДИТЕЛЯ — совокупность теоре­тических знаний, практических навыков и умений по самоорганизации, самоуправлению, самовоспитанию руководителя государственной службы, государственного служащего. Ее основные цели- преобразование лич -ности как основа успеха в жизни и профессиональной деятельности; экономия времени; рациональная организация труда; выявление и мак­симальное использование собственных возможностей; извлечение уро­ков, анализ ошибок, прогноз опасностей риска и вероятных потерь; проектирование внешней среды, преодоление обстоятельств.

ЛОГИКА— 1. Механизм мышления, обеспечивающий эффектив­ность интеллектуальной деятельности человека. 2. Оперирование по -нятиями и суждениями, как инструментами интеллектуальной дея -тельности человека в процессе исследования.

МАТРИЧНАЯ СТРУКТУРА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ — вид орга -низационной структуры системы управления, совмещающий линей -ное и программно — целевое управление. В соответствии с принци -пами линейного управления (по вертикали) строится организация отдельных сфер управленческой деятельности (например, научные исследования, конструкторские разработки, производство, снабжения и т.п.), а реализация программ осуществляется по целевым принци­пам, по горизонтали.

МЕНЕДЖМЕНТ — вид управления, необходимый экономически самостоятельному звену производства в рыночной экономике и пред­ставляющий собой систему гибкого, предприимчивого, экономичес­кого и социального управления, способного своевременно перестаи -ваться, чутко реагировать на конъюнктуру рынка, условия конкурен­тной борьбы и социальные факторы развития.

МЕТОД ГРУППОВОЙ РАБОТЫ — метод социальной инженерии, направленный на создание, "выращивание" сплоченных теоретичес­ких групп (например, управленческих команд), способных самостоя­тельно генерировать новые идеи, решать конкретные проблемы. При­менение метода приводит к приросту продуктивности группы (си-нергический эффект). Это достигается правильным подбором группы, адекватной моделью коммуникации и точным определением задач.

----------------------------------372-----------------------------------

МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ — способ изучения явлений, который выбирается в соответствии с особенностями предмета исследования, возможностью и эффективностью его использования в конкретных условиях.

МЕТОД НАБЛЮДЕНИЯ — один из методов исследования, суть ко -торого состоит в том, что исследователь осуществляет наблюдение, становясь непосредственным участником изучаемого явления

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ — логическая организация ис -следования, предполагающая осознание его цели, распознание про — блем, являющихся предметом исследования, выбор средств и методов исследования, определение рациональной последовательности ис­следовательской деятельности.

МЕТОД СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ — использование в проектировании трудовых коллективов различных методов: норма -тивного, метода аналогии (типизации), разработки проекта на основе опыта деятельности передовых предприятий и организаций, находя -щихся в сходных условиях, когда проектировщик производит эмпи­рическое обобщение практики, создает проект по имеющимся об­разцам. Все чаще в разработке социальных проектов используется метод моделирования и метод автоматизации с использованием ЭВМ — система автоматического проектирования (САПР)

МЕТОД СТРУКТУРАЛИЗАЦИИ — расчленение проблем на со­ставные элементы с последующей оценкой их относительной важно — сти. Такую процедуру называют часто построением "дерева" целей.

МИНИМАЛЬНЫЙ РАЗМЕР ОПЛАТЫ ТРУДА — законодательно установленный уровень оплаты труда, ниже которого работодатель не имеет права устанавливать фактическую заработную плату; соци­альный норматив. Представляет собой низшую границу стоимости неквалифицированной рабочей силы, исчисляемой в виде денежных выплат в расчете на месяц.

МОДЕЛИРОВАНИЕ — метод исследования социальных явлений и процессов, формирования и принятия управленческих решений. Моделирование основывается на замещении реальных объектов их условными образами, аналогами. Посредством этого метода описы­ваются структура объекта (статистическая модель), процесс его фун­кционирования и развития (динамическая модель). В модели вос­производятся свойства, связи, тенденции исследуемых систем и про­цессов, что позволяет оценить их состояние, сделать прогноз, принять обоснованное решение.

