

**ПРИОРИТЕТЫ
УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ**

**МОСКВА
2001**

ББК 65.01
П 768

Авторский коллектив:

Афанасьев В.Я., докт. экон. наук, профессор, *Быстрыков И.К.*, докт. экон. наук, профессор, *Видяпин В.И.*, докт. экон. наук, профессор, *Галайда В.А.*, канд. экон. наук, *Егорушков А.П.*, канд. экон. наук, *Забродин П.И.*, канд. экон. наук, *Кострюков В.А.*, докт. экон. наук, *Лайко М.Ю.*, докт. экон. наук, профессор, *Масс А.М.*, канд. экон. наук, *Уколов В.Ф.*, докт. экон. наук, профессор, *Уколов А.В.*, экономист.

П 768 Приоритеты управления региональным развитием. М.: 2001. 256 с.

В данной книге раскрываются методологические аспекты выявления приоритетных направлений совершенствования системы управления региональным развитием. Их использование вызвано потребностями регионов в адекватной реакции системы управления на меняющиеся условия хозяйствования. Приводятся системообразующие факторы, отражающие адаптивный подход к управлению региональным развитием, по всему циклу — от постановки целей до контроля, ответственности и корректировки решений.

ISBN 5-7005-0600-9

© Уколов В.Ф., 2001

■ СОДЕРЖАНИЕ ■

| | | |
|-----------|---|-----|
| 1. | АДАПТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ | 4 |
| 2. | ТЕХНОЛОГИИ РАБОТЫ С УПРАВЛЕНЧЕСКИМИ РЕШЕНИЯМИ | 24 |
| 3. | КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ | 53 |
| 4. | СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ | 80 |
| 5. | ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ | 115 |
| 6. | КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ | 166 |



АДАПТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ

Методологической основой адаптивных форм управления являются концептуальные положения, связанные с пониманием способа движения биосферы и ее отдельных подсистем. Принципиальным аспектом становится сама предметная область управления, которая включает уже весь комплекс процессов взаимодействия элементов экономической, социальной и экологической подсистем в *объектно-предметных целостностях*, а также *средства и методы их моделирования* в свете теоретических обоснований стабильного развития. При этом объектом управления становятся уже сущность и формы экосистемного влияния на развитие не только производительных сил в отраслевом и территориальном аспектах, но и самого образа жизнедеятельности. В этом случае в область интересов управления включаются сложившиеся системы территориального и отраслевого управления развитием производительных сил, а также таксономические природно-географические комплексы, являющиеся носителями экосистемной целостности. Такой подход, конечно же, по-новому высвечивает проблему сбалансированности в управлении системами макро-, мезо-, и микроуровня.

Принципы управления, как известно, должны опираться на опыт теоретических и практических разработок в области экономики природопользования и охраны окружающей среды, а также теорию и методологию системного анализа процессов и структур

в сопредельных областях научных знаний, включая географию, социологию, биологию, экологию, территориальное проектирование.

Так в недрах экономических представлений находится концептуальное видение влияния на процесс управления принципов эколого-ориентированного развития производительных сил, определения общих направлений выхода из кризисных состояний, а также методологических подходов к оценке значимости происходящих изменений окружающей среды. Экологический фактор представляет интерес с точки зрения коррекции функционирования системы при оценке негативных последствий в результате реструктуризации условий функционирования Живого. При этом особое значение приобретает аспект взаимодействия проблем экологии человека в его биологической ипостаси и экологии среды его обитания. Социологическое направление исследований обеспечивает процесс самоосознания социумом экологических последствий различных форм воздействия на окружающую природную среду. Оно же, по сути дела, формирует систему экологических ценностных ориентиров, отображающихся затем в конкретных требованиях, предъявляемых к системе управления. Именно социологический аспект проблемы, как уже отмечалось, в режиме цепной реакции развивает процесс адаптивных форм управления хозяйственной деятельностью.

Географическое направление обоснований адаптивного управления опирается на представления о географическом пространстве как некоторой интегрирующей категории, с которой удобно соотносить практически всю мыслимую совокупность антропогенной деятельности. Так, разделы экономической, физической и социальной географии создают основу объектно-целостного восприятия экосистем различного ранга. Существенным методологическим вкладом географии в рассматриваемую проблему является то, что в ней находит отражение фактор неоднородности пространства, который в значительной степени влияет на характер формирования систем управления и их разнообразие.

Территориально-планировочное направление отличает преимущественно конструктивный подход к обоснованию форм управления жизнедеятельностью населения на определенном пространстве. Это направление характеризуется достаточно

развитыми методическими оценками эффективности взаиморазмещения различных народнохозяйственных объектов.

Арсенал методологических средств и приемов, обогащающих систему управленческих решений, включает: факторный и комплексный анализ, обобщение тенденций развития хозяйственных образований в общем процессе эволюции социо-, эколого-, экономической системы; сравнительный анализ взаимодействия естественно-природных и антропогенных подсистем; использование комплекса статических и энтропийных моделей, а также графоаналитические, логические и математические методы отображения результатов исследования. Следует подчеркнуть, что совершенствование методов теоретического обоснования эколого-ориентированного управления экономикой и производительными силами основывается на анализе динамики эволюции самих экологических проблем.

Экологические проблемы следует рассматривать с двух сторон. С одной стороны, это естественнонаучные методы анализа и оценки опасности деформаций природной среды. И, с другой, – это выявление причин формирования способа освоения пространства, закрепленных в системе ценностных ориентиров и особенностях мыслительной рефлексии на экологические конфликты и катастрофы.

В естественнонаучном плане экологические проблемы следует рассматривать в полииерархической и многоуровневой системе взглядов на природу, подчиненной законам специфической системной организации, включающей различные формы движения материи.

Экосистемная организация взаимоотношений человека и природы рассматривается по своей сложности и значимости выше не только по сравнению с геоорганизацией, но и биоорганизацией. Такой высокий уровень оценки экосистемных форм организации определяется рядом положений, на которых, по сути, базируется вся конструктивная часть развития адаптационного типа управления.

Во-первых, экосистемы обладают самодовлеющей сущностью и ценностью, возводящими их в ранг более высокий, нежели просто “среда обитания” в классическом понимании.

Во-вторых, экосистемы представляют собой самостоятельные целостные объекты, обладающие специфическими, только им присущими закономерностями и чертами развития.

В-третьих, экосистемы онтологически не могут быть редуцированы до уровня какого бы то ни было типа дифференцированной организации – физического, химического, биологического и др.

Для адаптивных методов управления существенным становится понимание общества как преобразующей силы, сформированной в целостный социальный организм. Но при этом он стратифицирован на социальные группы различного уровня сложности со спецификой ценностных ориентаций (ценности – потребности – интересы – установки – мотивации – действия), а также систем управления (механизмы принятия решений) по определенным типам социального времени и пространства, включая особенности структуры времени и жизненной среды. В таком случае и экологическая направленность культурных явлений может рассматриваться нами дифференцировано, в свете теории адаптивных систем.

Итак, рассмотрим более подробно саму предметную область адаптивного управления, но не в объектной парадигме, а в парадигме принципов и критериев, которые в свою очередь рассматриваются сквозь призму закономерностей, обеспечивающих динамическое, устойчивое развитие социо-, эколого-, экономической системы.

Под принципами, в нашем случае, понимаются исходные положения, включая руководящие идеи и правила деятельности, вносящие конструктивность в процесс достижения поставленных целей. Критерии рассматриваются как совокупность признаков, позволяющих произвести соответствующие основной идее исследования оценки по выбору решений, логических моделей и построений, а также классификацию включаемых в оборот элементов системы по их значимости. Закономерности рассматриваются нами как группа необходимых, устойчивых, существенных отношений (взаимосвязей), определяющих развитие и функционирование объективного мира (в нашем случае гармонизированного развития социо-, эколого-, экономической системы), именуемых иногда законами, началами и правилами. Закономерности обре-

тают статус закона, если отвечают качеству существенности, т. е. важности для теории и практики.

Общая схема взаимодействия рассматриваемых в настоящем разделе элементов конструктивного экологического знания, т. е. законов, принципов, критериев, представлена на рис. 1. Как следует из рисунка, классическое экологическое знание, закрепленное в системе открытых наукой законов, динамично фокусируется через призму соответствующих принципов и критериев в элементе “методы экологического конструирования”. Экологическое конструирование охватывает три основных блока про-

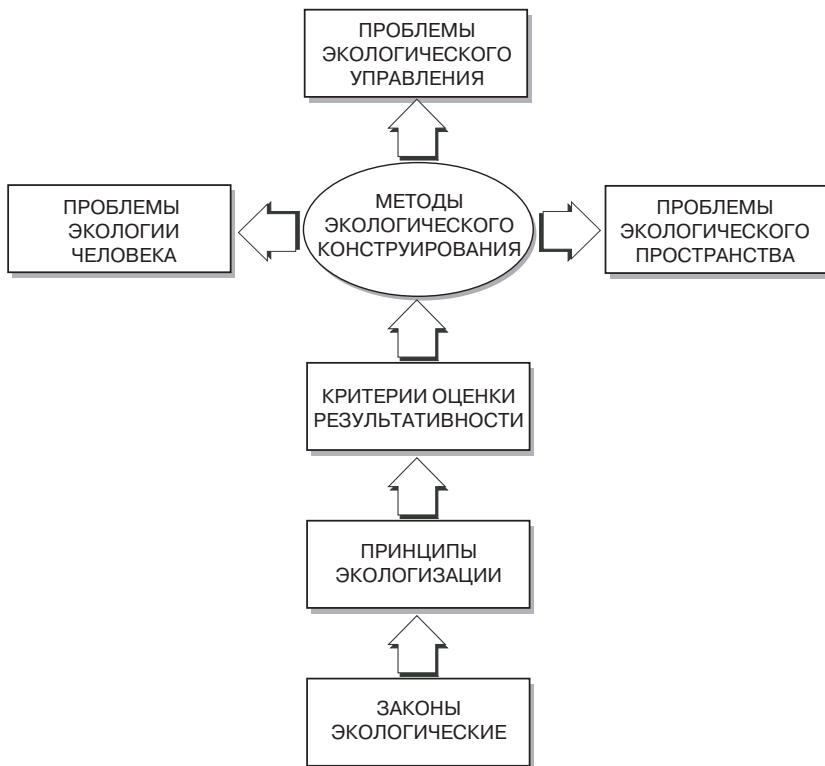


Рис. 1. Схема взаимодействия научного и конструктивного в области решения экологических проблем

блем: экология человека, экология пространства и управление экологическими процессами во взаимодействии с развитием производительных сил.

Законы

Из существующих ныне в специализированных словарях около 250 констатаций различных экологических закономерностей для региональных исследований отобраны примерно 50. Важные для экологического конструирования законы собраны в четыре основные группы.

В первую группу вошли законы общесистемного характера; во вторую — законы, ориентированные на решение проблем экологии человека; в третью — законы, связанные с проблемами экологии пространства и в четвертую — законы, связанные с проблемами экологического управления системой.

I. Общесистемные экологические законы:

1. Закон подобия части и целого.
2. Аксиома эмерджентности.
3. Закон необходимого разнообразия.
4. Закон системного сепаратизма.
5. Закон оптимальности.
6. Закон системопериодический.
7. Правила системно-динамической комплементарности.

II. Законы, обеспечивающие решение проблем экологии человека:

1. Закон единства организм — среда.
2. Закон незаменимости биосферы.
3. Закон относительной независимости адаптации.
4. Закон необратимости взаимодействия человек — биосфера.
5. Закон демографического насыщения.
6. Правило ускорения исторического развития.
7. Правило социально-экологического равновесия.
8. Закон увеличения наукоемкости общественного развития.

III. Законы, обеспечивающие решение проблем экологии пространства

1. Закон последовательности прохождения фаз развития.
2. Закон согласования строения и ритмики (функций) частей (подсистем).
3. Закон “энергетической проводимости”.
4. Теорема сохранения упорядоченности И.Р. Пригожина.
5. Закон минимума диссипации (рассеивания) энергии Л. Онсагера.
6. Правило управляющего значения консументов Д. Джензена.
7. Правило усиления интеграции биологических систем И.И. Шмальгаузена.
8. Правило множественности экосистем.
9. Правило меры преобразования природных систем.
10. Правило территориального экологического равновесия.

IV. Законы, обеспечивающие рациональные формы экологического управления:

1. Закон максимума биогенной энергии (энтропии) В.И. Вернадского – Э.С. Бауэра.
2. Закон равнозначности всех условий жизни.
3. Закон незаменимости фундаментальных факторов В.Р. Вильямса.
4. Закон биогенной миграции атомов В.И. Вернадского.
5. Закон сохранения структуры биосферы Ю. Голдсмита.
6. Закон упорядоченности заполнения пространства и пространственно-временной определенности.
7. Закон формирования экосистем.
8. Закон внутреннего динамического равновесия.
9. Закон ограниченности (исчерпаемости) природных ресурсов.
10. Закон обеднения разнородного живого вещества (биоты) в островных его сгущениях Г.Ф. Хильми.
11. Правило К. Дарлингтона.
12. Правило одного и десяти процентов (эмпирический порог потребления).
13. Правило географического оптимума.
14. Правило соответствия вида и ценоза.
15. Правило экотона или краевого эффекта.

16. Закон самоконтроля и саморегуляции живого Ю. Голдсмита.
17. Правило интегрального ресурса.
18. Правило цепных реакций “жесткого” управления природой.
19. Правило “экологичное – экономично”.
20. Закон соответствия между развитием производительных сил и природно-ресурсным потенциалом общественного прогресса.
21. Закон снижения энергетической эффективности природопользования.
22. Закон снижения природоемкости готовой продукции.
23. Закон увеличения темпов оборота вовлекаемых природных ресурсов.
24. Закон неустранимости отходов или побочных воздействий производства.

Выделенная группа общесистемных законов ориентирует экологические исследования и практику на понимание и учет единой системной основы в развитии социально-экономической (хозяйственной) и природной подсистем. Это единство определяется тем, что как одна, так и другая подсистема относятся к “живому”, взаимодействующему на уровне “субъект–субъектных” отношений, а также с абиотической средой.

Опираясь на работы ряда ученых¹, работающих в области идентификации биологических макрообъектов, представляется возможным говорить о существовании принципиально одинаковых у них системных свойств таких, как упорядоченность, способность к регуляторным реакциям, к целесообразному реагированию на внешние воздействия и т.д. Существенным для обеих подсистем является наличие межэлементных связей. Установлено, что наиболее устойчивые обратные связи возникают между функционально разными элементами, что подчеркивает особую значимость в определении системы разнообразия элементов.

¹ См.: Малиновский А.А. Общие вопросы отображения систем и их значение для биологии // Проблемы методологии системного исследования. М., 1970. С. 146–183; Хайлов К.М. К эволюции теоретического мышления в биологии от моноцентризма к полицентризму // Системные исследования. Ежегодник. М., 1973. С. 239–250; Хайлов К.М. Структура, функции, развитие биологии // Природа биологического познания. М., 1991. С. 178–189.

Основным в рассматриваемых нами подсистемах является не их конкретное строение и не тождественность элементов на различных проективных уровнях, а наличие определенных связей, меняющихся по форме и обуславливающих включение в систему то одних, то других элементов, но при условии сохранения преемственности между ними и типами связей на всем протяжении системы. Наряду с присутствием сходных типологических свойств, социально-экономические и природные подсистемы рассматриваются дифференцированно и немалую роль в этом, на наш взгляд, играет фактор времени или, вернее, опора не на то, что их объединяет, а на то, что разъединяет. При этом еще раз отметим, что система должна строиться на одном временном уровне, исходя однако уже из самого свойства дополнительности процессов с разными временными параметрами.

В группе общесистемных экологических законов представляется возможным выделить две подгруппы. Первая, включающая в себя закон подобия части и целого, аксиому эмерджентности, закон необходимого разнообразия и закон системного сепаратизма, идентифицирует целостность системы. Вторая подгруппа, объемлющая закон оптимальности, закон системопериодический и правила системно-динамической комплементарности, отражает процессы внутреннего развития системы.

Общесистемные законы позволяют формулировать такие понятия, как целостность и сумма, дифференциация, централизация, иерархическое строение, финальность и эквифинальность и т. п., применимые в широком диапазоне исследуемых объектов и устанавливать их логическую гомологию. Кроме того, задаваемый ими уровень агрегации позволяет выявить факторы и условия, определяющие эффективность системных образований, а также глубже понять закономерности различных типов систем, найти наиболее объективные методы их оценки и методы управления ими. Понятие эффективности, как известно, относительно и различно для разных систем. Более того, даже по отношению к одной и той же системе критерий эффективности может меняться в зависимости от поставленных задач.

Разработка обобщенных методов определения эффективности зависит от типа системы и (в нашем случае) должна проводиться

дифференцированно по выделенным проективным уровням. В частности, под эффективностью системы в первом приближении¹ понимается относительность ее существующей функции (например, жизнеспособности) или функции потенциальной (например, пригодности для какого-либо использования). На современном этапе взаимоотношений экономики и экологии эффективной целесообразно считать не просто деятельность, дающую максимальный результат при минимальных затратах, а деятельность, в максимальной степени реализующую цель в полученных результатах. Таким образом, становится очевидным, что основным условием эффективности любого вида деятельности является правильное целеполагание и четкая фиксация целей. Следует еще раз подчеркнуть, что любая система должна рассматриваться с двух позиций: как с точки зрения ее внутренних связей, т.е. связей между ее элементами, так и внешних отношений, имея в виду другие системы и внешнюю среду в целом, иначе к “сверхсистеме”. Отсюда вытекает необходимость *внешней* сводимости целей, т.е. достижения соответствия целей системы целям системы более высокого уровня, в которую анализируемая система входит как подсистема, а также *внутренней*, определяющей возможности формирования полного непротиворечивого, взаимодополняемого набора целей данной системы.

Сведение воедино разнохарактерных факторов до уровня приемлемого осмысления целостности социо-, эколого-, экономической системы может быть осуществлено только в рамках проблемно-ориентированного междисциплинарного подхода на базе формирования адекватного методологического аппарата.

Группа законов, обеспечивающих решение проблем экологии человека, также разбивается на две подгруппы, характеризующие, с одной стороны, формы развития биологической, а, с другой стороны, надбиологической сущности человека. К первой подгруппе относятся: закон единства организм-среда; закон незаменимости биосферы; закон необратимости взаимодействия человек-биосфера; закон демографического насыщения. Во вто-

¹ См.: Малиновский А.А., Смирнова Е.Д., Швидченко Л.Г. Эффективность некоторых типов полужестких систем // Системные исследования. М., 1974. С. 75–86.

рую подгруппу входят соответственно: правило ускорения исторического развития; правило социально-экологического равновесия, а также закон увеличения наукоемкости общественного развития.

Третья группа законов ориентирована на решение проблем экологии пространства. Специфика этой группы законов заключается в том, что она едина как для биосферформирующих, так и для техносферформирующих компонентов. Разница лишь в том, что в первой категории законы носят, условно говоря, констатирующий характер, а во второй – императивный. К этой группе законов относятся: закон последовательности прохождения фаз развития; закон согласования строения и ритмики (функций) частей (подсистем); закон “энергетической проводимости”; теорема сохранения упорядоченности И.Р. Пригожина; закон минимума диссипации (рассеивания) энергии Л. Онсагера; правило управляющего значения консументов Д. Джензена; правило усиления интеграции биологических систем И.И. Шмальгаузена; правило множественности экосистем; правило меры преобразования природных систем; правило территориального экологического равновесия.

Рассмотренная группа законов и правил определяет совокупность естественно-природных ограничений, накладываемых на развитие хозяйственных систем, учет которых ведет к гармонизации взаимоотношений с природой.

Последняя (четвертая) группа законов включает 24 позиции. Структурно законы управляющей подсистемы образуют три укрупненные подгруппы, ориентированные на *общесистемные, естественно-природные* и *производственно-преобразовательные задачи*.

К первой подгруппе относятся: закон максимума биогенной энергии (энтропии) В.И. Вернадского – Э.С. Бауэра, закон равнозначности всех условий жизни; закон незаменимости фундаментальных факторов В.Р. Вильямса; закон биогенной миграции атомов В.И. Вернадского; закон сохранения структуры биосферы Ю. Голдсмита; закон упорядоченности заполнения пространства и пространственно-временной определенности; закон формирования экосистем; закон внутреннего динамического равновесия.

Ко второй — закон ограниченности (исчерпаемости) природных ресурсов; закон обеднения разнородного живого вещества (биоты) в островных его сгущениях Г.Ф. Хильми; правило К. Дарлингтона; правило одного и десяти процентов (эмпирический порог потребления); правило географического оптимума; правило соответствия вида и ценоза; правило экотона или краевого эффекта; закон самоконтроля и саморегулирования живого Ю. Голдсмита.

К третьей подгруппе относятся соответственно: правило интегрального ресурса; правило цепных реакций “жесткого” управления природой; правило “экологичное — экономично”; закон соответствия между развитием производительных сил и природно-ресурсным потенциалом общественного прогресса; закон снижения энергетической эффективности природопользования; закон снижения природоемкости готовой продукции; закон увеличения темпов оборота вовлекаемых природных ресурсов; закон неустранимости отходов или побочных воздействий производства.

Комментируя эту группу законов и правил, можно выделить соответственно подгруппам три основных ориентира, которые олицетворяют декларируемый путь сбалансированного развития.

Первый ориентир связан с насущной проблемой сохранения живого покрова Земли в относительно неизменном состоянии. Второй ориентир естественным образом следует за первым и призывает к поддержанию видового богатства территорий, которое пропорционально разнообразию экологических условий. А закон обеднения разнородного живого вещества в островных его сгущениях явственно подводит нас к необходимости создания структурно связанной экосистемы, в которой за счет экологических коридоров обеспечивается снятие островной замкнутости и приближение к состоянию “материковой” целостности. Третий ориентир призывает к снижению антропогенных возмущений и восстановлению принципа Ле Шателье за счет сокращения общего объема энергопотребления.

По нашему мнению, существенного снижения энергопотребления при сохранении экономического закона расширенного воспроизводства можно достичь при изменении масштаба энергетического и экологического модулей освоения пространства,

которое обеспечивает оптимизацию взаимодействия соответствующих искусственных и природных подсистем.

Тенденции в этом направлении уже четко проявляются при анализе развития экономической и экологической мысли, переноса акцентов на уровень осязаемых человеком и обществом реальностей управления жизненно важными процессами (имеются в виду в первую очередь региональные и локальные территориальные пространства). Следует добавить, что на этих уровнях естественным образом очерчивается необходимость повышения роли развитой институциональной среды на базе активных, динамичных форм государственного регулирования.

Принципы

Группирование системы принципов производится по той же схеме, по которой произведено объединение законов. Нами выделены четыре группы принципов, соответственно: общесистемные, по решению проблем экологии человека и пространства, а также по обеспечению рациональных форм экологического управления.

I. Общесистемные принципы:

1. Первый биохимический принцип В.И. Вернадского.
2. Второй биохимический принцип В.И. Вернадского.
3. Принцип Ле Шателье-Брауна.
4. Принцип иерархической организации или интегративных уровней.
5. Принцип кооперативности.
6. Принцип дополнительности (общий) Н. Бора.
7. Принцип преломления действующего фактора в иерархии систем (и внутри системы).

II. Принципы, ориентирующие на решение проблем экологии человека:

1. Принцип культурного управления развитием.
2. Принцип разумной достаточности и допустимого риска.
3. Принцип инстинктивного отрицания.
4. Принцип обманчивого благополучия.
5. Принцип удаленности события.

III. Принципы, ориентирующие на решение проблем экологии пространства:

1. Принцип территориальной общности физико-географических единиц.
2. Принцип разнообразия условий биотопа.
3. Принцип стабильности.
4. Принцип воздействия факторов.

IV. Принципы, ориентирующие на рациональные формы экологического управления:

1. Принцип неполноты информации.
2. Принцип экологической (рабочей) надежности.
3. Принцип экологического соответствия.
4. Принцип системного времени.
5. Принцип “мягкого” управления.

Следует сразу же подчеркнуть, что система принципов отличается высокой степенью скоррелированности и направлена на достижение кумулятивного эффекта от принимаемых на их основе эколого-ориентированных мер.

В первую группу принципов включены: первый и второй биохимические принципы В.И. Вернадского; принцип Ле Шателье-Брауна; принцип иерархической организации или интегративных уровней; принцип кооперативности; принцип дополнительности (общий) Н. Бора; принцип преломления действующего фактора в иерархии систем (и внутри систем). При ближайшем рассмотрении группы общесистемных принципов становится ясно, что они как бы препарируют единое экологическое явление. Поэтому каждый принцип, взятый в отдельности, при его детальном исследовании содержит в себе свойства остальных.

Для практических целей, на наш взгляд, следует опираться в первую очередь на принцип Ле Шателье-Брауна и принцип преломления действующего фактора в иерархии систем (и внутри системы). Первый принцип служит основным регулятором общеземных процессов, но в то же время действие его глубоко нарушено. Поскольку биосфера имеет лишь одно устойчивое состояние, единственным способом восстановить действие это-

го принципа является сокращение площадей антропогенно-измененных земель.

Второй же из отмеченных принципов имеет существенное значение в связи с тем, что конструктивный аспект эколого-ориентированной деятельности рассматривается, в нашем случае, через многоуровневую, иерархически соподчиненную проективную систему. А принцип преломления действующего фактора в иерархии систем обращает внимание как раз на то, что сам фактор преломляется через всю иерархию ее надсистем и через функциональные особенности самой системы. И, что очень важно, воздействия надсистем не равны по силе и не совпадают по времени с интенсивностью и моментом их возникновения.

В группу принципов, определяющих пути решения проблем экологии человека, нами включены следующие: принцип культурного управления развитием; принцип разумной достаточности; принцип инстинктивного отрицания; принцип обманчивого благополучия. Уже при первом взгляде на эту группу принципов ясно различаются две подгруппы. В первую подгруппу входят два принципа, находящихся в начале перечисленного ряда. В настоящей книге принцип культурного управления развитием рассматривается в более широкой трактовке, чем это принято, а принцип разумной достаточности дополняет его. Вторая же подгруппа принципов представляет особый интерес в сочетании с принципом преломления действующего фактора в иерархии систем. При таком подходе четко вырисовывается необходимость учета и отдельного рассмотрения в практике экологической деятельности неравномерности прохождения информации о состоянии проблемы через субъект восприятия, которым является человек в различных его ипостасях.

В третью группу принципов нами включены: принцип территориальной общности физико-географических единиц; принцип разнообразия биотопа; принцип стабильности и принцип воздействия факторов.

Принцип воздействия факторов должен рассматриваться в совокупности с двумя законами: законом согласования строения и ритмики (функций) частей (подсистем), а также законом обеднения разнородного живого вещества (биоты) в островных его сту-

шениях Г.Ф. Хильми. В таком сочетании поддерживается целевая установка на определение условий функционирования биосфероформирующей компоненты экологической подсистемы. Принцип воздействия факторов ориентирует также на то, чтобы при конструировании экологического пространства ареалы функционирования естественной природы не перекрывались сферой активной народнохозяйственной деятельности.

Четвертая группа принципов включает: принцип неполноты информации; принцип экологической (рабочей) надежности; принцип экологического соответствия; принцип системного времени; принцип “мягкого” управления. Все указанные принципы подобраны под влиянием четырех законов-правил Б. Коммонера под общим девизом “вперед к природе”. Следует отметить, что, во-первых, экологическая деятельность всегда происходит в окружении неполноты информации, но это, однако, не отрицает возможности получения позитивных результатов. Во-вторых, надежной в этом отношении является опора на принцип “мягкого” управления природой, который предусматривает в основном опосредованные, косвенные формы воздействия с использованием естественных механизмов саморегуляции.

Для более полного сближения экологических и экономических процессов и явлений в единой коэволюционной системе следует обязательно учитывать принцип фактора времени. Принцип системного времени предусматривает в первую очередь упорядочение временного фактора в экономических оценках экологических явлений. Дополнительность разных временных уровней ни в коей мере не означает, что между соответствующими экономическими и экологическими явлениями отсутствуют или ослаблены физические связи.

Критерии

Как отмечают известные в системотехнике ученые Г.Х. Гуд и Р.Э. Макол, “правильный выбор критерия эффективности по существу эквивалентен правильной формулировке задачи”¹.

¹ Цит по: *Джеффферс Дж.* Введение в системный анализ: Применение в экологии. М., 1981. С. 13.

Для нас особый интерес приобретает интерпретация категории “критерии” в контексте общих организующе-организуемых элементов системы, задающей направление адаптационных форм развития. Следует особо отметить, что модель-матрица как бы объединяет целевые эколого-ориентированные установки в единую систему в соответствии с принятой трехуровневой системой территориального проектирования.

Отметим здесь три важных момента. *Во-первых*, как уже отмечалось, в части экологии человека выделены два различных носителя специфических свойств, которые, по нашему мнению, должны учитываться в исследованиях параллельно. Это этническая и социальная формы отражения характера взаимоотношений человека с природой (этнос и социум). Причем этнический срез в силу своих внутренних свойств ближе тяготеет к естественной природе, в то время, как социальный – к артеприроде. *Во-вторых*, в части экологии пространства тоже выделяются два типа носителей: естественные (биосферные) и техносферные. Последний тип в интегрированном виде характеризуется различными видами систем расселения. Биосферформирующий аспект определяется в рамках ландшафтно-географического подхода, но в экосистемном понимании. И, *в-третьих*, проблема эколого-экономического управления основывается, в конечном счете, на разноуровневых типах экономики, понимаемой как инструмент упорядочения взаимоотношений человека и природы.

Таким образом, система критериев, оставаясь структурно единой, проходя по уровням экологического проектирования, должна естественным образом преломляться, приобретая специфические черты от самого объекта исследования. Поскольку специфика эта может быть чрезвычайно разнообразна, остановимся лишь на основополагающих принципах формирования системы критериев.

Во-первых, процесс разработки системы критериев отличается в значительной мере субъективностью суждений исследователя. *Во-вторых*, система критериев полностью уточняется только при рассмотрении конкретного объекта исследования. Практика экологического проектирования показывает, что надежные оценки могут быть получены при достаточно высокой степени обобщения системы критериев, которая должна отвечать таким свойст-

вам, как комплексность, аксиологичность, иерархичность, измеряемость, избыточность, динамичность, корректируемость. В качестве основных классификационных признаков, которые учитываются при формировании системы критериев, можно выделить их назначение, номенклатуру и степень обобщения.

Наиболее устойчивыми признаками следует считать те, которые отображают номенклатуру. Если соотнестись с моделью-матрицей, то система критериев должна охватывать как всю совокупность элементов в целом, так и в отдельности, т.е. обеспечивать движение исследования и по горизонтали (условно назовем его “фактор”), и по вертикали (“уровень”).

На основе анализа раскрытых ранее соответствующих законов и принципов к группе общесистемных отнесены следующие критерии:

- ❖ целостности;
- ❖ эмерджентности;
- ❖ разнообразия;
- ❖ иерархичности;
- ❖ кооперативности;
- ❖ динамичности;
- ❖ телеологичности;
- ❖ пространственно-временной.

В группе характерных критериев выделяются две подгруппы, направленные, соответственно, на решение проблем экологии человека и экологии пространства.

В первую подгруппу включены следующие критерии:

- ❖ состояния здоровья населения;
- ❖ демографического насыщения;
- ❖ разумной достаточности и допустимого риска;
- ❖ социально-экологического равновесия;
- ❖ адаптации;
- ❖ адекватности информационного поля.

Во вторую подгруппу отнесены такие критерии, как:

- ❖ допустимости пространственного преобразования природных систем;
- ❖ качества окружающей среды;

- ❖ энтропийный;
- ❖ вещественно-энергетический;
- ❖ устойчивости экосистемы;
- ❖ биоразнообразия.

По своему назначению рассмотренные критерии относятся к *оценивающим*.

Группа *управляющих* критериев обладает особой спецификой, поскольку переносит свои свойства на существующую систему социально-экономического управления.

В группу управляющих включены следующие критерии:

- ❖ экологической адаптивности экономики;
- ❖ направленности на сохранение биосферы;
- ❖ пространственно-временной определенности развития социо-, эколого-экономической системы;
- ❖ поддержания внутреннего динамического равновесия;
- ❖ эффективности самоконтроля и саморегуляции экосистем;
- ❖ соответствия производительных сил природно-ресурсному потенциалу;
- ❖ снижения природоемкости готовой продукции;
- ❖ увеличения темпов оборота вовлекаемых природных ресурсов;
- ❖ культурного управления развитием.

Комментируя приведенные выше критерии, заметим, что по своим дефинициям они тяготеют к представленным выше законам и принципам, а, следовательно, переносят на себя их содержательный смысл.

Системный анализ содержательного аспекта принципов и критериев конструктивной экологии в своей основе ориентирует на методы изучения проблемы в рамках “человекообразных” объектов, когда поиск истины оказывается связанным с определением стратегии и возможных направлений практических преобразований, непосредственно затрагивающих духовные ценности.

Итак, мы рассмотрели здесь, по сути, элементы алгоритма адаптационного управления. Сам же алгоритм адаптации определяется в каждом конкретном случае в зависимости от свойств управляемой системы (в нашем случае региона). С точки зрения системного подхода регион должен рассматриваться как самонастраивающаяся си-

стема. В таком случае адаптация представляет собой функцию сохранения гомеостаза системы в условиях определенных возмущений. В настоящее время принципиально выявление самой области, в которой осуществляются процессы коррекции существующей системы управления регионом. Дело заключается в том, что попытки исправления положения уже на теоретическом уровне, по нашему мнению, содержат неправильные посылки. Вольно или невольно, но происходит противопоставление алгоритма сложившихся форм управления с вносимым алгоритмом адаптации. Чтобы разрешить это противоречие, необходимо упорядочить связи между элементами, определяющими процесс управления (имеется в виду категории “регион”, “алгоритм управления” и “алгоритм адаптации”). Сочетаться они должны определенным образом, указанным на рис. 2.



Рис. 2. Общая методологическая схема адаптивного управления регионом

Как следует из представленной схемы, “алгоритм адаптации”, с одной стороны, мягко “омывает” алгоритм управления и, таким образом, опосредованно влияет на управление регионом. И, с другой стороны, непосредственно взаимодействует с объектом, т. е. осуществляет прямое регулирование процесса развития региона. В настоящее время наиболее значимой остается как раз зона взаимодействия “алгоритма адаптации” и “алгоритма управления”. Собственно под таким ракурсом и следует рассматривать в целом философию и теорию практического совершенствования форм государственного управления территориальным развитием.

Существенное значение для процесса государственного регулирования развития региона имеют управленческие решения.



2

ТЕХНОЛОГИИ РАБОТЫ С УПРАВЛЕНЧЕСКИМИ РЕШЕНИЯМИ

Значимость решений, касающихся тех или иных проблем развития всякой социальной системы, предопределяется тем обстоятельством, что управление, понимаемое как целенаправленное воздействие субъекта на объект, проявляется, прежде всего, в разработке, принятии и реализации управленческих решений. Последние объективно составляют основное содержание деятельности всякого аппарата управления, “поскольку они представляют тот этап процесса, на котором происходит выбор будущего образа действий”¹. Соответственно качество решений образует, по сути, интегральный критерий эффективности деятельности руководителя.

Говоря иными словами, эффективность любой управленческой деятельности зависит от умения принимать обоснованные решения и отсюда управление можно обозначить как систему принятия обязательных решений. Решения принимаются на всех этапах управленческой деятельности и для реализации всех ее функций (начиная с постановки целей и задач, и завершая контролем). От степени обоснованности управленческих решений в значительной степени зависят результаты труда всего коллектива и его процветание. Управленческие решения определяют

¹ Кунц Г., Доннел С.О. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. Т.1. М., 1981. С.144.

результаты деятельности и жизнеспособность организации, свидетельствуют о тенденциях и направлении ее развития, об используемых при этом средствах и методах. В настоящее время, когда идет процесс формирования конкурентной среды, поиски разумных решений и разработка эффективных методов их реализации становятся решающими факторами выживания.

Как известно, каждому действию неизбежно предшествует разработка модели ожидаемых результатов, которые вначале представлены в голове человека идеально. Само решение являет собой объективно необходимое волевое действие, состоящее в выборе некоторой цели и способов ее достижения. Это предполагает мысленное совершение действия, предшествующего его реальному осуществлению и влияющего на выбор исполнителем формы поведения в процессе реализации соответствующих функциональных задач.

В конечном счете управленческое решение выступает важнейшим инструментом выявления и преодоления возникающих в организации противоречий, согласования интересов и координации деятельности работников соответствующей социальной системы – учреждения, предприятия, объединения, отрасли.

Управленческое решение предстает как целенаправленное воздействие, “команда” субъекта управления управляемой системе, команда, которая следует из “самой природы общественного процесса труда”¹ и суть которой в объективной необходимости осуществления “общих дел, вытекающих из природы всякого общества”². Функция решения заключается в преодолении противоречий, возникающих в соответствующей системе посредством согласования между собою деятельности индивидуальных работников во всех работах, при выполнении которых кооперируются между собой многие индивиды. Такое согласование и достигается благодаря реализации одной управляющей воли и функций, относящихся не к частичным работам, а ко всей деятельности.

“Команда” руководителя становится основным инструментом управления, обеспечивающим гармонию в деятельности всякой организации. Потребность в ней возникает всюду, где функциональный процесс имеет вид общественно-комбинированного тру-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т.23. С.343.

² Там же, т. 25. Ч. 1. С. 422.

да, причем она делается столь же необходимым, как и команда генерала на поле сражения. Тем самым управленческое решение, выражающее самую природу процесса управления и ориентированное на обеспечение единства и согласованности индивидов, занятых кооперированным трудом, символизирует волю субъекта управления.

Сказанным и объясняется тот факт, что внимание науки управления сосредоточено на категории решений, называемых управленческими. Основы современной теории управленческих решений как органической части науки управления были заложены в США и некоторых странах Западной Европы в начале 1950-х годов. Это было обусловлено необходимостью активного поиска методов точной формулировки задач управления, решаемых с привлечением математического аппарата. В процессе таких поисков обнаружилась потребность и возможность обособления (в рамках науки управления) в качестве относительно самостоятельной научной дисциплины теории управленческих решений.

К настоящему времени по теории и практике управленческих решений опубликовано много работ, преимущественно зарубежных авторов¹. Заметно возрастает интерес к этой проблематике со стороны отечественных исследователей². Разработки по теории

¹ Воспроизведем названия лишь некоторых переведенных на русский язык работ: *Ансофф И.* Стратегическое управление. М., 1989; *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Менеджмент. М., 1992; *Кемпбелл Р. Макконнел, Стенли Л. Брю.* Экономикс. В 2-х т. М., 1990; *Куниц Г., Доннел С.О.* Управление, т. I и II. М., 1981; *Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления. М., 1986; *Уотермен Р.* Фактор обновления. Как сохраняют конкурентоспособность лучшие компании. М., 1988; *Оптнер С.Л.* Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. М., 1962; *Янг С.* Системное управление организацией. М., 1972; *Клиланд В. и Кинг Д.* Системный анализ и целевое управление. М., 1974; *Крайсберг М.* США: Системный подход в управлении. М., 1974; *Управленческие решения при капитализме.* М., 1978; *Науман Э.* Принять решение - но как? (пер. с англ.). М., 1987; *Управление развитием производства в промышленных фирмах США.* М., 1976; *Эддоус М., Стеэнсфилд Р.* Методы принятия решений. М., 1997 и др.

² См.: *Абчук В.А. и др.* Введение в теорию выработки решений. М., 1972; *Евланов Л.Г.* Основы теории принятия решений. М., 1979; *Цигичко В. Н.* Руководителю о принятии решений. М., 1991. Основные проблемы теории управленческих решений представлены в исследованиях Афанасьева В.Г., Белоусова Р.А., Тихомирова Ю.А., Козловой О.В., Чумаченко Н.Г., Лебедева М.П., Попова Г.Х., Дейнеко О.О., Шадрина И.П. и др.