МОЗГОВАЯ АТАКА — эвристический метод социальной инже­нерии. Представляет собой средство стимулирования интеллекту­альной творческой активности, при которой участникам работы на первом этапе предлагается высказывать как можно больше вариан­тов управленческого решения, в том числе самых фантастических, а на втором этапе (согласно принципу отложенного обсуждения) из боль­шого числа идей отбираются наиболее удачные и могущие быть ис -пользованными на практике.

------------------------------------373----------------------------------

МОНИТОРИНГ — систематическое отслеживание, изучение со — стояния социальных явлений и процессов, сопоставление результатов постоянных наблюдений для получения обоснованных представле­ний об их действительном положении, тенденциях развития.

МОТИВАЦИЯ ТРУДОВАЯ — побуждение работника к трудовой деятельности путем воздействия на присущие ему мотивы. В каче­стве мотивов выступают цели, ценности, взгляды человека.

НАРОД — в обычном смысле — население государства, страны; в смысле научном — это субъект истории, совокупность тех классов, наций, социальных групп данного общества, которая является его ос — новной производительной и преобразующей силой, главной движу­щей силой общественного развития.

ОБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ — управляемая соци­альная система, элементами которой являются общество, социальные группы, взаимодействующие между собой по поводу реализации об — щих и особых интересов. С точки зрения элементно — структурной — это люди (персонально), организации, территориальные общности, социально-классовые, этнические и другие группы.

ОПЫТ СОЦИАЛЬНЫЙ — совокупность накопленных знаний, на­выков, умений, вынесенных человеком, общностью их жизни, из прак­тической деятельности, процесса социального взаимодействия.

ОРГАНИЗАЦИЯ — систематизированное, сознательное объедине — ние действий людей, преследующее достижение определенных целей. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ — комплекс организационных по­ложений (регламентов, нормативов, инструкций, требований, ответ — ственности), определяющих порядок управления.

ОТКРЫТАЯ СИСТЕМА — система, имеющая проницаемые границы, обладает входами и выходами для обмена веществом и энергией с внешней средой. Обладает свойством отрицательной энтропии; может существовать и развиваться настолько долго, насколько ее выходы спо — собны создавать превышающее количество входов, т.е. насколько по­ложителен баланс обмена энергией с окружающей средой.

ПАРАДИГМА — теория, теоретическая мысль, принятая в качестве образца постановки, обоснования, решения проблемы в рамках того или иного предмета исследования

ПЕРСОНАЛ — штатный состав работников предприятия, органи — зации, учреждения. Различают административно —управленческий, инженерно —технический, обслуживающий и рабочий персонал.

ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ БЮДЖЕТЫ НАСЕЛЕНИЯ — основной ин­струмент оценки, прогнозирования и регулирования величины, струк — туры и динамики уровня жизни. Практикуется два рода бюджетов: нормативные и фактические. Нормативные бюджеты подразделя­ются на рациональные, рассчитанные на удовлетворение рациональ­ных потребностей, и минимальные, обеспечивающие элементарные на данном этапе развития общества условия жизни, поддерживаю — щие работоспособность и здоровье людей. Набор минимального по­требительского бюджета охватывает свыше 200 наименований то­варов и услуг, в том числе 80 наименований продуктов питания.

---------------------------—374------------------------------

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО — определенная форма организации го -сударственной власти, где государство и граждане связаны взаимной ответственностью при безусловном верховенстве демократически при -нятого закона и равенства всех перед законом. При этом демократия понимается не только как права и свободы, но и органично связанные с ними гражданскую ответственность, строгое соблюдение законов и са — моконтроль. В правовом государстве воплощаются принципы всеоб­щего, прямого, равного избирательного права, всем гражданам обеспе — чивается доступ к участию в государственных и общественных делах. Для создания гарантии от узурпации неограниченных полномочий, зло -употреблений властью происходит разделение властей на законода­тельную, исполнительную и судебную. Кроме всего прочего это позво — лит разграничить сферы компетенции и ответственности.