управленческих решений обогащают арсенал средств научного управления социальными системами.

Однако, строго говоря, у нас еще не создана теория управленческих решений. И неслучайно до недавнего времени, до перехода к нынешним радикальным преобразованиям социальных структур, в этом не было необходимости, а также и возможности. С демократизацией общества и с курсом на формирование подлинно рыночных отношений потребность в исследовании проблем управленческого решения резко возросла.

Неспособность принимать и добиваться реализации сколь угодно аргументированных управленческих решений стала национальной бедой нашей страны. Доказательством тому служат многочисленные, нередко взаимоисключающие решения, вызывающие недоумение своим несоответствием декларируемому курсу и здравому смыслу, частые отступления от уже принятых решений и их корректировка, безответственность за их принятие и реализацию. Наблюдается это, в сущности, во всех социальных системах и на всех уровнях управления, демонстрируя тем самым низкое качество руководства.

Между тем сложившаяся крайне сложная ситуация, возрастающая взаимообусловленность и взаимосвязь процессов управления социальными системами объективно требуют научного подхода к решению возникающих вопросов посредством продуманных управленческих решений. При этом проблеме решений целесообразно рассматривать в двух плоскостях:

- ❖ в контексте их социально-экономического содержания, что обязывает изучать типы и компоненты решений, методы их обоснования и субъекты принятия (при известных обстоятельствах такие решения трансформируются в социально-политические);
- ❖ с позиции возможностей должного обоснования решений посредством привлечения арсенала прикладной математики, а также современной вычислительной техники.

Первое положение не нуждается в пояснениях. Что касается второго, то здесь требуется формализовать категорию выбора “в ситуации риска (условиях неопределенности)”. Однако усилия

на этом поприще не всегда приносят адекватные успехи. В практике работы с решениями целесообразно одновременное использование обоих подходов как взаимодополняющих.

В данном исследовании мы придерживаемся той точки зрения, что управленческое решение есть родовое понятие, ибо оно выражает практически все стороны деятельности субъекта управления по руководству соответствующей социальной системой.

В научной литературе управленческое решение трактуется по-разному. Большинство исследователей рассматривают его как “акт” (“команду”) субъекта управления. И.П. Шадрин, например, определяет его как “социальный акт, в котором содержится постановка целей, задач, а также указания относительно средств их осуществления. Этот акт вытекает из насущных потребностей общественной жизни, предпринимается в целях сохранения, развития и совершенствования всей общественной системы или ее отдельных звеньев в соответствии с присущими им объективными закономерностями и прогрессивными тенденциями”¹.

Аналогичной позиции придерживаются В.Г. Афанасьев, Ю.А. Тихомиров, Г. И. Петров, В. С. Основин, О. В. Козлова, М. Марков, Н.П. Лебедев и др. Ограничимся воспроизведением определения, предложенного Ю.А. Тихомировым: “Управленческое решение есть... социальный акт, подготовленный на основе вариантного анализа и оценки, принятый в установленном порядке, имеющий директивное общеобязательное значение, содержащий постановку целей и обоснование средств их осуществления, организующий практическую деятельность субъектов и объектов управления”².

Некоторые авторы ту же, по сути, мысль выражают несколько иным образом. “Управление производством, – утверждает, например, Д.М. Крук, – заключается в подаче управляющим органом сигналов на соответствующие действия управляемой системе. Эти

¹ Шадрин И.П. Подготовка и принятие управленческого решения – функция научного управления социалистическим обществом // Научное управление обществом. М., 1969. С. 201–202.

² Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М., 1972. С. 33.

сигналы представляют собой команды-решения, принятые на основании информации, поступающей к управляющему органу из внешней среды и из системы”¹.

Другая группа авторов в процессе подготовки решения вычленяет момент выбора альтернативы. Так, Ю.С. Солнышков подчеркивает, что “выбор определенного сочетания целей, действий и способа использования имеющихся результатов (трудовых, материальных, денежных и других) и представляет собой решение”². Сюда примыкает и определение, которое предлагает А.П. Савченко, по мнению которого управленческое решение есть творческий акт (действие, процесс) субъекта управления, в результате которого определяется, какие в фактической или проектируемой производственной обстановке следует принять действия, чтобы решить проблему (получить желанный результат), возникшую в процессе деятельности управляемого объекта³.

Не во всем совпадают позиции отдельных авторов и относительно основных признаков управленческих решений. Например, Ю.А. Тихомиров считает таковыми социальную сущность; директивность и общеобязательность; активную, организующую и созидательную роль; определение цели; установление системы средств осуществления намеченной цели; задачи лиц, ответственных за соответствующие действия и соблюдение сроков исполнения решения; наличие системы правил, определяющих порядок разработки, обсуждения, принятия, вступления решения в силу, внесения изменений и отмену⁴.

Анализ, выполненный по литературным источникам, свидетельствует о распространенности тенденции сведения управленческого решения к одной из функций цикла управления. При этом если В.Г. Афанасьев называет выработку и принятие управленческого решения “изначальной, всеобщей и необходимой функци-

¹ Крук Д. М. Управление общественным производством при социализме. М., 1972. С. 136.

² См.: Солнышков Ю.С. Как обосновать решение. М., 1972. С. 6.

³ См.: Чумаченко Н.Г., Савченко А.П., Корнев В.Г. Принятие решений в управлении производством. Киев, 1978.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М., 1972. С. 26–33.

ей управления”¹, то Ю.А. Тихомиров определяет его как “последующий этап управленческого процесса”².

В литературе представлены и иные, но по сути своей совпадающие с приведенными наборы признаков управленческого решения³.

Что касается зарубежных источников, то в менеджменте принято выделять процедурный аспект подготовки управленческого решения, связанный с концентрацией внимания на разработке альтернативных вариантов решения и выборе из них наиболее приемлемого с позиции заданного критерия эффективности⁴.

В широко известной работе “Системы и руководство” решение трактуется как выбор одного из альтернативных путей”, а, по мнению Д. Форрестера, решение есть “действие, предпринятое в тот или иной момент времени в результате применения установленных правил в определенных условиях, преобладающих в данный момент”⁵.

Некоторые отечественные авторы критикуют подобный подход, отмечая, что в нем не находят отражение социальные составляющие решения. Но такие обвинения нам представляются несостоятельными и к тому же абстрактными. Следует исходить, видимо, из целевой функции решения, а социальный момент присутствует в нем объективно, поскольку ситуации, реализуемые посредством управленческих решений, по природе своей неотделимы от социальных задач⁶.

¹ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1978. С. 85.

² Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. С. 17.

³ Лебедев Н.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., 1974. С. 60–83; Теория управления социалистическим производством. М., 1979. С. 236–238; Управление, социология, право. М., 1974. С. 74–102; Научные основы управления социалистическим производством. Под ред. Д. М. Крука. М., 1978. С. 164. и др.

⁴ См.: Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 357–358; Моррис У. Наука об управлении. Байесовский подход. М., 1971. С. 20; Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. М., 1969. С. 160–161; Джонсон Р., Каст Ф., Роецвейг Д. Системы и руководство. М., 1971. С. 58; Янг С. Системное управление организацией. М., 1972. С. 63 и др.

⁵ Форрестер Д. Основы кибернетики предприятия. Пер. с англ. М., 1971. С. 82.

⁶ В этой связи трудно не согласиться с профессором Массачусетского университета Стенли Янгом, который считает, что средство решения проблем общества заключено не в социально-экономических преобразованиях, а в том, чтобы общество, как организация, “хорошо работало”. — Янг С. Системное управление организацией. Пер. с англ. М., 1972.

Вообще не следует преувеличивать значение дефиниций (при всей их важности). По справедливому замечанию Ф. Энгельса, они “всегда оказываются недостаточными. Единственно реальной дефиницией оказывается развитие самого существа дела, а это уже не есть дефиниция... Но для обыденного употребления краткое указание наиболее общих и в то же время наиболее характерных отличительных признаков в так называемой дефиниции часто бывает полезно и даже необходимо, да оно и не может вредить, если только от дефиниции не требуют, чтобы она давала больше того, что в состоянии выразить”¹.

Сказанное в равной мере касается и определения управленческого решения. Желание во что бы то ни стало высказать свое оригинальное мнение порой уводит авторов далеко от здравого смысла. Мы разделяем позицию И.С. Мангутова в том, что “жаркая полемика вокруг отдельных понятий в науке управления, также как и в других общественных науках, порой ведется не по существу. Некоторые авторы, предлагая свое определение, обязательно критикуют все остальные. Вместе с тем в подавляющем большинстве случаев речь может идти лишь о степени их полноты”².

Действительно, анализ свидетельствует, что многообразие понятия “управленческое решение” в содержательном плане весьма относительное. Разнообразие это является следствием не новых, оригинальных оценок, а результатом применения неоправданно большого числа терминов для характеристики управленческого решения, а также определенной недосказанности в его дефинициях.

Не вдаваясь в обстоятельный анализ различных дефиниций и признаков управленческого решения, хотелось бы подчеркнуть, что в нашем понимании оно является инструментом реализации функций управления, а в более узком смысле – выбором альтернативы, ориентированным на цель. Сказанное не исключает того, что оно и само является функцией управления, но функцией определяющей. Здесь генеральная задача заключается в том, чтобы обеспечивать динамичное развитие управляемой системы, ее постоянный перевод из сложившегося в новое требуемое состояние

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. Т. 20. С. 634–635.

² Мангутов И.С., Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность. Л., 1975. С. 104.

посредством преодоления противоречий между изменяющимися потребностями и возможностями их удовлетворения.

В свете высказанных суждений управленческое решение может быть охарактеризовано как своеобразная программа разрешения противоречий в управляемой системе в условиях большей или меньшей неопределенности ситуации. Осознание закономерного характера неопределенности, неизбежной в обстановке зависимости ситуации от множества переменных величин, остается психологическим феноменом, до конца не усвоенным многими руководителями¹.

Вместе с тем проведенный обзор и анализ дефиниции “управленческое решение” позволяют охарактеризовать его как многоаспектную категорию, в которой находит свое воплощение своеобразный симбиоз субъективных и объективных составляющих процесса управления.

С позиции субъекта решения (руководителя) принятие решения предстает как логический процесс умозаключения, результаты которого в существенной мере обуславливаются мировоззрением и ценностными ориентациями, уровнем компетентности, а также волевыми качествами и в целом психологической структурой личности руководителя.

Объективными составляющими процесса принятия решения следует считать параметры ситуации, наличие ресурсов и иных ограничений, в том числе со стороны внешней среды.

Целесообразно особо вычлнить объем полномочий руководителя по принятию решений (важно соответствие этого объема мере ответственности руководителя). Недопустимо, когда полномочия превышают ответственность. Ничем не лучше и противоположная ситуация, когда руководителю приходится нести ответственность за решения, принимаемые другими лицами.

¹ Мы разделяем, таким образом, позицию авторов, полагающих, что “весь управленческий цикл как бы подчиняется общему замыслу решения, в котором с наибольшей силой выражается управленческое воздействие... К нему как бы тяготеют для своего завершающего выражения другие функции...” (Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. С. 18) и что каждая из “функций процесса управления обязательно проходит через такие этапы, как анализ информации, выработка и принятие управленческого решения, организация выполнения этого решения...” (Мангутов И.С., Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность. С. 113).

Традиционно принято отмечать, и вполне резонно, что несоответствие полномочий и ответственности, также как и нечеткое, аморфное формулирование обязанностей ограничивает возможности руководителя в реализации своего творческого потенциала, в разумном маневрировании имеющимися ресурсами. Однако не меньшая опасность заключается (это подтверждается исследованиями) в стремлении того или иного руководителя уклониться от назревшего решения, попытаться возложить ответственность за его принятие на кого-то другого.

Разумеется, при всех обстоятельствах полномочия образуют неперемнную предпосылку принятия решений. Однако предпочтительнее, чтобы при принятии решений руководитель опирался не столько на властные прерогативы, сколько на свой авторитет. В последнем случае существенно возрастают перспективы как лучшего обоснования управленческих решений, так и эффективной их реализации. Авторитетный руководитель располагает большими возможностями влияния на поведение управляемого объекта, чем руководитель, полагающийся на атрибуты формальной власти.

Управленческие решения отличаются чрезвычайным разнообразием. Это обстоятельство вызывает потребность в их систематизации и классификации. Однако в научной литературе рассматриваемая проблема не пользуется должным вниманием. Причина здесь в недооценке значимости типологии, в ее трактовке как абстракции, сугубо формального понятия, лишенного сколько-нибудь значимого прагматизма.

Однако типология представляет интерес не только в методологическом плане, но и для непосредственного процесса подготовки, принятия и реализации управленческих решений. Аргументированная классификация создает предпосылки упорядочения чрезвычайного многообразия принимаемых решений, установления приемлемого их соотношения и приоритетов, что существенно облегчает выявление наиболее рациональных методов их принятия, выбора источников, объема и структуры требуемой информации, а также поиск путей их реализации и контроля.

Типология управленческих решений может осуществляться по различным признакам, часто именуемым «критериями классифи-

кации решений”. Выбираемые признаки должны удовлетворять интересам и специфике управленческой деятельности соответствующих социальных систем.

В качестве таких критериев классификации Ю.А. Тихомиров предлагает следующие: 1) субъектно-объективные отношения; 2) содержание решений; 3) форма решений; 4) время действия решений¹. В.Г. Афанасьев классифицирует управленческие решения в зависимости от того, для какого объекта (или группы объектов) они предназначены; от длительности времени, в пределах которого эти решения действуют; по их значению, месту и роли в функционировании и развитии общества; по объему и направленности содержащихся в решениях указаний и рекомендаций; по степени обязательности выполнения решений ответственными людьми².

Можно назвать и другие распространенные признаки типологии: в зависимости от степени формализации проблем (программируемые и непрограммируемые); по признаку новизны (стереотипные (стандартные) и творческие), по степени информационного обеспечения (определенные, неопределенные и рисковые) и др.

Все виды классификаций функционально оправданы, ибо преследуют конкретные прагматические цели. Не останавливаясь на поиске различий между суждениями отдельных авторов, попытаемся представить в обобщенном виде типологию управленческих решений по наиболее характерным признакам (критериям):

- ❖ *содержания* — планово-организационные, координационные, контрольные;
- ❖ *сферы* — экономические, социальные, политические, технические, технологические;
- ❖ *субъекта принятия* — единоличные, коллегиальные и коллективные;
- ❖ *времени действия* — долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные;

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. С.36–51.

² См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 209–210.

- ❖ *масштаба реализуемых проблем* – стратегические, тактические и оперативные;
- ❖ *метода разработки* – научно обоснованные и интуитивно-эмпирические;
- ❖ *инициатора принятия* – вышестоящих организаций, по собственной инициативе, по предложению подразделений, по предложению трудовых коллективов;
- ❖ *уровня оригинальности* – стереотипные (повторяющиеся) и творческие;
- ❖ *уровня принятия* – высший, средний, низший.

Порой используются и иные классификационные признаки, например, признак, позволяющий различать функциональные и операционные решения. Если функциональные решения отражают существо задач, скажем, по государственному регулированию экономических процессов, то операционные решения характеризуют процедурный аспект формирования решения (классификация их по сходствам и различиям тех процедур информационных преобразований, которые приводят к получению результата решения). Кстати говоря, приведенная классификация решений тесно связана с известной двойственностью самого понятия решения как результата преобразования информации (функциональный аспект) и как процесса преобразования информации для получения этого результата (операционный аспект).

Изучение решений названного класса позволило разработать функциональную и операционную классификационную схему, описать их основные и производные признаки, а также соответствующие этим признакам классы планово-экономических решений. Определяющими признаками функциональной схемы классификации являются: уровень, масштаб решений (народнохозяйственные, территориально-отраслевые, уровень предприятий); длительность периода регулирования (долгосрочные, среднесрочные, текущие, оперативные); целевое назначение решений (прогнозные, упорядочивающие, балансовые). Аналогичные схемы желательно разрабатывать и по иным классификационным группам, что делает их максимально приближенными к практическим нуждам.

Весьма интересен вопрос о соотношении решений различного типа в деятельности руководителя. Так, в недавнем прошлом в работе хозяйственного руководителя доминировали стандартные, повторяющиеся управленческие решения. В них подчас менялись лишь отдельные параметры, как правило, количественные. Решение таких вопросов в принципе можно было формализовать и переложить на компьютер, который по заданному алгоритму всегда мог найти приемлемый вариант. Однако переход к конкурентной рыночной экономике вызывал необходимость творческого подхода к процессам, протекающим в управляемой системе, постоянного поиска новых путей и средств разрешения возникающих противоречий. Иными словами, все чаще приходится выработать нестандартные и притом рискованные решения с привлечением все расширяющегося арсенала технических средств и приемов.

В сущности, все решения хозяйственного руководства приобретают рискованный характер. Повседневно приходится сталкиваться с необходимостью принятия управленческих решений при большем или меньшем отсутствии необходимой информации. Принятию решения в условиях неопределенности предшествует тщательный анализ большого числа его вариантов с тем, чтобы уменьшить возможные потери и иные нежелательные последствия. Американские специалисты по теории управления Р. Сайерт и Д. Марч справедливо отмечают, что неопределенность рынка, поведения поставщиков, акционеров и конкурентов, невозможность предсказать будущие действия правительственных организаций характеризуют те условия, в которых действует фирма. В настоящее время известны различные способы анализа альтернативных решений, разрабатываемых в условиях неопределенности.

Специфика решений в государственных организациях

При всей общности технологии работы с управленческими решениями особенности функционирования различных сфер деятельности обуславливают необходимость использования этой технологии в некотором модифицированном виде. Определенная специфика присуща и для системы государственных организаций. В этой связи обратим внимание на то обстоятельство, что их *ре-*

шения по природе своей являются обязывающими, ибо носят принудительный характер. Объясняется это тем, что решение государственной организации опирается на правовые акты, что дает возможность легитимным образом прибегать к инструментам воздействия на исполнителей. Организации иного типа располагают гораздо меньшими возможностями подобного рода. Но поскольку привилегированное (в рассматриваемом контексте) положение государственных организаций может провоцировать злоупотребления, их полномочия касательно принятия управленческих решений закрепляются правовыми нормами (своего рода ограничителями).

Кроме того, *управленческие решения государственных органов связаны с использованием бюджетных средств* (средств налогоплательщиков) и, соответственно, невосполнимыми социальными издержками. Поэтому всякое недостаточно аргументированное решение сопряжено с неоправданными затратами, что отрицательно сказывается на удовлетворении гарантированных законом потребностей больших категорий населения и чревато социальными катаклизмами. Отечественная практика перенасыщена фактами, подтверждающими справедливость сказанного. Особо следует отметить очевидные негативные социальные последствия порочных решений, простирающиеся по длинной цепочке зависимостей весьма далеко.

Для решений в государственных организациях характерна также частая невозможность четкого и бесспорного определения целей, скажем, в форме прибыли или ином количественном измерении, как это делается в коммерческих организациях. Поэтому и процесс принятия решений страдает известной неопределенностью. Причина этого не только в специфике собственно государственной службы, но и в необходимости учета политических соображений, поскольку при принятии решений возникает потребность в удовлетворении противоречивых или несовпадающих интересов различных участников процесса.

Отметим также специфику государственной организации, выражающуюся в высокой значимости иерархических отношений. Отношения эти отличаются большой детерминированностью правовыми нормами и безусловной обязательностью исполнения

директивных предписаний. Подобная целенаправленность деятельности обуславливает немалые ограничения в сфере работы с управленческими решениями. В числе этих ограничений назовем уменьшение потенциального числа разрабатываемых вариантов. Но в то же время гарантируется информационное обеспечение решений и обозначается мера ответственности за их исполнение с соблюдением сопряженных с этим стандартов.

Имеющиеся ограничения в определенной мере сужают свободу действий служащих, но никоим образом не уничтожают ее. В любой государственной иерархии служащие вовсе не являются марионетками, они сохраняют значительную свободу при принятии и исполнении решений, собственную этику поведения и ценностные ориентации. Почти для каждого служащего любого уровня организационной иерархии всегда остается некоторое свободное пространство для собственного выбора, хотя базовые ценности, учитываемые при принятии решений, должны быть отнесены на счет формального иерархического механизма контроля.

Разумное сочетание формальных и неформальных составляющих системы работы с управленческими решениями создает необходимые предпосылки их обоснования. Однако в действительности следуемое отсюда эффективное функционирование организации есть скорее допущение, чем реальность. Дело в том, что тенденции движения организации неизбежно модифицируются под воздействием множества факторов. Возникающие при этом дисфункциональные последствия иерархичности находятся в растущей пропорциональной зависимости от ступеней организационной иерархии. Означенная модификация обуславливается, помимо уровня иерархии, еще и тем обстоятельством, что любая деятельность в организации преломляется через призму человеческого поведения, проявляющегося в неформальных связях, для которых характерны своя система отношений иерархии и своя система информации.

Иерархичность структуры организации дает основания для различения двух типов решений — реальных и формальных. В организационной иерархии всякое решение должно приниматься в том подразделении, где аккумулируются наибольшие массивы необходимой для этого информации (имея в виду при этом, что доступ-

ность информации может быть обеспечена административными мерами). Но информация по своей природе должна удовлетворять целям подготовки решения и вместе с тем способствовать тому, чтобы оно коррелировалось с прочими сопряженными решениями, а не противоречило им. Возможность подобной конфронтации решений на нижних уровнях иерархии может остаться незамеченной.

Поэтому представляется целесообразным, чтобы проекты решений анализировались и утверждались на вышестоящих уровнях организационной иерархии. Проект решения, разработанный специалистами соответствующего подразделения на основе имеющейся у них информации, продвигаясь вверх по иерархии корректируется по мере обогащения его информационной базы и заедования новых знаний (он становится более рациональным). Однако верхние уровни иерархии, как правило, не в состоянии детально изучать и оценивать все многочисленные поступающие к ним проекты решений.

В силу многих причин “реальные решения”, разрабатываемые на низших ступенях организационной иерархии, трансформируются на высших ее уровнях в “формальные” (в том смысле, что они утверждаются без сколько-нибудь серьезного анализа их сути). Различия между “реальными” и “формальными” решениями тем заметнее и значительнее, чем больше уровней в иерархии и чем больше удаленность друг от друга массивов информации, сосредоточенных на соответствующих уровнях.

Следует помнить также, что правовая норма, будучи обязательным элементом управленческого решения, сокращает число возможных альтернатив. Однако если правовая норма задает рамки решения, то это вовсе не исключает практической возможности разработки нескольких вариантов решения одной и той же проблемы. Более того, правовая норма обычно подсказывает порядок разработки решения и способы его реализации. Надо также отметить, что есть много субъективного в процессе принятия решений в рамках правовых норм.

Отсюда возникает естественная потребность в определении факторов, которые следует учитывать (помимо правовых норм) в процессе работы с управленческими решениями. К ним относятся:

- ❖ личностные качества лиц, участвующих в этой работе;
- ❖ их социальное положение и политические взгляды;
- ❖ организационные факторы (структурное строение организации, число уровней иерархии управления);
- ❖ факторы опосредованного влияния (квалификация персонала управления, состояние делегирования полномочий, мера вовлечения сотрудников в процесс разработки и принятия решений).

В системе государственных организаций реально существующий потенциал разработки альтернативных решений суживается, а то и вовсе сводится на нет многими обстоятельствами, характерными для бюрократизированной государственной службы. В их числе наибольшего внимания заслуживают, на наш взгляд, следующие:

- ❖ действие известного феномена, суть которого в неуместном засекречивании административной деятельности, ничего общего не имеющем с реальными нуждами организации;
- ❖ длительное пребывание чиновников на своих должностях, наличие корпоративных связей и интересов, которые оказывают непомерно большое воздействие на процессы работы с решениями;
- ❖ склонность с позиции собственных, корпоративных интересов интерпретировать получаемые сверху и подлежащие исполнению решения, используя при этом противоречия, зачастую встречающиеся в нормативных актах.

Все перечисленное требует избавления государственной организации от факторов, ограничивающих более полное использование творческого потенциала персонала управления.

Анализ модели процесса принятия и реализации решений

Наличие множества общих черт, присущих всякому управленческому решению независимо от его типа, предопределяет единство принципиальной технологии его подготовки, принятия и реализации.

Существуют несколько различающихся между собой воззрений относительно содержания и логической последовательности отдельных этапов работы с управленческими решениями.

Различные авторы в работе с ними выделяют следующие этапы:

- ❖ обзор (анализ) обстановки, который состоит в получении и восприятии информации; подготовка решений; принятие решений; доведение заданий до исполнителей; контроль исполнения принятых решений;
- ❖ сбор информации об объекте, обработка информации; выработка решений; доведение программы до исполнителей; контроль за выполнением этой программы;
- ❖ информационный цикл; цикл выработки и принятия решений; организационный цикл, или цикл реализации решения;
- ❖ выработка и принятие управленческого решения; организация; регулирование; учет и контроль;
- ❖ планирование; организация; координирование; стимулирование и контроль;
- ❖ подготовка и принятие управленческого решения; организация; учет и контроль; регулирование и корректирование;
- ❖ выбор и определение целей общественного развития, выработка системы мероприятий по достижению установленных целей, организация учета выполнения управленческих решений; контроль выполнения решений и в связи с этим корректировка заданий при изменении условий.

Перечень этот нетрудно продолжить, но это не даст нам ничего нового и тем более оригинального. И дело здесь не в конкретных авторах, сам предмет исследования не предоставляет другой возможности. Легко заметить, что различия в подходах к характеристике содержания процесса подготовки, принятия и реализации решения обусловлены прежде всего неодинаковой трактовкой категории “функции управления”. Если решение оценивается как способ реализации функций, а управленческий цикл как “движение решения”, то, естественно, что позиция относительно функций предопределяет суть позиции по схеме работы с управленческим решением. Сам по себе объективный характер функций исключает сколько-нибудь существенные расхождения меж-

ду отдельными авторами в толковании этапов подготовки, принятия и реализации решений.

Проведенный нами анализ проблем управления позволяет рекомендовать развернутую модель-схему работы с управленческими решениями (рис. 3). В ней принятие решений представлено как процесс, который начинается с возникновения проблемной ситуации и заканчивается выбором решения (действиями по устранению проблемной ситуации). Все этапы работы объединены, согласно ее внутренней логике, в три группы (подготовка, принятие и реализация решений).

Принципиальное содержание рекомендуемой модели раскрывается с позиций потребностей социальных систем в переходный период. При этом автор исходит из той посылки, что исключительное значение функции принятия решений определяет необходимость ее рассмотрения во взаимосвязи социально-политического, психологического и организационно-технологического аспектов. Системный подход гарантирует полноту изучения этой функции и способствует более глубокому пониманию закономерностей процесса работы с управленческими решениями.

Итак, работа со всяким решением начинается с анализа проблемной ситуации, среды, в которой она существует, выражающей определенное несоответствие между желаемым и фактическим состоянием.

Прежде чем приступить к анализу необходимо четко сформулировать ситуацию и воздействующие на нее факторы, после чего выясняется реальность проблемы и устанавливаются причины ее возникновения, взаимосвязи с сопряженными проблемными ситуациями. Говоря конкретнее, суть анализа интересующей ситуации может быть сведена к следующим моментам:

- ❖ описание проблемы должно быть дано в ее полном социальном контексте, безотносительно к конъюнктурным соображениям, неоправданно ограничивающим свободу выбора вариантов;
- ❖ характеристика среды существования проблемы должна содержать сведения о ее месте, времени и природе;
- ❖ необходимо выявить категорию ситуации, ее принадлежность к тому или иному блоку проблем (экономических, социаль-



Рис. 3. Рекомендуемая схема процесса подготовки, принятия и реализации управленческого решения

ных, политических, организационных, технологических и др.), а также тип решения (оригинальное, детерминированное, стохастическое и др.);

- ❖ следует провести анализ причин (при каких условиях и почему) и возможных тенденций развития проблемы;
- ❖ требуется установить взаимосвязи анализируемой проблемы с другими, которые отражаются на ней и на которые влияет она сама;
- ❖ необходимо выявить заинтересованных участников проблемной ситуации, а также тех ограничений, которые они могут накладывать на проектирование и осуществление окончательного решения;
- ❖ важно определить актуальность, новизну и срочность проблемы — не встречалась ли аналогичная проблема ранее и насколько быстро следует найти ее решение;
- ❖ выявляется степень полноты и достоверности информации, на основе которой производится оценка проблемной ситуации.

Тем самым разработка решения предстает как творческий процесс, требующий анализа и синтеза всех предшествующих элементов задачи принятия решений. Для осуществления этого процесса необходимо руководствоваться методическими положениями, способствующими выбору рациональных решений.

По нашему убеждению, проблема должна ставиться различными способами и в различных плоскостях, а в случае необходимости и переоцениваться с тем, чтобы выяснить, относится ли она к компетенции данного органа управления. Если она достойна внимания руководителя, то анализ следует завершить краткой, но емкой формулировкой проблемной ситуации.

При анализе проблемы используется обширный набор как формализованных, так и эвристических методов, которые в совокупности и обеспечивают требуемое проникновение в суть проблемной ситуации.

В качестве источников информации используются распорядительная (постановления, приказы, распоряжения и др.), отчетная и статистическая документация, результаты наблюдений, научные исследования и проведение экспериментов, мнения экспертов.

Однако зачастую традиционные источники информации оказываются недостаточными для выявления истинности или ложности формулировки проблемы и ее принадлежности к определенному типу (для установления причин ее возникновения и развития).

Причины, породившие проблемную ситуацию, могут оказаться чрезвычайно разнообразными. Для их изучения рекомендуем, в частности, схему, приведенную на рис. 4.

Нет надобности доказывать, что выявление причин возникновения проблемной ситуации способствует лучшему пониманию тенденций функционирования объекта управления, в особенности, когда эта ситуация изучается во взаимосвязи с сопряженными проблемами. Кстати говоря, руководители нередко сетуют на то, будто проблемы возникают неожиданным образом. Но, как правило, “внезапность” является следствием того, что руководитель искусственно сужает область, действительно охватываемую заданной проблемной ситуацией, игнорирует внутренне взаимосвязанные проблемы.

Руководитель избавит себя от неприятных неожиданностей, если организует систематический сбор информации о состоянии системы, внешней среды и будет проводить анализ степени достижения целей. В этом и заключается наилучший способ устранения неожиданностей в возникновении проблем и, следовательно, увеличения времени для подготовки решений. В результате деятельность руководителя приобретает истинно планомерный характер, уменьшается количество недостаточно проработанных решений.

Установление самого факта существования проблемы и ее подлинной природы возможно, на наш взгляд, только при анализе ситуации по заданным критериям эффективности. На практике отсутствие обоснованных критериев нередко исключает перспективу должного описания проблемной ситуации.

Необходимым составляющим процедуры анализа проблемной ситуации является, как уже отмечалось, установление возможных взаимосвязей рассматриваемой проблемы с другими известными проблемами. Определение таких взаимосвязей позволяет более четко и глубоко выявить причинно-следственную



Рис.4. Причины, определяющие потребности в управленческих решениях

зависимость возникновения анализируемой проблемы и выработать комплексное решение. При этом необходима классификация проблем на главные и второстепенные, общие и частные, срочные и несрочные.

Предметом особого внимания при анализе проблемной ситуации должны стать всевозможные ограничения (по материальным ресурсам, кадрам, социальным аспектам и пр.). Ограничивающими являются факторы, препятствующие достижению желаемой цели. Если такие факторы уже обнаружены, то можно легче и быстрее преодолеть эти ограничения.

Принцип ограничивающего фактора следует сформулировать следующим образом: “когда делается выбор из нескольких альтернатив, то, чем лучше индивид в состоянии осознать и преодолеть факторы, являющиеся ограничивающими или решающими на пути к желаемой цели, тем более точно и успешно он выберет наиболее благоприятную альтернативу”¹.

В сущности анализ, необходимый для принятия решения, представляет собой поиск стратегических факторов.

Как известно, любая система или конгломерат условий включает составляющие их элементы. Рассматривая эту систему с позиции возможного достижения какой-то цели, обнаружим факторы, которые разделяются на две группы: *ограничивающие*, при отсутствии или изменении которых желаемая цель будет достигнута (если другие останутся неизменными), и *дополняющие*, к числу которых и относятся эти другие.

Поиск ограничивающих факторов может оказаться делом сложным, поскольку они часто бывают скрытыми. К примеру, если какая-либо фирма намерена осуществить программу участия сотрудников в прибылях, то ограничивающими факторами могут стать размеры налоговой скидки и отношение сотрудников к этой программе. При рассмотрении вопроса о расширении производства руководство фирмы может обнаружить, что ограничивающим фактором является недостаток капитала, или позиция правительственных органов, наблюдающих за соблюдением антitrustовского законодательства.

¹ Кунц Г., Доннел С. О. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. Т.1. М., 1981. С.255.

Поиск ограничивающих факторов и их обнаружение – не единовременная, а постоянно осуществляемая акция. Если для конкретной программы в определенное время какой-то фактор приобретает важнейшее значение при принятии решения, то позднее даже для аналогичного решения данный фактор может оказаться уже не столь важным. Скажем, какая-либо фирма может принять решение о приобретении нового оборудования в тот момент, когда ограничивающим фактором была нехватка капитала, а затем таким фактором стали поставки, еще позже – подготовка операторов.

Наличие ограничений сужает возможности в принятии решений. Вот почему перед тем как переходить к следующему этапу процесса, руководителю следует беспристрастно установить суть ограничений и только потом начать разработку альтернатив. В противном случае может оказаться выбранным нереалистичное направление действий, что, естественно, усугубит существующую проблемную ситуацию.

Диапазон варьирования ограничений зависит от характера ситуации и личности руководителя. В общем ограничения могут быть чрезвычайно разнообразны: неадекватность средств; недостаточное число работников требуемой квалификации; невозможность закупить ресурсы по приемлемым ценам; отсутствие информации о емкости рынка сбыта; потребность в технологии, еще не разработанной или недоступно дорогой; исключительно острая конкуренция; законы; этические соображения. Обычно для крупной организации существует меньше ограничений, чем для мелкой.

Наряду с идентификацией ограничений, руководителю необходимо определить критерии принятия решений, являющиеся стандартами, по которым предстоит оценивать альтернативные варианты. Стандарты эти по природе своей столь значимы, что могут быть охарактеризованы как рекомендации по оценке решений.

Анализ проблемной ситуации с учетом ограничений облегчает определение возможной и целесообразной области решений (экономические, социальные, организационные и пр.) и степени разрешимости проблемы. В принципе альтернативные решения могут распространяться на несколько областей. При всех обстоятельствах четкое определение области поиска возможных реше-

ний позволяет рационализировать затраты времени и ресурсов на их реализацию. Одновременно выясняется и степень разрешимости проблемы, что устраняет опасность заниматься явно неразрешимыми ситуациями, приводит к уменьшению вероятности ошибочных действий в процессе принятия решений.

После выполнения всех этих процедур (определение области и типа решений) становится возможным приступить к непосредственному поиску различных путей решения проблемы. Способность находить набор альтернатив подчас не менее важна, чем умение выбрать из них наилучший.

Сущность любого решения состоит в выборе из некоторого числа вариантов наиболее приемлемого. Руководитель выбирает по меньшей мере между двумя альтернативами, причем отказ от принятия решения также следует воспринимать как альтернативу. Однако знание всех возможных альтернатив и их последствий по какой-либо проблеме по причине неопределенности внешней среды и ограничений, накладываемых математическим инструментарием, практически недостижимо. Задача заключается в поиске не оптимальных (как это провозглашается довольно часто), а приемлемых решений. В практике управления даже решение, признаваемое наилучшим, на проверку оказывается принятым без учета некоторых факторов, которые при выборе из большого числа альтернатив могли бы привести к более результативному решению.

При желании должным образом подготовленные специалисты могут выявить столь большое число альтернатив, что не хватает времени и средств для их обоснованной оценки.

Сколько же нужно разрабатывать альтернативных вариантов решений для достижения оптимального результата?

К сожалению, в настоящее время отсутствует критерий, который бы позволял определить степень полноты вариантов решения всевозможных проблемных ситуаций. В действительности число качественно различающихся вариантов решения ограничивается несколькими. В принципе всегда неизмеримо больше возможностей разработки вариантов, отличающихся количественными параметрами. Поэтому принято соотносить затраты на разработку альтернатив с ожидаемым эффектом от выбранного ре-

шения. При небольшой величине искомого эффекта нет смысла затрачивать ресурсы на разработку множества вариантов.

Какова бы ни была методика отбора альтернативных вариантов решений желательно воспользоваться следующими критериями:

- ❖ независимость альтернативных гипотетических ситуаций, причем они должны образовывать группу, включающую все основные варианты событий;
- ❖ ситуации должны быть описаны с позиции содержательной и с использованием количественных параметров;
- ❖ основной характеристикой достоверности варианта решения необходимо признавать вероятность ситуации (предполагается, что сумма вероятностей независимых ситуаций, образующих группу, равна единице).

Важно помнить, что разработка гипотетических ситуаций есть творческий процесс, который может быть осуществлен лишь специалистами с большим опытом и обширной эрудицией в соответствующей сфере деятельности. Поэтому к этой работе разумно привлекать высококвалифицированных экспертов. Издержки себя оправдывают, поскольку наличие четко описанного полного перечня ситуаций обеспечивает существенное уменьшение исходной неопределенности.

В процессе разработки альтернативных вариантов решения следует обращать особое внимание на рациональность достижения целей и возможность реализации решения. Каждый вариант решения следует комплексно проанализировать не только с позиции степени достижения целей, но и всех базовых факторов, определяющих возможность его осуществления.

Вслед за формированием альтернативных вариантов решений необходимо приступить к выяснению предпочтений. Полнота и глубина выполняемых при этом расчетов служат предпосылкой последующего обоснованного выбора наилучшего решения.

Каждое решение ориентировано на достижение определенных целей, возникающих из потребностей. Задача состоит в том, чтобы из множества целей, которые в принципе могут быть достигнуты при имеющихся ресурсах, выбрать наиболее предпочтительное их сочетание и одновременно найти наилучшие способы их

достижения. Выбор определенного сочетания целей, действий и способа использования имеющихся ресурсов (трудовых, материальных, финансовых и др.) и представляет собой решение.

При определении предпочтений вначале целесообразно дать качественную оценку каждого варианта решения и затем его технико-экономическое обоснование, которое служит абсолютной оценкой предпочтения соответствующего варианта. В процессе обоснования определяются виды и объемы требуемых ресурсов, возможность реализации решения, ожидаемый эффект от его выполнения. Полученные сведения используются для сравнительной оценки всех разработанных альтернативных вариантов решений посредством ранжирования последних по признаку значений оценочных показателей. Для удобства сравнения рекомендуется представить полученные оценки решений в виде таблицы, подлежащее которой характеризует показатели затрат ресурсов, возможности реализации решений и вероятную степень достижения целей, а сказуемое – варианты решений.

Однако получаемые при этом оценки могут признаваться достоверными только в том случае, если расчеты проводились с позиции аргументированных критериев, с учетом установленных ограничений, ожидаемой степени достижения поставленных целей, вероятных прямых и косвенных последствий реализации решения.

Критерии оценки решения всегда выбираются, соотносясь со спецификой системы и ситуации: по затратам общественного труда, по времени, необходимому для достижения цели, по способам (методам) решения проблемы. При всех обстоятельствах к выбору любого из вариантов решения необходимо подходить комплексно с учетом не только его экономической эффективности, но и вероятных социальных, политических и иных последствий. Мы считаем, что только с позиции общегосударственных интересов можно наилучшим образом разрешать возникающие проблемы.

Таким образом, при существовании множеств вариантов оценить каждый из них исчерпывающим образом не представляется возможным. Требуется способ отбора, который бы исключил сразу заведомо нерациональные варианты действий. При таком способе проблема нахождения наилучшего решения распадается как бы на две части. Первая часть проблемы заключается в том, чтобы

из множества возможных вариантов отобрать небольшое число рациональных, а вторая — в том, чтобы из совокупности отобранных вариантов выбрать наилучший.

Отметим здесь несостоятельность поиска оптимальных решений. Такие решения, на наш взгляд, в принципе невозможны, если понимать под оптимальным решение, наилучшее из всех возможных. Ведь число разрабатываемых альтернативных вариантов много меньше их гипотетически допустимого количества и уже отсюда ясно, что мы остаемся неосведомленными относительно того, какой вариант мог бы быть наилучшим. В действительности всегда речь идет о попытке большего или меньшего приближения к оптимальному решению. Более того, практически затруднительно принятие решения, не имеющего отрицательных последствий, поскольку почти всегда приходится уравнивать противоречивые ценности, цели и критерии. Каждое решение, затрагивающее всю организацию, неизбежно будет иметь негативные последствия для каких-то его подразделений. Организацию и следует рассматривать с позиции системного подхода и учитывать возможные последствия управленческого решения для всех его подразделений.

Все сказанное объясняет тот феномен, что хотя для руководителя идеально достижение оптимального решения, как правило, на практике он на это и не рассчитывает. По мнению Герберта Саймона, решая проблему, руководитель склоняется к поведению, которое он называет “удовлетворяющим”, а не “максимизирующим”. Поскольку оптимальное решение становится невозможным из-за нехватки времени и невозможности учесть всю имеющуюся информацию и альтернативы, постольку руководитель обычно выбирает направление действий, являющееся приемлемым, но не обязательно наилучшим из возможных¹.

Сравнительная оценка предпочтений решений во многом зависит от субъективных представлений лица, принимающего решение. Доказательством этого служит то, что различные руководители могут давать заметно различающиеся оценки одной и той же ситуации. Здесь четко обнаруживается влияние мотивов поведения субъектов решения, обусловливаемых психологическими структурами и ценностными ориентациями их личностей.

¹ *Herbert A. Simon. Administrative Behavior, 3rd ed. New York: Free Press, 1976.*



КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ

Как свидетельствуют социологические исследования, подтверждаемые повседневной практикой, зачастую наиболее слабым звеном в работе с решениями является несовершенство организации их выполнения. Процесс решения проблемы отнюдь не заканчивается выбором альтернативы: реальная ценность последней становится очевидной только после ее осуществления. В процессе разработки и принятия управленческих решений создаются определенные условия и предпосылки, но не гарантии успешного осуществления намеченных задач. Чтобы эти задачи превратились в реальность, необходимы специальные акции, в совокупности которых особое место занимает контроль.

Контроль есть сложная и комплексная социально-экономическая категория, неотъемлемая составляющая менеджмента, являющаяся одновременно и функцией, и инструментом управления. С позиции организации контроль представляет собой деятельность менеджера по исполнению решений – измерение и регулирование хода выполнения работы, а также оценка полученных результатов, постоянное сравнение того, что *есть*, с тем, что *должно быть*.

Иначе говоря, контроль ориентирован на выяснение состояния дел, причин всякого рода нарушений, на помощь организа-

ции и личности в выполнении управленческих решений. Таким образом, в конечном счете, контроль предстает как процесс обеспечения достижения организацией своих целей.

Контроль оправдывает себя в той мере, в которой своевременно устраняются обнаруженные недостатки, и распространяется положительный опыт, принимаются меры воздействия в отношении виновных и поощрения добросовестных, высокорезультативных работников. В таком понимании контроль выступает, прежде всего, как средство оказания помощи подчиненным, профилактики и исправления допускаемых ими ошибок (по причине недостаточной компетентности, отсутствия опыта).

Подобный контроль может быть назван позитивным. Однако на практике преобладает негативный контроль, цель которого в том, чтобы “изобличить” и “поймать”. Причина пристрастия к этому виду контроля скорее всего в том, что намного легче обнаружить совершенную ошибку, чем предупредить ее, проще перечислить нерациональные действия, чем предложить стратегию, исключаящую их возможность. Во всякой организации и при любой системе контроля стратегия последнего становится эффективной только в случае, когда она базируется на общепризнанных элементах и принципах контроля.

В нашем понимании базовые элементы контроля могут быть сведены к следующим:

- 1 Установление стандартов деятельности посредством выработки критериев, с помощью которых измеряется и контролируется ход исполнения решения, а также оцениваются полученные результаты. Стандарты позволяют информировать исполнителей относительно того, какого поведения от них ожидают и какие их действия повлекут за собой санкции. Вместе с тем стандарты регламентируют деятельность контролирующих органов – определяют круг задач, за пределы которых они не вправе выходить. В качестве стандартов выступают законодательные акты, нормативные документы, инструкции, кодексы этического поведения и т. п.
- 2 Добровольное соблюдение стандартов воспринимается как определенные ограничения, регулирующие поведение исполнителей управленческих решений. Готовность к соблюдению

стандартов может быть обусловлена привычным образом поведения, как составной части корпоративной культуры организации, или некими особыми интересами исполнителя. Однако здесь ведущим и стабильным фактором является, на наш взгляд, вера в правомочность и целесообразность решений руководителя. Отказ от добровольного соблюдения стандартов, как правило, приходится компенсировать созданием системы контроля такого масштаба и интенсивности, что он может стать нетерпимым.

- ❸ Ответственность (санкции) за нарушение упомянутых стандартов, без чего система контроля теряет всякий практический смысл.

Реальное использование стандартов, в том числе и в качестве основы самоконтроля, затрудняется многими обстоятельствами. Анализ позволяет выделить в их числе следующие:

- ❖ не всегда применяемый критерий оценки состояния работы (выполнения решения) является в приемлемой мере обоснованным;
- ❖ руководители лидерского типа предпочитают пользоваться субъективными стандартами, базирующимися на их личных способностях, а не на действительных возможностях служащих;
- ❖ зачастую при установлении стандартов пренебрегают необходимостью исходить не только из человеческого, но и технического фактора;
- ❖ иногда стандарты сознательно “облегчаются” из-за опасения, что если они не будут достигнуты, обнаружатся недостатки в работе организации;
- ❖ не осознается целесообразность разработки стандартов совместно с подчиненными, имея в виду измерение деятельности (усилий по выполнению решения) каждого из них.

Однако практика свидетельствует, что неосновательный субъективизм в выборе критериев оценки и установлении стандартов также, если не более иррационален, как и механическое следование стандартам, различным формам и процедурам. Он способен выхолостить реальное содержание управленческих решений

и привести к искажению цели, ради достижения которой и создана организация. Для своевременного установления истинной адекватности искомым критериев и стандартов полезно проводить мониторинг (отслеживание того, как выполняются стандарты).

Мониторинг может быть как всеобъемлющим, так и выборочным. Выбор руководителя зависит преимущественно от того, насколько удачны и стабильны используемые критерии и стандарты. Сравнительно чаще следует контролировать те подразделения и участки организации, где более вероятны сбои с выполнением решений и реже те, где сложились традиции профессионального и ответственного отношения к их исполнению, хотя и в последнем случае контроль не может исключаться. В организации с развитой корпоративной культурой контроль в основном замещается самоконтролем.

В организации иногда осуществляются такие виды деятельности, которые по различным причинам невозможно контролировать, хотя они в этом и нуждаются. В таких случаях, чтобы избежать обвинений в существовании участков вне надзора, все же пытаются создать видимость контроля. Но этого делать не следует. Когда в организации еще не сформулированы стандарты деятельности и критерии оценки, или существующие представления о них остаются запутанными и противоречивыми, непременно возникают дисфункции, провоцирующие поиск обходных (внеправовых) путей решения и подрывающие статус системы контроля, искажающие структуру власти и ответственности.

В подобной ситуации можно рекомендовать все же попытаться сформулировать хотя и приближенные, но достоверные критерии и стандарты (возможность чего подтверждается практикой деятельности профессионалов и экспертов), а также наладить систему неформального контроля, что предполагает владение руководителем соответствующими знаниями и опытом. Некомпетентный и умозрительный (бессодержательный) надзор вызывает у контролируемого справедливое раздражение.

Каждая организация функционирует в согласии с системой целей. Систему эту желательно рассматривать совместно с системой контроля, поскольку цели, достижение которых не контролируется, обычно не реализуются или реализуются в искаженном виде.

В деятельности организации целесообразно различать решения, ориентированные на реализацию троякого вида целей, достижение которых контролируется специальными методами.

Первая группа охватывает главные цели организации, скажем, осуществление инвестиционной программы, расширение своей ниши на рынке, увеличение дохода от экспорта. Ход исполнения главных целей прослеживается с помощью встроенных или подсоединенных систем контроля. При этом замечено, что пожилые руководители, собирающиеся на пенсию, стараются обходить крупные и рискованные акции, оставляя их своим преемникам, а сами удовлетворяются небольшими усовершенствованиями или незначительными капиталовложениями, которые могут быть завершены ко времени выхода на пенсию.

Другая группа целей является скорее псевдоцелями, не нуждающимися в контроле — это несущественные улучшения в организации труда, ее мотивации, перераспределении функций и т. п. Как правило, подобные акции не контролируются до тех пор, пока не сорвется осуществление главных целей или при реализации псевдоцелей не будет перейдена некоторая допустимая граница. С псевдоцелями сопряжена запоздалая система контроля, которая большей частью дисфункциональна, поскольку вступает в действие после того, как произошло некое событие, затруднившее достижение главных целей. И тогда, по истечении изрядного времени после принятия неудачного решения, начинается поиск виновных, как правило, с невысокими результатами.

Псевдоконтроль научил служащих вырабатывать собственную защитную реакцию (часто с помощью запасенных оправдательных бумажек), отключая тем самым системы контроля и ответственности. В конечном счете работники стимулируются не к обеспечению целей, а к уходу от ответственности за их провал. Признается необходимым найти не пути к осуществлению целей, а объяснения, почему они не достигнуты и даже не могли быть достигнуты. Когда организация не поощряет достижение псевдоцелей, рассматривает необходимые для этого ресурсы как отторгаемые от главных целей, она тем самым препятствует их достижению, но зато провоцирует работников на игру в самозащиту. Система контроля, относящаяся к псевдоцелям, только тогда оп-

равдывает себя, когда раскрывает глубинные причины проблемы и способна предложить реальные программы ее решения.

Третья группа объединяет латентные цели. Организация их не намечает и не контролирует, порой даже не осознает само их существование. Подобные цели формируются спонтанно под воздействием условий конъюнктуры. Но если пренебрежение латентными целями создает угрозу главным целям, вступают в действие механизмы контроля. Когда крупные специалисты уходят из организации из-за малых недовольств и это напрямую не отражается на осуществлении главных целей, то на это могут и не обратить внимание. Иное дело, если пустячные споры начинают затруднять их достижение: тогда проявляется повышенное внимание к проблеме персонала управления. Выходит, в случае латентных целей проблема обнаруживается не там, где она порождается, и потому система контроля бездействует, пока нет угрозы для главных целей.

Круг главных целей практически всегда сравнительно узок. Нередко деятельность, важная с точки зрения главных целей, трансформируется в псевдоцели. Постановка целей, не обеспеченных ресурсами, порождает стремление к осуществлению главных целей любой ценой. Но если отдельные подразделения озабочены только главными целями, процессы достижения последних и их обеспечения ресурсами искусственно отделяются друг от друга. В частности, по той причине, что удовлетворение потребности в средствах для достижения главных целей одного из подразделений для другого может являться целью, существенно более низкого порядка.

Нелишне заметить, что границы между различными группами целей необычайно жестки, поскольку эти цели не взаимозаменяемы. Если сотрудничество в пределах организации ориентировано исключительно на главные цели, а обучение, структурные преобразования и иные акции воспринимаются как псевдоцели, создаются предпосылки для провала в недалекой перспективе и главных целей.

Негативным следствием неразумного распределения целей и ответственности является и то, что при этом допускается возможность неформального переложения функций и полномочий

по принятию решений на реально действующее лицо (подразделение). Если некие подразделения организации не справляются со своими функциями, усложняя работу сопряженных подразделений, их вынуждены взять на себя подразделения, нуждающиеся в совершении соответствующих акций. Вместе с функциями перенимается и соразмерная ответственность, опять-таки на неформальной основе.

Осуществление целей организации, заложенных в управленческих решениях, в высокой степени зависит от используемых методов контроля, результативность которых напрямую связана с тем, в какой мере они удовлетворяют принципам контроля. Изучение практики позволяет нам сформулировать следующие базовые правила, определяющие возможность и результативность контроля.

Контроль должен строиться так, чтобы подчеркивалась значимость контролируемой деятельности, у контролируемых не возник бы испуг и опасения за свое благополучие. Он должен быть ориентированным на то, чтобы обнаруживать лучшие приемы выполнения работы, устранять неопределенности и предупреждать конфликтные ситуации. Сколько-нибудь долгое отсутствие контроля можно понять как следствие малозначительности остающейся вне надзора работы. Не следует забывать отмечать, как это часто случается, умело выполненную работу, признавать результаты труда, а также стремление к умножению знаний и эффективной работе.

Различается **контроль внутренний и внешний.** Его реальная значимость неодинакова в отдельных организациях и для отдельных лиц (групп). Есть люди готовые трудиться педантично безо всякого внешнего контроля, но вместе с тем немало и других, которые при отсутствии контроля непозволительно расслабляются. Внутренний контроль вызывает множество нареканий, ему вменяют в вину страсть к утаиванию и искажению информации. Естественно, он не может заменить внешний контроль, но и последний не в состоянии вытеснить внутриведомственный контроль. Более того, внешний контроль нередко зависит от информации, аккумулируемой внутренней контрольной системой. Поэтому разумные решения возможны только на путях взаимодополнения

и сотрудничества обеих форм контроля посредством создания своего рода динамично функционирующей коммуникационной сети.

Контроль может быть систематическим и эпизодическим. В первом случае он проводится по календарно установленному плану и выполняет функцию превентивного средства, а во втором — к нему прибегают, когда руководство получает информацию о неблагоприятности в каком-либо подразделении организации, или если возникает какой-либо инцидент. Однако контроль не может ограничиваться инцидентами.

Каждый из названных видов контроля имеет определенные преимущества и недостатки. Частый контроль может создать впечатление, что людям недоверяют и вызывать состояние дискомфорта. Редкий контроль иногда расхолаживает людей, особенно со слабо развитым чувством ответственности. Отсутствие контроля могут расценить как сигнал к ненаказуемым злоупотреблениям. Отсюда следует, что выбор частоты контроля сопряжен с учетом многих факторов.

Контролю может подлежать работа как отдельных подразделений (выборочный контроль) так и всей организации. Однако не следует прибегать (за редким исключением) к тотальному контролю. Есть руководители, полагающие, что если они сами лично не контролируют все и вся, то ошибок не избежать, а ответственность за любую ошибку, допущенную в их подразделении, нести придется им.

Любитель всеобъемлющего контроля заблуждается, полагая, что тем самым исключаются ошибки. Прежде всего, сомнительна сама возможность постоянного контроля (тем более разнообразных видов деятельности). Кроме того, создается обстановка психологического дискомфорта: каждый работник оказывается под подозрением и это отражается на результатах его труда.

Однако особенно важно то, что тотальный контроль, по сути, снимает с работников собственную ответственность за осуществляемую деятельность, вследствие чего они теряют всякую самостоятельность. Все равно неусыпно надзирающий руководитель найдет и исправит допущенный ими огрех, испытывая при этом удовольствие от своей бдительности и значимости. Происходит совершенно неприемлемое “обратное регулирование” полномо-

чий — снизу вверх. Руководитель забывает, что для исполнителей должна быть оставлена определенная свобода действий, как и то, что никто не в состоянии учесть все факторы при принятии и реализации решений. В таких ситуациях исполнители становятся не только несамостоятельными, но и нерадивыми.

Следует различать предварительный, промежуточный и последующий контроль.

Предварительный контроль понятие условное, в том смысле, что контроль в начале работы (выполнения решения) преждевременен. Говоря так, обычно имеется в виду контроль процедуры, подготовки и реализации решения (определение конкретных исполнителей, критериев и сроков реализации, методов контроля, форм ответственности и др.).

Иное дело *текущий, промежуточный контроль*, значение которого трудно переоценить. Чем продолжительнее прогнозируемый срок выполнения решения, тем важнее выявлять промежуточные результаты посредством контроля. Неразумно привязывать контроль за результатом, как это часто практикуется, к финишу (конечному сроку). В этом случае до наступления финиша уходит много времени, в течение которого могут объявиться отклонения от намеченного курса (по причине непредвиденного дефицита ресурсов, безответственности соисполнителей и др.), которые, если опоздать с принятием адекватных мер, будет невозможно компенсировать. Отсутствие текущего контроля зачастую является предпосылкой срыва решения.

Когда система контроля приводится в движение только после осуществления некой деятельности, то речь идет о *последующем контроле*. Но случается, что контроль начинает действовать после истечения некоторого времени по завершении деятельности, а не сразу и тогда мы имеем дело с *задержанной системой контроля*. В этой ситуации система ответственности также начинает действовать с запозданием, отключая тем самым часть системы ответственности. Здесь важно принять во внимание возможные последствия такого подхода: являются ли они допустимыми и полезными или же наносящими ущерб интересам организации.

Поэтому следует определить и согласовать промежуточные контрольные сроки с тем, чтобы исключался эффект неожидан-

ности контроля. При этом желательно его сроки согласовать с исполнителем и тем, кстати говоря, лишний раз продемонстрировать, что контроль есть не недоверие в способности и добросовестности работника, а форма проявления заинтересованности организации в сотрудничестве с ним. Протяженность контролируемых периодов времени должно быть достаточной, чтобы можно было выявить отклонения на ранней стадии и успеть принять меры, чтобы уложиться в общий срок реализации цели. Если промежуточные контрольные отрезки времени не удовлетворяют этим условиям, их следует пересмотреть. Причем контроль сверху желательно дополнить контролем, делегированным сотрудникам.

Менеджмент рекомендует по истечении некоего самостоятельного этапа в выполнении решения попытаться получить для контролирующего ответы на вопросы:

- ❖ все ли необходимое было сделано;
- ❖ что в последующем в аналогичной ситуации следует делать иначе;
- ❖ в чем основные причины отклонения от намеченного;
- ❖ какие выводы следуют на будущее.

В зарубежной практике подобные вопросы составляют предмет обсуждения различных самодеятельных организаций. Наиболее известна японская организация такого типа — “кружки качества” — небольшие группы работников, занятых в едином деле, которые ежедневно к концу дня или еженедельно контролируют процесс исполнения решений и принимают меры по устранению обнаруженных недостатков. Существуют и иные методы контроля. В частности, некоторые фирмы Германии практикуют ежедневное обсуждение состояния выполнения дорогостоящих проектов. По заверениям представителей одной из фирм это помогло им добиться гарантии соблюдения (без ущерба для качества) сметы и сроков строительства и даже сокращения последних при одновременном снижении затрат.

Недопустим контроль, приурочиваемый к неким особым случаям или осуществляемый по причине демонстративного недоверия, когда работника угнетает мысль, какой же он дал повод для контроля. Вызывает отчуждение контроль, имеющий целью об-

наружение “козлов отпущения”. Часто объектом контроля становится “шершавый” сотрудник, “виновный” в том, что является человеком творческого труда, склонным к самостоятельному мышлению и требующим уважения своей позиции. Руководителю рассматриваемого толка не особенно приятна, как ни странно, безошибочная работа подчиненного, поскольку тот тем самым ставит себя вровень с “самим” шефом и может оказаться избыточно амбициозным. Весьма важно утвердить каждого работника в мысли, что контроль вовсе не способ наказания, а скорее функция управления и, как таковая, носит постоянный характер.

Нередки случаи, когда очевиден своеобразный перекокс в контроле, выражающийся в том, что руководитель искусственно сужает поле контроля, выбрав некоторые участки предпочтительным объектом надзора в ущерб деятельности других. Выбор участка далеко не обязательно диктуется разумными соображениями. Это может быть участок, к деятельности которого руководитель:

- ❖ испытывает здоровый профессиональный интерес;
- ❖ который вызывает сомнения в его способности успешно выполнить порученную работу и др.

Поэтому важные участки деятельности оказываются почти вне надзора, а это негативно сказывается на ритме и эффективности работы организации.

Следует решительно отказаться от распространенного стереотипа, согласно которому успешным считается только тот контроль, который непременно, при всех обстоятельствах, обязан найти “что-то”, какие либо ошибки, недостатки, злоупотребления и пр.

Ложное толкование сути контроля порождает и тот феномен, когда считают, что контролировать, значит портить отношения, поскольку контролируемого придется призвать к ответу. Иной руководитель осуществляет контроль поверхностно, давая понять, что не хотел бы, но положение обязывает, надеясь, что все обойдется. А если и обнаруживает какие-либо недостатки в контролируемой деятельности, старается устранить их собственными силами и “не выносить сор из избы”.

Довольно часто руководители обнаруживают пристрастие к скрытому контролю, а привлечение самих работников к этой процеду-

ре склонны рассматривать как утрату контроля. В контроле они видят возможность “тайного расследования” работы неких участков и лиц, часто с привлечением “стукачей”. Позиции субъектов контроля, аргументированность их выводов и рекомендаций остаются за “семью печатями”, порождая слухи, чувство беспокойства и незащитности, деморализуя обстановку в коллективе.

В конечном счете такой контроль приносит организации скорее вред, нежели пользу. Здесь совершенно забывается цель контроля, которая состоит не в том, чтобы “уличить” и “схватить”, хотя в принципе возможна и такая потребность, а научить людей эффективно работать, умело и с пользой для организации маневрировать ресурсами, добиваться своевременного исполнения решения.

Справедливости ради, отметим, что скрытый контроль иногда бывает необходим, но в редких случаях, когда речь идет о надзоре за криминальными действиями, мошенничеством, злоупотреблениями по службе, фальсификацией документов.

Сложная система контроля никогда не бывает замкнутой: она образует относительно замкнутый круг, способный действовать эффективно только в симбиозе с системой стимулирования и иными ценностями. Замкнутость рано или поздно нарушит систему обратных связей и динамизм организации, а вместе с тем и структуру власти.

Выводы и рекомендации по материалам контроля должны стать достоянием и предметом обсуждения всего коллектива. Истинный контроль выявляет не только недостатки, но и достоинства. Сведения о недостатках нужны не для того, чтобы “вызывать на ковер”, а с тем, чтобы разработать меры по их устранению на пользу организации и самого работника. Если негативные результаты не становятся предметом обсуждения, то в сущности усилия по контролю сводятся на нет.

Сосредоточение внимания на недостатках имеет оправдание только в том случае, когда контролируемый имеет дурную привычку вновь и вновь “наступать на те же грабли”. Во всех же прочих ситуациях постоянно целенаправленно контролируемый и критикуемый работник в лучшем случае не будет делать больше того, что он должен делать (хотя и мог бы), не будет искать возможностей

рационализации процесса исполнения решений и, конечно, не станет идентифицировать себя с данной организацией.

Для успешного функционирования контрольного аппарата организации рекомендуем опираться на некоторые *принципы*:

Принцип объективизации. Имеет смысл только контроль, основывающийся на объективных критериях и точной оценке.

Принцип сферы контроля. Наиболее результативен контроль в динамично действующей (развивающейся) системе.

Принцип пропорциональности. Контрольные акции должны быть пропорциональны характеристикам объекта и масштабу контроля.

Принцип адекватности. Методы контроля должны соотноситься с конкретными целями и спецификой объекта.

Принцип обратной связи. Процесс контроля следует постоянно корректировать на основе информации, поступающей по каналам обратной связи.

Принцип малого числа причин. Во всякой контролируемой ситуации существенные изменения в объекте порождаются, как правило, малым числом причин, на исследовании которых и следует сконцентрировать внимание.

Принцип самоконтроля, признающий самоконтроль наиболее эффективным его видом. Прежде всего контролировать самих себя следует контролерам (руководителям), анализировать собственное поведение и избегать ошибок. В равной мере самоконтроль полезен и для контролируемых. Между тем порой даже умные люди забывают себя контролировать или вовсе не видят в этом надобности.

Принцип отказа от контроля с целью его усиления, суть которого в предоставлении работникам широкой автономии вообще, в том числе и право самоконтроля. Расширение полномочий работников в процессе выполнения ими своих обязанностей традиционно принято воспринимать как утрату контроля. В действительности при этом работник добровольно ужесточает надзор над собственной деятельностью с тем, чтобы оправдать оказанное доверие. Впрочем, самое важное, контроль за результатом при всех обстоятельствах остается за руководителем.

Принцип “отказа от контроля” и поощрение самоконтроля (помимо обеспечения функций надзора) весьма благоприятству-

ет также совершенствованию персонала управления, поскольку работник вскоре познает свой истинный потенциал, способность правильно воспринимать и успешно выполнять решения. В этом отношении интересны суждения Ли Якокка: “В моей практике по истечении трех месяцев работник, не выполняющий намеченной им программы, обычно является ко мне и сам признает свою неудачу и подыскивает ей оправдания. Если это происходит в течение нескольких кварталов, такой работник сам начинает сомневаться в своей способности справиться с делом. До него уже доходит, что причина кроется *в нем самом*, а вины босса в этом нет.

Но даже и в таком случае обычно остается возможность для каких-то конструктивных решений. Часто парень сам заявляет: “Послушайте, я не в состоянии выполнить свою работу. Это мне не по силам. Не можете ли перевести меня на другую должность?”

Для всех лучше, когда служащий приходит к такому решению самостоятельно. Любая компания теряет хороших работников, просто оказавшихся не на своем месте. Они получили бы большое удовлетворение и достигли бы больших успехов, если бы их не увольняли, а переводили на более подходящую работу. Совершенно очевидно, что, чем раньше выявляется суть проблемы, тем лучше шансы на ее решение.

Когда не действует система регулярных отчетов, менеджер, не справляющийся со своими обязанностями на каком-то участке работы, может копить обиду на своего босса. Бывает и так, что менеджер воображает, будто причина невыполнения им своей программы кроется в том, что босс имеет на него зуб. Я наблюдал много случаев, когда люди годами занимали посты, не соответствующие их возможностям. Чаще всего администрация не располагала средствами выявить это до того, когда уже было слишком поздно.

Как правило, система квартальных отчетов обладает свойством саморегулирования; эффективнее всего она действует, если не вмешиваться в ход работы подчиненного. Функционируя автоматически, она обеспечивает конструктивную взаимосвязь людей, стремящихся достигнуть разумных, согласованных целей. А лучшего и желать нельзя¹.

¹ Якокка Ли. Карьера менеджера. М., 1990. С. 73.

Измерение и оценка результатов

Важнейшей составляющей системы контроля является измерение и оценка выполненной работы в соответствии со стандартами без чего невозможны какие-либо суждения об исполнении управленческого решения. Только по материалам оценок хода дела становятся возможными выявление отклонений от стандартов и объяснение этих отклонений с последующим внесением необходимых корректив в оперативную и управленческую работу.

Под измерением выполненной работы нами понимается деятельность менеджера (руководителя) по сбору, регистрации и использованию в отчетах информации о ходе работы и полученным результатам. Цель отчета следует определять до начала его подготовки.

Принципиальные обязанности руководителя по составлению отчетов можно свести, по нашему мнению, к следующим.

Вводимая информация должна:

- ❖ отвечать стандартам;
- ❖ коррелироваться с сутью решения;
- ❖ быть осмысленной, содержательной (полезной), точной и своевременной, нацеленной на осмысленный результат.

Выходная информация должна:

- ❖ отражать отклонения от стандартов;
- ❖ быть сжатой, своевременной, ясной и легкой для понимания;
- ❖ содержательной, по которой можно определить реальную ситуацию по выполнению решения.

Менеджеры, в особенности линейные, должны своевременно получать достаточное количество конкретной и притом изложенной понятным языком информации о состоянии дел в его подразделении. Иными словами, подотчетность есть процесс, когда подчиненные предоставляют уполномоченному органу или лицу отчет о своей деятельности — о положении дел с исполнением своих обязанностей. При этом не следует насыщать отчеты избыточной информацией, но вместе с тем они не должны порождать много вопросов относительно области, за состояние которой менеджер несет ответственность. Желательно, чтобы при составлении отчетов он консультировался со своими подчиненными, па-

мятут о связи подотчетности с успешным функционированием и даже выживанием организации.

Способ представления отчетности может регулироваться как писаными, так и неписаными правилами, с учетом методов ее составления и обстоятельств, традиций корпоративной культуры.

Организации как государственной службы, так и действующие в частном секторе уделяют существенное внимание подотчетности, используемой в качестве формы надзора за деятельностью и метода анализа выполнения работниками управленческих решений. Особенно значима подотчетность (в силу ряда объективных причин) в государственной сфере. К таким причинам относятся следующие:

- ❖ государственные организации оперируют средствами налогоплательщиков и проводят в жизнь политику, согласующуюся с их волеизъявлением; соответственно, эти организации обязаны отчитываться перед ними в своих действиях;
- ❖ государственные организации, в отличие от организаций частного сектора, преследуют одновременно множество целей, не всегда точно сформулированных и зачастую конфликтующих между собой;
- ❖ от служащих государственных организаций ожидаются высокие стандарты делового поведения, начиная со строгого соблюдения нормативных предписаний о порядке расходования средств и, кончая манерой общения с клиентами;
- ❖ иерархичность и многозвенность в построении государственных организаций усложняет систему субординации и создает в контроле за их деятельностью немало проблем. Возможности эффективного контроля в существенной мере обусловливается самой организационной структурой управления;
- ❖ многообразие целей и методов деятельности государственных организаций вызывает потребность в заметно различающихся формах и механизмах подотчетности, адаптированных к нуждам соответствующих секторов: экономического, социального и др.

Распространен стереотип, согласно которому вся деятельность государственных организаций в рассматриваемом контексте от-

ражается в традиционной иерархической подотчетности. В действительности подотчетность в государственной сфере есть сложное и комплексное явление, в котором можно различать:

- ❖ управленческую подотчетность;
- ❖ подотчетность закону;
- ❖ политическую подотчетность;
- ❖ подотчетность клиенту;
- ❖ профессиональную подотчетность.

Разумеется, эти формы подотчетности взаимосвязаны и взаимобусловлены столь плотно, что они полезны для целей управления лишь до тех пор, пока носят комплексный характер. Отсутствие в совокупной отчетности какого-либо ее вида затрудняет использование полученной информации для контроля исполнения и корректировки управленческих решений.

Формы отчетности могут варьироваться в зависимости от условий функционирования и культуры организаций, от специфики ориентиров, определяющих поведение органа или лица, к которому поступает отчет. К примеру, правила финансовой отчетности, в сравнении с отчетностью по другим видам контролируемой деятельности, отличаются большей жесткостью и определенностью.

Вообще традиционно формы подотчетности сосредотачиваются на том, каким образом используются денежные средства, не нарушаются ли при их расходовании стандарты — нормативные предписания. В принципе такой подход не может вызывать возражений, тем более в нынешней ситуации непомерного распространения коррупции и взяточничества. Однако существует немало и иных способов (косвенных), зачастую более результативных (внеэкономическое принуждение работников к честной работе). Соответственно и подотчетность должна охватывать вопросы динамики социальной структуры руководимых коллективов, наличия и соблюдения кодексов чести (норм этического поведения и др.).

Не могут не повлиять на содержание подотчетности жалобы населения на то, что государственные служащие плохо откликаются на нужды своих клиентов. Действительно, порой создается впечатление, что государственные организации по мере увеличе-

ния в размерах скорее озабочены своими собственными интересами, чем удовлетворением нужд людей, интересам которых они номинально обязаны служить. Критика подобного рода содержит значительный потенциал корректировки и обогащения форм подотчетности, информация которой может помочь пересмотреть методы организации и осуществления служащими своих функций, и ужесточить контроль за исполнением решений, обращенных к этой сфере деятельности.

Существуют государственные организации, которые не подлежат или почти не подлежат подотчетности и, следовательно, деятельность которых, по сути, находится вне надзора. Так, высказывается много суждений по поводу неподотчетности секретных служб, отвечающих за внутреннюю безопасность, но нам хорошо известны аргументы тех, кто считает необходимым поиск достаточно эффективных (без вреда для дела) методов контроля деятельности этих организаций.

Есть также организации, которые не прочь уйти от подотчетности в корыстных групповых и личных целях. В частности, всякого рода корпорации муниципального развития стремятся быть наделенными возможно более широкими полномочиями. Порой эти полномочия простираются так далеко, что корпорации получают возможность принимать решения без учета интересов и без согласования с местными организациями предпринимателей, органами по социальной защите населения и т. п. В результате корпорации наращивают свою собственность, но не благополучие населения муниципалитета.

Развитие рыночной экономики с присущей ей свободой предпринимательства в определенном смысле актуализирует проблему контроля за поведением субъектов хозяйствования. Вместе с тем рынок сам является жестким контролером, способным добиваться реальной ответственности.

Наиболее результативен контроль, осуществляемый *методом исключения*, который предполагает доминирование перспективных и стратегических решений над текущим распоряжением, когда исполнители и руководители низших уровней обращаются в вышестоящие инстанции только в ситуациях, отклоняющихся от нормы. При игнорировании этого правила вышестоящие ру-

ководители, заваленные массой мелких проблем, лишены возможности принимать по ним квалифицированные решения. Для организации контроля по методу исключения необходим тщательно отработанный, динамичный и постоянно обновляемый массив стандартов, которые могли бы служить достоверным инструментом определения положения дел с выполнением решений, по состоянию на каждый заданный момент времени.

Трудности управления зачастую сопряжены с необходимостью одновременного контроля за ходом выполнения многих решений. Для этого нужна система контроля, опирающаяся на общие системы учета, но специализированная именно на ходе реализации решений и широко использующая компьютерную технику. Вообще существуют хорошо отработанные и весьма эффективные системы контроля решений, но сколько-нибудь широкого применения в практике отечественных организаций они не получили. Во многих из них до сих пор предпочитают пользоваться для этой цели доморощенными картотеками, умножая тем самым вероятность нарушения ритма и предписанных сроков исполнения решений.

Человек в системе контроля

Для обеспечения эффективного контроля существенна значимость личности, осуществляющей эту функцию. Наблюдения дают основания утверждать, что зачастую отношение к выбору контролеров является недопустимо формальным, полагая, что для этого достаточно образование и некоторый опыт работы. Между тем в случае поручения функций контроля лицам, не обладающим требуемыми профессиональными качествами, в том числе исчерпывающими знаниями относительно формальных и неформальных источников информации, надзор становится прямолинейным (ортогональным), неспособным представить реальную картину проверяемой деятельности, хода исполнения соответствующего решения.

Здесь уместно вспомнить слова Рене Макферсона, который говорил: “Вы всегда можете обмануть босса. Я лично обманывал. Но вы не можете дурачить себе равных. Они знают, что к чему на самом деле”.

Для организации процесса контроля важно адекватное понимание особенностей контролирующих и контролируемых, их восприятие процедуры контроля.

В совокупности руководителей можно выделить (с позиции склонности к контролю) два характерных типа. Один тип проявляет подчеркнутое стремление к тому, чтобы контролировать все, что происходит вокруг него, влиять на образ мыслей и поведения сотрудников. Ему хотелось бы обладать полномочиями и средствами определять суть и исход решения. Другой тип символизирует руководителя, не испытывающего никакой нужды влиять на других, разве только в чрезвычайных обстоятельствах, избегающего контролировать их поведение и оценивать меру исполнительности.

По характеру воздействия на людей тоже можно различать два типа подчиненных. Одни готовы поддаться контролю (влиянию) окружающих и даже испытывают потребность в этом. Они стремятся к тому, чтобы их поведение соответствовало желаниям и ожиданиям контролирующего. Другой тип старается уйти из под контроля, противодействуя всеми доступными ему средствами влиянию контролирующего, не желает, независимо от ситуации и обстоятельств, поддаваться воздействию других людей.

В действительности подобные крайние типы довольно редки. Конкретные работники занимают, как правило, промежуточные места между противоположными типами. Однако приведенные соображения полезны тем, что подчеркивают необходимость достаточно точного выяснения того, кому и кого проверять, свидетельствуют о необходимости квалифицированного выбора стиля проверки исполнения решений. У профессионала разумный официальный контроль всегда сочетается с неформальным контролем, чем и обуславливаются особенности того или иного стиля проверки. По нашему убеждению, подобно тому как индивидуален стиль руководства, индивидуален также стиль проверки каждого контролирующего.

Лица, уполномоченные контролировать, должны отличаться высокими моральными достоинствами и этикой поведения, в первую очередь неподкупностью и твердостью характера, независимостью суждений и высоким профессионализмом, объективнос-

тью подхода к контролируемым и оценке их роли в исполнении решений. В противном случае невозможно уважение и доверие контролируемых к контролерам, без чего весьма затруднительно составление всестороннего отчета о выполненном контроле, согласие с его выводами и рекомендациями. Если контролер недостаточно квалифицирован и поддается стороннему влиянию, то его действия наверняка будут считаться тенденциозными, чреватými конфликтами.

В этой связи уместно задаться вопросом: на кого в иерархии управления следует возлагать контрольные функции?

В принципе за осуществление контроля отвечает непосредственный руководитель. Названная функция входит в круг его служебных обязанностей и притом не подлежащих делегированию. Но квалифицированный контроль невозможен без профессиональных знаний касательно предмета проверки, а между тем руководитель далеко не всегда знаком, да и не обязан быть знакомым с тонкостями надзираемого процесса. Невозможно требовать от современного руководителя, чтобы он на профессиональном уровне владел всеми подконтрольными ему видами деятельности, специальными знаниями и навыками. Поэтому, кстати говоря, многие административные решения инициируются на нижележащих иерархических уровнях организационной структуры. В подобных ситуациях принятие руководителем их рекомендаций основывается преимущественно на доверии к подчиненным (разработчикам решений). В сущности его задача сводится к тому, чтобы придавать поступающим снизу решениям официальный статус.

Создается противоречивая ситуация. С одной стороны, руководитель не в силах достаточно эффективно контролировать работу бухгалтера, программиста, маркетолога, агента по рекламе, в которой он далеко не все понимает, а, с другой стороны, он не вправе отстраниться от контроля, причем отсутствие профессиональных знаний не может служить для него оправданием.

Умный и открытый руководитель обязан найти решение складывающегося здесь объективного противоречия. В этой ситуации может быть несколько путей: от вдумчивого выяснения профессиональных особенностей проверяемого, до разделения контроль-

ных функций между первым руководителем и его заместителями (руководителями конкретных служб). Если первый может контролировать добросовестность и надежность выполнения решений, то второй – наблюдать за точностью их выполнения, соответствием действий исполнителей обязательным стандартам, нормам и предписаниям.

В контроле, как известно, нуждаются и сами контролеры. Здесь полезно прислушаться к информации, поступающей от клиентов-проверяемых. Если клиенты регулярно обращаются с претензиями на пристрастность, недостаточный профессионализм и другие негативные склонности служащего-контролера, то такую информацию следует изучать со всем вниманием.

Еще одна проблема, которая не может быть оставлена без внимания – это вопрос, связанный с множественностью контролеров, контрольных функций и методов контроля. Усилия на этом поприще, имеющие благую цель повышения эффективности контроля, в действительности, как правило, ее снижают, ибо усложняют обеспечение надзора над служащими. Организация может страдать от “перегруженной” системы контроля не менее, чем от системы его неадекватности. Следует помнить, что ответственность и санкции должны стать неперенными атрибутами всякой системы контроля.

Ответственность за исполнение решений

Очевидная слабость контроля во многом объясняется ненаказуемой безответственностью. Если слабый контроль благоприятствует уходу от ответственности, то заведомая безответственность в сущности лишает контроль всякого смысла. Ответственность за надлежащее исполнение решений есть ответственность за нормальное функционирование организации. В противном случае может оказаться бессмысленным и, более того, вредным само существование организации, становящейся пожирателем бюджетных средств.