ПРАКТИКА — целесообразная в основе своей материальная дея -тельность людей по освоению и преобразованию объективной дея — тельности. Это главный фактор познания человека и общества.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬ — дееспособный гражданин, начинающий собственное дело, эффективно использующий экономические ресурсы, генерирующий идеи в любой разрешенной законодательством сфере деятельности, самостоятельно финансирующий мероприятия, полу­чающий моральное и материальное удовлетворение от результатов работы и принимающий на себя связанный с нею риск, несущий финансовую и социально — экономическую ответственность за ре­зультаты функционирования

ПРЕДПРИИМЧИВОСТЬ — совокупность деловых и нравственных черт руководителя, характеризующих его способность находить оп -тимальные, нестандартные решения, доводить их до конца

ПРИВАТИЗАЦИЯ — процесс разгосударствления собственности, передача функций государственных органов в частный сектор; пе­редача государственной или муниципальной собственности (земельных участков, промышленных предприятий, средств транспорта и связи, банков, акций, культурных ценностей и т.п.) в частную собственность за плату или безвозмездно.

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ — 1) основополагающие начала, обоб­щенные основные правила, определяющие выбор стратегических целей управления, построение организационных структур, функциониро­вание и развитие управляющей системы, принятие решений в соот­ветствующих условиях и на соответствующих уровнях; 2) важнейшие требования, соблюдение которых обеспечивает эффективность уп — равленческих решений, управленческой деятельности и управления в целом. П.у. подразделяются на общие, частные и организационно — технологические.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЕ — выработка обоснован­ного суждения, предсказание возможных состояний объекта в буду­щем и (или) альтернативных путей и сроков осуществления измене — ний; форма предвидения социального, вид прогнозирования

ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ — 1. Последовательность и комбинация действий, составляющих формирование воздействия в пространстве и времени. 2. функционирование системы управления.

------------------------------------375----------------------------------

ПРОЦЕДУРА — определенным образом организованная после­довательность приемов и способов исследования, направленная на по — лучение некоторого результата.

РЕЗУЛЬТАТ ИССЛЕДОВАНИЯ — в зависимости от целей и вида исследования: комплекс научных положений, объясняющих то или иное явление; конкретные рекомендации по преобразованию и пе — рестройке системы управления.

РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТЬ — понятие статистики, применяемое в социологических исследованиях и выражающее требование такого построения исследователем выборочной совокупности (т.е. объекта непосредственного анализа), при котором эта совокупность наилуч­шим образом представляет генеральную совокупность (т.е. объект в целом) и, следовательно, позволяет обоснованно переносить научные выводы, полученные при анализе выборочной совокупности, на ге — неральную совокупность.

СИНЕРГЕТИКА — наука, изучающая общие закономерности са — моорганизации, саморегулирования, становления устойчивых струк­тур в открытых системах. Синергетика показывает, каким образом происходит процесс самоорганизации — образование упорядочен­ных структур в неупорядоченных, стохастических системах. И об­ратных процессов — перехода динамических систем в стохастичес — кий режим. Термин ввел в оборот немецкий ученый, профессор Ха-ке\*н в книге "Синергетика".

СИСТЕМА — основополагающая категория общей теории систем, системного подхода к управлению. Буквальное значение в переводе с греческого — "целое, составленное из частей". В наиболее широ­ком смысле Система трактуется как правильность расположения ча — стей, определенный порядок, связанное целое.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ — 1. Совокупность отношений управ — ления в социально — экономической системе. 2. Совокупность зве­ньев и связей между ними, участвующих в том или ином виде в про — цессе воздействия.

СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ — совокупность методологических средств и практических приемов (методик, процедур, технологий), используе­мых для подготовки и обоснования решений сложных социально-экономических и организационно — технических проблем. Привле — чение методов С.а. для решения указанных проблем вызвано тем, что в процессе принятия решений приходится делать выбор в условиях неопределенности, которая обусловлена наличием факторов, не под­дающихся строгой количественной оценке. Процедуры и методы С.а. как раз и направлены на поиск и выдвижение альтернативных ва­риантов решений той или иной проблемы, выявление основных фак — торов и масштабов неопределенности по каждому из вариантов (аль­тернативы) и сопоставление (экспертную оценку) альтернативы по наиболее актуальным критериям эффективности.