В последнее время ситуация меняется, в основном во внесударственных системах. Ответственность предприятия, например, начинает реализовываться во множестве форм вплоть до банкротства. В то же время всякий руководитель располагает различны-

ми средствами поощрения за эффективное использование делегированных полномочий, в особенности работников, принимающих на себя дополнительные обязанности и готовых нести ответственность за их реализацию. Поощрения по итогам контроля важны не только как материальный стимул. Подчиненные убеждаются, что их деятельность постоянно находится в поле зрения руководителя и непременно будет оценена по достоинству, что побуждает их с удвоенной энергией добиваться улучшения показателей своей работы.

В реалиях нарождающейся рыночной экономики постепенно приходит понимание того, что привычка не выполнять согласованные решения и данные обещания может оказаться экономически весьма накладной. Лишь людям, незнакомым с деловым миром, кажется, что рынок – вольготное поле деятельности для хитрецов и ловкачей. Им невдомек, что честность и умение держать слово составляет основу бизнеса и коммерческих отношений.

Мера ответственности как организации, так и должностного лица напрямую связана с уровнем их самостоятельности. Причем самостоятельность организации следует понимать как способность и возможность выбирать в заданных правовых границах линию поведения (действий) в согласии с ее функциональным назначением.

Самостоятельность всегда конкретна и относительна, абстрактной самостоятельности не существует. В частных структурах, а в определенной мере и в государственных, практически всегда имеется некоторое поле свободы, позволяющее в зависимости от обстановки и состояния ресурсов уточнять цели своей деятельности и находить различные варианты их достижения. Ограниченная свобода действий в государственной организации не должна служить основанием для отрицания вообще факта ее существования и необходимости использования. Между тем на практике, если искомая свобода и используется, то зачастую во все не в интересах организации.

Применительно к государственным организациям следует помнить, что ответственность, как правило, не адекватна власти по причине того, что они являются сложными переменными, к тому же подверженными воздействию множества факторов субъектив-

ного порядка. Власти сопутствуют (в определенном соотношении) ответственность и отключение контроля, ответственности.

Что касается частного сектора, то здесь самостоятельность организаций близка к абсолюту, будучи ограниченной только нормативными актами общего действия.

В контексте сказанного механизм взаимодействия самостоятельности, контроля и ответственности выступает как средство согласования государственных и частных (личных) интересов. Подтверждение сказанному можно найти, в частности, в концепции банкротства.

Во всякой нормальной рыночной экономике банкротство возможно и необходимо как естественное следствие неспособности вести хозяйство. Средство это болезненное, но неизбежное: если предприниматель не несет бремя совершаемых им ошибок, то развитие экономики обойдется непомерно дорого. Ведь риск предполагает не только опасность наказания, но и вероятность вознаграждения: умеи хозяйствовать, а если не умеешь, не берись не за свое дело. Поэтому и конкуренция ведет не обязательно к победам, а с равным основанием и к банкротствам.

Гарантии от банкротства предприятий, не способных быть конкурентоспособными, поощряют безответственность и обрекают экономику страны на огромные потери. Не говоря уж о том, что периодическое списание долгов увеличивает внутренний долг государства, что равнозначно увеличению потребления без наращивания производства продукции. Не следует забывать, что банкротство есть средство вытеснения с рынка, своего рода выбраковка неэффективных действующих предпринимателей, средство, вынуждающее тщательно отрабатывать каждое свое решение и помогающее избавиться от самодовольства. Между тем в отечественной экономической системе до сих пор широко практикуется “амнистирование” незадачливых руководителей, занятых в государственном или даже в полугосударственном секторе экономики: одним “прощают долги”, другим за счет централизованных фондов возмещают убытки, третьи получают экспортные лицензии. В подлинно рыночной экономике такая ситуация просто невозможна.

Принципиальная неизбежность банкротства вовсе не означает, что всем предприятиям непременно придется пройти через это испытание. Терпят банкротство нерентабельные, морально или физически устаревшие предприятия, продукция которых не находит спроса у потребителей. Изучение причин банкротств свидетельствует, что очень высокий их процент вызван низкой квалификацией или неопытностью руководства. Компании достигают успеха почти исключительно в зависимости от того, насколько хорошо ими руководят. Как отмечалось в “Обзоре малого бизнеса”, составленном “Банк оф Америка”, в конечном счете более 90 % банкротств вызвано некомпетентностью и неопытностью руководства¹.

Проблема банкротства приобретет особую остроту в связи с ростом малого бизнеса. Естественно, что этот процесс сопровождается разорением многих предпринимателей. Обусловливается это совокупностью причин:

- ❖ особенностями способа хозяйствования;
- ❖ уровнем деловой активности;
- ❖ небольшим объемом продаж и высокими издержками производства;
- ❖ внутренними проблемами управления.

Сказываются, и самым ощутимым образом, нехватка капиталовложений и низкая эффективность технологий, отсутствие у хозяев малого бизнеса способностей и опыта управленческой работы, связанной с высокой ответственностью.

Методика и практика осуществления ответственности, прежде всего дисциплинарной, в государственной организации имеет вполне объяснимые существенные особенности. Закон регламентирует дисциплинарную ответственность государственного служащего, которая наступает при совершении им должностного проступка – неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на него нормативных служебных обязанностей, противоправном и виновном поведении. Должностным проступком признается также несоблюдение законодательно установленных

¹ См.: Кунц Г., О. Доннел С. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. Т. 2. С. 43.

ограничений, связанных со службой, а также умышленное совершение служащим действий, выходящих за рамки его полномочий. Полномочия превышаются в ситуациях, когда:

- ❖ служащий берет на себя осуществление функций, составляющих компетенцию вышестоящего органа (лица);
- ❖ совершает действия, которые могут быть только коллегиальными или которые могут быть предприняты соответствующим должностным лицом, но лишь при наличии у него особых полномочий или в особых случаях;
- ❖ выполняет действия, которые не вправе совершить никакое должностное лицо (орган аппарата управления).

Однако практическое исполнение приведенных положений предполагает максимально возможную *детализацию стандартов, критериев оценки проступков служащего*. Следует точнее определить порядок установления меры “ненадлежащего исполнения обязанностей”, расшифровать понятие “особые случаи”, параметры, фиксирующие переход рамок “ограничений, связанных службой” и др.

Законом предусматриваются дифференцированные меры дисциплинарного воздействия на служащих: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Названные меры согласуются с аналогичными положениями трудового законодательства. Однако неправомерно увязывать их с иными мерами дисциплинарного воздействия, скажем, с такими, как снижение оклада или предупреждение об увольнении.

Повышенное внимание следует уделять проблеме личной ответственности государственного служащего за правомерность своих действий. Поскольку государственная служба основана на принципе иерархической подчиненности, постольку служащие обязаны выполнять решения (приказы, распоряжения, указания) вышестоящих руководителей.

Согласно Закону о госслужбе (ст. 14. п. 4) исполняющий решение служащий несет личную ответственность за правомерность своих действий. Тем самым служащий обязывается оценивать получаемые к исполнению решения с позиции их соответствия за-

кону и государственным интересам. При появлении какого-либо сомнения в правомерности решения он должен незамедлительно и притом в письменной форме сообщить об этом своему непосредственному руководителю, принявшему решение, а также вышестоящему руководителю. Служащий приступает к исполнению решения только после его письменного подтверждения вышестоящим руководителем, принявшим решение. Однако, если исполнение решения сопряжено с акциями, образующими состав административной или уголовно наказуемой ответственности, служащий опять-таки не вправе его реализовывать. Ответственность за последствия исполнения служащим неправомерного решения полностью возлагается на руководителя, письменно подтвердившего свое решение. Однако, чтобы норму закона сделать реальностью, необходима совокупность целенаправленных мер административного порядка, а также достижение приемлемого уровня корпоративной культуры и внедрения норм этического поведения.

Одним из важных ориентиров в управленческой деятельности служит достижение устойчивого и стабильного развития регионов.



СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

История и логика мирового экономического развития подтверждают то очевидное обстоятельство, что функционирование экономики есть не что иное, как взаимодействие разных по уровню и значимости хозяйственных субъектов. Региональная экономика, как такого рода хозяйственный субъект, является элементом общественного производства.

Проблема региональной организации хозяйства не нова. В экономической литературе 1920-х годов региональный аспект развития исследовался в связи с экономическим районированием страны. Регион на этом этапе рассматривался с опорой на два основных принципа – специализацию районов и комбинированное построение производства. Главная особенность, внесенная в понятие экономического района, заключалась не в принятии того или иного статистического признака за исходный критерий, а в выделении в виде района некоторой своеобразной, экономически законченной (но не замкнутой) территории страны, включающей определенную комбинацию из природных особенностей, капитальных ценностей и населения (с его бытом и подготовкой для производственной и вообще хозяйственной деятельности). Предполагалось, что экономические районы должны быть настолько крупны и хозяйственно самостоятельны, чтобы иметь возможность большую часть своих нужд и потребностей покрывать за счет собственных средств.

Конечный результат перехода к системе полного социально-экономического районирования виделся в достижении органического сочетания системы централизованного управления через центральные отраслевые органы по вертикальной линии и через специальные централизованные районные комплексные органы по горизонтальной линии.

На данном этапе развития науки экономические районы рассматривались как условие и объективный результат процесса обобществления. Они представлялись именно как новый тип экономического районирования, обеспечивающий развитие производительных сил и производственных отношений вглубь и вширь. Экономика должна была строиться на основе органического сочетания отраслевого и регионального развития, что гарантировало учет не только ресурсной, но и социальной специфики районов.

Однако эта концепция и ряд других в те годы не получили признания. Для этого были объективные причины. В период усиленной индустриализации экономики, преодоления послевоенной разрухи, экстенсивного наращивания промышленного потенциала закономерно преобладали тенденции к особой централизации управления. Это было время формирования территориально-производственных образований, налаживания устойчивых связей между ними. Система производительных сил еще не обладала территориальным единством, а ее элементы в своем развитии не ограничивались факторами пространственного характера. Поэтому функции управления хозяйством практически отсутствовали на уровне основных экономических районов.

Исследования развития и размещения производительных сил и расселения населения на перспективу, достижения конструктивной географии позволили в конце 1960-х годов сформировать особое направление экономической науки – региональную экономику. По мнению академика Н.Н. Некрасова, научные исследования региональной экономики формировали теорию и методологию системного анализа экономического развития региона и были направлены на всестороннее изучение региональных экономических проблем, решение которых необходимо для планирования территориальной организации хозяйства страны.

Отечественные ученые-регионалисты этого периода внесли существенный вклад в теорию территориального разделения труда, производственной специализации регионов и их комплексного развития, в становление теории формирования территориально-производственных комплексов, промышленных узлов и систем расселения населения, исследование территориальных закономерностей циклов производства, моделирование развития экономики региона, разработку схем и прогнозов развития и размещения производительных сил и др. Существенно продвинулись знания о территориальных формах обобществления производства, которые могут быть использованы при регулировании объективно формирующихся региональных социально-экономических систем производства и расселения в условиях рыночной экономики.

С экономической точки зрения категория “регион” употребляется применительно к какой-либо территории, которая может быть самого разного размера – от небольшого района в крупном городе до огромных частей внутри континентов. Очень часто регион отождествляется с частью национальной территории того или иного государства. В то же время признается, что любой регион как часть земной поверхности с относительно однородными характеристиками и определенными границами является частью не только национальной, но и интернациональной системы.

Существует также точка зрения, что регион следует понимать не просто как географически определенную территорию, а как одновременно субъект хозяйствования, определенные экономические отношения, выражающие способ соединения территориально распределенных производительных сил с совокупной рабочей силой

Ряд ученых признают в качестве регионов, прежде всего, такие территориальные образования, которые представляют собой целостные социально-экономические и материально-пространственные системы со своими органами власти и управления.

При этом следует учитывать и такое обстоятельство, что регион – открытая экономическая система со своими особенностями управления и саморегулирования. Для такой системы при высокой степени автономности управления принцип “самовыживания” может оказаться довлеющим. Очень часто трактуют регион

как сложный территориально-экономический комплекс, имеющий ограниченные внутренние ресурсы, свою структуру производства, определенные потребности и связи с внешней средой. Регион – динамическая система, он постоянно развивается, при этом могут меняться цели и векторы развития. На состояние региона влияет множество факторов внешней и внутренней среды. Поэтому регион – это всегда открытая для обменов система, постоянно взаимодействующая с внешней средой.

Отмечалось также, что важнейшая особенность экономических регионов состоит в их целостности не только как комплексов производительных сил, но и определенным образом организованных подсистем общественного воспроизводства.

При математическом моделировании очень часто рассматривали регион как территорию, разбитую на участки (районы), связанные транспортной сетью и путями возможной миграции ресурсов. Вместе с тем в ряде исследований не проводилось четкого разделения понятий “регион” и “район”.

Согласно определению Э.Б. Алаева, экономический регион есть территориально-производственный комплекс с эффективной народнохозяйственной специализацией.

По мнению Н.Н. Некрасова, под регионом понимается крупная территория страны с более или менее однородными природными условиями и с характерной направленностью производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов и соответствующей сложившейся и перспективной материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой.

В.И. Данилов-Данильян и М.Г. Завельский считают, что регион – это целостность, образуемая территориально-производственным комплексом некоторой местности и соответствующим ему устойчивым к экономическим воздействиям извне территориальным объединением людей, которые имеют групповую функцию предпочтения, отличную от функции предпочтения других таких объединений.

С.И. Киркэ понимает под регионом пространственное сочетание территориальных предпочтений, характеризуемых определенным и динамическим хозяйственно-территориальным ком-

плексом с соответствующей материально-технической базой, а также территориальным объединением людей с системой его обслуживания и управления.

Ряд авторов категорию “регион” не связывают напрямую с конкретным субъектом Российской Федерации. В то же время другие специалисты отмечают, что регионами можно называть целые субъекты Федерации. Мы подразумеваем под регионом субъект Российской Федерации – область, край, республику. Поэтому, рассматривая региональные аспекты экономических отношений, точнее было бы выделять их особый структурный уровень, связанный с существованием самостоятельного субъекта экономических отношений, функционирующего в их единой системе.

Различные авторские подходы и оценки раскрывают те или иные черты экономического региона как категории: крупная территория, более или менее однородные природные условия, характерная направленность производительных сил, народнохозяйственная специализация и др. Однако, несмотря на всю их полноту, они не указывают на целостность воспроизводственного процесса в регионе. Важнейшая особенность экономических регионов состоит в том, что это есть целостная система организации производительных сил и производственных отношений.

По нашему мнению, *под регионом понимается, прежде всего, территориальное социально-экономическое образование, основой которого является пространственная организация производительных сил, характеризующаяся единством и целостностью воспроизводственного процесса, который развивается на собственной экономической базе.*

Региональный воспроизводственный процесс включает расширенное воспроизводство производительных сил территории (природной среды, средств производства, рабочей силы) и воспроизводство производственных отношений. Воспроизводство факторов производства в регионе носит комплексный характер. Для этого необходимо обеспечение пропорциональности и сопряженности в развитии всех факторов производства в данном регионе, отражающих наиболее рациональную структуру регионального хозяйства.

В экономической литературе существуют различные определения конкретных видов регионов и их структурных звеньев. На основе учета особенностей географической среды и экономических характеристик территории принято выделять промышленные узлы, территориально-производственные комплексы, экономические районы и экономические зоны, межотраслевые комплексы, сформировавшиеся в рамках определенных регионов страны.

Существует также определение региона на основе административно-территориального деления страны. С таких позиций различают автономные республики, края, области, города, отдельные районы и т. д.

Для того чтобы определиться с пониманием региона, при рассмотрении его в качестве субъекта хозяйствования, важно учитывать условия, которые складываются в пределах данной территории. К числу таких условий относятся:

- ❖ экономическая целостность территории как основа хозяйственного комплекса;
- ❖ характер и степень развития внутренних и внешних экономических связей, определяемых рыночными механизмами;
- ❖ общность экономических, социальных и общественно-политических задач, решаемых на территории региона;
- ❖ возможность эффективного управления территорией.

Под основным звеном региона следует понимать, по нашему мнению, хозяйство, складывающееся на территории административной единицы (области, края и т. п.). Для области (края) характерны следующие основные обстоятельства:

- ❖ существование единого органа государственной власти;
- ❖ наличие в основном однородных природных условий и ресурсов, что позволяет более четко определить специализацию региона, экономическую целостность его хозяйства;
- ❖ общее историческое развитие;
- ❖ многоотраслевое хозяйство, способное решать как региональные, так и крупные государственные задачи;
- ❖ относительная экономическая обособленность от других регионов; процесс регионального воспроизводства приобретает относительно законченный характер и предполагает

удовлетворение значительного объема потребностей местными ресурсами.

Развитие любого объекта – это переход от одного его качественного состояния к другому. Оно характеризуется структурой (механизмом), источниками, формами и направленностью. Развитие – это не просто и не всякое изменение, а изменение, связанное с преобразованиями во внутренней структуре, представляющей собой совокупность функционально связанных между собой элементов и зависимостей. Исходя из этого, *развитие региона* можно представить как комплексный процесс изменений его экологической, экономической, социальной, духовной, пространственной, политической сфер, приводящий к их качественным преобразованиям и, в конечном счете, к изменениям условий жизни самого человека.

Региональная экономика с хозяйственных позиций в процессе своего развития выражает отношения, возникающие между центром и регионами, между самими регионами, а также внутри регионов по поводу производства, распределения, обмена и потребления конечного продукта производственной деятельности. Основной целью региональной экономики выступает обеспечение достойного уровня жизни всем гражданам Российской Федерации, проживающим на территории данного региона, независимо от национальности, вероисповедания, культурных традиций и др. В этой связи необходима оптимальная трансформация всего комплекса региональных экономических отношений, повышение их эффективности с учетом требований объективных экономических законов. Законы функционирования рыночной экономики не отрицают, а предполагают максимально полный учет специфики и особенностей регионального экономического пространства.

Это пространство как составная часть целостного метапространства представляет собой, систему реально существующих экономических связей, постоянно развивающихся и углубляющихся в процессе взаимного переплетения, взаимного дополнения и обеспечения экономической целесообразности хозяйствующих структур, между которыми имеет место устойчивое территориальное разделение труда.

Можно отметить следующие особенности регионального экономического пространства:

- ❖ оно может образовываться в рамках сочетания различных хозяйств, независимо от величины их потенциала, если они соединены между собой устойчивым разделением труда, а их интересы в экономических связях совпадают;
- ❖ данное пространство характеризуется не временными отношениями между хозяйствующими субъектами региона, а определенным состоянием функционирования взаимосвязанных хозяйственных структур;
- ❖ это пространство имеет внутренне противоречивый характер. Источники его самодвижения и саморазвития находятся в объективно обусловленных противоречиях внутри хозяйствующих субъектов, связанных между собой разделением труда.

Таким образом, региональное экономическое пространство выступает как целостная система взаимодополняющих субъектов хозяйствования на определенной территории, между которыми имеет место устойчивое разделение труда.

Экономическое пространство выражается в совокупности экономических отношений, складывающихся на основе единых правил их регулирования и развивающихся на территории, не имеющей внутренних экономических границ для перемещения рабочей силы, капитала, товаров и услуг. Следовательно, экономическое пространство представляет собой территориальную (региональную) основу для функционирования экономических процессов.

Целью формирования экономического пространства является создание эффективной региональной экономической интеграции, базирующейся на взаимном интересе и равноправном партнерстве. Основой регионального экономического пространства должна стать самостоятельность товаропроизводителей как главных субъектов экономической деятельности. Предприятия в своей деятельности должны руководствоваться законом и общими правилами рыночных отношений. Таким образом, одним из ведущих принципов формирования и функционирования регионального экономического пространства является общее хозяйственное за-

конодательство, определяющее правовые нормы функционирования субъектов экономических отношений.

К основным принципам формирования экономического пространства можно также отнести следующие:

1. Единая финансовая и ценовая политика с существенным перемещением прав в пользу местных органов управления и производителей. Единая налоговая и бюджетная политика, а также регулирование цен на ключевые виды сырья, продукции, товаров и услуг, круг которых согласовывается всеми субъектами общего экономического пространства.
2. Единая рыночная инфраструктура – общие транспортные и информационные коммуникации, а также системы статистики и стандартизации.
3. Единая социальная политика, направленная на установление гарантированных минимальных уровней заработной платы, пенсий, пособий и других выплат, компенсаций, индексаций доходов населения, а также нормативов обеспечения населения жильем и объектами сферы социально-культурного обслуживания с учетом региональных условий.
4. Централизованное регулирование развития регионального экономического пространства посредством целевых инвестиций, дотаций (субвенций), в частности, по оказанию помощи районам бедствия, депрессивным районам, а также протекционистской политики по отношению к отдельным сферам хозяйственной деятельности. По мере становления этих сфер (переспециализации, повышения технического уровня, конкурентоспособности) государство может освободиться от регулирующих функций.

Региональное экономическое пространство обладает также неоднородностью структуры, обусловленной сочетанием факторов и условий развития, приуроченных к конкретной территории. Это означает членение пространства на своеобразные территориальные единицы, каждая из которых выполняет определенную необходимую функцию. Экономическое своеобразие территориальных единиц (чаще всего выражающееся в специализации) обуславливается их природными ресурсами, географическим поло-

жением, историческими особенностями развития и трудовыми навыками, национально-этническими характеристиками населения и другими факторами. Именно поэтому территориальная единица может пониматься не просто как участок территории, а как определенное сочетание производства, населения и ресурсов на данной территории.

В процессе проводящихся в России реформ реализуется предоставление большей экономической самостоятельности всем субъектам экономической жизни страны. В этой связи особое значение имеет изучение категории “региональный интерес”. Региональный интерес, на наш взгляд, должен находить свое отражение в удовлетворении потребностей населения региона, коллективов и отдельных граждан в результате четкого и эффективного осуществления экономических связей, достигаемого в некоторых случаях за счет общества (в случае нерентабельных, но необходимых для нормального функционирования региона предприятий).

Региональный интерес в первую очередь должен реализовываться в эффективном использовании имеющихся на территории региона средств производства и природных ресурсов, а также в присвоении определенной части результатов от их применения. В этой связи, в частности, отмечается, что *интересы* – ключевое понятие, необходимое для характеристики тенденций развития региона, что обуславливает значительную трансформацию всей системы региональных экономических исследований. Его применение предполагает выявление и изучение субъектов различных интересов (экономических и политических), анализ их объективного положения, а также перспектив и направлений формирования и трансформации групп интересов. Этот срез проблемы до сих пор обойден вниманием экономистов, исследующих региональную проблематику.

В целом экономические интересы занимают особое место среди категорий системы производственных отношений, поскольку экономические отношения каждого данного общества проявляются, прежде всего, как интересы. Именно экономические интересы являются тем инструментом, который используется в хозяйственном механизме. Движущими силами экономической

деятельности служат экономические интересы, ведущие из которых всегда связаны с присвоением всевозрастающей доли производимого продукта и услуг как материального условия существования людей. Поэтому цели экономической деятельности сводятся к организации такой системы экономических (хозяйственных) связей, при которой можно присваивать во всевозрастающих размерах результаты производства.

На региональном уровне действует своя специфическая система экономических интересов, что является главной особенностью производственных отношений на уровне региона. Это связано с наличием множества субъектов хозяйственной деятельности на территории региона: предприятия местного, регионального, федерального подчинения, организации различных ведомств. Поэтому взаимодействие личных, корпоративных и общественных интересов здесь осложняется наличием территориального (регионального) интереса.

В условиях, когда в недалеком прошлом региональный интерес был во многом подавлен, вопросы о его противоречивости и последствиях такой противоречивости не возникали. В настоящее время в связи с предоставлением регионам Российской Федерации большей самостоятельности неизбежно возникают определенные проблемы. Наиболее остро противоречивость интересов проявляется в процессе взаимодействия Федерации и регионов ее составляющих. Данное противоречие невозможно разрешить, на наш взгляд, в условиях, когда многие регионы являются дотационными (причем в основном не из-за объективных экономических причин, а в силу нерациональности финансовых взаимоотношений между субъектами Федерации и отсутствия четкой критериальной базы для подобной рационализации). При рассмотрении регионального интереса ни в коем случае нельзя упускать из виду специфический интерес администрации региона. Недооценка данного вида интереса также может привести к множеству негативных последствий.

Региональные интересы правомерно отнести к числу тех, что игнорировались особенно часто. Это объясняется, в частности, тем, что в прошлом при разработке и реализации социально-экономической политики учет региональных особенностей,

условий жизни и труда населения расценивался как проявление местничества, а если при этом ссылались на определенные национальные мотивы, то это считалось национализмом. Такая беспочвенная и безответственная позиция сыграла немалую роль в накоплении тех межнациональных противоречий, с которыми нашему обществу приходится сталкиваться в настоящее время.

Сущность регионального (территориального) интереса недостаточно исследована экономической наукой. Однако подобные интересы существуют столь же объективно, как и групповые интересы трудовых коллективов предприятий, отраслей хозяйства, отражая особые (вызванные реальной спецификой) условия, мотивы и способы действий проживающих в данном регионе людей. Эти интересы направлены на воспроизводство факторов жизни и труда в региональном звене производственной и социально-экономической структуры общества, на удовлетворение материальных и духовных (включая и специфические национальные) потребностей жителей региона посредством эффективного территориального хозяйствования.

Понятие регионального (территориального) интереса появилось в отечественной экономической литературе в начале 1980-х годов. Региональный интерес предполагает направленность на развитие отраслей специализации, перерабатывающей промышленности, обеспечивающей наиболее глубокую переработку местного сырья, производство товаров народного потребления, охрану окружающей среды, улучшение условий труда, создание всесторонне развитой производственной и социальной инфраструктуры, формирование высококвалифицированных кадров во всех звеньях народного хозяйства. Его носителем является работник, чья жизнедеятельность осуществляется на территории примерно с одинаковыми природно-климатическими, географическими и демографическими условиями и определенной направленностью экономического развития. Очевидно, что заинтересованность региона неодинакова по отношению к развитию отраслей специализации и охране окружающей среды, к созданию развитой социальной инфраструктуры и подготовке высококвалифицированных кадров.

Понятие регионального интереса (системы региональных интересов) следует конкретизировать в большей степени применительно к понятию территориальной общности. Под территориальной общностью следует понимать людей, объединяемых общественными отношениями в силу объективных условий их жизнедеятельности.

Таким образом, система региональных интересов – это осознанная необходимая система целей для всестороннего самоосуществления территориальной общности. Здесь делается упор на народонаселенческий фактор социально-экономического развития общества, определяемый демографической политикой, которую можно рассматривать как часть общей социально-экономической политики.

В структуре объекта региональных интересов условно можно выделить две стороны. Одна – результат материально-вещественной деятельности предприятий и организаций, объектов производственной и социальной инфраструктуры, использования ресурсов окружающей среды и т. п.; другая (социально-экономическая), включающая общественные отношения по производству, распределению, обмену и потреблению материальных и духовных благ.

Современный этап реализации региональных интересов характеризуется формированием целостных систем территориального самоуправления. Единым субъектом региональных интересов выступает все население данного региона, а его представителями – органы самоуправления. На это особенно важно обратить внимание в связи с социальной переориентацией нашей экономики, усилением влияния демографического фактора на экономические процессы.

При рассмотрении содержания регионального интереса необходимо различать *декларированный* и *реальный* интересы. Декларированный или формальный интерес находит отражение в утвержденных положениях органов власти и управления, наделенных полномочиями выражать интересы социальных общностей, групп, слоев населения. Для выявления реальных региональных интересов необходимо исследовать их причинную обусловленность. С позиций утилитаризма можно рассматривать социальный интерес как сумму интересов отдельных индивидов,

а интерес отдельного индивида сводить к его непосредственной пользе и выгоде.

Как известно, все богатство объективного мира так или иначе преломляется в интересах человека, через интересы устанавливается связь между ним и миром вещей, ценностей, социальных отношений. Именно на овладение ими направлены внутренние стремления субъекта. Интерес, следовательно, есть единство выражения (обнаружения, проявления) внутренней сущности субъекта и отражения в нем объективного мира, совокупности духовных и материальных ценностей человеческой культуры.

Региональный интерес имеет, таким образом, сложную структуру, компоненты которой обладают различной степенью важности или приоритета. Приоритет отдельных направлений регионального интереса зависит от тесноты их связи с потребностями региона.

Укрупненно содержание регионального интереса может быть разделено на две составляющих: прямую и косвенную. Прямая составляющая включает компоненты, которые отражают непосредственные потребности региона (обеспечение оптимальных условий жизнедеятельности населения): удовлетворение потребностей в товарах народного потребления, создание благоприятной экологической обстановки, обеспеченность услугами социальной инфраструктуры, реализация потребностей населения в труде. Косвенная составляющая включает такие компоненты, которые отражают потребности системы более высокого уровня (народного хозяйства), в которую регион входит как подсистема. Это, прежде всего, производство продукции, удовлетворяющей потребности внерегионального уровня. На это направлен интерес отраслей, и это является прямой составляющей отраслевого интереса.

При такой трактовке структуры экономических интересов прямые составляющие являются объектом непосредственной деятельности субъектов интересов, а косвенные составляющие — областью их взаимодействия. В настоящее время, не делая предложенного разграничения, ошибочно включают производство товаров народного потребления в состав регионального экономического интереса, а регионы добиваются обязательного подчинения себе

таких предприятий. Но, как известно, в условиях товарного производства изготовитель любой продукции должен быть достаточно самостоятельным.

Экономические интересы в регионе имеют определенную противоречивость. При этом, на наш взгляд, следует исходить из объективности противоречий между интересами. Между личными и общественными, отраслевыми и региональными, региональными и групповыми интересами не может не быть противоречий. Единство их не может быть обеспечено автоматически. Оно может достигаться только через осуществление системы мер, путем проведения большой организационной работы по согласованию имеющихся противоречий. Единство интересов – это не исходная предпосылка, а конечный результат, который может быть получен только после согласования противоречий в системе экономических интересов. Особенности взаимодействия экономических интересов на региональном уровне делают эту проблему особенно острой. Наиболее важными являются противоречия между ведомственными и территориальными интересами. По нашему мнению, это противоречие следует отнести к числу основных противоречий на региональном уровне. И не только потому, что оно одно из самых острых, а главным образом потому, что это один из наиболее действенных источников саморазвития региона. Необходимо сформировать такой хозяйственный механизм, который бы давал возможность развиваться обеим сторонам противоречия, и устранял бы негативные последствия возможного их обострения.

Развитие российской экономики, обеспечение ее динамичного и сбалансированного функционирования немыслимо без совершенствования территориального разделения труда, без рационализации и оптимизации региональных пропорций всего воспроизводственного процесса (труда, капитала, земли и т.д.). При этом особого внимания требуют проблемы экономики отдельных регионов Российской Федерации с целью увеличения вклада каждого региона в прирост российского национального богатства.

При развитии и установлении сбалансированных региональных пропорций объективно необходим учет множества факторов,

связанных с трансформационным периодом российской экономики, таких как спад промышленного производства, безработица, инфляция, неплатежи, инвестиционный кризис и др.

Региональные пропорции воспроизводственных процессов предполагают наличие определенных соотношений между отдельными составляющими экономической системы в рамках страны, региона, экономического района. Здесь необходим учет межрегиональных экономических взаимосвязей между отдельными экономическими субъектами. Проблема установления оптимальных пропорций регионального разделения труда в рамках всего процесса общественного воспроизводства имеет очень большое экономическое и политическое значение.

Особенностью общеэкономических региональных пропорций является их высокая инерционность и статичность, а их изменения происходят в течение довольно длительного промежутка времени. Можно отметить и такое обстоятельство: чем крупнее регион по масштабам общественного производства, тем большей инерцией обладают общеэкономические пропорции. Это обуславливается тем, что в крупных регионах имеется развитая экономика. При этом на уровень и степень изменения региональных пропорций оказывает влияние состояние, а также динамика и вектор изменений базовых отраслей в экономике страны и региона. При анализе в долгосрочном периоде времени общеэкономические региональные пропорции также подвержены определенным изменениям, причем иногда довольно резким. В этой связи особую актуальность приобретает выявление и изучение изменения общеэкономических региональных пропорций в процессе реформирования российской экономики.

Особенности процессов установления внутрирегиональных экономических пропорций зависят от целого ряда пропорций: как между стадиями воспроизводственного процесса (производство, распределение, обмен и потребление), так и в каждой из них, взятой в отдельности. В этой связи наиболее важными из пропорций являются такие, которые в наибольшей степени выражают специфические особенности развития экономических систем в каждом конкретном регионе и обуславливают экономическую эффективность, а также внутрирегиональную структуру региональных

экономических систем. Сюда включаются фундаментальные экономические пропорции, которые складываются между:

- ❖ отраслями (промышленностью, сельским хозяйством, строительством, транспортом, торговлей, банковским сектором);
- ❖ уровнем развития производства и инфраструктуры;
- ❖ состоянием капитального строительства и наличными мощностями строительных организаций;
- ❖ производственной и непроизводственной сферами;
- ❖ уровнем развития производства и трудовыми ресурсами;
- ❖ производственной и непроизводственной инфраструктурами;
- ❖ отраслями производства средств производства и предметов потребления и т. д.

Весь взаимосвязанный комплекс пропорций, складывающихся в рамках региона, можно подразделить на два основных вида пропорций, выражающих: внутрирегиональную специфику всей экономической системы, а также особенности развития отдельных отраслей в рамках отдельного региона.

Внутрирегиональные экономические пропорции зависят от общего уровня индустриального развития конкретного региона; степени его включенности в процессы межрегионального разделения труда в рамках российской экономики; особенностей сложившейся в регионе структуры экономики; характера взаимоотношений между отраслями и предприятиями; природно-экономических условий развития экономических систем и других факторов. В общем виде систему региональных пропорций можно представить следующим образом (рис. 5).

Государственное регулирование экономического развития в регионе: сущность, формы и принципы

Социально-экономические преобразования, проводимые в России и направленные на становление и развитие рыночных отношений, вызывают необходимость пересмотра основополагающих принципов формирования системы государственного регулирования экономики. Сегодняшнее положение экономики страны и отдельных регионов является в определенной степени следствием кризиса системы государственного управления, который привел

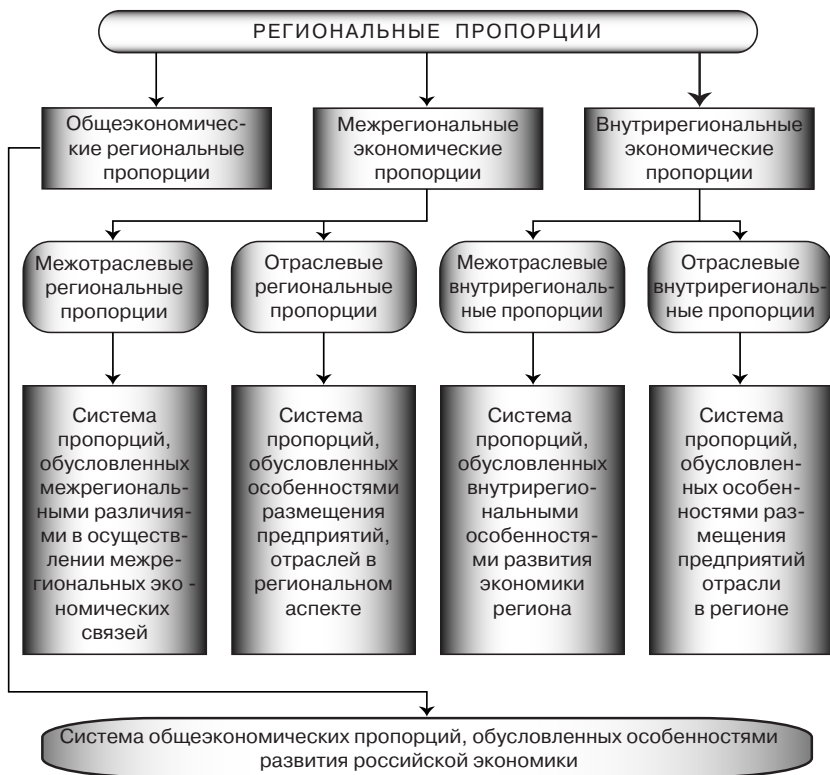


Рис. 5. Система региональных экономических пропорций

к утрате экономикой таких динамических характеристик, как устойчивость и сбалансированность.

Особенностью российской экономики является разнообразие экономической, социальной и этнической ситуации в отдельных регионах страны. Регионы различаются как размерами экономического потенциала, так и способностью к саморазвитию в условиях новых экономических отношений. Производственно-отраслевые ориентиры территорий не стимулируют привлечение инвестиций, создание и реализацию новых технологий. Все это определяет уникальность региональных ситуаций, сложность

использования при этом зарубежного опыта. Отсутствие определенности в государственном регулировании территориального развития усугубляет положение регионов, затрудняет становление эффективной территориальной структуры экономики.

Сегодняшняя система государственного регулирования развития регионов зачастую не несет необходимых корректирующих воздействий, направленных на выход регионов из депрессивного состояния. Кроме того, регулирование на уровне региона не опирается на ресурсы, механизмы и принципы, которые обеспечивают возможность создания условий для устойчивого, сбалансированного и социально ориентированного территориального развития. Все это не образует основу для стабилизации социально-экономического положения регионов, поскольку не определены целевые ориентиры развития, без которых выход из кризиса затруднителен. В качестве таких целей могут быть следующие функциональные направления деятельности государства:

1. Ориентация регулирования территориального развития на формирование структуры экономики, соответствующей как комплексу имеющихся условий развития, так целям осуществляемых социально-экономических преобразований.
2. Учет специфических особенностей регионов страны, обуславливающих их место и роль в территориальной организации экономики.
3. Формирование механизмов согласования интересов субъектов регулирования территориального развития. Создание и реализация этих механизмов возможны только при условии учета региональной специфики, поскольку именно последняя выступает фактором, формирующим региональный интерес в государственном регулировании территориального развития.
4. Обоснование задач регионального регулирования экономики исходя, прежде всего, из социальной направленности развития, а также производственно-ресурсного потенциала региона.

Цели государственного регулирования регионального развития можно ранжировать в зависимости от их значимости. Глав-

ная, на наш взгляд, должна состоять в создании обоснованных внутренних территориальных пропорций экономики на базе стимулирования развития отраслей специализации и использования сравнительных преимуществ территорий. Достижение этой цели формирует основу для успешной реализации остального комплекса задач. Только такая последовательность формирования и реализации системы мероприятий региональной экономической политики может обеспечить целенаправленный характер регулирующих усилий государства, ориентированных на снятие социально-экономической напряженности в регионах.

Отсюда вытекает необходимость определения на уровне региона потенциальных направлений роста — отраслей, которые смогут поднять экономику региона и оказать мультиплицирующее воздействие на развитие сопряженных секторов регионального хозяйства. Таким образом, одной из основных черт системы государственного регулирования социально-экономического развития региона должна стать поддержка отраслевых ориентиров, являющихся фактором позитивной территориальной динамики.

Под регулированием социально-экономического развития в регионе следует понимать, на наш взгляд, специально организуемые системные действия по обеспечению сбалансированного функционирования региональных систем, имеющего главным целевым ориентиром улучшение качества и повышение уровня жизни населения.

Государственное регулирование регионального развития распространяется на сферы деятельности, связанные с общенациональными проблемами. К ним относятся: политика природопользования; социальная политика и решение проблем занятости; развитие производственных систем, требующих централизованного управления; разработка государственных региональных программ развития; размещение государственных заказов на предприятиях региона на условиях, обеспечивающих экономические интересы предприятий и, соответственно, регионов; ценовая и кредитная политика; разработка правовых основ развития хозяйства; определение налоговой политики и ее дифференциация с учетом стимулирования процесса рынокообразования в регионе; режим внешнеэкономической деятельности и др.

Конкретные действия, образующие государственное регулирование территориального развития, могут быть явными и неявными, прямыми и косвенными, всеобщими и селективными. Точные количественные соотношения указанных действий определить сложно.

На федеральном уровне регулирование территориального развития чаще всего осуществляется в виде государственной селективной поддержки отдельных регионов. Эта поддержка, как совокупность специально организуемых действий политического, правового, социального, финансового, экономического и иного характера, призвана, *во-первых*, давать стимулы (в том числе и ресурсные) развитию тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития.

Во-вторых, создавать условия для возникновения и функционирования государственно-значимых потенциальных “точек роста” (свободных экономических зон, технопарков и т. п.).

В-третьих, обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций (содержание на территории объектов и отраслей федерального значения, финансирование закрытых административно-территориальных образований, содержание курортов и т. п.).

В-четвертых, формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого экономического и геополитического значения (например, Калининградская область).

В-пятых, оперативно реагировать на образование зон бедствий стихийного, техногенного и иного характера.

При этом возникает сложная задача объективного отбора только тех наиболее нуждающихся в поддержке территорий, на которые можно оправданно потратить государственные ресурсы.

Государственное регулирование территориального развития осуществляется в масштабах системы политических, социальных, экономических, финансово-кредитных, бюджетных, налоговых, природно-ресурсных, национально-этнических и иных отношений внутри единой страны. Каждое действие, изменяющее структуру и пропорции этих отношений в пользу одной из территори-

альных единиц, автоматически изменяет их (и часто в худшую сторону) для других.

Проблемы государственного регулирования территориально-го развития дополнительно осложняются наложением друг на друга нечетких норм конституционного, административного и гражданского права, что вызывает необходимость разработки и принятия специального закона об основах государственного регулирования территориального развития, как России в целом, так и ее субъектов (включая города, районы и т. п.).

Государственное регулирование региональной экономики переходного периода преследует следующие цели:

1. Обеспечение условий для социальной безопасности и достойного уровня жизни населения регионов. В среднесрочном периоде – достижение докризисного уровня жизни и стандартов потребления. В долговременной перспективе, ближе к окончанию переходного периода, – приближение уровня и качества жизни жителей региона к стандартам постиндустриального общества.

2. Построение собственного российского варианта общества постиндустриального типа с современными характеристиками качества жизни народа и среды обитания на основе формирования нового технологического способа производства и многоукладной, социально ориентированной рыночной экономики.

3. Проведение целенаправленной структурной, инвестиционной и научно-технической политики, стимулирование деловой активности реального сектора экономики, решение социальных проблем экономического реформирования.

4. Обеспечение экономической безопасности региона. Под экономической безопасностью субъекта Федерации или региона понимается совокупность текущего состояния, условий и факторов, характеризующих стабильность, устойчивость и поступательность развития экономики территории, органично интегрированной в экономику Федерации, как относительно самостоятельной структуры.

Причинами возникновения и развития кризисных ситуаций на территории, подрывающих экономическую безопасность РФ, выступают различные факторы дестабилизации:

- ❖ спад производства и потеря (уступка) внутреннего и внешних рынков;
- ❖ свертывание НИОКР, распад научных коллективов, сокращение заказов на высокотехнологичную продукцию, доминирование сырьевых производств при сокращении доли обрабатывающих;
- ❖ ослабление продовольственной независимости;
- ❖ рост безработицы и ослабление трудовой мотивации;
- ❖ криминализация экономики;
- ❖ деградация природной среды;
- ❖ постоянные диспропорции в финансовом обеспечении территорий.

К основным принципам государственного регулирования региональной экономики с учетом развития сетевых форм организации в условиях переходного периода, по нашему мнению, относятся следующие:

1. Дозированное сочетание государственного регулирования и рыночного саморегулирования. Другими словами методы государственного регулирования используются в тех случаях, когда ни на одном из нижестоящих уровней нет достаточных прав и ресурсов для самостоятельного решения возникших проблем экономики, не прибегая к помощи администрации области, края.

Этот принцип обеспечивает концентрацию общерегиональных ресурсов на ограниченном числе объектов регулирования и предполагает полную информационную открытость городов, районов в плане их собственных возможностей.

2. Инициирование субъектами Федерации решений администраций областей (краев) о конкретных мерах государственного регулирования для стабилизации и развития экономики региона и муниципальных образований с последующим участием в выполнении этих решений. В то же время не исключены ситуации, когда администрация области (края) в общих интересах экономики региона должна сама проявлять властную инициативу и реализовывать ее на территории того или иного города или района.

3. Обоснование и реализация процедур государственного регулирования региональной экономики в режиме особой ответственности. Процедуры распределения ответственности должны

закрепляться в специальных нормативных актах или актах, регламентирующих порядок осуществления каждого решения.

4. Все решения администрации субъекта Федерации о регулирующих воздействиях на экономику региона должны вписываться в вектор ее развития, выработанный совместно с федеральными органами власти. При этом должны быть обеспечены:

- ❖ обоснование неизбежности регулирующих действий и их легитимность;
- ❖ учет отдельных и сопряженных результатов;
- ❖ установление временных границ каждого действия;
- ❖ широкое использование договорных отношений;
- ❖ преимущественная ориентация на программно-целевые методы;
- ❖ конкретно-целевой характер регулирующего воздействия, его адресность и предельно допустимая локализация.

5. Каждый город, район (каждое муниципальное образование) обязаны иметь ясную и реалистическую программу своего социально-экономического развития с четко обозначенными целями, в значительной степени рассчитанными на собственные ресурсы.

Как известно, государство воздействует на региональное развитие и размещение производительных сил разнообразными административными и, главным образом, экономическими методами.

Правовое и административное регулирование осуществляется путем утверждения различных юридических актов, регламентирующих права, функции и обязанности субъектов рыночных отношений, в том числе государственных органов. К этой сфере регулирования относятся также государственные заказы, лимиты, квоты, действия государственных органов по лицензированию, выдаче разрешений, установление различных отраслевых норм, норм амортизации и др.

Одной из основных форм прямого участия государства в регулировании регионального развития является размещение заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд (в том числе для поддержки слабых регионов) посредством контрактной системы. К финансированию государственных контрактов, помимо средств государственного бюджета, целесообразно привлекать

средства целевых фондов, банковские кредиты и т. д. Именно на основе контрактной системы (путем разработки механизма подряда и субподряда) могут осуществляться взаимоотношения между регионами.

Среди форм государственного регулирования регионального развития важную роль играет осуществление государственных программ, финансируемых за счет государственного бюджета, отдельных структурообразующих проектов. Число федеральных региональных программ невелико; они разрабатываются и финансируются только для регионов с особо сложными (критическими) социально-экономическими и экологическими проблемами или же для регионов, способных при государственной поддержке совершить быстрый рывок в своем развитии, ускоряющий общий экономический рост.

В настоящее время принципиальное значение имеет увязка процессов разработки и принятия программ с формированием и проведением бюджетной политики. Необходима инвентаризация всех уже начатых на территории России программ с пересмотром приоритетов, сроков, источников их ресурсного обеспечения. Наиболее крупномасштабные комплексные программы, как представляется, необходимо рассматривать и утверждать в высших законодательных органах. В условиях рыночных отношений управление государственными региональными программами не ограничивается существующими органами исполнительной власти. В этих целях могут утверждаться (на договорных началах) специальные государственные, частные, смешанные независимые компании, консорциумы, агентства со специальными полномочиями и ответственностью.

Государственные капиталовложения — один из важных факторов регулирования общественного воспроизводства, который обеспечивает преимущественное развитие тех или иных регионов, производственной и социальной инфраструктуры, научных исследований, структурные изменения и др. Кроме того, централизованные инвестиции могут направляться в наиболее перспективные экспортные отраслевые комплексы регионов. Это предполагает сосредоточение соответствующих финансовых, материальных ресурсов и развитие необходимой инфраструктуры.

Через государственные дотации и субсидии целесообразно оказывать поддержку отдельным отраслям и регионам для развития государственных предприятий, а также организаций смешанных видов собственности в областях приоритетного развития. В частности, они могут быть направлены на покрытие убытков малоходких предприятий, создание дополнительных рабочих мест, стимулирование развития вновь осваиваемых регионов, покрытие части затрат по ведению местного хозяйства и др. В нашей стране и за рубежом субсидии используются в основном в сельском хозяйстве, жилищном строительстве, на транспорте, в отдельных отраслях добывающей промышленности.

Регулирование цен осуществляется государством по определенным видам товаров и услуг с помощью установления различных тарифов. Это относится, прежде всего, к продукции государственного сектора экономики.

Важным методом государственного регулирования регионального развития является финансирование целевых региональных программ через специальные бюджетные фонды. Фонды регионального развития призваны сосредоточивать финансовые ресурсы для решения неординарных задач регионов. Основным источником федерального фонда станет территориальная рента, частично изымаемая у предприятий и регионов, которые используют благоприятные природные условия, географическое положение, эффект прежних государственных инвестиций. Распределение средств из этого фонда по регионам может быть осуществлено путем выделения субвенций и субсидий, а также финансирования государственных региональных программ и крупных инвестиционных проектов. Использование данного метода государственного регулирования регионального развития повышает маневренность и мобильность финансовой системы. Мобилизуя дополнительные средства, государство получает резерв на случай возможных финансовых затруднений.

Важнейшим методом регулирования регионального развития является использование средств бюджетов разных уровней. В условиях реформирования бюджетной системы единый государственный бюджет страны был заменен системой самостоятельных бюджетов: государства и региональных образований. Это означа-

ет, что регионы берут на себя основную часть расходов по обеспечению определенного уровня и качества жизни населения, выполнению региональных программ развития и т. п.

Особое значение при переходе к рыночным отношениям имеют косвенные экономические методы государственного регулирования регионального развития. Прежде всего, это относится к кредитной системе. В рыночных отношениях кредитом охватываются все стадии воспроизводственного цикла – от процесса инвестирования и межотраслевого перелива капитала до реализации товара, распределения и перераспределения доходов. Регулируя ссудный процент, государство способно влиять на накопление реального и денежного капиталов, их перемещение, на уровень инфляции, динамику цен и заработной платы, валютный курс, на экспорт и импорт капитала и товаров. Кредитные отношения становятся важным элементом движения государственных финансов.

Степень кредитного регулирования экономики (особенно его региональный аспект) в значительной мере определяется возможностями самофинансирования предприятий. Большая доля заемных средств предприятий определяет и их большую зависимость от источников кредитования, а, следовательно, и возможность регулирования их развития со стороны государства. Как показывает мировая практика, центральные банки государств обычно воздействуют на деятельность коммерческих банков путем изменения учетной ставки процента по ссудам, установления резервов и общих правил деятельности. Этим самым они проводят необходимую кредитную политику.

Например, кредитные методы государственного регулирования стимулирования экспорта являются в настоящее время необходимой составной частью внешнеэкономической и региональной стратегии. Несмотря на усиливающуюся кредитную поддержку экспортеров и совпадение направлений этих процессов, наблюдаются значительные различия в интенсивности и характере применяемых методов. Наиболее распространенные методы – предоставление прямых экспортных кредитов; рефинансирование экспортных льготных процентных ставок по экспортным кредитам; страхование экспортных кредитов, преж-

де всего от политических рисков (война, национализация, введение ограничений и т.д.). Основным механизмом кредитного регулирования регионального развития в данной сфере является изменение объема и доступности кредита, его компенсационных гарантий, что влияет на прибыльность операций во внешней торговле, не затрагивая при этом принципиальных положений экспортной политики в целом.

Универсальным регулирующим инструментом рыночной экономики выступает налоговый механизм, который применяется, прежде всего, для воздействия на инвестиционную деятельность, производство, торговлю и миграцию рабочей силы. При регулировании регионального развития налоги могут использоваться в качестве стимулов или антистимулов размещения производства. Кроме различных видов прямых и косвенных налогов, взимаемых на государственном уровне, большое значение имеют и налоговые льготы. К ним относятся отсрочка от уплаты налога на прибыль, дифференцированные льготы по регионам или полная отмена налога.

Одним из важных косвенных методов государственного регулирования регионального развития должна стать амортизационная политика, обеспечивающая восстановление морального и физического износа средств производства за счет соответствующего фонда (образуется путем отчисления части прибыли, освобожденной от налогообложения). Ставки амортизационных отчислений, дифференцированные по регионам, позволяют государству воздействовать на инвестиционную политику и регулировать региональное развитие.

Порядок определения параметров экономических регуляторов, а также суммарные пределы их воздействия на хозяйствующие субъекты устанавливаются законодательными актами Российской Федерации. Однако все составляющие системы государственного регулирования для каждого региона должны рассматриваться в рамках комплексного рыночного хозяйственного механизма.

Специфика регионов предопределяет целесообразность применения в каждом конкретном случае своего набора экономических рычагов и стимулов. В его состав входят элементы, определяемые и на федеральном уровне, но ответственность за формирование

и эффективное использование хозяйственного механизма ложится на региональные органы. Региональная дифференциация экономических рычагов и стимулов должна быть направлена на создание примерно равных экономических возможностей предприятиям, расположенным в регионах с резко различающимися условиями хозяйствования, а также регионам, имеющим относительно невысокий уровень экономического и социального развития.

Таким образом, государственное регулирование осуществляется главным образом посредством индикативного планирования (в перспективе программирования экономики), а также денежно-кредитных методов. Кроме того, независимые государственные органы на основе правовых мер осуществляют функции контроля, распределения и др.

Концепция социально-экономической стабилизации и развития региона

Наличие обоснованной концепции функционирования и развития является необходимым условием принятия объективных решений по управлению различными социально-экономическими системами. Особое значение выработка концепции приобретает для обоснования стратегии развития экономики на региональном уровне, который отличается многообразием факторов функционирования. Формирование концепции развития региона позволяет выработать обоснованный прогноз его предстоящего развития. В сегодняшних неопределенных социально-экономических условиях проблема научно обоснованного подхода к разработке концепции развития становится особенно актуальной. Данная ситуация обусловлена современным экономическим состоянием отдельных регионов, вынужденных в большинстве своем самостоятельно решать многочисленные проблемы, стоящие перед ними.

Как известно, социально-экономические процессы на территории отражают функционирование различных пространственных сочетаний элементов производительных сил. Анализ роли пространственных факторов приводит к двум выводам:

1) общие направления развития экономики определяются в значительной мере синтезом различных тенденций региональ-

ного развития, а изменения в территориальной структуре воспроизводства активно воздействуют на темпы развития и пропорции всей экономики;

2) эффективная в общегосударственном масштабе экономическая политика обязательно должна включать и обобщать специальные формы и методы региональной экономической политики.

Отмеченные особенности социально-экономического развития на уровне территории должны найти отражение в теории и методологии государственного регулирования. Основные методологические положения государственного регулирования регионально-го развития были разработаны в нашей стране еще в 1930-х годах. В настоящее время возникает потребность в выработке новых подходов и теоретических положений, определяющих характер, особенности и механизм реализации процесса регулирования регионального развития. Поэтому сейчас остро необходима выработка социально-экономической концепции функционирования и развития региона как важной методологической основы регионального анализа. Только такая концепция может отразить все многочисленные характеристики региона и формализовать важнейшие связи в функционировании региональной системы.

В рамках разработки социально-экономической концепции развития региона рассматриваются и изучаются его основные экономические проблемы, выбираются приоритеты территориально-го развития. Кроме того, предусматривается следующее:

- ❖ оценка достигнутого уровня и особенностей социально-экономического развития региона, предполагающая также анализ его ресурсной базы. Это позволит оценить динамику основных показателей развития территории в контексте эволюции регулирующего воздействия государства на региональную ситуацию;
- ❖ проработка сценариев структурной перестройки регионального хозяйства, а также стратегии адаптации последнего к новой системе межрегиональных связей и взаимозависимостей;
- ❖ выбор и обоснование направлений перспективного развития территории. Эти направления классифицируются в зависимости от возможных сценариев перспективного развития,

которые основаны на различных вариантах специализации регионального хозяйства.

В отдельных исследованиях, посвященных проблемам оптимального функционирования территориальных систем, обращалось внимание на то, что регион в соответствии с присущими ему характеристиками социального и экономического потенциала обладает объективным внутренним критерием оптимальности. Определение критерия оптимальности социально-экономической системы региона, по сути, связано с идентификацией специализации регионального хозяйства, которая возможна в ходе разработки социально-экономической концепции.

Любая принятая на уровне региона концепция, определяющая ориентиры его развития, будет несовершенна, и результаты ее реализации в лучшем случае будут носить частный и эпизодический характер, если в ее основе не лежит ясная, общепризнанная формула региональной политики. Последняя должна обладать качеством универсальности в части основ взаимоотношений регионов и центра, определять стандартный набор регулирующих приемов, исключающих возможность индивидуализации бюджетно-налоговых отношений. Таким образом, результативность региональной концепции зависит от того, в какой степени признана всеми регионами формула региональной политики, отвечает ли она всему спектру интересов ее субъектов.

Неотъемлемым элементом концепции должно стать определение целей развития конкретного региона, а также его отраслевых приоритетов. Основная цель видится сегодня в решении проблемы самодостаточности региона, т. е. его способности самостоятельно выполнять полный набор функций. Результативное решение данного вопроса в интересах регионов возможно исключительно в русле нахождения эффективной формулы региональной экономической политики, в полной мере отражающей характер воздействия пространственных факторов на экономическую динамику. Вместе с тем реализация принципа самодостаточности есть объективное содержание любой региональной политики.

Вырабатываемые на федеральном уровне принципы региональной экономической политики должны задавать своеобразные ориентиры принимаемых решений уже на субфедеральном уровне и,

прежде всего, это касается вопросов регулирования социально-экономического развития региона. Выбор того или иного отраслевого ориентира регионального развития определяется требованиями региональной экономической политики, а также тем, в какой мере реализация данного приоритета решает задачи позитивной динамики экономики и ее территориальных структурных составляющих.

В качестве важнейшего элемента концепции регионального развития необходимо выделить возможные пути стабилизации региональной ситуации и последующего устойчивого роста путем определения потенциально перспективных направлений отраслевой специализации регионального хозяйства. Выявление отраслевых приоритетов, “полюсов” регионального развития предполагает использование ряда методов формализации основных (формирующих региональную экономику) составляющих. В качестве таких составляющих удобно рассматривать сектора или отрасли хозяйства. Оценка их влияния на главные параметры развития региональной системы лежит в основе определения конкретного отраслевого приоритета.

В этих целях важно учитывать не только экономическое содержание результата, получаемого от форсированного развития отрасли, но и состояние социального, экологического и других факторов. Эта работа требует введения в анализ специальных методических приемов, позволяющих различными способами оценить влияние основных факторов на региональную динамику.

В условиях сохраняющейся макроэкономической нестабильности, усиливающейся непоследовательностью государственного регулирования хозяйственных процессов, сформировать региональную концепцию и реализовать определенные ею приоритеты представляется довольно сложным. Однако работа по созданию концептуальных основ развития региона необходима, прежде всего, в целях предотвращения тенденций территориального распада хозяйственной среды. Вместе с тем очевидно и то, что посредством реализуемых в настоящее время подходов в рамках государственного регулирования территориального развития нормализовать ситуацию невозможно.

Принимаемые сегодня в качестве приоритетов отраслевые ориентиры регионального развития не получают необходимого

обоснования с позиции удовлетворения как регионального, так и стратегического государственного интереса. Более всего это относится к регионам отсталым, характеризующимся слабой реакцией на нововведения в законодательном и институциональном обеспечении проводимых рыночных преобразований.

Экономически благополучные регионы вошли в рынок относительно безболезненно и были, таким образом, объективно более подготовлены к этому. Несмотря на существование у них многочисленных проблем, выбор приоритетов территориального развития указанной категории регионов не столь запутан как, скажем, у отсталых регионов. Внешнеэкономическая ориентация более развитых регионов очевидна ввиду того, что они обладают значимым в сегодняшних условиях экспортным потенциалом, занимают выгодное географическое положение относительно инфраструктуры, обеспечивающей их функционирование, имеют диверсифицированную производственную структуру и т. д. Все это делает возможным достижение данными регионами относительно высокой степени хозяйственной и финансовой самостоятельности.

В настоящее время налицо глубокая дифференциация в социально-экономическом развитии российских регионов. Подобная дифференциация скорее определяется различиями в стартовых условиях вхождения регионов в рынок, сформировавшихся преимущественно под воздействием прошлой практики регулирования территориального развития, нежели особенностями проводимых экономических преобразований. В этой связи представляется уместным увязывать стратегию и тактику проведения реформ на уровне региона с оценкой его места и роли в общей социально-экономической системе.

Цель концепции развития региона — это выбор и обоснование направленности регионального развития, укладываемой в общую стратегию государственной региональной политики. Необходимо также выработка отраслевых приоритетов территориального развития, определяемых с учетом всего набора имеющихся факторов. При этом комплексная оценка состояния регионального хозяйства, исследование зависимостей между различными секторами позволит спрогнозировать взаимосвязанное развитие отраслей специализации региона.

В целом разработка концепции означает изучение стратегических альтернатив развития региона на определенную перспективу. В обобщенном виде эти альтернативы можно определить следующим образом:

1. *Стратегия роста*, которая реализуется путем значительно ежегодного превышения показателей краткосрочных и долгосрочных целевых параметров над уровнем показателей предыдущего года. Она применяется, как правило, в динамично развивающихся регионах, имеющих большой потенциал.

2. *Ограниченный рост*, для которого характерно установление целей от достигнутого уровня, скорректированного с учетом инфляции. Такую стратегию выбирают в основном регионы со стабильной экономической ситуацией, не желающие сильно рисковать в выборе вариантов развития.

3. *Сокращение* — эту альтернативу выбирают в случаях стагнации или кризисного состояния региона. Ее часто называют стратегией последнего средства, так как уровень поставленных целей установлен ниже достигнутого в прошлом. В этой стратегии может быть несколько вариантов:

- ❖ ликвидация (полная ликвидация неэффективных производств);
- ❖ отсечение лишнего (свертывание тех производств, экономическая неэффективность которых обуславливает падение результатов по региону в целом);
- ❖ сокращение и переориентация (ликвидация части производств с направлением высвобождаемых средств в перепрофилированные и модернизированные предприятия региона).

4. *Сочетание*, которое используется, в основном, регионами, активно действующими на многих рынках и во многих отраслях. Оно представляет собой объединение трех предыдущих альтернатив в различных сочетаниях.

Для обоснования в деталях стратегии развития региона необходимо проведение исследований в ряде сфер рынка и выполнение на базе полученных данных соответствующих прогнозов. Такими сферами являются:

1. Конъюнктура регионального рынка, а также рынков других регионов России.

2. Конкуренция на региональном рынке по конкретным видам товаров. Главная цель этих маркетинговых исследований — определение конкурентных возможностей региона в условиях глобализации хозяйственных связей, поиск путей совершенствования деятельности. Анализ производственно-сбытовых возможностей целесообразно проводить с параллельной оценкой соответствующих показателей конкурирующих фирм.

3. Определение стратегии регионального маркетинга. При этом возможен выбор одного из ее вариантов:

- ❖ совершенствование организационной структуры;
- ❖ увеличение деловой активности;
- ❖ уменьшение деловой активности;
- ❖ организация в регионе совместных предприятий.

4. Выбор тактики для реализации избранной стратегии в регионе. Тактика отражает конъюнктурные соображения и принципы формирования рынка (спроса) на имеющуюся номенклатуру товаров региона. Она разрабатывается на ближайший период 1—1,5 года и регулярно подвергается необходимой корректировке.



ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ

В настоящее время невозможно формировать успешно развивающуюся экономику без тесных связей бизнеса и органов власти. Налаживание искомых связей приобрело остроту чрезвычайной важности. В сущности, проблема подобных связей предстает как проблема развития бизнеса, а, в конечном счете, и экономики страны на основе вновь осознаваемых парадигм многоукладной экономики и конкурентного рынка. При всех обстоятельствах отношения бизнеса и власти остаются абсолютно необходимыми и взаимозависимыми.

Связи, разумеется, должны быть де-юре двусторонними, и их успешное развитие предполагает заинтересованное участие обеих сторон – бизнеса и государственных органов. Однако, чтобы каждая сторона могла реализовать свою долю необходимых усилий, важно внести полную ясность в понимание ими своих функций и создать правовые основы деятельности по формированию соответствующей системы взаимоотношений. В этом как нельзя лучше убеждает существующая практика, характеризующаяся неопределенностью и нестабильностью взаимоотношений, что порождает коллизии, затрудняющие сотрудничество сторон. В результате тандем “государство – бизнес”, призванный создать предпосылки стимулирования экономического развития, в действительности оказывается фактором обеспечения интересов, по существу, олигархии и бюрократии.

В этой связи необходимо, прежде всего, определиться с категорией “государственное регулирование экономики”, для раскрытия которой решающее значение имеет признание несостоятельности действия стихийного рынка и рациональное понимание регулирующих функций государства (как компенсаторских).

Экономика может быть эффективной, на наш взгляд, только при определенных ограничениях условий функционирования рынка. Исследование показывает, что наша страна достаточно далека от полноценных рыночных отношений. У нас по-прежнему не созданы базовые условия конкурентной рыночной экономики для того, чтобы трансформировать сложившуюся за последнее десятилетие квазирыночную экономику в нормальный рыночный режим функционирования.

Если попытаться конкретизировать функции, выполнение которых недоступно рынку, перечень окажется весьма впечатляющим. Ведь помимо того, что рыночный механизм не в силах гарантировать экономические и социальные права населения, он также не в состоянии сколько-нибудь масштабно решать проблемы, возникающие в зонах, по природе своей находящихся вне рыночного влияния и воздействия – охрана окружающей среды, устранение региональных диспропорций, дифференциация на период становления регулируемого рыночного хозяйства ставки налогов, их уменьшение для потенциально зарождающихся конкурентов и увеличение при неоправданном завышении монополистами цен на соответствующую продукцию (услуги) и др.

Разумеется, эти сферы действия не чужды бизнесу, однако фундаментальные решения здесь доступны только государственным органам. Особо отметим, что экономическое развитие не самоцель, а средство проведения более справедливой социальной политики. Между тем, рынок мало интересуют региональные проблемы, порождаемые историческими, этнопсихологическими, демографическими и иными факторами внерыночного происхождения. Факторы такого порядка оказывают весьма осязаемое воздействие на развитие рыночных отношений, однако оперирование ими входит преимущественно в функции государства.

Следовательно, потребность в искомом регулировании возникает в процессе функционирования конкурентного рынка

с тем, чтобы обезопасить как субъектов рыночных отношений, так и общенациональные интересы от превратностей неконтролируемой рыночной стихии. Сказанное ни в коей мере не противоречит тому, что свободный рынок развивается на собственной основе. Однако то обстоятельство, что силы конкуренции способны вести к высокой эффективности, не дает оснований для их абсолютизации. Как свидетельствует практика, рынок не всегда работает так совершенно, как утверждают не критичные его приверженцы.

Практика однозначно свидетельствует, что никакая рыночная экономика невозможна без государственного регулирования, предупреждения и ограничения рыночной стихии и формирования цивилизованного рынка, недопущения в какой бы ни было форме “дикого либерализма”, приводящего к деструктивным результатам. Но при этом государство вправе брать на себя регулирование только тех сфер деятельности, в которых рынок либо невозможен, либо недостаточно эффективен. Во всех прочих случаях оно обязано прилагать все усилия, чтобы обеспечить возможности для саморегулирования рыночных механизмов. Иными словами, государство выполняет, в частности, компенсаторские функции.

Действие рыночных механизмов отнюдь не безгранично. Во всякой сфере деятельности существуют некие объективные пределы их применения, поэтому в каждом конкретном случае важно определить эти пределы. Нельзя допустить разгула рыночной стихии так же, как и неуместного администрирования, поскольку в этом случае начинает подавляться полезная инициатива субъектов рыночных отношений. Государственные институты призваны выступать гарантами создания условий для рыночного сотрудничества и рыночной этики, воспитания у субъектов рыночных отношений социальной ответственности.

После десятилетия неудачного реформаторства власть, наконец, осознала (как серьезнейший просчет руководства страны) фактическое отстранение государства на начальном этапе реформ от участия в регулировании рыночной экономики, совершенно неосновательно полагаясь на “саморегулирующий” потенциал рынка. При сломе централизованного государственного управле-

ния не создавалась качественно новая система государственного регулирования экономических отношений.

Россия, в сущности, пренебрегла богатым опытом развитого зарубежья. Государственный сектор оказался неоправданно минимизированным, преобразования были проведены посредством одномоментной либерализации всей сложнейшей гаммы внутренних и внешних экономических отношений. Без всяких убедительных оснований были абсолютизированы монетарные методы макроуправления и др. Тем самым государство сознательно отказалось от проведения сильной структурной и промышленной политики, а это неизбежно обернулось консервацией, спадом производства и серьезным кризисом, подрывом самой естественной основы поощрения инвестирования для вывода экономики из застойного состояния.

Практика всех развитых стран признает необходимость активной организационной деятельности государства, особенно в переходные периоды. Сам по себе свободный рынок просто не в состоянии обеспечить, в условиях переходного периода, перераспределение ресурсов для превращения экономики в социально ориентированную. Успешная экономическая деятельность государства оказывается увязанной (по объективной необходимости) с потребностью в согласовании и активизации деятельности государственных институтов и субъектов хозяйствования всех форм собственности.

Только в самое последнее время четко поставлен вопрос о роли государства в регулировании рыночных связей. Отныне проповедуется тезис: “нет и не может быть социально ориентированной высокоразвитой рыночной экономики без регулирующей роли государства”. У нас в стране пять лет звучала формула Л. Эрхарда “поменьше государства” пока с опозданием не вспомнили вторую часть этой формулы: “но не меньше, чем необходимо”.

Однако в существующей ситуации госрегулирование экономики настолько аморфно, что невозможно определиться с тенденциями его развития, также как и с приоритетами. Это неудивительно, если учесть, что страна до сих пор стоит перед выбором стратегии экономического роста. Непонятно и то, в какой степени государство собирается закрепить за собой функции регули-

рования экономики. Реализация мер государственного регулирования возлагается на специальную систему функциональных государственных органов: антимонопольных, налоговых и сертификационных.

Слабость государственного регулирования относится к числу причин, затрудняющих рыночным структурам использование их важнейшего ресурса – экономической свободы и стимулирования деловой активности. Реальное регулирование необходимо для построения цивилизованного рынка, который невозможен без нравственной основы и чувства социальной справедливости. Развитие предпринимательства должно базироваться на идее формирования смешанной рыночной экономики, социально ориентированной и нацеленной на обеспечение максимально возможной справедливости для главных создателей материальных и духовных ценностей.

Однако при всех обстоятельствах необходимо установить пределы государственного регулирования. Недопустима неясность в определении тех границ, где заканчивается государственное регулирование экономики и начинается вмешательство во внутренние дела предприятий, угрожающее конкурентным основам рыночных отношений. Пределы регулирования должны быть достаточны, чтобы гарантировать права предпринимателей и предупреждать бюрократическое своеволие чиновников. Пресечение таких посягательств и ограничение монополистической деятельности входит в обязанность антимонопольных органов. Для эффективного государственного регулирования представляется крайне важным (при всей российской специфике эволюции взаимоотношений государства и бизнеса) изучение общемировых закономерностей развития означенного процесса.

В этой связи в принципе несостоятельно, по нашему мнению, широко распространенное выражение: “уменьшение или увеличение госрегулирования экономики”, тогда как следовало бы говорить о повышении или уменьшении его эффективности. В самом регулировании следует различать два подхода: регулирование институтов и регулирование деятельности организаций. В первом случае речь идет о создании общих правил игры (взаимоотношений) в экономике, как то: формирование приемлемой налоговой

системы, порядок заключения договоров, создание условий добросовестной конкуренции и др. Во втором случае государство берет на себя многие функции бизнеса, выступая в качестве одного из суверенных субъектов рыночных отношений.

В конечном счете, важно, чтобы в рамках общих правил игры каждая из заинтересованных сторон была ответственна за надлежащее исполнение своей доли функций с учетом интересов другой стороны.

В настоящее время не существует сколько-нибудь серьезной основы для налаживания между бизнесом и властными структурами полноценных взаимоотношений. До сих пор не выработана сама идеология и программа развития экономики. Главным образом именно по этой причине формирование искомым связей идет методом проб и ошибок, порождая массу коллизий.

По нашему убеждению, быстрое развитие связей между бизнесом и государственными органами, осуществляемых напрямую, обуславливается качеством становления основ государственного регулирования экономики и цивилизованного предпринимательства в рамках конкурентной рыночной экономики. Причем особое значение приобретает создание институциональной базы для налаживания связей бизнеса и власти.

С позиции государства важнейшая задача заключается в создании эффективных собственников. В этом заложены возможности конструктивного общения с бизнесом. В настоящее время ни власть, ни бизнес не располагают достаточными ресурсами для налаживания взаимоприемлемых и успешных связей.

Парадоксы и перспективы отношений собственности

Как известно, государство погружается в систему экономических отношений тем глубже, чем крупнее доля его собственности. Пока что даже после масштабной приватизации государство остается крупнейшим собственником. Кстати говоря, основные коллизии между государством и бизнесом возникают именно по причине правовой неопределенности отношений собственности.

В сложившейся ситуации огромное значение имеет разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и регионами, завершение процесса перераспределения соб-

ственности, ориентация ее использования как на собственные региональные, так и федеральные нужды. Тем самым можно расширить финансовую самостоятельность региональных органов власти и органов местного самоуправления. При этом важно, чтобы федеральные и региональные органы власти пристально наблюдали за технологиями предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам (отслеживать передачу средств из федерального бюджета в региональные, из регионального бюджета – в местные, и, при необходимости, из федерального бюджета – в местные).

Разграничение собственности между Федерацией и ее субъектами проходит в дискуссиях по поводу принадлежности производственных и социальных объектов, а также природных ресурсов. Примечательно, что конфликтные ситуации возникают не только в связи с правом распоряжаться высоко оцененным имуществом, но и по поводу нежелания претендентов на собственность (будущих собственников) брать на себя ответственность за управление ею (поддержание значимых производств, объектов инфраструктуры, капитальных сооружений и др.).

Решение проблемы осложняется еще и тем, что в самом начале процесс разграничения собственности по тем или иным причинам был осуществлен на унитарных, а не федералистских принципах.

Раздел имущества проводился по формальному отраслевому признаку, без учета социально-экономической, экологической, демографической, национально-этнической и иной специфики отдельных регионов – субъектов Российской Федерации. Между тем, согласно ст. 72 п. “г” Конституции Российской Федерации разграничение государственной собственности является предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов. Хотя из основного закона со всей очевидностью вытекает необходимость процедур согласования позиций сторон, в действительности главным механизмом разграничения собственности служат постановления Правительства России, которые часто имеют буквально пообъектный характер. Однако с позиции федерализма необходимы только двусторонние договоры и соглашения между органами власти и управления Федерации и ее субъектов. В отличие

от последних правительственные решения могут быть отменены в одностороннем порядке, вызывая долгие коллизии. Впрочем, нет уверенности в том, что эта договорная форма без прочной законодательной базы может полноценно решить все проблемы, связанные с оформлением и структуризацией института публичной собственности в России.

Анализ свидетельствует, что пока заключено чуть более десятка договоров и соглашений между органами государственной власти Федерации и ее субъектов и только немногие из этих документов содержат сравнительно конкретные позиции о разграничении объектов собственности, включая разграничение полномочий в сфере природных ресурсов. Но и согласованные позиции, как правило, все еще далеки от подлинно комплексно-правового решения проблем разграничения собственности.

Действующей практике регулирования отношений собственности на основе двусторонних договоренностей присущи многие недостатки. Важнейшими из них являются:

- ❖ встречающиеся противоречия с такими основополагающими нормативно-правовыми документами, как Конституция и Гражданский кодекс Российской Федерации;
- ❖ отсутствие ориентации на приоритет общефедерального законодательства;
- ❖ постоянное смешивание полноценного статуса (субъекта) собственности с его частными проявлениями – “владение”, “распоряжение” и даже с такими признаками, как “значение”, “подведомственность” и пр.

Усложняет дело несогласованность решений по разграничению собственности с другими слагаемыми экономического механизма федеративных отношений, некомплексность подхода к разграничению прав собственности, когда для значительных имущественных массивов и природных ресурсов статус собственников оказывается вообще неопределенным.

Согласования затрудняются также по причине слабой проработанности проблем приватизации, в особенности ее долговременных экономических и социальных последствий; статуса и гра-

ниц муниципальной собственности, и, разумеется, управления государственной собственностью (преимущественно совместной).

Известно немало случаев, когда, например, крупнейшие предприятия Гособоронпрома и Минатома относятся к общей собственности Федерации и республики, тогда как объекты типа больницы и протезного завода — исключительно к федеральной. Если дело состоит только в обеспечении финансирования социальных объектов (больница и протезный завод), то всякое разграничение собственности — пустая формальность, т.е. пассивная проекция бюджетных отношений на сферу собственности. Такому “разграничению” никогда не будет конца, ибо иницилируемые им противоречия будут воспроизводиться постоянно.

По-видимому, в дальнейшем уточнение экономико-правового статуса субъекта РФ, его экономических и иных функций в сфере государственного управления неизбежно приведет к увеличению удельного веса собственности субъектов Федерации.

Необходимость пересмотра идеологии приватизации

На наш взгляд, каждому региону следует предоставить право самому выбирать стратегию и тактику приватизации, опираясь на арсенал аргументированных системных доказательств. В программе приватизации должны доминировать не только и не столько общеполитические цели, сколько региональные интересы. Приватизация, рассматриваемая на федеральном уровне как общеполитическая цель, на региональном уровне должна восприниматься как средство решения его конкретных экономических и социальных задач. Недопустимо и далее подчинять идею приватизации интересам лишь чиновничьего “центра” или “новых русских”, что вызывает ее отторжение широкими слоями трудящихся.

Наиболее целесообразной следует считать ступенчатую схему преобразований собственности, что предполагает развитие на качественно новой основе региональной экономики, сохраняющей государственную поддержку приватизируемых объектов как центров стабилизации в условиях переходного периода с целью последующего наращивания производства и увеличения занятости при одновременном сокращении бюджетных дотаций. Для всякого региона особо значимы перемены, вызванные приватизаци-

ей, в количестве и качестве мест приложения труда и занятости населения.

Отметим здесь, что несмотря на приватизацию (58 % предприятий уже частные), государство по-прежнему остается крупнейшим собственником: ему принадлежит 13 тыс. предприятий, 23 тыс. учреждений, 337 млн кв.м нежилого фонда. Помимо того, у него имеется 4 тыс. пакетов акций. В настоящее время государство участвует в деятельности 3316 акционерных обществ и товариществ; в том числе в 2500 АО его доля превышает 25 % уставного капитала, в отношении 580 АО используется специальное право (“золотая акция”). Экономическую политику в этих АО государство проводит через своих представителей. Большинство из них работники отраслевых министерств и ведомств, около 8 % находятся в штате Мингосимущества, Государственного антимонопольного комитета, Минфина, Российского федерального фонда имущества и совсем мизерная часть – профессиональные менеджеры.

Как же государство распоряжается своим достоянием?

Следовало бы начинать, на наш взгляд, с наведения элементарного порядка в управлении государственными активами. Но и в тех случаях, когда просматривается некий контроль над ними, дело ограничивается лишь его усилением, тогда как необходимо использование собственно рыночных методов. Следует постоянно помнить об опасности того, что государство при распоряжении госсобственностью будет стремиться к директивному управлению всеми сторонами деятельности предприятий.

Чтобы система рыночного управления госактивами способствовала возникновению хозяйствующих субъектов, адекватных рыночной экономике, необходимо отменить порочную и притом юридически закрепленную практику хозяйствования на госпредприятиях (когда директора получают возможность неограниченного контроля над находящимся в их распоряжении госимуществом, не неся при этом какой-либо ответственности за свои действия). В этой связи высказываются различные соображения, в частности, касаются такой формы управления госсобственностью, как инвестиционно-холдинговая компания с передачей ей активов соответствующих предприятий и предоставлением права

свободного определения своих партнеров, а также установления цен на реализуемую и закупаемую продукцию.