СОЦИАЛЬНАЯ ДИАГНОСТИКА — вид оперативного анализа со — циального объекта с целью определения его состояния, оценки кон­кретной ситуации, проблемной характеристики. Результатом такого анализа является описание объекта в системе показателей.

----------------------------------376------------------------------------

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА - 1) в широком смысле - это деятель­ность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики, по реализации совокупности законода­тельно закрепленных экономических, правовых и социальных гаран­тии, обеспечивающих каждому члену общества соблюдение важней­ших социальных прав, в том числе на достойный человеку уровень жизни, необходимый для нормального воспроизводства и развития лич -ности. Переход к рыночным отношениям настоятельно требует кар­динального изменения действующего механизма социальной защиты. 2) в узком смысле - это комплекс целенаправленных конкретных мероприятии экономического, правового и организационного харак­тера для поддержания наиболее уязвимых слоев населения, в том числе и прежде всего от негативных проявлений (последствий) процессов переходного периода в проведении реформ и движения крынку

СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА\*-^ обс^жиТающ^х от­раслей и видов деятельности, призванных удовлетворять потребности людей, гарантировать необходимый уровень и качество жизни в соот­ветствии с принципами демократического, правового, социального го -сударства, обеспечивать воспроизводство человеческих ресурсов и про­фессионально подготовленных кадров для всех сфер народного хо­зяйства. Эти функции выполняют жилищное и коммунальноеТозяйство, здравоохранение, физкультура и спорт, розничная торговля, общественное питание, бытовое обслуживание, система образования, учреждения куль­туры, науки и научное обслуживание и т д

СОЦИАЛЬНАЯ РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА - модель экономичес­кого устройства общества, характеризуемая социальной перераспреде­лительной и социально - защитной ролью государства, экономика кото -рого основывается на рыночных принципах и регулируется рыночным механизмом, что обеспечивает высокую эффективность ее функциони­рования и выполнение государством его социальных функций

СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ - обобщ^Гн^авственная оценка общественных отношений, характеризующая как сами эти от­ношения в целом, так и отношение общества к индивиду один из об­щечеловеческих социальных идеалов, принцип, конкретное содержа­ние которого менялось на протяжении истории и отличается в раз­личных социальных системах. В современных условиях осуществление принципа социальной справедливости основывается на равенстве всех граждан перед законом, на создании правовых, политических и соци -ально - экономических гарантий жизнедеятельности человека на обес -печении высокого уровня его социальной защищенности и является одной из основных задач социальной политики госудапгтвя

СОЦИАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА- измерение и исследование сред­ствами статистического анализа массовых социальных явлений и процессов и законов их изменения.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА - сфера воспроизводства человека, семьи, трудовых коллективов и других социальных групп, которая включает условия труда и отдыха людей, их быта и досуга, уровень материаль­ного благосостояния, образования, воспитания и здравоохранения

377

СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ — алгоритм, процедура осуществле -ния действия в различных областях социальной практики: в управ — лении, образовании, исследовательской работе, художественном твор — честве и т.п.

СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО — особый тип государства, ори­ентированный на человека, на его потребности и запросы. Это го­сударство для гражданина, гарант его основных социально — эконо — мических прав: права на труд и отдых, на образование и охрану здоровья, права на социальную защиту. В отличие от монетаристс­кого типа государства социальное государство проводит сильную со — циальную политику в интересах большинства населения, уделяя осо — бое внимание действительно нуждающимся, наименее обеспеченным группам граждан, в том числе за счет перераспределения доходов в пользу этих социальных групп. По Конституции РФ (с.7) "Российс­кая Федерация — социальное государство, политика которого на­правлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека".