В работе по созданию действенного механизма управления госсобственностью существенным представляется составление реестров, которые помогут навести порядок в собственном хозяйстве, определиться с тем, каково имущество, принадлежащее государству, доля его активов. Прежде чем научиться управлять, следует проинвентаризировать свою собственность.

Вместе с тем искомый механизм заработает не ранее, как будет покончено с бартером (натурализацией экономики), взаимной задолженностью, неплатежами. Беспрецедентная натурализация отношений в реальном секторе, будучи порождением базовых деформаций прав собственности и нерыночного поведения, в свою очередь, делает этот сектор неликвидным, создавая серьезные барьеры на путях использования рыночных механизмов.

Мировая практика свидетельствует, что за деятельностью приватизированных фирм должен устанавливаться жесткий контроль. Полномочные органы государственной власти наблюдают за тем, как они выполняют обязательства, принятые в процессе приватизации, контролируют их тарифную и инвестиционную политику, качество деятельности (порой вплоть до установления нормы прибыли). В отличие от этого у нас понятие “постприватизационного надзора” даже не упоминается ни в одном законодательном акте, ограничиваясь управлением косвенными методами, т. е. посредством налогов и выдачи ни к чему не обязывающих лицензий (тогда как движение тарифов, инвестиций и прочих важнейших индикаторов остается вне контроля).

Конечно, деятельность госпредставителей в акционерных обществах регламентируется большим количеством законодательных и иных нормативных актов, создавая видимость правового благополучия, но в действительности это далеко не так. Задача госпредставителя заключается в том, чтобы сочетать интересы государства и акционерного общества, на деле же они почти никогда не совпадают. Положение осложняется тем, что обычно перед госпредставителями не принято ставить конкретной задачи. В результате характерны непоследовательность в их деятельности

и нередкое искажение государственных интересов, что позволяет им уходить от ответственности за бездарное управление.

Анализ показывает, что не лучше обстоит дело, как это ни парадоксально, и с управлением государственными унитарными предприятиями. Ответственность директора унитарного предприятия минимальна, аудит и контроль за его деятельностью не предусмотрены. Отсутствует полный реестр этих предприятий с указанием хотя бы размеров их активов. Весьма слаб маркетинг. При отсутствии заказов и перебоях в бюджетных поступлениях они обычно сдают в аренду пустующие площади. Остается неясным, в чьи руки конкретно должны быть переданы важные функции государства на уровне первичного производственного коллектива, но, очевидно, что эти функции должны быть переданы, если мы хотим реализовать новую парадигму развития.

Итак, перед обществом стоит проблема срочного и радикального улучшения управления государственной собственностью. Прорабатывается вопрос о введении специального института управляющих, способных на качественно новой основе обеспечивать участие государства в управлении сотней крупнейших компаний. По нашему мнению, следует определиться и с унитарными предприятиями, большую часть которых целесообразно преобразовать в акционерные общества. Остающиеся в федеральной собственности предприятия должны функционировать в рамках норм гражданского законодательства, что предполагает, в частности, проведение аудита и контроля. Руководителей предприятий нужно обязать проходить аттестацию, в том числе предусматривающую использование критериев оценки эффективности их работы.

Концептуальные взаимоотношения государства с бизнесом во многом определяются масштабами и успехами приватизации, в результате которой должно было появиться множество эффективных собственников. Однако анализ итогов приватизации во многом не соответствует ожидавшимся, и потому они не способны обеспечить возрождение хозяйственного комплекса ни страны, ни региона, а, значит, и решение социальных проблем.

Мы считаем целесообразным, в частности, расширить участие представителей регионов в определении условий конкурсной приватизации тех предприятий, которые занимают лидирующее по-

ложение в экономике, а также предусмотреть их совместную деятельность при разработке специальных приватизационных процедур для предприятий, имеющих исключительное значение для отдельных территорий и поселений, включая не только условия занятости, но и сохранение других объектов производственной и социальной инфраструктуры. Правительство же, опираясь на современные технологии, должно устанавливать с приемлемой точностью наступление высших и низших точек делового цикла с тем, чтобы вносить в политику регулирования отношений собственности требуемые изменения.

Формирование принципов государственного регулирования экономики

Обзор положения вещей в экономике не оставляет сомнений в необходимости выявления и структуризации системы принципов госрегулирования экономических отношений. В общем, перечень основных принципов известен, но представляется весьма необходимым их упорядочение и системное изложение. Для объективной трактовки сути проблемы определяющее значение имеет понимание природы государственного регулирования в переходном обществе. В этом отношении весьма удачным представляется высказывание Л. Эрхарда: *“В задачу государства не входит непосредственное вмешательство в хозяйство, во всяком случае до тех пор, пока этого не требует само хозяйство* (курсив наш. — В.Т.). Ответственным за экономическую политику — я это подчеркиваю — является *исключительно государство* (курсив наш. — В.Т.) в рамках данных ему демократическо-парламентских компетенций и прав. Конечно, вполне законна заинтересованность предпринимателей в экономической политике, как законно их право высказывать свое мнение, но им самим, как и их представительным органам нельзя вмешиваться в экономическую политику...”¹.

В наше время не существует ни одной страны, в которой не имела бы смешанная экономика. Без государственного воздействия на внутри- и внешнеэкономические отношения современное хозяйство теряет способность нормально функционировать. Однако

¹ Эрхард Л. Благополучие для всех. М., 1991. С.134–135.

в разных странах в зависимости от условий и особенностей развития формируется определенный перекосяк или в сторону государственного регулирования, или в сторону предпочтения конкурентных механизмов. Вместе с тем при всех обстоятельствах само по себе государственное регулирование экономики необходимо.

Кризис и великая депрессия 1930-х годов вынудили политическую и деловую элиту западных стран повернуться лицом к государству, отказаться от традиционного взгляда на его функции “ночного сторожа” и радетеля фискальных целей, усилить его регулируемую роль. Было признано целесообразным скорее сбалансировать систему государственно-корпоративного регулирования, нежели ликвидировать ее. Капиталистическая экономика так же, как и ее рыночная составляющая подвергались самой решительной трансформации и модернизации в соответствии с требованиями жизни, что не приводило, однако, к изменениям в базовых отношениях собственности и политической системе. Государство устраняло скорее препятствия на пути объективных процессов преобразования, эволюционно развивающихся в структурах старого капитализма, открывало путь конвергенции.

Опыт зарубежных стран дает нам немало полезного для выработки принципов государственного регулирования экономики, тем более, что у нас функции государства, степень его участия в этом процессе еще четко не определены. И сейчас многие взгляды на этот вопрос кардинально противоположны. Необходимо системно и на основе надежной правовой базы определить место и роль государства в регулировании экономики.

Идеология госрегулирования предполагает, по нашему мнению, укрепление рыночных институтов и стимулирование процессов самоорганизации. Важнейшим направлением деятельности здесь должны стать именно институциональные рыночные преобразования.

Основополагающими положениями для формирования научно аргументированной системы госрегулирования нам представляются следующие:

- ❖ сохранение доли государственной собственности в национальной экономике, способной оказывать определенное влияние на ее структуру;

- ❖ принятие в качестве регуляторов рыночных отношений инструментов, интегрирующих государственные подходы с корпоративно-монополистическими;
- ❖ активизация государственного регулирования финансовых потоков, процессов формирования доходов юридических и физических лиц, равно как и хозяйственной деятельности предприятий;
- ❖ ориентация государственной поддержки на ведущие направления научно-технического прогресса, создание условий для использования его достижений, а также предпосылок развития венчурных фирм;
- ❖ привлечение предпринимательских структур, как и вообще общественных объединений, к формированию экономической политики государства, которая должна стать “прозрачной”.

Таким образом, очевидно, что в новых условиях власть, чтобы выполнять свою миссию, обязана изменить собственное содержание. Власть, которая отреклась от большинства прежних функций и только имитирует прежнюю деятельность, выявляет свою беспомощность и ненужность. Чтобы оптимизировать государственное регулирование, необходимо концентрировать внимание на решительной коррекции целей, составляющих основу как стратегии, так и тактики. Ведь успешность государственного регулирования определяется, прежде всего, четким видением определяющих факторов развития.

Нельзя не согласиться с выводом о том, что “современная государственная политика по отношению к хозяйству основывается на стремлении такого использования инструментов хозяйственной политики, находящихся в руках государства, которые высвобождают новые силы, открывают новые возможности и закрывают бесплодные пути”¹.

Цивилизованное государственное регулирование экономики предполагает учет следующих моментов:

1. *Основы рыночной экономики.* Необходимость постоянного развития свободной конкуренции и товарного производства является основой рыночной экономики. Действующая российская

¹ Эрхард Л. Благополучие для всех. С.135–136.

система настолько плотно корреспондируется с высокой монополизацией экономики, что всякое разумное действие провоцирует административные акции. Пора перестать довольствоваться стихийным высвобождением инициативы: рынок остро нуждается в разумных подпорках, начиная с соблюдения законов, и, кончая программированием и индикативным планированием.

2. Базовый критерий оценки государственного вмешательства в экономику. Целесообразна переориентация с традиционного определения степени вмешательства государства в экономику на рост эффективности этого вмешательства, прежде всего в рыночном, но вместе с тем и в социальном понимании. Необходимо создать встроенный и оперативно приводимый в действие механизм госрегулирования.

Конкретные методы государственного регулирования экономики, будучи в принципе экономическими, весьма многочисленны и могут использоваться в различных комбинациях.

В условиях рынка государство обязано регулировать бюджетную, социальную, эмиссионную, внешнеэкономическую политику. Подобная система действует в условиях любой модели рыночной экономики, как более либеральной (США), так и достаточно жесткой (скандинавская модель). Различие лишь в степени вмешательства, но в любом случае государство обязано участвовать в регулировании. Одним из главных является регулирование с помощью встроенных стабилизаторов, действующих автоматически, без прямого участия государства (налоги, система пособий и др.).

Кроме того, необходимо осуществление социальных государственных программ – стимулирование инвестиций и платежеспособного спроса, поддержание предложения, антициклические программы и др. Их масштабы, диапазон, адресаты заранее устанавливаются правительством и жестко соотносятся с состоянием финансов, бюджета, правами в области государственного регулирования. Так, государство не может бесконтрольно печатать деньги и брать кредит, повышать по своему усмотрению цены и т. д. В рамках государственного регулирования действуют в основном полуавтоматические меры косвенного (опосредованного) воздействия на спрос или предложение.

3. *Собственность.* Крайне необходимо обеспечить полную определенность в вопросах собственности, и в первую очередь праве на собственность как важнейшего вопроса становления и развития многоукладной экономики.

Разграничение институтов публичной собственности должно осуществляться в сложившейся к настоящему времени ситуации по принципу “необходимого минимума” и на основе признанной всеми субъектами Федерации концепции формирования и управления федеральной собственностью и ее функционирования в регионах различного типа. Отмеченная концепция должна органично увязывать постановку целевых задач, определение границ и предметное наполнение федеральной собственности, причем как в целом для российской экономики, так и в привязке к специфике отдельных регионов. Такой подход обеспечит стабильный статус федеральной собственности, не вызывающий противоречий между Федерацией и субъектами.

Многие вполне реальные меры по поддержке производственного потенциала регионов могут быть реализованы в ближайшее время. Среди них пакет законодательных и нормативно-распорядительных актов, позволяющих четко разграничить и закрепить права собственности на имущество, передачу федеральной собственности во временное распоряжение субъекта Федерации до создания необходимых экономических и организационно-управленческих условий оформления таких объектов в муниципальную собственность. Полагаем необходимым четко урегулировать территориальный статус федеральной собственности, утвердить типовое соглашение между федеральным центром и его субъектами о правовом и экономическом режиме ее использования, о гибких формах хозяйствования, реализующих федеральные и региональные интересы и подкрепленных соответствующей финансовой поддержкой.

4. *Целеполагание.* Важнейшая функция управления – целеполагание – пока почти полностью отсутствует. Успешная деятельность государства может быть достижима только при наличии комплексной системы программирования (краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного) различных аспектов функциониро-

вания экономики (формирование общенациональных, региональных и отраслевых программ развития, мобилизация ресурсов государства и негосударственных экономических субъектов для реализации общенациональных и региональных целей развития и др.) в рамках индикативного планирования.

Принципиальные правовые основы для этого созданы. Конституция РФ закрепляет за высшими государственными органами власти функции по обоснованию и согласованию с обществом стратегических задач развития страны (ст. 7,8,9), а в июне 1995 г. был принят закон РФ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”. В этом законе за Федеральным Собранием и Президентом РФ закреплены функции обоснования и согласования с представителями различных слоев общества общенациональных целей и направлений развития страны в виде основных положений концепции социально-экономического развития Российской Федерации (ст. 4). На исполнительную власть (Правительство РФ) федеральный закон возлагает обязанности по обеспечению разработки долгосрочного прогноза, а также концепции социально-экономического развития.

В соответствии с этим законом программы развития должны представлять собой комплексную систему целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством путей и средств достижения указанных ориентиров (п. 3 ст. 1). Упомянутые программы разрабатываются с тем, чтобы направлять и координировать экономическую, социальную, научно-техническую, инвестиционную, аграрную, экологическую, внешнеэкономическую и финансовую политику в целях реализации общенациональных задач развития Российской Федерации.

Однако практическая работа по государственному регулированию социально-экономического развития РФ продолжает носить некомплексный характер, затрагивая лишь отдельные сферы (налоги, бюджет, таможенное и частично валютное регулирование) и ориентирована на решение текущих задач. По-прежнему нет системного подхода к решению проблем госрегулирования экономики.

5. *Законодательство.* Эффективность, предсказуемость, а также стабильность регулирования экономики, а вместе с тем отношений бизнеса с властью, призвано обеспечивать законодательство. Государственной функцией чрезвычайной важности является создание посредством соответствующих нормативных актов понятных и логичных общих правил хозяйствования (единых норм поведения), в равной мере обязательных для предприятий всех без исключения форм собственности. Столь же значима антимонопольная политика, суть которой в том, чтобы способствовать становлению рыночной экономики посредством недопущения ограничения или устранения конкуренции.

Рыночные отношения нуждаются в продуманном государственном регулировании, но осуществляемом исключительно на правовой базе и в законодательно определенных пределах. В нормативно-правовых актах эти отношения должны закрепляться исходя из законодательно установленных целей государственного воздействия, что позволяет увязывать конкретные мероприятия с общей программой деятельности государства в экономической сфере. Велика, в частности, потребность в соблюдении и защите прав инвесторов (внешних и внутренних, корпоративных и частных), в создании благоприятного инвестиционного климата.

Сравнительно мало издается законов прямого действия. В этом основная причина того, что в стране выпущены целые монбланы специальных ведомственных инструкций и подзаконных актов, в которых запросто может утонуть даже искушенный специалист. Беда в том, что подзаконные акты, принятые в конкретной экономической ситуации, особенно в предшествующие периоды, никто не отменяет даже тогда, когда надобности в них уже давно нет.

Довольно часто можно наблюдать случаи диффузии функций. К примеру, до сих пор ревизионное управление Министерства финансов (совсем не налоговый и не правоохранительный орган) может осуществлять проверку любого налогоплательщика независимо от того, является ли он бюджетополучателем или нет, опираясь при этом на инструкцию... 1953 года.

Очевидна необходимость налоговой реформы, но ее проведение — это процесс, требующий нескольких лет (малейшие изменения в налоговых правилах приводят к структурным сдвигам в эко-

номике). Невозможно провести ее и путем принятия Налогового кодекса, которым лишь завершается налоговая реформа.

Уровень налогообложения, по мнению большинства специалистов и практиков, неоправданно высок, существует серьезный дисбаланс налогообложения в разных отраслях экономики. Представляется ошибочной сама концепция налоговой системы.

В целом зона неопределенности создается в значительной мере запутанной системой ведомственных инструкций, распоряжений, что выгодно тем, в чьих руках сосредоточена власть.

б. *Стабильность правил и ответственность.* Правила должны быть серьезно аргументированы, чтобы исключить их пересмотр на протяжении достаточно долгого времени. В противном случае становится весьма затруднительным даже текущее планирование (не говоря уже о стратегическом), а значит сколько-нибудь успешное развитие организаций.

Так, если можно с определенной долей условности говорить о достижении политической стабильности, то нестабильность правовых норм велика и распространена на все сферы экономической деятельности. Особенно она противопоказана сфере финансов. Образцом нестабильности является, в частности, система налогообложения, в которую очень часто вносятся изменения.

Основательно реформируется, к примеру, таможенно-тарифная политика страны. Необходимость перемен объясняется тем, что прежняя таможенная политика, во-первых, не оправдала себя, во-вторых, не корректировалась с докризисных времен. Создавая в 1990-е годы систему таможенно-тарифного регулирования, Россия следовала примеру большинства развитых стран, в которых принят детально структурированный тариф. Играя ставками таможенных пошлин, государство каждый раз решает задачу, что важнее в данном конкретном случае: обеспечить ли потребителя богатым выбором, ставя производителя в жесткие условия конкуренции с импортерами, или поддержать конкретные отрасли отечественной промышленности.

Однако после дефолта 1998 г. регулирующая функция тарифа оказалась подорванной. Максимальная существующая в России ставка в 30% превратилась в запретительную, и импортеры стали “обходить” таможенное законодательство.

На этой почве возникла идея упростить таможенное регулирование посредством рационализации тарифа на основе его унификации. С 2001 г. в стране вводятся четыре уровня импортных пошлин вместо семи: 5, 10, 15 и 20 %, в которые придется “вбить” 11 тыс. позиций товарной номенклатуры. Это означает, что максимальные ставки, которые все равно не платили, убирают. Кабинет министров поддержал идею перехода от семи ставок тарифов к четырем (т. е. отмену максимальных ставок в 25 и 30 %, а также нулевой ставки) и общий курс на унификацию ставок внутри однородных групп товаров. Последнее направлено на борьбу с “серым” импортом, когда один товар декларируется как другой, похожий, но облагаемый по более низкой ставке (когда курятину провозят под видом индейки, а цветы — под видом бутонов).

Многие эксперты высказывают опасение, что данный проект может принести отрицательный эффект. В частности, представители чайной и табачной промышленности опасаются, что с сокращением числа товарных групп некоторые виды сырья и готовой продукции могут оказаться в одной товарной группе и для них будет назначен единый таможенный тариф. В результате позиции наших производителей в конкуренции с импортом будут подорваны. Складывающаяся ситуация может грозить и текстильной, кофейной, алкогольной, парфюмерной отраслям. Не исключены и более серьезные опасения. К тому же авторы проекта не скрывают своих намерений пожертвовать регулирующей ролью тарифов в пользу фискальной, а в этом случае трудно говорить о балансе интересов.

Главное сомнение заключается в том, сможет ли снижение максимальной ставки пошлин заставить платить тех, кто привык этого не делать. Высокие ставки НДС и сниженные таможенные тарифы все равно остаются высокими для импортеров, поэтому, скорее всего, они не захотят выйти из тени.

Окончательное решение по таможенным тарифам еще не принято, но уже из сказанного легко заметить отсутствие некой стабильной основы согласия заинтересованных сторон. Слабо прослеживается регулирующая роль государственных органов, что чревато негативными для экономики последствиями. Вместе с тем отсутствует должная ответственность сторон, хотя бы потому, что сферы

ее четко не разграничены. Бизнес-структуры должны нести ответственность за свои компании и могут с полным правом требовать, чтобы их действия были свободны от государственного вмешательства. Ответственность же за политику государственного регулирования должно нести только государство. За деловые связи между сторонами ответственны перед собственными организациями обе стороны, каждая из которых преследует свои интересы.

7. *Нейтральность госрегулирувания.* По отношению к различным категориям налогоплательщиков, кредитополучателей, экспортеров и импортеров органы госрегулирувания экономики обязаны быть нейтральны иначе будет дискредитирована сама идея общих правил поведения. В настоящее время практика госрегулирувания экономики далека от лояльности (при предоставлении льгот, выдаче лицензий, защите прав инвесторов и во многом другом).

8. *Административные барьеры.* Необходимо постоянно снижать административные барьеры, которые, как правило, сопряжены с зарегулированностью рынка. Прежде всего, следует снижать барьеры для выхода на рынок и работы на нем. Зарегулированность рынка обнаруживается в сложности регистрации (порой на документе насчитывается до 150 виз), повальном лицензировании разнообразных видов деятельности¹ и непрерывных нашествиях контролирующих органов.

Министерство экономики намерено пересмотреть и сократить список подлежащих лицензированию видов деятельности, а также использовать один или определенную комбинацию из следующих механизмов: лицензирование, аттестация персонала и сертификация продукции и услуг. Сейчас применяется все разом. Есть идея перейти к добровольной сертификации. С этим намечено разобраться к 2002 г.

Как ни парадоксально, меньше всего ясности в том, что, казалось бы, сделать проще всего — в сокращении количества проверок. Видимо, здесь стыкуются интересы обширных слоев чиновничества.

9. *Необходимость в соблюдении установленного, общего для всех хозяйствующих субъектов порядка.* Государство, на наш взгляд, не

¹ Рабочий центр экономических реформ при правительстве задался целью их все пересчитать, дошел до 2000 и сдался.

должно торговаться с субъектами экономических отношений касательно соблюдения установленных правил, в частности, по вопросам налогообложения, подкрепляя тем самым распространенное убеждение о возможности обойти закон и нестабильности правовых основ.

К настоящему времени страна не в силах реализовать все обоснованные принципы государственного регулирования (и вообще новые императивы управления). Однако постоянные и последовательные усилия по улучшению качества управления служат неременной предпосылкой формирования цивилизованных связей между бизнесом и госорганами, чуждых бюрократии и коррупции.

Мотивационные установки бизнеса

Процесс формирования системы связей бизнеса и власти непременно предполагает выяснение не только принципов государственного регулирования, но и мотивационных установок предпринимателей. Таких конкретных установок, разумеется, великое множество, но есть у всех предпринимателей генеральные установки – императивы, которые определяют, в конечном счете, успешность реализации конкретных задач.

Ведущий императив – добросовестная конкуренция. Реалии современной российской экономики могут породить серьезные сомнения в состоятельности этого положения, однако опыт процветающих бизнес-структур свидетельствует, что наиболее действенным средством формирования цивилизованной конкурентной среды являются корпоративные ценности. Прежде всего именно они не позволяют организации отступать от этических норм поведения в общении с контрагентами. Осознанные ценности помогают реорганизовывать структуры и формировать быстро адаптирующийся к меняющейся ситуации персонал. Это касается любой организации, как государственной, так и частной. Система истинно корпоративных ценностей располагается на пересечении координат порядочности и высокой прибыли.

Но что входит в систему ценностей? Наверное, невозможно выработать единую для всех организаций систему ценностей, но вместе с тем между ними должны существовать определенные

сходства. Во всякой совокупности ценностей представляется полезным различать трудовые и социальные ценности. Первые необходимы для успешного выполнения непосредственно функциональных обязанностей, а вторые относятся к числу общечеловеческих добродетелей, не обладая которыми невозможно эффективное сотрудничество вообще, тем более в современных сложноорганизованных и гибких системах. В этом легко убедиться, если вдуматься в приводимый перечень ценностей:

- ❖ выполнять свои обязанности профессионально и на высоком уровне;
- ❖ быть инициативным, готовым идти на риск (принимать рискованные решения);
- ❖ уметь работать в команде;
- ❖ адаптироваться к меняющейся среде;
- ❖ доверять коллегам и быть достойным их доверия;
- ❖ принимать на себя ответственность и отвечать за свои действия;
- ❖ быть открытым для информации и самообразования.

В реальных структурах наблюдается много противоречивого, не согласующегося с постулатами эффективного менеджмента. Вместе с тем слаба усваиваемость общепризнанных (не вызывающих ничьих возражений) корпоративных ценностей. Последнее обстоятельство нетрудно проследить по довольно характерным для российских организаций представлениям о технологии служебного общения. Такое общение нередко базируется на следующих моментах:

1. Работники воспринимаются не как актив организации, а как объект неизбежных издержек (накладных расходов).

2. Неверно истолковывается философская категория единства и борьбы противоположностей, в рамках которой объявляется неизбежной и рациональной внутрикорпоративная конкуренция, притом с негативным оттенком. Конечно, при определенных обстоятельствах и при соответствующем менталитете кадров “здоровая конкуренция” возможна. Однако зачастую реальная внутренняя конкуренция разрушает межчеловеческие отношения. Атмосфера соперничества развивает в людях эгоцентризм и дух

эгоизма, который способен привести к пренебрежению общими интересами организации. Возникают ситуации, когда одни подразделения организации оказываются не в состоянии координировать свою работу с другими подразделениями, хотя они обязаны действовать сообща. При этом процветает борьба за ресурсы и возможности, в равной мере необходимые для всех подразделений и др.

3. Весьма распространено убеждение о том, что практически никому нельзя доверять. Иногда в связи с этим опираются на родственные и дружеские связи вместо укрепления профессиональных кадров.

4. Не совсем верно представление о критериях оценки работы персонала. В частности, во многих организациях предпочтение отдается, в силу известных причин, не качественным, а количественным показателям (объему проделанной работы). Все еще непомерно много места в организациях занимает патернализм, а точнее фаворитизм, воспринимаемый персоналом, по сути, как нормальное явление. В их мнении профессионализм вовсе не является определяющим признаком служебной карьеры. В таких организациях царят зависть, неуверенность, доноительство.

5. Небрежное отношение к клиенту, к его запросам, что характерно для многих государственных и бизнес-структур.

Между тем рассчитывать на будущее может только бизнес, озабоченный, прежде всего, удовлетворением потребностей клиента, в чем каждый работник организации должен видеть свою важнейшую задачу. В этом основа как бизнеса, так и деятельности государственного служащего.

6. Слаборазвитое чувство ответственности, отсутствие которого невозможно компенсировать никакими другими достоинствами. К роли руководителя подходят, по мнению П.М. Керженцева, “главным образом те, кто не только не страшится ответственности за свою работу, но, напротив, охотно берет на свои плечи самую трудную задачу с самой тяжелой ответственностью. Люди такого склада сами рвутся к тяжелым, ответственным задачам. Они выполняют их с большой энергией и уверенностью в себе”.

В настоящее время различимы, если говорить несколько схематично, две основные позиции, связанные с ценностными ориентациями бизнеса. С позиции определенной части предпринимателей идеалы, принципы и правила обычной морали к ним не относятся вообще или касаются в меньшей степени. Эта точка зрения опирается на теорию, предложенную в 1970 г. Милтоном Фридманом и его последователями. По мнению М. Фридмана, в бизнесе морально оправданы любые действия, если они не противоречат юридическим и рыночным законам. Предприниматели вправе игнорировать тот негативный эффект, который их деятельность может оказать на потребителей и общество, и принимать решения, руководствуясь только целью максимизации своей прибыли. Соображения честности, морали и справедливости пребывают на периферии их сознания и не должны влиять на решения в сфере предпринимательского бизнеса.

Однако растет численность предпринимателей, которые придерживаются противоположной позиции. Примером может служить предпринимательский подход к вопросам экологии. Вначале меры по охране окружающей среды рассматривались как вовсе нежелательные, их реализация требовала больших затрат и, казалось, могла подорвать конкурентные позиции фирм. Стратегию фирм по отношению к этим вопросам можно охарактеризовать как реактивную и оборонительную. В 1980-е годы изменился взгляд на природоохранные мероприятия: их перестали оценивать с точки зрения затрат, а стали рассматривать как капиталовложения в будущее и даже как средство достижения конкурентного преимущества.

В согласии с новыми парадигмами меняется и расширяется общая концепция менеджмента. Традиционно менеджмент преследовал исключительно экономические цели. Растущая интеграция экономических и социальных процессов привела к тому, что в круг его целей постепенно включались и социальные задачи — обеспечение занятости, гуманизация условий труда, расширение участия в управлении. К середине 1950-х годов эта тенденция привела к пересмотру концепции менеджмента, что нашло отражение как в теории, так и на практике. Социально осознанное управление присуще сегодня наиболее дальновидным предпринимателям.

Особенно показательна происшедшая в 1980-е годы расширительная трактовка менеджмента посредством интегрирования в него системы экологических оценок. Начало этому процессу положили спорадические действия менеджеров и предпринимателей (которые приступили к реализации программ вторичного использования ресурсов, энергосбережения и других экологически ориентированных нововведений). Вскоре появились всеобъемлющие экологически направленные системы управления.

Однако эволюция отношений в предпринимательстве происходит довольно медленно.

Отечественный бизнес, в том числе его этико-нравственные стороны, отражают, на современном этапе, неизвестные нам до того парадигмы перехода в новое состояние: предпринимателей — к конкурентной рыночной экономике, а государственных служащих — к гражданскому обществу.

В связи с признанием цивилизованным бизнесом необходимости принять на себя социальную ответственность, ведется поиск новых критериев и стандартов в соответствующих областях социальной политики корпораций.

Скорее всего, прибыль и в дальнейшем будет стимулом предпринимательства, мерилom социального и делового успеха. Тем не менее, бизнесу вообще и отдельным компаниям в частности, придется выработать социально ориентированные цели, которым они будут следовать в своей деятельности. В качестве таковых рассматриваются рациональное использование природных ресурсов, соблюдение стандартов охраны окружающей среды, решение проблем занятости. Если в недавнем прошлом вопросы управления компанией сводились к технико-экономическим аспектам ее деятельности, то теперь приходится учитывать также общественные ценности. Правда, критерии эффективности акций социального порядка порой субъективны и относительны, не имеют строго количественного измерения, но это ни в коей мере не отменяет их общественной значимости.

Корпоративные ценности, как известно, ориентируют сотрудников в основном на то, чтобы сконцентрироваться на своих внутренних проблемах. Но система общих ценностей компании образует основу для корпоративного стремления к совершенству.

Сохранение конкурентоспособности предполагает, что персонал организации достаточно компетентен и творчески настроен, энергичен и оперативен, готов к принятию рискованных решений и ориентирован на завоевание симпатий клиентов.

Доминантные формы связей

В условиях рыночной экономики сколько-нибудь серьезный бизнес по природе своей не в состоянии нормально функционировать без сотрудничества с общественностью, государственными законодательными и исполнительными органами. В наше время связи бизнеса с властными структурами становятся парадигмой развития бизнеса: они обязательны и весьма ответственны. Их следует отнести к числу основных и общих функций менеджмента. Для эффективного функционирования бизнесу необходимо тесное общение со всеми заинтересованными структурами.

Как известно, всякий бизнес имеет наряду с общими интересами много специфических черт. Сфера бизнеса представляет собой вовсе не единое целое, а конгломерат различных интересов, конкурирующих между собой. Успешная деятельность бизнеса предполагает наличие крепких внутренних связей с целью поддержания и возвышения имиджа организации, а также целенаправленных внешних связей, необходимых для постоянного информирования соответствующих госорганов и партнеров о бизнесе, его достижениях, и (в известной мере) о проблемах.

Для обеспечения социальных связей между бизнесом и государственными органами, как и вообще между субъектами общественных отношений, необходимо следовать различным технологиям взаимодействия, давно ставшими структурными элементами цивилизованных социальных организаций.

При этом технологии взаимодействия следует разрабатывать, исходя из посылки, что поведение вашего контрагента определяется как результат взаимодействия разнонаправленных сил, большей частью изменяющихся от ситуации к ситуации. Характеристики любого состояния организации детерминируются связями (отношениями), непосредственно предшествующими им во времени, но являющимися следствием других, еще более отдаленных.

Формы связей бизнеса с внешним окружением многообразны и динамичны. В этом многообразии можно вычленить три доминирующие группы связей:

- ❖ связи с общественностью — различного рода публичные акции, совещания, презентации, региональные форумы и пр.;
- ❖ связи с родственными бизнес-структурами — создание ассоциаций, выступления в защиту отраслевых интересов и др.;
- ❖ связи с органами государственной власти (консультации, совместные коллоквиумы и пр.). Именно эти связи являются предметом нашего анализа.

Ведущая форма осуществления взаимодействия — переговоры, которые приобретают определяющее значение. Если переговорные процессы являются неотъемлемой составной частью всякой функциональной деятельности, то здесь они образуют интегральное средство реализации генеральных целей (стратегий) бизнес-организации.

Ведение переговоров представителей бизнеса с государственными органами требует высокого искусства. Переговоры предполагают понимание позиции контрагента и проникновение в его интересы, умение сформулировать их таким образом, чтобы они согласовывались с собственными интересами, осознание пределов использования силового фактора (если уж он необходим) и др.

Нередкая ошибка в переговорах — переоценка своих возможностей, когда стремясь к достижению односторонней победы, не видят нужды в опоре на доверие, открытость и взаимопонимание. Между тем во всяком цивилизованном сообществе переговоры — это основное средство достижения результатов. Отнюдь не случайно в североамериканских университетах (а также в школах бизнеса, школах государственного управления) преподаются курсы методов решения спорных проблем с помощью переговоров. По мнению профессора Г. Райффа, ведущего такие курсы в Гарвардском университете, каждый здравомыслящий человек должен обладать умением эффективно улаживать споры и разногласия, находить и развивать общие интересы. Он ввел в оборот понятие “интерактивного процесса принятия решений”, когда признается правомерным существование решений, которые в принципе

не должны навязываться одной стороной, а их следует вырабатывать совместно в ходе переговоров.

Участие в переговорах противопоказано функционерам (чаще всего чиновникам достаточно высокого уровня), склонным считать свое видение предмета переговоров единственно правильным. Монтескье высмеивал логику таких чиновников, “известных ученых”, один из которых говорил: “«То, что я сказал — истина, потому, что я сказал это», а другой с не меньшей убежденностью заявлял: «То, что я не говорил, не истина, потому, что я не говорил этого»”¹.

Иррациональные суждения о технологиях переговоров довольно распространены. Ошибка допускается с момента подключения к переговорному процессу людей, бесосновательно амбициозных и не обладающих соответствующими задатками. Чтобы предупредить такую ситуацию, важно помнить, что обычно “люди, склонные к абсолютизации своих знаний и представлений... стремятся выйти победителями в споре, не всегда считаются с ценой, какой она им достается”².

Крайне полезна или скорее необходима способность видеть ситуацию такой, как она представляется другой договаривающейся стороне, делать разграничение между людьми и обсуждаемыми проблемами, знать разумные пределы проявления эмоциональности, не приносить существо дела в жертву процедуре решения проблемы, сосредотачиваться на интересах, но никак не на позициях.

Не стоит торопиться с окончательным определением и формулировкой своей позиции без особой на то необходимости. Нередко случается, что после обстоятельной беседы осознается потребность в изменении уже занятой позиции, но мешают амбиции и боязнь “потери лица”. Вообще, людям присуща сильная приверженность к публично сделанным выводам.

В нашей практике неоднократно приходилось убеждаться в высокой значимости перечисленного рода способностей для работников, занятых проблемами взаимосвязей бизнеса с органами государственной власти. В равной мере полагаем желательным, чтобы эти работники обладали такими качествами, как изобрета-

¹ Монтескье Ш. Персидские письма. М., 1956. С.342.

² Кабисов Р.С. Об искусстве спора. Цхинвали, 1984. С.8—9.

тельность в выборе взаимовыгодных вариантов общения, гибкость (в суждениях и при переходе от одного предмета обсуждения к другому), способность говорить в форме близкой и доступной собеседнику, умение слушать, настаивать и добиваться использования в переговорах объективных критериев.

Спасти переговоры от избыточных амбиций и скороспелых решений помогает чувство высокой ответственности партнеров. Субъекты переговоров наделены ответственностью за их последствия уже сами правом участия в них. Ответственность обязывает, вместе с тем, быть конструктивно дисциплинированным. Особая необходимость в дисциплине объясняется тем обстоятельством, что переговорный процесс бывает растянут во времени и для его успешного завершения приходится пройти ряд последовательных этапов, требующих ума и организованности.

Профессионал, на наш взгляд, обязан усвоить как аксиому ту истину, что переговоры – это не средство победы, а совместный с партнером анализ ситуации (проблемы) с целью рационального и взаимовыгодного ее решения.

Идеология и практика лоббирования в развитии

Весьма распространена такая форма связей бизнеса и власти, как лоббизм. В мировой практике под лоббизмом понимается давление, оказываемое официально и неофициально действующими организованными группами на законодательные органы власти в интересах тех или иных кругов. В организационном плане лоббистов обычно представляют специализированные конторы или отдельные агенты. Однако *в классическом понимании лоббизм представляет собой систему воздействия определенных групп людей на органы государственной власти с целью принятия ими выгодных решений*. При этом способы давления бывают очень разнообразными. Лоббистскому давлению подвергается по преимуществу не законодательная, а исполнительная власть. Методы этого давления (прямые денежные выплаты, ценные подарки) вряд ли назовешь предпочтительными. В последнее время начинает выкристаллизовываться новая область лоббирования – представительство региональных интересов, и особенно рельефно это проявляется в деятельности Совета Федерации.

Лоббизм существует с незапамятных времен. В современной политической системе он занимает столь существенное место, что в ряде стран, например в США, его не без оснований называют “пятой властью”. Широко представлен лоббизм и России.

Уже к 1960-м годам в стране сложилась достаточно развитая теневая система представительства территориальных и отраслевых интересов. Лоббирование в рамках этой системы осуществлялось через сеть партийных органов, а также через различные министерства и ведомства. В результате в единой партийно-государственной машине сложились региональные (московская, казахская, свердловская и т.д.) и отраслевые (ТЭК, “оборонка”, АПК) группировки. Однако способы лоббирования интересов не афишировались и подчас носили криминальный характер (в особенности на местах).

Поскольку лоббизм существует, он должен находиться в рамках закона. Но в России с эпохи средневековья, когда государи решали проблемы узким кругом приближенных лиц, по настоящее время механизм воздействия на государственную власть не имеет законодательного регулирования. Реально существует лоббизм отдельных регионов, а также отраслевой лоббизм (когда мощные структуры получают возможность влиять на правительство)¹.

При отсутствии правовой базы порой трудно отличить лоббизм от протекционизма и коррупции, плавно переходящих в подкуп и шантаж.

Лоббистские группы со специальными интересами в их нынешнем виде широко используют прямой или косвенный подкуп государственных служащих, обеспечивают их поддержку финансами и в иных формах. В мире же существует четкое разграничение между лоббизмом и коррупцией. В нашей стране давно назрела необходимость подвести законодательную основу под лоббистские образования.

¹ Требуя своего тщательного исследования действующие методы и технологии лоббирования, сложившиеся в различных отраслях, в частности в нефтяной промышленности. Целесообразно проанализировать причины относительной слабости реального политического влияния нефтяных компаний в целом (за некоторыми исключениями) в сравнении с их вкладом в экономический потенциал страны.

Впервые возможность ввести в действующее законодательство понятие “лоббизм” широко обсуждалась в мае 1993 г. (работа над законопроектом о лоббизме ведется с 1992 г.) на конференции, подготовленной Верховным Советом России, причем он был заявлен в качестве одной из законных форм деятельности, регулируемой российским правом¹.

Достоинство законодательного регулирования лоббизма не только в возможном существенном ограничении злоупотребления властными полномочиями, но и в обеспечении права общественности иметь исчерпывающую информацию об экономических или профессиональных связях между законодателями, исполнительными органами госвласти (штатом их помощников, советников и консультантов), а также различными группами лоббистов. Закон должен гарантировать для агентов влияния хотя бы приблизительно равные условия в рамках правового поля.

По нашему мнению, при всех обстоятельствах лоббистская деятельность не может и не должна осуществляться вне общенациональных интересов. Однако вопреки тому, что *идея цивилизованного лоббизма* не раз являлась предметом обсуждения на различных заседаниях и “круглых столах”, пока оптимальных законных основ лоббистской деятельности выработать не удастся. В России, на наш взгляд, еще долго лоббистская деятельность будет осуществляться по устоявшимся негласным нормам поведения (независимо от того, будет принят закон или нет).