СОЦИАЛЬНОЕ ТВОРЧЕСТВО — вид творчества, представляющий собой деятельность человека по преобразованию социальной среды, результатом которой является созидание новых форм общественной жизни, изменение общественных отношений; наиболее глубокое про — явление социальной активности.

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНФЛИКТ — столкновение, противоборство со — циальных субъектов (социальных групп, движений, их представителей), в которых выражаются различия их социального положения, противо — речивость интересов и жизненных устремлений, несовпадение цен­ностей и целей. С.к. становится результатом развития (обострения) противоречий между индивидами (внутригрупповой конфликт), соци — альными группами (межгрупповой конфликт) и, наконец, — индиви — дами и социальными группами. Каждая сфера общественной жизни порождает свои специфические виды С.к. В соответствии с этим раз­личают политические, экономические, трудовые, национально — этни — ческие, религиозные и др. виды конфликтов. Современная конфлик­тология исходит из того, что социальные конфликты могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на развитие коллективов, социальных организаций и институтов, общества в целом.

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ РУКОВОДСТВА — разнообразные виды целенаправленного воздействия руководителя на сознание, чувства, мнения, нормы поведения людей (подчиненных) для достижения экономических, социальных, воспитательных и дру­гих целей. Формами реализации такого воздействия могут быть: убеждение, внушение, личный пример, создание благоприятного мо­рально — психологического климата, социальный контроль с исполь — зованием групповых норм.

СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС — последовательная смена состояний или движения системы и ее подсистем, любого социального объекта; развертывание во времени того или иного социального явления.

СОЦИАЛЬНЫЙ СТАТУС — положение индивида или группы в со­циальной системе по отношению к другим индивидам или группам. Определяется по экономическим, профессиональным и др. признакам.

----------------------------—378--------------------------------

СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ — материальные и юридические средства, обеспечивающие реализацию конституционных социаль­но - экономических и социально - политических прав членов обще -ства. К основным Ст. относятся право на труд, отдых, жилище, обра­зование, медицинскую помощь.

СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ — отношения между социальными субъектами по поводу их равенства и социальной справедливости в распоряжении жизненных благ и условий становления и развития личности, удовлетворения материальных, социальных и духовных по — требностей. Это отношения ответственной взаимозависимости между людьми, всеми социальными субъектами.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ — качественные и количествен­ные характеристики отдельных свойств и состояний социальных объектов (систем, организаций) и процессов, совокупность которых отражает их особенности в статике и динамике. К числу таких по — казателей относятся: уровень жизни и качество жизни, уровень за­нятости и безработицы, прожиточный минимум, показатели смертно­сти и рождаемости, текучесть персонала в организации, уровень кон — фликтности в коллективе и т.д.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ — ожидаемые (планируемые) или неожиданные, стихийно возникающие, непредвиденные результаты преобразований в обществе, каких-либо нововведений в ограничен­ной территориальной социальной системе (регион, город) или соци -альной организации (предприятие, фирма, учреждение), которые ска­зываются на социальных отношениях групп, общностей, индивидов, что сопровождается изменением в положении (материальном, эконо­мическом, политическом, социальном).

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ — социальные задачи, которые признаются обществом на данном этапе его развития в качестве наи -более значимых, настоятельных и неотложных, требующих перво­очередного решения. В числе С.п. в сегодняшней России занятость населения, борьба с безработицей и бедностью, социальная защита наиболее уязвимых категорий граждан.

СОЦИАЛЬНЫЕ РЕЗЕРВЫ — не реализующиеся в данное время, но имеющиеся в наличии социальные возможности индивидов и кол­лективов (способности, квалификация, компетентность, трудовая и уп -равленческая культура и т.д.) для повышения их активности и эф­фективности определенных видов социальной деятельности.

СОЦИОЛОГИЯ — наука об обществе как целостном социальном организме, о многообразных социальных общностях, социальной орга­низации, о взаимодействии личности и обществе, о закономерностях социального поведения людей.

СОЦИОЛОГИЯ ТРУДА — область социологии, изучающая трудо­вую деятельность людей как социальный процесс, социальные ас­пекты трудовых отношений.