Казалось бы, переход к рыночной экономике должен благоприятствовать трансформации стихийного и даже криминального лоббизма в цивилизованный. Некоторые изменения на этом поприще действительно происходят. Появилась еще одна категория лоббистов в лице объединения “нового бизнеса”, интересы которого во многом отличны от устремлений традиционных хозяйственных структур. Помимо того на российский рынок устремились иностранные инвесторы, которые, с одной стороны, стали естественными конкурентами отечественных отраслевых

¹ Неприятие многими этого слова столь велико, что предлагается даже в названии закона заменить слово “лоббизм” более нейтральным словосочетанием, например “профессиональное представительство интересов”.

монополий, а, с другой — являются их потенциальными союзниками в скрытом давлении на правительство.

Государство, по-прежнему выступающее в роли главного распределителя финансовых ресурсов, вынуждено постоянно маневрировать, уступая требованиям терпящих бедствие предприятий и сфер экономики. С тем же постоянством власти демонстрируют заботу об отдельных предприятиях путем предоставления им различных внешнеэкономических льгот.

Заслуживает внимания существующий механизм лоббирования в процессе разработки и принятия федерального бюджета. Для того, чтобы получить возможно большее финансирование для своей отрасли или региона, используются различные силы воздействия на федеральные органы власти на всех стадиях прохождения бюджета. Основных стадий три:

Министерство финансов: департаменты министерства аккумулируют заявки министерств и ведомств с тем, чтобы достичь баланса интересов внутри Минфина. На этой стадии принимается множество решений (включая Указы Президента и постановления Правительства), далеко не все из которых в последующем включаются в проект бюджета.

Правительство — на заседании правительства каждый министр вновь отстаивает интересы своей отрасли, а руководитель субъекта Федерации — своего региона. Отсюда, кстати, следует основополагающее разделение бюджетного лоббизма на отраслевой и региональный. Промежуток между стадией Минфина и стадией правительства невелик. Проходит буквально неделя после утверждения окончательного варианта проекта бюджета в финансовом ведомстве, и он уже принимается правительством.

Государственная Дума — думская процедура рассмотрения бюджета складывается из слушаний и пленарных заседаний. В Думу выходят регионы и министерства, которые не успели удовлетворить свои запросы на предыдущих стадиях. На открытых процедурах они используют для продвижения своих инициатив и депутатов, и целые фракции. Формулируются поправки, которые исчисляются сотнями, и они отстаиваются в парламенте.

Итак, несмотря на столь важную роль, которую играет в обществе лоббизм, до сих пор не принят подготовленный еще в февра-

ле 1995 г. проект закона “О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти”. При его подготовке прослеживается явное стремление подражать странам с богатыми лоббистскими традициями, в частности США. Дело в том, что в США законодательное регулирование лоббизма было введено вовсе не для того, чтобы придать некий цивилизованный имидж борьбе за перераспределение государственных ресурсов. В США, в отличие от России, государство особыми ресурсами не располагает, и предприятия от властей денег обычно не требуют. Предприниматели хотят знать, чего можно ждать от законодательной власти и по мере возможности препятствуют принятию невыгодных для них законов и способствуют появлению нужных законопроектов. Кроме того, они в состоянии возложить за соответствующую плату отстаивание своих интересов на особых людей или фирмы, которые называются лоббистами.

Выходит, что лоббизм в США всего лишь следствие обычного разделения труда: предприятия и организации участвуют в законодательном процессе не прямо, а через специально нанятых профессионалов. В соответствии с Актом о лоббизме, принятым в 1946 г., каждый лоббист должен зарегистрироваться в Палате представителей конгресса и представлять ежеквартальный отчет о своих доходах и расходах.

Остановимся кратко на основных положениях отечественного законопроекта о лоббизме. Проект закона трактует лоббизм как деятельность, осуществляемую независимым юридическим или физическим лицом от имени и в интересах иных организаций. В соответствии с этим проектом в качестве лоббистов не могут выступать депутаты парламента, выборные должностные лица Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, административно-территориальных единиц, органы и должностные лица исполнительной власти Российской Федерации. Каждый лоббист обязан зарегистрироваться в специальном отделе Министерства юстиции и каждые полгода представлять туда отчет о своей деятельности.

Формами и методами лоббистской деятельности, согласно этому проекту, признаются следующие:

- ❖ представление в федеральные органы государственной власти проектов законов, указов, распоряжений, постановлений

и других нормативных актов, документов и информационных материалов;

- ❖ устные и письменные контакты с депутатом, должностным лицом федеральных органов государственной власти;
- ❖ экспертиза проектов законов и иных нормативных документов.

Весьма важным представляется то обстоятельство, что законопроект предусматривает обязательную регистрацию в органах юстиции и подконтрольность государству всех действующих лоббистских групп, что позволит лоббистским группировкам влиять на власть законными методами и в то же время поставит деятельность лоббистов под контроль государства и общественности. А интересы иностранных лобби будут осуществляться через российские официальные лоббистские объединения.

Если доработанный закон будет следовать первоначальному замыслу, то отечественные лоббисты окажутся обязаны не только регистрироваться и получать лицензию в Минюсте, но и отчитываться, вплоть до указания расходов и достигнутых результатов, отвечать за ложную информацию и платить налоги. Исходя из возможности обхода этих положений проפי, закон о лоббизме должен приниматься, на наш взгляд, в пакете с законом о коррупции и этическим кодексом лоббиста.

Закон предоставит лоббистам многие существенные права, такие, как получение в соответствующих государственных органах информации об их деятельности, а также свободный доступ в Федеральное Собрание РФ, его комитеты и комиссии, в органы исполнительной власти, возможность деловых встреч с депутатами и должностными лицами федеральных органов исполнительной власти. Эти права уже оговорены в законопроекте. Некоторые эксперты считают, что их список необходимо пополнить. Например, лоббисты должны получить возможность направлять письменные запросы в соответствующие подразделения органов власти и получать от них ответы по существу. По этому законопроекту лоббисты получают иной, более высокий статус.

Некоторые положения проекта закона следует признать весьма спорными. Вряд ли оправданно, например, исключение из

числа лоббистов помощников депутатов Федерального Собрания, экспертов и консультантов парламента, а открытый доступ большого количества лоббистов в федеральные органы государственной власти способен парализовать их деятельность.

Отметим здесь, что в стране уже существуют организованные группы, могущие стать основой цивилизованного лоббирования: профсоюзы, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), общественные объединения и партии, не прошедшие в Госдуму, но поддерживающие связь с существующими фракциями и группами Думы, а также органы власти регионов через свои представительства в Москве и через Совет Федерации. На наш взгляд, нужно быть готовыми к тому, что в России, где традиционна велика роль личных связей, в обозримом будущем будет преобладать персонифицированный лоббизм, во многом скрытый от общества.

В странах, где лоббизм легален, наиболее авторитетными лоббистами являются бывшие чиновники высших органов власти, как федеральных, так и региональных, а также бывшие депутаты. Нестабильность по существу толкает их на поиски нового положения, которое совмещало бы себе все преимущества прежнего и давало бы независимость. Доказательством этого может служить тот факт, что многие депутаты бывшего Верховного Совета ныне выступают в Думе в статусе советников, консультантов, руководителей аппаратов. Появилась также новая прослойка агентов, которые сегодня тесно не связаны с теми структурами, чьи интересы они отстаивают. Но такие агенты быстро профессионализируются и вскоре наверняка осознают свои корпоративные интересы.

Закон о лоббизме, по нашему мнению, не должен давать возможность одной части общества решать свои проблемы за счет другой. Как сказано в концепции экономического управления Л. Эрхарда, “хотя в любой экономике и существуют групповые интересы, не они должны определять линию экономической политики... столкновение частных интересов не ведет к плодотворному синтезу. Поэтому нельзя допустить разложения народного хозяйства на составные части — групповые интересы. Нельзя идти путем распада, отдаляться от того всеобъемлющего, подлинного

порядка в хозяйственной жизни, который один лишь способен гарантировать гармонию в социальной жизни народа”¹.

Как видим, из зарубежной практики можно извлечь немалую пользу для зарождающегося российского лоббирования в его цивилизованных формах. Но это случится не ранее того, как будут сформулированы и приняты заинтересованными лицами методологические основы процесса лоббирования.

Тенденции политической консолидации бизнеса

Набирающий силу российский бизнес в целом не может быть удовлетворен нынешним состоянием лоббизма, не располагающего правовой основой, и в целях защиты своих интересов все энергичнее вторгается в сферу политической жизни. Но поскольку предприниматели еще не осознали своего единства, то они не имеют до сих пор представительной политической силы, формально выступающей в защиту их интересов. Если бы положение бизнеса было более определенным, он был бы меньше заинтересован в такой силе. Традиционный предприниматель, целиком погруженный в свое дело, вынужденный действовать с постоянным напряжением сил и в условиях риска, обычно избегает политической деятельности, занимаясь лоббизмом в крайнем случае, не помышляя о прямой включенности в политическую сферу.

Будущее как межгосударственных, так и внутригосударственных отношений по логике свободного рыночного хозяйствования должно определяться не столько президентами, премьерами и чиновниками, сколько представителями деловых кругов, которые заинтересованы в экономическом сотрудничестве. Но при этом правила игры в экономическом соревновании должны быть определенными и обязательными к соблюдению всеми сторонами.

Учитывая российские реалии, невозможно утверждать, что профессиональные политики де-факто озабочены развитием бизнеса. Более того, мир российской политики практически противостоит миру частного бизнеса.

Весьма впечатляющим фактором, стимулирующим интерес бизнеса к сфере политики, является могучая и неистребимая российская бюрократия, перманентно создающая барьеры на путях

¹ Эрхард Л. Благополучие для всех. С.28, 124.

его развития. В принципе бюрократии не избежать, да в этом и нет необходимости, поскольку в известном смысле она полезна, так как способствует установлению порядка и укреплению дисциплины. Вообще здесь возможны два варианта.

В первом случае в результате революционных преобразований социальных структур возникнет современная цивилизованная бюрократия.

Во втором случае, в условиях российского типа (менталитета) постепенно сформируется новое издание старой олигархии, в которой в разной пропорции будут представлены (на базе государственной административной системы) федеральные чиновники, наиболее удачливые предприниматели, элита правоохранительных органов. В обстановке отсутствия гражданского общества, когда нет эффективных собственников и процветает коррупция, такой исход представляется, на наш взгляд, более вероятным и тогда эффективная власть может остаться для нас недостижимым идеалом.

В настоящее время средоточием верховной бюрократии являются Государственная Дума, правительство и министерства, администрация Президента. При всей социальной значимости этих органов в них по-прежнему много бюрократии и мало интереса к развитию цивилизованных предпринимательских структур.

Весомую поддержку бизнесу в борьбе с бюрократией могли бы оказать политические партии. Однако они пока не оправдывают надежд. Их низкий рейтинг, неопределенность и неясность намерений, безликость программ привели к тому, что общественность не воспринимает их всерьез. Люди чаще всего судят о партиях не по их программам, а по ярким личностям их руководителей, симпатии к которым нередко обходятся очень дорого. Вместе с тем в большинстве случаев бизнес не имеет политически оформленных целей и, соответственно, не располагает собственными и контролируемыми политическими организациями.

Отсутствие единых узаконенных правил игры на рынке, доминирование на нем нецивилизованных способов завоевания конкурентных преимуществ затрудняет лоббирование определенными лицами конкретных объектов хозяйствования, что вовсе не благоприятствует появлению профессиональных политиков-

лоббистов. Ситуация могла бы быть смягчена, если бы у бизнеса сформировалось отношение к политической деятельности как к авторитетной, достойной уважения сфере. Прежде всего, именно по причине малой авторитетности действующих политических движений бизнесмены склонны ориентироваться на их лидеров, в лучшем случае имея весьма слабое представление о поддерживаемых ими программах.

Тем не менее, сказанное вовсе не означает, что бизнес не признает необходимости связей с политикой. Дело здесь по преимуществу в том, что бизнес-элита четко признает, что серьезный бизнес можно делать не иначе, как через большую политику. Как сказал один весьма крупный бизнесмен, “став довольно большой структурой, мы ясно поняли: политика это очень существенно. Это забота о завтрашнем дне”.

Свидетельством вхождения бизнеса в политику можно считать сам перечень существующих к настоящему времени в стране движений, объединений, фондов, клубов предпринимателей (содержащий порядка 150 наименований). Подобные образования могут быть сгруппированы в следующем порядке:

- ❖ политические движения, созданные предпринимателями;
- ❖ общероссийские объединения предпринимателей (крупнейшие);
- ❖ региональные предпринимательские объединения;
- ❖ объединения предпринимателей функционально-отраслевого типа;
- ❖ объединения предпринимателей функционально-территориального типа;
- ❖ фонды содействия развитию предпринимательства;
- ❖ клубы, объединяющие политическую и деловую элиты (типа Клуба российских инвесторов, *VIP*-клуба, *ПРОФИ*-Клуба, Московского интеллектуального и делового клуба и др.).

На основе анализа их деятельности можно вынести определенные суждения относительно того, на какой стадии находится процесс осознания предпринимателями своих интересов, а также выяснить степень их дифференциации и интеграции, многообразия и широты выдвигаемых проблем.

Весьма интересны материалы участия предпринимательских структур и предпринимателей в избирательных компаниях начала 1990-х годов.

Во всех избирательных кампаниях предприниматель (руководитель производства, коммерческой или финансовой структуры) был их активным участником. При этом не обязательно, чтобы он сам непосредственно выступал в качестве кандидата на выборную должность. Распространена также форма участия в выборах нанятого профессионального политика (с помощью посредника или представителя).

В последнем случае возможно множество вариантов, начиная со слияния политика и предпринимателя в одном лице, и, завершая опосредованной формой их связи в избирательной компании, когда их отношения тщательно законспирированы и политик предстает в роли независимой фигуры. Однако невозможно скрыть то обстоятельство, что все избирательные кампании опираются на финансовые средства частного сектора. Причем характерно персонифицированное участие бизнеса в выборах, когда на выборные должности претендует конкретно руководитель предпринимательской структуры или конкретная организация, контролирующая эту структуру. Причина здесь в том, что в стране еще не сложилось ни одного политического образования, обладающего соответствующим влиянием и представляющего интересы всего предпринимательства, а, следовательно, не существует также признаваемой всеми политически и юридически оформленной предпринимательской организации.

Тем не менее постепенно, по мере функционального развития бизнеса, осознания им целесообразности и возможности своего участия в политической деятельности, накопления квалифицированно анализируемого опыта участия в избирательных компаниях, попытки вхождения во властные структуры станут более целенаправленными и результативными.

При всех обстоятельствах представляют большой интерес формы участия бизнеса в избирательных компаниях с целью реализации своих политических, а вместе с тем и коммерческих интересов. Основные из этих форм сводятся к следующим:

- ❖ предприниматель непосредственно участвует в выборах (в роли кандидата на выборную должность) и сам несет связанные с ними расходы;
- ❖ предприниматель участвует в выборах опосредованно, через нанимаемого профессионального политика, и оплачивает его избирательную кампанию;
- ❖ предприниматель участвует в выборах косвенно, посредством финансирования процедур избрания одного или нескольких кандидатов в обмен на их согласие сотрудничать со спонсором в случае успешного завершения избирательной кампании.

а). В случае *непосредственного* участия предпринимателя в избирательной кампании вероятность успеха достаточно высока при вложении в нее средств, достаточных для выборов данного уровня, но при их эффективном использовании с привлечением новейших избирательных технологий. Судя по практике, наиболее успешными признаются избирательные кампании по выборам в Государственную Думу и законодательные собрания в субъектах Федерации. Здесь при сравнительно малых финансовых издержках возможно приобретение обширного спектра политических возможностей. Лицо с депутатским мандатом получает статус и социально-политический имидж в условиях низкой политической ответственности за результаты своей деятельности. Сказанным в основном и объясняется явно предпочтительное непосредственное участие предпринимателей в выборах в представительные органы федерального и регионального уровня, далеко опережающее их стремление к работе в органах исполнительной власти.

Участие в выборах (даже при неблагоприятном для предпринимателя исходе) позволяет в общем-то за небольшие затраты на выборную кампанию повысить степень узнаваемости предпринимателя и успешность бизнеса, в котором он занят (своеобразная реклама), что в то же время может стать (при удачном стечении обстоятельств) трамплином для его политического продвижения.

Определяющим фактором мотивации непосредственного участия предпринимателя в выборах остается (и это неопровержимо доказано их поведением на практике) не желание быть вовлеченным в законотворческую деятельность, а стремление защитить

свои коммерческие интересы, создать преимущества в конкурентной борьбе.

б). *Опосредованное* участие предпринимателей в выборах имеет свои довольно существенные особенности, что делает затруднительным использование “наемных” политиков. Сложность здесь, в частности, состоит в том, что политик оказывается в двусмысленном положении, поскольку в качестве “нанимателя” нередко выступают криминальные структуры. После победы такого “независимого” кандидата на выборах естественно его желание освободиться от зависимости, не делающей ему чести. Впрочем, не исключается и тот вариант, когда бывший кандидат в депутаты или назначенный на должность в исполнительной власти будет служить, конфиденциально разумеется, тому, кому он обязан своим выдвижением.

в). Значительно чаще практикуется *косвенное* участие бизнеса в избирательных кампаниях, когда над выборами берут корпоративное спонсорство и финансируют их несколько предпринимательских структур, обычно не связанных между собой. Возможна также ситуация, когда некий предприниматель (финансовая или иная экономическая организация) поддерживает одновременно нескольких кандидатов.

Распространено корпоративное спонсорство посредством участия в “команде” кандидата. Так, нередко предприниматель выступает в роли активного члена команды кандидата в губернаторы или главы городской администрации. Член команды, являющийся одновременно одним из спонсоров избирательной команды, достаточно близок к кандидату и рассчитывает на удовлетворение своих интересов в случае его победы.

Однако в целом при корпоративном спонсорстве степень влияния, формы и методы давления на “непослушного” много слабее, нежели при прочих видах участия предпринимательства в избирательных кампаниях. Вместе с тем отнюдь не исключается перспектива интегрирования конкретных бизнес-интересов в политические решения, особенно в нынешних российских реалиях. Несмотря на запрет государственным служащим заниматься предпринимательской деятельностью, они все же умудряются делать это. Вполне очевидно тесное переплетение отечественного бизнеса, особенно крупного, с политикой.

Внимание бизнеса к политике, как уже отмечалось, постоянно, но его участие в избирательных кампаниях адаптируется к изменяющейся среде. Доминирующая тенденция развития, в частности, такова, что в этих кампаниях все большие перспективы приобретают команды, в которых предприниматели держатся в “тени”, но после победы кандидата претендуют на достаточно весомые должности.

Аналитическая оценка современной ситуации позволяет сделать вывод, что интерес предпринимательства к выборам и участию в политической деятельности будет убавляться с развитием и укреплением законодательных основ общих правил игры. Безусловно, должна возрасти роль и значимость лоббирования. Пока что функции лоббирования аморфны, а признанные структуры их реализации отсутствуют вовсе. Функции такого порядка время от времени выполняют практически все политики. Когда система государства будет действовать на стабильно-правовой базе, то большинство целей, которых предприниматели пытаются достичь посредством целенаправленного участия в выборных кампаниях, будет реализовываться в порядке осуществления нормальных, закреплённых правом отношений между бизнесом и государством.

Диалоги бизнес-сообществ с государственными органами

Как государственные органы, так и бизнес осознают необходимость упорядочения и повышения результативности связей между собой, однако слишком многое затрудняет нормализацию их взаимоотношений. Диалог складывается непросто. Еще много неопределенности в том, чего ждут друг от друга бизнес и власть. Готово ли бизнес-сообщество выступать в диалоге с властью как единое целое?

Природа и характер таких связей предопределяются политическим режимом и экономической основой общества. В недавнем прошлом связи базировались на общественной собственности на средства производства, были линейны, однозначны и жестко управляемы. В радикально изменившейся ситуации, при совершенно ином политическом режиме и многоукладной экономике, государство вправе и обязано регулировать экономические от-

ношения (но ни в коем случае не управлять ими!). В обстановке, когда на место централизованного планирования заступает индикативное, приходится разрабатывать новые формы и механизмы связей бизнеса и государства, исходя из концепции конкурентной рыночной экономики, а также социальных приоритетов¹.

Безальтернативность такого подхода мало у кого вызывает сомнения. Однако многие обстоятельства, затрудняющие движение страны к рыночной экономике, делают пока что невозможными полноценные и полноправные партнерские отношения между бизнесом и властью.

Думается, что нелегко государственным структурам вступать с бизнесом в подлинно партнерские отношения. В объяснение этого факта приведем три серьезнейшие причины.

Первая. В период застоя начался процесс дробления экономики посредством подспудной коммерциализации всего и вся. В промышленности открытая и теневая коммерциализация шла быстрее, чем в здравоохранении, но тенденции повсюду были одинаковы. В этих условиях некий объект, оставаясь формально вполне государственным, становился как бы еще немного частным.

Вторая. Хотя в 1990-е годы приватизация, при всех своих недостатках, все же внесла определенную ясность для большей части промышленных структур в отношении между частным и государственным секторами, вместе с тем сохранились гигантские пограничные зоны, в которых оставалось много неопределенности, например, естественные монополии.

Третья. Менталитет чиновничества основан на убеждении, что государство изначально имеет законное право принуждать различные субъекты рыночных отношений. Властные органы считали в порядке вещей, к примеру, принуждать хозяйственные организации платить разнообразные налоги, предоставляя, правда, многим из них бюджетные средства по собственному усмотрению. И так во всем. Надо полагать весьма трудным разрушение прочно укоренившихся стереотипов и переориентацию менталитета на

¹ Уже имеется множество примеров тесного сотрудничества бизнеса с региональными органами власти по вопросам проведения согласованной социально-экономической, научно-технической, экологической политики. Для этого заключаются соответствующие генеральные соглашения.

то, что отныне отношения государственных органов с бизнесом должны строиться на паритетных основах.

Бизнес, в свою очередь, скован многими, хорошо известными обстоятельствами. На судьбах российского бизнеса самым негативным образом отразилось отсутствие (в числе многого прочего) скоординированного (организованного) механизма обеспечения его интересов. По сей день ключевые интересы бизнеса практически не защищены ни в госорганах, ни в крупнейших политических и социальных конфликтах, также как от консолидированной роли самого государства. Бизнес-сообщества оказываются бессильны при обострении их отношений с государством, они страдают от невозможности вступить с государственными органами всех уровней в содержательную, цивилизованную и плодотворную полемику.

В нашей же стране хотя и существуют объединения предпринимателей, они не имеют никакого влияния. Очевидно, пришло время изменить ситуацию. Впрочем, попытки в этом направлении предпринимались и ранее, но они не были успешны и, главным образом, по той причине, что бизнес-сообщество еще не дозрело до должной консолидации, в том числе и политической.

Во всех случаях взаимоотношения бизнеса и власти есть дорога с двусторонним движением. Они зависят не только от усилий государственных органов, но в равной степени и от того, насколько бизнес способен и согласен поддерживать единые правила игры и не перешагивать обусловленные пределы.

В плане господдержки бизнеса обсуждается вопрос относительно финансовых льгот. Вопрос этот, при всей его актуальности, в течение многих лет не находит приемлемого решения. На наш взгляд, он связан с репатриацией капитала, направленного в свое время в пресловутые оффшорные зоны. Государство никак не находит пути финансирования отечественного бизнеса из собственных оффшорных компаний. В этой ситуации было бы полезно льготировать средства, вкладываемые внутренними инвесторами в реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, что могло бы стать стимулом и для оффшорных компаний.

Кстати, в качестве источника доходов предлагается попытаться ускорить вступление России во Всемирное торговое общество

(ВТО). Однако наши возможности функционировать в условиях открытого рынка весьма ограничены вследствие слабой конкурентоспособности предлагаемой на экспорт продукции. К ВТО целесообразно двигаться по мере реального укрепления в экономике рыночных механизмов.

В самое последнее время органы госвласти стремятся, наконец, наладить с бизнесом нормальные партнерские отношения. Власть неоднократно заявляет о своем желании пересмотреть сложившуюся систему отношений между нею и бизнесом. Начался новый, более зрелый и содержательный этап в их развитии, который ознаменовался встречей Президента РФ и крупных российских предпринимателей по проблеме взаимоотношений бизнеса и власти.

Важно отметить рост интереса российского предпринимательства к проблеме социальной ответственности. Дело обстоит столь серьезно, что, в конечном счете, отношения бизнеса с властью будут зависеть от готовности предпринимателей нести ответственность за решение социальных проблем. Это утверждение касается как крупного, среднего, так и малого бизнеса. Иное дело уровень и масштаб участия. Отношения власти с крупным бизнесом будут определяться, прежде всего, тем, как крупный бизнес будет заботиться о благополучии не только своего персонала, но и общества в целом. В России крупные бизнесмены не популярны часто именно потому, что они пока не обнаруживают должной социальной ответственности.

Важной тенденцией является также оживление формирования объединений предпринимателей, способных к рациональной деятельности. После июльской (2000 г.) встречи Президента России с олигархами постановлением правительства был создан Совет по предпринимательству при правительстве в составе 24 бизнесменов, возглавляемый премьер-министром, и его заместителем (министром по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства).

Совет образован для обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и субъектов предпринимательской деятельности. Среди его основных задач — подготовка предложений по формированию новых подходов

к развитию предпринимательства, реализация государственной социально-экономической политики, совершенствование законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, в том числе в налогово-кредитной и инвестиционной сферах. Совет отнюдь не является олигархическим: если он станет таковым, вероятно опасность того, что со временем он может плавно перейти на лоббистскую платформу со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Предприниматели проявили чрезвычайный интерес к тематике заседаний Совета и заявили, например, о необходимости вмешательства государства в отношения между частным бизнесом и естественными монополиями.

Предполагаются регулярные встречи председателя правительства с молодыми предпринимателями, успешно ведущими свой бизнес, но обделенными вниманием власти сугубо по причине информационной недостаточности. На тот случай, если у членов Совета возникнут некоторые срочные вопросы, они могут добиваться экстренного заседания через специально назначенного координатора, являющегося по должности главой правительственного аппарата. Особо важно то обстоятельство, что текущий диалог власти и бизнеса будет поддерживаться не на уровне отдельного министерства (МАП), а кабинетом министров в целом.

Власть настойчиво пытается доказать, что ей безразлично мнение предпринимателей. В этом отношении примечательны заявления правительства, что все проекты его решений, касающиеся бизнеса, будут до их подписания рассылаться членам Совета для обсуждения, чтобы они не становились для предпринимателей неожиданностью, внося путаницу в тактику, а порой и стратегию их деятельности.

Весьма желательно, чтобы регулярное общение предпринимателей и работников госорганов, от которых зависит принятие значимых для бизнеса решений, стало традицией.

Вместе с тем требования предпринимателей часто весьма противоречивы, ко многим вопросам у них нет единого подхода. Естественно, в конкурентной экономике частные цели отдельных предпринимателей могут совпасть только в силу случайного стечения обстоятельств. Но здесь речь идет о взаимоотношениях

с госвластью, где они обязаны находить совпадающие интересы (компромиссные решения), в противном случае партнерские отношения станут вообще невозможными.

Предпринимаются также энергичные усилия по решению проблемы связей бизнеса и госорганов на уровне федеральных округов. На конференции, состоявшейся в октябре 2000 г. в Центральном округе, обсуждались проблемы устранения различных препятствий для предпринимательской деятельности.

Ведущая идея конференции сводилась к тому, как бизнесу и власти цивилизованно договориться, а главное соблюдать правила игры. Бизнес предложил строить отношения по формуле: “свобода инвестиций – свобода предпринимательства – свобода торговли”. При этом отмечалось, что поддержка государства может стать спасительной для малого и среднего бизнеса.

Существенное внимание на встречах уделялось вопросам регионального законодательства и соблюдения законности. Упорядочение законодательства должно самым благоприятным образом отразиться на упрочении правовых основ предпринимательской деятельности, взаимоотношений между предпринимателями и государственными органами.

Отмечалось также, что в последнее время заметно стремление к проникновению в политические структуры профсоюзного лоббизма. Проблемы защиты общих интересов бизнес-работодателей как важной социальной группы, ратующей, помимо установления системы связей между бизнесом и властью, также и о иных аспектах профсоюзной деятельности (принципы экономического развития страны, система трудовых отношений, в области которых лежат глубинные нерешенные проблемы экономической реформы и др.), приобретают все большее значение.

Наилучшие возможности для выполнения функций цивилизованного лоббизма, в том числе и для олигархов, имеет, по нашему мнению, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), возглавляемый А. Вольским. Настало время, когда российские олигархи, до того не нуждавшиеся в объединенном лоббистском органе (предпочитая действовать самостоятельно), проявили заинтересованность в оформлении цивилизованных бизнес-отношений и организации диалога с властью. В обстанов-

ке, когда интересы олигархов слишком разнонаправлены, чтобы ими могло быть создано собственное общественное объединение, РСПП в состоянии помочь им заниматься успешным цивилизованным лоббизмом.

Возвращаясь к проблеме вновь открывшихся возможностей укрепления связей бизнесменов с властными структурами федеральных округов, представляется наиболее перспективным и вполне доступным вести эту работу в следующих направлениях:

- ❖ поддерживать все рациональные идеи раскрепощения предпринимательской активности и снятия административных барьеров в экономике;
- ❖ убирать барьеры между регионами (что позволит сделать продукцию более конкурентоспособной);
- ❖ ограничивать “финансовый волюнтаризм” губернаторов;
- ❖ ликвидировать внебюджетные фонды губернаторов (которые порой сопоставимы с самим бюджетом);
- ❖ сократить число органов, контролирующих бизнес, с 50 до 6—8;
- ❖ обеспечить полную открытость власти (создается общественная приемная для предпринимателей, инвестиционный и экспертный советы).

Предприниматели рассчитывают решать свои проблемы в кооперации с окружными властями. Работа в этом направлении должна получить серьезное подкрепление с ожидаемым расширением полномочий Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ. Министерством юстиции РФ уже зарегистрирован приказ МАП о расширении прав его территориальных управлений. Ведомство наделяется правом согласовывать акты региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам создания, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов, предоставления им льгот, а также проведения конкурсов на рынке финансовых услуг.

Решение проблем качества и оперативного развития отношений между бизнесом и государством в существенной мере определяется состоянием информации, их обслуживающей. Полпреды в федеральных округах проявляют повышенный интерес к идее

формирования единого информационного пространства на территории каждого округа. Идея эта привлекательна и тем, что ее реализация не требует дополнительных расходов, поскольку не предполагает создания новых структур. Возможно, в конечном счете, на территории каждого округа появится общая для входящих в него регионов газета или журнал, что можно сделать и на базе уже существующих изданий. Речь идет именно о формировании единого пространства: экономического, правового, информационного, что следует понимать как движение в направлении осуществления единой политики.

По многим признакам создается впечатление, что тенденция к укреплению и обогащению связей бизнеса с властью набирает обороты. Свидетельство тому созданный уже после упоминавшихся встреч новый общественный орган. При аппарате полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе (УФО) начато формирование постоянно действующего координационного совета промышленников и крупных предпринимателей территорий, входящих в округ. Согласно решению, принятому на совещании полномочного представителя Президента России в УФО с представителями деловых кругов, основными задачами совета станут реализация стратегически важных инвестиционных проектов и программ экономического развития УФО, формирование на территории округа благоприятного инвестиционного климата; содействие интеграции субъектов Федерации, входящих в УФО, в единое экономическое пространство; укрепление финансовых основ и безусловное выполнение бюджетных обязательств, а также становление эффективно действующих механизмов социального партнерства и адресной социальной поддержки населения.

Таким образом, происходит заметное ускорение процесса налаживания цивилизованной системы связей между бизнесом и властью в регионе. Многообразие форм и интенсивность вхождения бизнеса в политику вселяют уверенность в повсеместном формировании между бизнесом и властными структурами взаимовыгодных связей на основе взаимоприемлемых цивилизованных отношений.



КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Эпоха реформирования отечественной экономики и вызванное этим изменение социально-экономических условий функционирования личного фактора служат объективной основой для более глубокого изучения кадрового потенциала. Теоретический анализ данной категории необходим в целях раскрытия реальных резервов повышения эффективности в условиях становления отечественной экономики рыночного типа.

Термин “потенциал” появился в научной литературе в 1980-х годах. Он происходит от латинского слова *potentia*, что означает мощность, силу и скрытые возможности. Широкая трактовка смыслового содержания понятия “потенциал” состоит в его рассмотрении как “источника возможностей, средств, запаса, которые могут быть приведены в действие, использованы для решения какой-либо задачи или достижения определенной цели; возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области”¹.

Понятия “потенциал” и “ресурсы” не следует противопоставлять. Потенциал (экономический, производственный, трудовой) представляет собой “обобщенную, собирательную характеристику ресурсов, привязанную к месту и времени”².

¹ См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1981. С.105.

² Абалкин Л.И. Диалектика социалистической экономики. М., 1987. С.214.

Понятие “кадровый потенциал” отражает ресурсный аспект социально-экономического развития.

Рассматривая различные составляющие данного понятия как источника качественных сдвигов в экономическом развитии, мы приходим к выводу, что эволюция категории отражает глубокие изменения содержания всей системы экономических понятий, в центре которой расположен специалист – работник как главная производительная сила. Экономический аспект в свою очередь означает конечную результативность, эффективность деятельности и соответствующий подход с этих позиций ко всем качествам специалиста (а также наоборот, от всех качеств работника – к эффективности). Следовательно, он относится к выбору наиболее полезных целей развития и достижению их с наименьшими затратами труда.

Первичные составляющие “кадрового потенциала” – это потребности и труд, результаты и затраты. Представления об их соизмерении, т. е. понятие эффективности изначально заложено в самой основе рассматриваемой экономической категории.

Современная стадия постиндустриального развития включает объективную гуманизацию всех экономических процессов как сущностную характеристику. Вызванный этим процесс гуманизации экономической науки ведет к необходимости в качестве основополагающего вопроса рассматривать кадровый творческий потенциал. Наблюдается практически полное перемещение всех теоретических и практических проблем кадрового потенциала в область качественных аспектов его социально-экономического развития, подготовки и использования.

Получают экономическую оценку в той или иной форме конкретные качественные характеристики субъективного фактора – знания, квалификация, навыки, накопленный производственный опыт, личные качества: способности, разностороннее развитие, активность, ответственность, характер и многое другое.

Стремительные экономические и организационные перемены последних десятилетий показали, что именно разнородность,

сложность состава и качества управленческого персонала являются движущей силой развития¹.

Акцент на исследование менеджерского состава порождает важные следствия.

1. Центр внимания в теории и практике перемещается с затратного аспекта на поиск конкретного выражения результатов труда, его значимости с точки зрения организации и общества. Осознается необходимость экономической привязки труда менеджеров к конечным результатам их деятельности.

2. В последнее время стало обычным связывать экономическое развитие с изменением темпов динамики различных процессов, как то расходов на образовательный процесс, технический прогресс. Это повлекло за собой приоритет высоких стандартов профессионализма специалистов.

Динамичное развитие экономики и техники в начале XX в. подчеркнуло все слабости человека как непосредственного производителя, и организации как метода соединения факторов производства. В это время происходит развитие науки организации и управления (Ф. Тейлор, А. Файоль, М. Вебер)².

Появление системы Тейлора, несмотря на узость охвата ею человеческих качеств, изменило отношение к труду. До этого считалось, что степень эксплуатации полностью зависит от производственных характеристик капитала, а условия труда и качество работников не принимались в расчет. История менеджмента наряду с Ф. Тейлором большую роль в создании специальных служб управления персоналом отводит и У. Скотту, который в начале XX в. сформулировал ряд важных принципов использования психологических концепций при подборе кадров и управлении ими³.

Начало широкому развитию исследований роли человека в современной экономике было положено в буржуазной эконо-

¹ См.: *Иванов Ю.И.* Последипломное образование управленческих кадров в современных условиях. М., 1993. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. М., 1996. Управление персоналом в условиях социальной рыночной экономики. Под ред. Р. Марра. М., 1997.

² *Вебер М.* Избранные произведения. М., 1990, *Тейлор Ф.* Менеджмент. М., 1992, *Файоль А.* Общее и промышленное управление. М., 1924.

³ См.: *Шамхалов Ф.И.* Американский менеджмент: теория и практика. М., 1993. С.16.

мической науке около трех десятилетий назад выдвижением концепции “инвестиций в человеческий капитал”. И хотя сама идея вложений в человека известна уже с первых шагов политической экономии, постановка проблемы в начале 1960-х годов оказалась неожиданной для большинства экономистов. Однако в арсенале западной политэкономии не оказалось готовых методологических и принципиальных установок для развертывания исследований в данном направлении. Трудовая деятельность трактовалась обычно в формально-количественном плане как монотонный и нерасчленимый процесс простого труда, измерявшийся в отработанных часах для рабочих материального производства. Затраты труда вне процесса материального производства не учитывались даже в количественном плане.

С появлением новых категорий, связанных с теорией “человеческого фактора” и примыкающих к ней концепций, самым пространственным понятием стал “человеческий капитал”. Но совершенно определенная смысловая нагрузка, связанная с понятием капитала, невольно суживает значение проблематики теоретиков “человеческого капитала”, маскирует привычными терминами новое содержание теоретических исследований. Появляется новая проблематика экономических исследований — воспроизводство рабочей силы, ее формирование и использование.

В последующий период методы интенсификации труда пополнились за счет изучения социальных, психологических и других аспектов поведения человека. Современные системы отличаются охватом всего персонала фирмы, всесторонним учетом квалификационных, физических, организационных, технико-экономических и многих других аспектов человеческой деятельности. Через промежуточные звенья (повышение квалификации, методы стимулирования, нормативы качества), содержание труда влияет на планирование структуры и качества каждого особого вида деятельности, обеспечивающего достижение долгосрочных стратегических целей организации¹.

¹ См.: *Ансофф И.* Стратегическое управление. Под ред. Л.И. Евенко. М., 1989; *Управление персоналом организации.* Учебник. Под ред. А.Я. Кибанова. М., 1997; *Управление развитием и изменениями.* М., 1996, *Шекшня С.В.* Управление персоналом современной организации. М., 1996.

Категория “кадровый потенциал” в его расширенной современной трактовке рассматривает специалиста не просто как участника производства, а как неотъемлемое и движущее начало всех стадий воспроизводственного процесса; как “носителя” общественных потребностей. Она выполняет функцию целеполагания, объективно порождает и субъективно задает стратегические и тактические цели развития экономики.

Эффективная реализация кадрового потенциала — это не сумма текущих организационно-производственных мероприятий, а стратегически важная проблема, требующая перспективной стратегии и инвестиционных затрат ресурсов.

Методологический принцип изучения современного воспроизводственного процесса можно причислить к аксиоматике “кадрового потенциала”. Экстенсивные процессы, монотонно повторяющиеся одно и то же в каждом последующем цикле, не содержат в себе экономических загадок. Проблемы сосредоточены в истинной динамике, т.е. в процессах преобразований, которые, в свою очередь, проявляются как творческая деятельность совокупной рабочей силы¹.

Первая фаза воспроизводственного процесса, условно назовем ее “потребление рабочей силы”, является не просто использованием рабочей силы, а деятельностью работников, в ходе которой раскрывается их трудовой и творческий потенциал.

В каждом районе и городе существуют предприятия, использующие как современные технологии и оборудование, так и низкопроизводительные технологии, тяжелый ручной труд. Опираясь на научно-технический, производственный потенциал города и района, свободный рынок и целенаправленное его регулирование, можно многое сделать для общего повышения качества выпускаемой продукции, уровня механизации и автоматизации производства, вооруженности труда, совершенствования профессионально-квалификационной структуры трудовых ресурсов, а также постепенного устранения социальных различий.