СОЦИОТЕХНИЧЕСКАЯ СИСТЕМА — системное образование, включающее технико—технологическую подсистему и систему ро­лей т. е. функций обслуживающего и управленческого персонала. Типичный пример С.с. — производственные предприятия и так на-

-----------------------------379—-------------------------

зываемые большие системы, включающие сложные технические ком — плексы и многочисленный высококвалифицированный персонал.

СОЦИУМ — большая устойчивая социальная общность, характе — ризуемая единством условий жизнедеятельности людей в каких—то существенных отношениях и вследствие этого общностью культуры. Разновидностями С. являются: общество как целостная социальная система, семейно — родственные, социально — классовые, националь­но—этнические, территориально — поселенческие общности. Любой С. — это целостное, относительно автономное образование, взаимо — связанное с другими социальными общностями.

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ — система логически пос -ледовательных методологических и организационно—технических про — цедур, связанных между собой единой целью: получить объективные, достоверные данные об изучаемом явлении или процессе для их пос — ледующего использования в практике социального управления. Разли — чают три основных вида Си. в зависимости от масштабности и слож­ности поставленных задач: разведывательное (оно также называется пилотажным, пилотным или зондажным), описательное и аналитическое.

СРЕДНИЙ КЛАСС — социальная общность, характеризуемая со — вокупностью некоторых общих признаков, прежде всего по уровню доходов и потребления. В экономически развитых странах Запада средний класс составляют представители среднего бизнеса, высоко — оплачиваемые слои творческой интеллигенции, менеджеры крупных и средних компаний, государственные служащие высокого ранга, ра — бочие высшей квалификации, занятые в отраслях с преобладанием инновационных технологий.

СТОХАСТИЧЕСКИЙ — случайный или вероятный процесс, харак­тер изменения которого во времени точно предсказать невозможно.

СТРУКТУРА СИСТЕМЫ — расчленение системы на группы эле — ментов с указанием связей между ними, неизменное на все время рассмотрения и дающее представление о системе в целом.

СУБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ — управляющая сис­тема; организационно оформленные общности людей, наделенные функциями по осуществлению управленческого воздействия.

ТЕСТИРОВАНИЕ — процесс диагностического исследования с помощью тестов.

УПРАВЛЕНИЕ — целенаправленное воздействие руководителя или органов управления, согласующее и объединяющее совместный труд людей.

УПРАВЛЕНИЕ МАРКЕТИНГОМ — комплексная функция управ­ления, включающая анализ, планирование, реализацию и контроль де — ятельности по выявлению и удовлетворению целевых потребностей ради достижения целей предприятия (организации).

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ — деятельность, выполняемая всеми линейными и функциональными руководителями, а также специали — зированными структурными подразделениями организации (предпри — ятия, фирмы, учреждения), которая способствует наиболее эффектив -ному использованию людей (работников) для достижения целей орга — низации и личных целей каждого из них. В основе эффективного У.п.

----------------------------------380------------------------------------

лежит продуманная стратегия использования и развития "человечес — ких ресурсов". В своем широком значении термин У.п. применяется как синоним термина "управление человеческими ресурсами"

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ — разновидность про­фессиональной деятельности по совершенствованию управления, цен­тральным звеном которой является экспертная помощь руководителям в решении проблем управления социальными организациями, системами (предприятиями, учреждениями, городом, отраслью, регионом и т д)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ - 1) развернутый во времени ло­гико-мыслительный, эмоционально—психологический, организаци­онно-правовой и социальный процесс, осуществляемый в пределах компетенции субъекта управления (руководителя или коллегиаль­ного органа), результатом которого является определенным образом зафиксированный проект каких-либо изменений в организации; 2) основной "продукт" общественно полезного труда руководителей и специалистов, реализующих взаимосвязанные функции управления, документ, содержащий постановку целей (задач), способов и сроков их осуществления, а также указание ресурсов.

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ЭТИКА (МОРАЛЬ) — моральные принципы деятельности работников управленческого труда. В отличие от обы­денного морального сознания, стихийно формирующегося в процессе социальной практики руководителей У.э. является теорией морали в области управленческого труда.

ФОРМАЛИЗАЦИЯ — такое описание объекта и происходящих в нем процессов, при котором содержательные характеристики свойств объекта заменяются символическими знаковыми представлениями. Формализация является важным средством научного исследования, резко сокращающим и упрощающим весь процесс анализа

ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ — определенные виды управленчес­кой деятельности, сущность которых заключается в целенаправлен­ном воздействии на объект управления; ф.у. обеспечивают выяв­ление и обоснование совокупности характеристик цели и пути (тра — ектории) развития объекта управления, а также соответствующих способов достижения целей развития управляемого объекта и pea — лизации миссии (генеральной цели, призвания) системы в целом. Если цели и задачи отражают содержание деятельности органов управления, то Ф.у. — формы и методы управленческой деятель­ности. Управление представляет собой процесс, и отдельные фун­кции в этом процессе логически, организационно и во времени, как правило, тесно связаны, переплетены. Тем не менее принято выде — лять относительно самостоятельные по содержанию функции, каж — дая из которых имеет свой предмет.

ЦЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ — идеальный образ желаемого, возможного и необходимого состояния управляемой системы, на достижение ко — торого направлено управление.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ — термин, характеризующий с каче­ственной, содержательной стороны кадровый состав или весь персо­нал предприятия (фирмы, учреждения, организации), рабочую силу или трудовые ресурсы отрасли, территории, региона, страны в целом.

---------------------------------381-------------------------------

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР — обобщенное понятие, которым ох­ватывается совокупность всех возможных проявления деятельности человека, его социальной, творческой активности и всех возможных последствий человеческой деятельности как на уровне личности, так и на уровне трудовых и любых других коллективов, более социальных общностей, включая все человечество (во взаимодействии последнего с природной средой обитания).

ЭВРИСТИКА — в широком смысле — наука о творчестве, твор — ческой деятельности; в узком — теория и практика организации из — бирательного поиска при решении сложных интеллектуальных за­дач. Эвристика также представляет собой метод обучения, способ — ствующий развитию находчивости, активности.

ЭВРИСТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ — наряду с системными и игровыми принадлежат к методам социальной инженерии; являются средством организации процессов продуктивного творческого мышления (эв­ристической деятельности), основанного на использовании интуиции, которая позволяет в процессе аналитической работы находить пра — вильные управленческие решения. К числу эвристических методов относятся методы мозговой атаки, синектика и др.

ЭКСПЕРИМЕНТ — метод познания, при помощи которого в кон — трольных и управляемых условиях исследуется явление действи­тельности.

ЭКСПЕРТНЫЙ МЕТОД (метод экспертных оценок) — метод ре­шения задач, основанный на использовании суждений специалистов (экспертов). Сущность Э.м. в проведении экспертами интуитивно— логического анализа проблемы с количественной оценкой суждений и формальной обработкой результатов. Получаемое в результате об — работки обобщенное мнение экспертов принимается как решение проблемы (или как основание для выбора оптимального варианта из имеющихся альтернатив).

ЭКСПЕРТИЗА — рассмотрение, изучение каких —либо вопросов, проблем, решений, требующих специальных знаний для представле­ния по ним мотивированного, аргументированного заключения, на­учного обоснования.

ЭКСТРАПОЛЯЦИЯ — распространение выводов, полученных в ре­зультате изучения одной части явления, на другую часть этого рода явления.

ЭМЕРДЖЕНТНЫЙ — свойства целостности системы, т.е. такие, которые не присущи соответствующим ее элементам, рассматрива­емым отдельно, вне системы. Это — эффект организации, который является результатом возникновения между элементами синергети — ческих связей.

ЭНТРОПИЯ — мера неопределенности состояния или поведения системы в данных условиях.

ЭФФЕКТ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ — соотношение ее полезного результата и объема затраченных для этого ресурсов (тру­довых, производственно—технических, социальных и др.).

382