¹ См.: Управление персоналом в условиях рыночной экономики (опыт ФРГ). Под ред. А.П.Волгина М., 1992; Шаховой В.А. Кадровый потенциал системы управления. М., 1985; Шумпетер Й. Теория экономического развития. М., 1982.

Второй фазой воспроизводственного процесса является распределение рабочей силы. Через механизмы рынка труда необходимо обеспечить качественное и количественное соответствие рабочей силы и рабочих мест, тесную взаимосвязь бизнес-планов производства, капитальных вложений с наличием необходимой “критической” массы трудовых ресурсов. В условиях становления местного самоуправления основная тяжесть в решении вопросов создания рабочих мест, комплектования, подготовки специалистов ложится на города и районы. Содействие в этом городских и районных органов власти возможно через регулирование экономических отношений, организацию центров занятости, учреждений по подготовке и переподготовке кадров, формирование временных творческих и производственных коллективов, советов товаропроизводителей и др.

Третья фаза воспроизводственного процесса – фаза производства рабочей силы. В городах и районах можно условно выделить четыре основные сферы, в которых обеспечивается это производство: демографические процессы; сфера жизненного уровня населения; сфера профессиональной подготовки кадров, включая уровень образованности населения; сохранение окружающей среды.

На примере г. Таганрога попробуем рассмотреть данные сферы воспроизводственного процесса.

Речь идет о городе с населением в 300000 человек, возрастная пирамида которого является “неправильной”. Ранее рождаемость была на уровне 4.200 (15 %) новорожденных в год. В 1989 и 1990 годах рождаемость упала до 3.300 (9 %) в год; в первой половине настоящего десятилетия произошло увеличение рождаемости до уровня 3.600—3.700 новорожденных в год. По прогнозу, после 2007 г. возможна стабилизация естественного прироста на уровне близком к нулю.

По переписи населения 1989 г. в городе было около 180000 работающих на предприятиях (большинство которых в настоящий момент являются банкротами) и в учреждениях.

По некоторым показателям состояние здоровья населения не очень хорошее. Средняя продолжительность жизни низкая, случаи онкологических заболеваний встречаются часто, жилищные

условия, вообще условия жизни и работы, городская сфера здравоохранения оставляют желать лучшего. Наблюдается также высокая смертность мужчин трудоспособного возраста. Экологический фактор играет здесь особую роль.

Уровень образования жителей, по данным переписи, очень высокий (по сравнению с мировым). Это вообще характерно для промышленных регионов и городских центров РФ. Исходя из данных последних социологических исследований, можно сделать вывод о том, что население Таганрога готово продолжать образование, что является положительным фактором в случае переструктурирования народного хозяйства, и свидетельствует о способности населения приобретать новые знания, переквалифицироваться и совершенствоваться имеющуюся квалификацию.

Исследования показывают, что в городе наблюдается высокая мобильность работающих. Самые мобильные – молодые люди 25—30 лет, затем 30—40 лет, а также лица моложе 25 лет. Обнадеживающим является факт, что лица, выразившие готовность пройти процесс переквалификации и поменять место работы, есть и в группе “в принципе довольных” нынешней работой во всех возрастных категориях (за исключением лиц старше 55 лет). Таким образом, мобильные и имеющие самую сильную мотивацию труда работники относятся именно к самым активным и производительным группам.

Надо иметь в виду, что большинство городских промышленных гигантов использовало специализированную массовую рабочую силу. Психологически такие работники не подготовлены к потере рабочего места или к переходу к рыночной экономике. Уверенности в себе у них почти никакой нет, они привыкли к стабильным заработкам на предприятиях или в учреждениях. У них отсутствует также профессиональная гибкость и на условия конкуренции они реагируют отрицательно. В целом эта масса работающих не является кадровым потенциалом, на который можно рассчитывать. Значительные выделения из бюджета на пенсионную и социальную защиту – необходимая константа в будущем планировании. Бедность может стать явлением, которое будет препятствовать любому проекту. Контингент жителей, находящихся на пенсионном и социальном обеспечении, возрастает. Про-

исходит общее постарение населения. Этот процесс не ослабевает в периоды увеличения рождаемости.

Однако определенные проблемы в области социальной защиты все-таки можно решить. Некоторые из них решаются прямо и непосредственно, а другие – косвенно. Одним из путей решения является включение особо незащищенных в социальном плане людей в общественные работы.

Социальную защиту следует рассматривать как одно из направлений социального развития, темпы которого вместе с темпами производства будут увеличиваться, поскольку известно, что помимо развития производства, предпринимательства и инвестиционной работы необходима координация социальных программ и обеспечение минимальных гарантий со стороны местного самоуправления с целью решения социальных проблем.

Необходимо заблаговременно принять меры по недопущению безработицы и обеспечению социальной защиты безработных, созданию информационных банков спроса и занятости, разработке прогнозов развития производства, балансов трудовых ресурсов и рабочих мест, учитывающих циклическое развитие зоны благоприятствования.

Определение влияния развивающихся видов производства на воспроизводство рабочей силы должно занимать важное место в управлении городом. Причем следует помнить, что социальная сфера не является исключительно затратной при адекватном управлении ею.

Таким образом, процесс воспроизводства рабочей силы в городе включает в себя нормальное демографическое развитие населения, эффективный процесс труда, производства, рациональное использование природных ресурсов, повышение уровня и качества жизни населения, совершенствование экологических стандартов и организационно-экономических отношений.

С целью социально-экономического возрождения городов и районов необходима современная концепция развития территорий, отдающая приоритет социальным аспектам. Кроме того, эту концепцию следует дополнить системой соответствующих планов, программ, других механизмов управления как со стороны субъектов регионального и муниципального управления, так и федераль-

ных органов власти. Представляется возможным и целесообразным положить в основу политики территориального возрождения принцип создания “точек или полюсов роста”, получивший широкое распространение во многих развитых странах.

Целью территориального управления является изыскание способов повышения творческого, интеллектуального потенциала людей для направления его на развитие экономики, оптимизацию структур и механизмов управления в зависимости от сложившегося менталитета населения. Исходя из конкретных геоэкономических и геополитических предпосылок, зная, какие силы и интересы действуют на территории, можно при помощи эффективной социальной политики воздействовать на умонастроение и поведение местных жителей.

Без удовлетворения все более широкого круга материальных, социальных и духовных потребностей подавляющей части населения невозможно нормальное развитие страны и тем более ее жизнеспособность в мировой экономической системе. В условиях постиндустриального развития всякое обновление носит черты интенсивного, качественного развития. Существенно изменяется характер воспроизводственного взаимодействия составляющих первичной экономической категории — производительных сил (человеческого фактора и материально-вещественных элементов). Причем становится все более очевидным, что генерировать качественные сдвиги в производстве в каждом звене воспроизводственных процессов способен только человек.

Экономические характеристики соотношений и взаимосвязей между кадровым и материально-вещественным потенциалом производства, обмена, распределения, потребления представляют самую простую и глубинную пропорцию воспроизводственного процесса. Ее движение составляет фундамент вековой традиции совершенствования человека и мировой цивилизации. Главенствующая черта всего нынешнего развития экономики состоит в усилении роли качественных изменений, всестороннем росте дифференциации во всех звеньях воспроизводственной цепи, ускорении процессов ломки старого и, соответственно, обновлении и динамизме преобразований в целом. Это экономическое развитие возможно лишь на основе всестороннего повышения роли

человека как активного и преобразующего элемента производительных сил.

При переходе к современной стадии постиндустриального развития происходит смена экономических парадигм. Глубокое различие между современной и прошлой экономической практикой и мышлением состоит в том, что раньше в качестве опорного определяющего элемента экономического потенциала выступала материальная база, производственный аппарат. На этом представлении базировалась развитая система анализа воспроизводственных процессов, в том числе и подход к экономической эффективности, в которой критериями результатов выступали фондоотдача, капиталоемкость, материалоемкость и т. д.

В новой экономической парадигме в центр анализа ставится способность экономики к эффективным качественным и структурным сдвигам, которые прямо и непосредственно заложены в кадровом потенциале, а, следовательно, в тех видах экономической и социальной деятельности, которые обеспечивают его развитие и совершенствование. В то же время известно, что понимание ведущей роли человека в экономическом развитии — одна из старейших идей политической экономии. Она доминировала в экономических представлениях зарождающегося капитализма, когда население страны считалось главным элементом национального богатства. Дальнейшее развитие этот тезис получил в марксистской теории, в которой человек выступает как “главная производительная сила”, цель, основа и движущая сила общественного исторического прогресса.

Положение изменилось в ходе дальнейшего экономического развития, когда начался длительный исторический период быстрого роста материального накопления, в результате чего создалась иллюзия того, что оно полностью определяет процесс воспроизводства кадрового потенциала. И в этих условиях причины трудностей и конфликтов, связанных с развитием кадров, переводились во внеэкономическую плоскость: в педагогические, воспитательные, правовые сферы, в компетенцию религиозных и других идеологических учреждений.

Длительное время в советской экономической науке вопрос о главной народнохозяйственной пропорции — между развитием

вещных и не вещных производительных сил, между материальной производственной базой и развитием человеческого фактора, социальной сферы – находился в состоянии искусственной обостренности. По мнению А.М. Омарова “в человеке привыкли видеть в первую очередь “трудовой ресурс”, но никак не многосложную и конкретную личность...”¹.

Говорить о духовном производстве, нематериальном накоплении, производительном характере труда в этих отраслях было принято не иначе, как в сопровождении неизбежных “страховочных” заявлений о ведущей, определяющей роли материального производства.

Конечно, это объяснялось, прежде всего, тем, что принцип “примата” наращивания производственной материально-технической базы господствовал в практике планирования и привел к грубому нарушению пропорциональности, отставанию всех отраслей социально-культурной сферы.

Именно в связи с этим произошла задержка с перестановкой акцентов во всей системе “парных” экономических категорий, где сочетается роль пассивного “вещного” и активного “человеческого” подхода, в первую очередь таких, как “количество–качество”, “статика–динамика”, “затратные (стоимостные)–результативные (потребительные) показатели и критерии”; “технические–экономические характеристики”; “прошлый труд–живой труд”; “производственные, экономические – социальные критерии”; “материальное – нематериальное накопление” и т. д. Во всех случаях речь, конечно, идет об учете объективного содержания этих категорий, а не об априорном постулировании “примата”.

Актуальной задачей теории и практики в области управления является выработка стратегии кадрового обеспечения в рамках территориальных социально-экономических систем. Наиболее часто возникают вопросы по адаптации механизмов управления кадрами к новым экономическим и социально-политическим условиям, эффективному распределению и использованию кадровых ресурсов, а также установлению гарантий их эффективности.

Разработка авторских подходов опирается на уже детально разработанные в отечественной литературе вопросы:

¹ *Омаров А.М.* Управление и человек. М., 1989.С.7.

- ❖ стимулирования и социальной защиты работников;
- ❖ адаптации к инновациям;
- ❖ кадровых механизмов в сфере работы с персоналом.

Практика становления в России новых властных структур и исполнительных органов, подготовка новой законодательно-правовой базы выявляет проблемы корректировки и оптимизации управления кадрами в муниципальных образованиях.

Закон о местном самоуправлении создает правовую основу для реального расширения прав муниципальных органов власти, предполагая, соответственно, повышение их ответственности за принимаемые решения и конечные результаты деятельности в сфере местного хозяйства. Проблема разработки адекватного механизма кадрового обеспечения на уровне территориальных образований стала подниматься в исследованиях многих отечественных экономистов¹.

Как отмечают ученые кадровое обеспечение территориальных органов власти предполагает концептуальное и практическое решение, исходя из современных условий экономической деятельности. Исследователи раскрывают этот процесс как сложный, динамичный, многоуровневый, требующий всестороннего теоретического осмысления.

Как показывает анализ, территориальное выделение “точек роста”, сопровождаемых высоким кадровым потенциалом, позволяет решать с приемлемым уровнем эффективности следующие проблемы:

- ❖ повышения уровня социально-экономического развития территорий посредством мобилизации внутренних и внешних источников и ресурсов;
- ❖ создания качественно новых рабочих мест и борьбы с безработицей;
- ❖ приобретения опыта ведения дел в рыночной среде и адаптации механизмов муниципального управления к мировым стандартам;

¹ См.: Шаховой В.А. Кадровый потенциал системы управления. М., 1985, Омаров А.М. Предприимчивость руководителя. М., 1990, Омаров А.М. Предприимчивость и хозяйственный риск: отраслевое и территориальное управление. М., 1991.

- ❖ концентрации ресурсов для реформирования регионов, играющих объективно роль локомотивов в перестройке всей экономики и смене модели хозяйствования;
- ❖ стимулирования стагнирующих территорий;
- ❖ использования отечественных и иностранных инвестиций;
- ❖ привлечения передовых зарубежных и отечественных технологий;
- ❖ подготовки кадров, прежде всего управленческого звена; воспитания культуры менеджмента, ориентированной на мировые требования и технологии управления.

Как известно, обостряется противоречие между масштабной потребностью в формировании экономически эффективных территориальных организаций и неразвитостью кадровых технологий для этого, что, с одной стороны, не позволяет реализовать возможности территориальных образований, а с другой — дискредитирует данный способ территориальной организации экономики.

Пути и способы кадрового обеспечения территориальных образований требуют к себе особого внимания вследствие действия следующих факторов:

- ❖ вечной новизны поднимаемой проблемы;
- ❖ невозможности в полной мере использовать зарубежную эмпирику при дефиците отечественной;
- ❖ отсутствия на сегодняшний день четких ориентиров в муниципальной кадровой политике¹.

Приоритетными направлениями муниципальной кадровой политики становятся:

- ❖ укрепление муниципальной службы, обеспечение стабильности состава и возрастающей компетентности работников, прежде всего менеджеров;
- ❖ формирование профессионального ядра структур управления;
- ❖ предотвращение профессиональной деформации сотрудников;

¹ Затраты на разрешение кадровых проблем увеличиваются, в развитых странах они в целом достигают 5–7 % ВВП, а в отдельных организациях — до 20 % всех затрат. Поэтому проблема эффективности этих издержек является актуальной, значение оптимального ее разрешения (в условиях тотальной ограниченности муниципальной ресурсной базы) будет возрастать.

- ❖ воспитание муниципального мышления, развитие навыков стратегирования;
- ❖ приобретение кадрами управления навыков формирования экономической, организационно-правовой и общественно-психологической обстановки местного социума, способствующей естественному развитию новых форм хозяйствования и цивилизованных методов разрешения социальных проблем.

Экономический потенциал необходимо связывать не только с самими ресурсами, но и с возможностями приведения их в действие.

Трудовые ресурсы определяются как один из главных составных элементов экономического потенциала территории. Наметившиеся в последние годы снижение естественного воспроизводства населения и рост миграции существенно меняют демографическую структуру населения, а, следовательно, не могут не сказаться на территориальном трудовом потенциале¹.

Однако при переходе к рыночным отношениям неизбежно сокращение численности работающих как за счет ликвидации убыточных или малорентабельных производств, так и в результате реализации структурной политики и возникновения конкурентной среды.

К мероприятиям, направленным на экономию живого труда и повышение его производительности во всех отраслях и сферах народного хозяйства, относятся:

- ❖ механизация и автоматизация производства на основе внедрения новой техники и технологии;
- ❖ научная организация труда, включающая рациональную организацию рабочих мест, совершенствование трудовых навыков и методов работы, сокращение непроизводительных затрат;
- ❖ стимулирование роста производительности труда, распространение различных форм организации труда, совмещение профессий, совершенствование системы оплаты;
- ❖ повышение квалификации работников;
- ❖ укрепление дисциплины труда, ликвидация потерь времени.

¹ См.: Шнипер Р.И. Регион: диагностика и прогнозирование. Новосибирск. 1996. С.89.

Ресурсы реально становятся воспроизводственным потенциалом лишь с того момента, когда они превращаются в элементы трудовой деятельности и предоставляют населению реальные социальные блага.

Одним из важнейших социальных индикаторов функционирования города и района является состояние территориальных трудовых ресурсов и характер их воспроизводственного процесса. Ограниченность ресурсов предполагает оптимизацию их использования. В тех регионах, где решаются наиболее важные для эффективного развития государства проблемы, должны создаваться предпочтительные жизненные условия за счет интенсификации экономического развития данной территории¹.

Кадровый ресурс на сегодняшнем этапе экономического реформирования является мощным фактором интенсификации производства, поэтому от эффективности и продуктивности его использования во многом зависят характер и темпы экономических структурных преобразований в местном хозяйстве и в экономике в целом.

Постиндустриальное общество, как известно, характеризуется интенсивным перераспределением работающих из промышленных и сельскохозяйственных видов деятельности в информационную сферу и сферу услуг.

В условиях ограниченности квалифицированных кадровых ресурсов вопрос об эффективности их использования особенно актуален.

Интенсификация экономической сферы мыслится за счет не количественных, а, прежде всего, качественных показателей, как то новые технологии, организационно-управленческие новшества, развитие управленческой и кадровой культуры, повышение показателя отдачи управленческого кадрового ресурса. Необходимо отметить, что эффективность нынешнего экономического этапа развития должна базироваться не на достигнутом уровне использования кадровых ресурсов, а исходить из их потенциальных возможностей. Поскольку кадровый потенциал — элемент городского социально-экономического потенциала, целесообразно, чтобы социально-экономический потенциал города содержал резерв возможностей для активной реакции при непредвиденных

¹ См.: Регион: экономика и социология. 1996. № 4. С.140

чрезвычайных и кризисных ситуациях. Это является одним из критериев интенсивного экономического развития в территориальном разрезе.

Эффективность кадрового потенциала – это обратная сторона кадрового ресурса, отражающая степень его реализации. В свою очередь, качественный уровень кадрового потенциала отражает степень экономического развития.

Под кадровым потенциалом общества понимается его способность иметь экономику определенного уровня, воспроизводить ее составляющие на всех ступенях производственно-экономического цикла с определенной степенью эффективности.

Специфика воспроизводственного оборота кадрового потенциала обусловлена воздействием на него естественных и демографических факторов, прежде всего длительностью периода пребывания каждого поколения специалистов в составе человеческих ресурсов. Период трудовой деятельности начинается в зависимости от ряда социальных и образовательных факторов с 16–24 лет и продолжается до 55–70 лет, т.е. средняя продолжительность трудового стажа составляет около 40–45 лет. Этот срок сравним с продолжительностью службы производственных зданий и во много раз больше, чем у активных средств производства.

Кадровый потенциал не только несет на себе отпечаток прошлого, но и содержит элементы уже predetermined в данный момент будущего; ретроспективная и перспективная проекция всех поколений, присутствующих в составе населения в каждый данный момент, охватывает период более столетия. В данном временном диапазоне страна пожинает плоды экономического и социального наследия прошлого и несет реальную ответственность перед будущим. Это означает, например, что социальное неравенство, дискриминация в отношении получения полноценного образования – это не столько пороки сегодняшнего дня, сколько основа для долговременных и трудноизлечимых социальных бедствий будущего.

Стратегическая доктрина современного прогресса базируется на концепции всемерного раскрытия человеческих возможностей. Послевоенный опыт Японии, Южной Кореи, Гонконга и других быстроразвивающихся стран Юго-Восточной Азии наглядно

свидетельствует, что за счет концентрации ресурсов в образовательной системе можно всего за 10—15 лет подняться до уровня, сравнимого с показателями передовых мировых держав. Приоритетные вложения в человека являются не следствием роста благосостояния государства, а его причиной.

В своем развитии от рождения до смерти человек проходит ряд естественных возрастных стадий, каждая из которых характеризуется особым состоянием его природных и приобретенных свойств и определяет особенности его участия в образовательной, производственной, научной, культурной деятельности. На каждой стадии требуются особые вложения в формирование человека, отсутствие которых нельзя полностью возместить никакими запоздавшими затратами на последующих этапах. По этим признакам можно выделить следующие стадии оборота кадрового потенциала в процессе его воспроизводства.

1. Период от рождения до окончания формального общего и специального образования. Этот временный отрезок наиболее важный и неординарный. Он разделяется на следующие подпериоды:

- ❖ начальное семейное воспитание;
- ❖ дошкольное обучение;
- ❖ школьная образовательная подготовка;
- ❖ получение специального профессионального образования.

2. Первоначальный период вступления в состав работников. Эта стадия жизни характеризуется значительными трудностями адаптации, низким начальным уровнем заработной платы и значительными темпами ее роста.

3. Основной период эффективной и стабильной трудовой деятельности в различных отраслях хозяйства. В течение этого срока (20 лет и более) достигается максимальный уровень заработной платы, который держится в течение всего периода трудовой деятельности. Достигаются также наивысшие показатели по степени вовлечения данных возрастов в состав работников, количеству отработанного в течение года рабочего времени. Уровень безработицы минимален.

4. Период постепенного возрастного снижения трудовой активности и адаптации к выходу из состава работников.

5. Пенсионный период.

Описанное выше “горизонтальное” деление по возрастным стадиям долговременного воспроизводственного оборота является сквозным и общим для всех. Каждая возрастная группа поступательно и необратимо проходит стадии жизненного цикла.

Характер воспроизводственного оборота накопленного в стране кадрового потенциала обуславливает объективную необходимость опережения развития образовательного потенциала по сравнению с уровнем материально-вещественных производственных фондов. Для создания необходимого опережения нужно, чтобы каждое поколение получало определенный заряд качественного совершенствования в виде объема подготовки, достаточного не только для решения уже довольно четко различимых задач следующей стадии воспроизводственного цикла (примерно через 5–10 лет), но и чтобы в то же время укреплялась потенциальная гибкость, приспособляемость к пока еще недостаточно ясным перспективам следующих стадий на период до предполагаемого выхода из состава рабочей силы. Следовательно, для каждой стадии воспроизводства существует два перспективных диапазона опережения:

первый — от данного момента до следующей стадии долговременного воспроизводственного цикла;

второй — до полного завершения цикла данной когорты рабочей силы.

1. Для периода семейного и дошкольного воспитания обе эти цели практически совпадают: за это время необходимо обеспечить максимальное развитие способностей, положительных черт характера и привычек, воспитать активный творческий интерес к учению и труду. Что же касается подготовки к переходу от одного звена системы к другому внутри данной стадии, то ключ к решению этой задачи состоит во внутреннем совершенствовании образования, обеспечении его преемственности и непрерывности.

Опыт показывает, что проблемы и противоречия возникают:

- ❖ из-за различия в качестве образования;
- ❖ на стыках между различными ступенями и формами образования, когда существует их разобщенность и несогласованность.

2. Для положения младших поколений, находящихся в учебных заведениях, характерно сочетание следующих обстоятельств: наиболее длительный срок до выхода из состава рабочей силы и уникальная психофизическая предрасположенность к обучению, развитию способностей и воспитанию. При условии высокого качества затраты на дошкольное, школьное и высшее образование могут быть наиболее производительными, поскольку суммарная эффективность капиталовложений зависит от срока, в течение которого происходит их окупаемость. С переходом к каждой последующей стадии предстоящая длительность периода “пожинания плодов” (в узком смысле) неуклонно сокращается. Кроме того, наибольшие возможности развития (и, конечно, запаздывания и потерь) творческих способностей в раннем детском возрасте делают этот период своеобразным регулятором будущих качественных сдвигов, которых может добиться данное поколение работников.

3. Двоякую цель имеет и переподготовка зрелых отрядов кадрового потенциала. В ней должны быть предвосхищены условия научно-технического развития на 5—10 лет вперед, т.е. на период следующей стадии цикла, и в то же время требуется укрепить и пополнить общеобразовательный, общенаучный, культурный фундамент квалификации, с тем, чтобы поддерживать способность работника к адаптации в течение всего оставшегося времени до его выхода на пенсию. Этот период различен и колеблется для разных возрастных категорий от 5 до 35—40 лет.

Формирование новой (изменяющейся) модели социально-экономического развития — это непрерывный процесс нововведений. Можно рассматривать инновации как конструктивный процесс разрушения старых стереотипов и создания новых качественных форм профессиональной деятельности. Вследствие нововведений идет процесс разрушения старых организационных форм, высвобождаются ресурсы, в том числе кадровые, усиливается мобилизация кадрового потенциала.

Накопившиеся противоречия в сфере труда и занятости, обусловленные недостатками системы управления трудом в целом, отставанием в развитии социальной сферы, требуют серьезной перестройки системы формирования и использования кадрового

потенциала, приведения его в соответствие с целями и задачами перспективного социально-экономического развития.

Одним из основных факторов интенсификации территориального развития является современное состояние уровня образованности населения, которое раскрывается через ряд позиций:

- ❶ Анализ структуры существующих образовательных учреждений.
- ❷ Базовые программы обучения.
- ❸ Образовательный уровень населения анализируемой территории.
- ❹ Образовательный уровень безработных рассматриваемой территории.
- ❺ Образовательный уровень потенциально незанятого населения.

1. Анализируя структуру образовательных учреждений на примере г. Таганрога, приходим к следующим результатам: в городе на сегодняшний день имеется 33 школы, 3 школы с интернатом, 3 училища, 3 техникума, 3 института (на базе одного из них создается муниципальный кадровый центр), и 5 филиалов институтов, расположенных в Москве. Существующая структура образования удовлетворяла потребности города и региона в определенных специальностях, по которым обучались не только студенты дневных отделений, но и работающие на производстве (получающие более высокую квалификацию или проходящие переподготовку по другим специальностям). Данная структура образовательных учреждений была ориентирована в основном на городскую экономическую инфраструктуру, функционирующую на этапе административно-планового развития хозяйства. Безусловно, эпоха экономического реформирования внесла свои коррективы: появились новые факультеты, которые готовят кадры по специальностям “Государственное и муниципальное управление”, “Экономика народного хозяйства”, “Правоведение”. Недостаток этих программ в том, что они слабо учитывают специфику территориального развития, а также несориентированы на городскую динамику профессионально-квалификационной структуры.

2. Базовые программы обучения являются унифицированными на государственном уровне, так как они предназначаются для подготовки специалистов узких профилей для отдельных видов работ в рамках той или иной специальности. Необходимо же сделать образование более адаптивным и современным для того, чтобы оно соответствовало новым профессиям.

Как было отмечено, новые специальности появляются вместе с новой структурой местного хозяйства и новыми технологиями. Однако изменения в программах дневного обучения не поспевают за происходящими изменениями в экономической и социальной сферах и устаревают быстрее, чем ожидалось. Поэтому следует ориентироваться на компенсацию существующих программ с помощью своевременно вводимых в курс обучения семинаров и консультаций со специалистами-экспертами.

3. Уровень образования населения.

По данным переписи 1989 г., 90,9 % населения Таганрога составляют люди старше 6 лет, которые закончили или на момент переписи обучались в образовательных учреждениях. В момент переписи в 1989 г. 11,4 % населения имело законченное высшее образование, 17,5 % – неполное среднее образование.

Средний возраст населения в 1989 г. составлял около 36 лет. В настоящее время наблюдается ускоренная тенденция к старению населения.

В период с 1968 по 1989 гг. большая часть населения практически постоянно обучалась и повышала уровень своей квалификации, что хорошо видно из данных о квалификационной структуре занятых. В годы переписи 1968 г. в структуре занятых было 77,2 % населения с образованием менее 9 классов. К 1989 г. эта цифра упала до 14,9 %. В 1968 г. 21,4 % занятых в производстве имели среднее общее и среднее специальное образование. По переписи 1989 г. в структуре занятых было 59,5 % лиц со средним общим и специальным образованием.

Исходя из анкетных данных, можно сделать вывод, что население Таганрога (особенно возрастная группа до 35 лет) готово продолжать образование, что является положительным фактором в случае переструктурирования городской экономики и свидетель-

ствуем о способности населения приобретать новую, а также совершенствовать имеющуюся квалификацию¹.

Между тем, профессиональная структура, если иметь в виду потребности измененной хозяйственной структуры неудовлетворительна. Многие специальные знания, приобретенные для нужд существовавшего народного хозяйства, в современных условиях оказались не нужны, а от многих других приобретенных знаний невозможно на сегодняшний день ожидать отдачи, так как большая часть занятых в производстве отработала уже больше половины своего рабочего стажа. Поэтому муниципальная программа занятости должна учитывать исчезновение потребности в работе части занятого населения, прежде всего узких специалистов старшего возраста, занятых в производственных программах, в которых не будет необходимости по экономическим, технологическим и экологическим причинам.

4. Уровень образования незанятого населения.

По данным центра занятости, официальный уровень безработицы в городе составляет 1% от всего количества городского населения. Можно сделать вывод, что столь малый процент не оказывает существенного влияния на структуру работоспособного населения.

5. Уровень образования потенциально незанятого населения.

В соответствии с изменениями хозяйственной структуры является определенное число занятых, в работе которых не будет необходимости в результате структурной или технологической перестройки. Это касается, прежде всего, занятых на больших промышленных гигантах, которые проходят этап банкротства, назначения арбитражных управляющих и перепрофилирования основного производства, связанный со значительным сокращением кадров и их существенной перекавалификацией. Так как в настоящее время около 24 % работников (от общего числа работающих на производстве) входит в группу “старых” рабочих, то следует предусмотреть возможность привлечения их к труду в сфере обслуживания и на так называемых общественных работах.

¹ См.: Жизнедеятельность молодежи среднего города России: молодежь Таганрога. Таганрог, 1997.

Возможны и формы социального обеспечения в виде пособий для неработающих (до получения права на пенсию) и др.

Уважая международные конвенции в области труда, следует иметь в виду, что нужно обеспечить социальную поддержку инвалидам труда, т.е. людям, которые в результате разных болезней имеют 1 или 2 группу инвалидности, а их число в структуре занятых составляет на данный момент 2 % общего числа городского населения.

Кризисное состояние в стране, экономическое и политическое напряжение, неблагоприятное экологическое окружение ведут к росту различных заболеваний (диабет, астма, туберкулез и т. п.). Заметно снизились показатели здоровья более молодых возрастных групп (21—25 лет), к которым относится большинство холостых и незамужних. Ухудшились также и условия труда, увеличилось число рабочих, которые трудятся в тяжелых условиях, усилилось экологическое загрязнение. Ухудшенное питание населения (как в количественном, так и в качественном плане) повлияло на состояние здоровья, прежде всего самых молодых и старых возрастных групп.

Экономические трудности сказались и на системе здравоохранения. Заметна нехватка лекарственных препаратов, снижение уровня и качества услуг в здравоохранении. Нынешняя экономическая и социальная ситуация влияет на психологическое, эмоциональное состояние людей и в этой связи на частотность психосоматических заболеваний (случаи гипертонии увеличились на 40%, инфаркта — в 2 раза, а различных форм неврозов — на 50 %). Возрастает и алкоголизм, который, как известно, снижает общие физические и умственные способности.

Перемены в экономической сфере и ее ориентация на рыночную экономику будут осуществляться в ожидаемом направлении только при условии, если будут удовлетворяться нужды населения в области социального развития. Необходимо, чтобы используемые формы и методы удовлетворяли требованиям социальной защиты людей и способствовали вместе с тем процветанию предприимчивых слоев населения.

Таким образом, усиление роли города в улучшении качества жизни можно ожидать в следующих случаях:

- ❖ изменения в структуре труда и производства;
- ❖ изменения в структуре занятости;
- ❖ более эффективного использования имеющегося интеллектуального и экономического потенциала;
- ❖ разработки программ охраны среды обитания и труда, общественных работ;
- ❖ изменения экономической структуры;
- ❖ обеспечения более разнообразного предложения товаров и услуг;
- ❖ улучшения питания, жилья, инфраструктуры;
- ❖ перераспределения рабочего времени;
- ❖ сокращения рабочего дня на трудоемких работах, плохо влияющих на здоровье рабочих;
- ❖ введения компьютеров и создания банков данных в области здравоохранения, образования, социальной защиты.

Важным фактором, влияющим на эффективность работы кадров, является правильное делегирование полномочий персоналу управления.

Суть и необходимость делегирования полномочий

В совокупности растущего многообразия мотивов и потребностей работников чрезвычайно трудны, а в известном смысле почти невозможны, обобщения и установление приоритетов. Как известно, системы вознаграждения отображают уровни развития не только организаций и особенности соответствующих сфер деятельности, но и профессионально-квалификационную, возрастную-половую и социальную структуру персонала. Тем не менее специальные наблюдения позволяют утверждать, что ведущим фактором мотивации персонала управления становится делегирование полномочий (ДП), ибо оно открывает возможности для самоактуализации.

Прежде чем попытаться дать объяснение этому явлению с позиции среды функционирования современных отечественных организаций, познакомимся с содержанием понятия “делегирование полномочий”. В отечественном менеджменте, в отличие от зарубежного, ДП не занимает сколько-нибудь заметного места, хотя по логике вещей и по своей сути оно для нас не менее значи-

мо. Дело в том, что в широком смысле слова ДП сопряжено с процедурой довольно радикального преобразования традиционной иерархической структуры и демократизацией систем управления организациями.

Под ДП следует понимать процесс передачи руководителем полномочий и ответственности своим подчиненным, призванный обеспечить принятие последними на себя ответственности за эффективное выполнение задач на наиболее целесообразном уровне организационной структуры. Существует немало организаций, руководители которых обладают настолько широким кругом ответственности, что не состояниии сами выполнять все задачи. Это обстоятельство вынуждает к корректировке существующей системы разделения труда. Руководитель не должен оставлять за собой работу, которую может выполнить его подчиненный. Аргументированная передача определенной части его полномочий и ответственности подчиненным рассматривается как способ умножения власти руководителя: “чем большее число людей будет представлять вас, чем большее число лиц будет обладать правом принимать решения от вашего имени, тем больший объем работы вы сможете выполнить”, ибо “один человек может выполнить работу одного человека”¹.

В практике управления обычны ситуации, когда множество вопросов, которые должны и могут решаться подчиненными, руководитель берет на себя. При делегировании полномочий люди, перед которыми поставлена некая значимая цель и каждый из которых четко знает свои задачи, действуют, как правило, инициативно и предприимчиво. Формируется система руководства, включающая административно-командные приемы и тяготеющая к согласованным решениям, проникнутым уважением к позиции исполнителей.

Подчиненные нуждаются в определенной самостоятельности и для самопроявления, что обуславливает целесообразное с точки зрения интересов организации усиление самоконтроля, активное и осмотрительное саморуководство, базирующееся на осознанном понимании значимости своих действий.

¹ Курс для высшего управленческого персонала. Под редакцией В.И. Терещенко. М., 1970. С. 736.

Американский социолог Р. Белоу, изучивший причины крупных просчетов 177 директоров ведущих предприятий в США, отмечал, что именно неумение предоставлять подчиненным самостоятельность путем передачи в их владение определенных участков работы послужило тем барьером, который не смогли преодолеть неудачники. Последние характеризуются специфическими качествами личности, побуждающими их воздерживаться от предоставления подчиненным необходимой свободы действия.

В толковании западного менеджмента умение передавать крупные задачи, соответствующие им ресурсы и права подчиненным должностным лицам представляет собой важнейшее требование к руководителям.

На практике постоянно наблюдается подмена категории ДП распределением функций по иерархии управления. Однако последнее сопряжено с централизацией и децентрализацией управления, тогда как делегирование заключается в передаче подчиненным, по воле руководителя, части формально закрепленных за ним полномочий (направлений работы) и соразмерной им ответственности.

Говоря конкретнее, децентрализация представляет собой распределение между структурными подразделениями организационной системы функций, прав и обязанностей по управлению, фиксируемых в должностных инструкциях и положениях. В них обозначается компетенция каждого подразделения и каждого руководителя, благодаря чему создаются предпосылки для нормального функционирования организации. Однако эти документы не удовлетворяют в полной мере потребности организации в распределении функций управления между исполнителями. И вообще напрасны попытки установления с их помощью исчерпывающего перечня всей совокупности обязанностей отдельных работников.

Вот почему всегда вслед за распределением полномочий и ответственности между подразделениями аппарата и их руководителями возникает задача делегирования последними своих полномочий подчиненным. Тем самым децентрализация выступает в качестве предпосылки делегирования, которое, в свою очередь, является формой демократизации управления. И чем точнее определены обязанности руководителей и конечные результаты их

деятельности, тем (при прочих равных условиях) легче им осуществлять делегирование полномочий¹.

Практически то или иное разделение функций в структурной ячейке имеется всегда. Но обычно оно реализуется работниками методом проб и ошибок. Сознательное проведение этого принципа позволяет создать четкую, рациональную структуру штатов, существенно повысить эффективность подбора кадров.

Процесс распределения функций, прав и ответственности между работниками органа управления включает:

- ❖ разделение функций путем составления их общего баланса;
- ❖ четкую формулировку целей, задач и ожидаемых результатов по каждой функции;
- ❖ определение необходимого для достижения этих результатов объема прав;
- ❖ установление четкой ответственности за их надлежащее использование.

При разделении функций органа (подразделения) между потенциальными работниками отталкиваются от специальностей и возможностей работников разных специальностей выполнить средний объем работы, при том или ином уровне концентрации работ в их руках. В итоге этой деятельности определяется количество работников с учетом требуемого уровня их квалификации по каждой специальности. Общий объем закрепленных за ними работ должен охватывать все функции, возложенные на данный орган (подразделение) организации.

Поэтому весьма важно после распределения функций проверить, действительно ли данный набор должностей в совокупности закрепленных за ними функций исчерпывает функции органа в целом. Дублирование означало бы, что в ходе распределения функций между работниками появились две или несколько должностей

¹ Известно и несколько иное, более широкое толкование децентрализации, которое также имеет право на существование: “Децентрализация является основным аспектом делегирования, поскольку в той мере, в какой полномочия не делегированы, они централизованы... Чем меньше число людей, с которыми необходимо согласовать принимаемые решения, и чем более низкую позицию занимают эти люди в управленческой иерархии, тем выше степень децентрализации полномочий” (Куниц Г., О’Доннел С. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. Т. 2. С. 34, 35).

тей, претендующих на одну и ту же функцию. Возможный вакуум свидетельствует, что какой-то функции не оказалось в составе функций, закрепленных за учрежденными в этом органе должностями. Могут возникать также ситуации, когда среди функций работников появляются такие, которых нет среди функций данного подразделения. Вслед за общим разделением функций необходимо их конкретизировать, четко определив, какие задачи входят в каждую функцию по каждой должности, какие задачи вменены в обязанность и какие результаты ожидаются от каждого работника. Но такая четкость не всегда обеспечивается, и это затрудняет деятельность работников, составляющих данный орган.

Пространственно-временная предметная фиксация распределенных функций позволяет подойти к следующему этапу: наделению работников соразмерными правами. Такие права и полномочия являются материальными и организационно-административными. Важно обеспечить полноту прав при сочетании управленческих, административных и экономических ресурсов. Нередко работники жалуются на нехватку прав, но большей частью даже беглый анализ показывает, что они не имеют ясности в вопросе об ожидаемых от них результатах и, соответственно, не могут обоснованно судить об объеме собственных прав.

Права должны предоставляться не вообще, а под конкретные функции, задачи и результаты. В этом случае легко взвешивать преимущества и недостатки от передачи прав. Недостаток от передачи прав состоит в ослаблении единства и непосредственного воздействия руководящего начала. Централизация позволяет обойтись меньшим объемом ресурсов, осуществить более целенаправленный долгосрочный план и т. д. Преимущества децентрализации – более быстрое, а нередко и более квалифицированное решение вопросов благодаря близости к предмету деятельности. Поэтому потери от задержки с принятием решения следует сопоставлять с выгодами централизации. Недостаток прав и полномочий снижает реальность выполнения работником возложенных на него функций. Избыточные права создают неразбериху в управлении, поскольку работник получает возможность вмешиваться в дела, к нему не относящиеся и за исполнение которых ответственности он не несет.

Следует иметь в виду, что на практике у работника, о котором известно, что он пользуется доверием руководителя, реально оказывается больше прав, чем за ним закреплено формально. На практике нередко бывает так, что хотя права у руководителя, но поскольку он ими не пользуется, то их явочным порядком присваивают себе энергичные подчиненные.

Важно иметь ясное представление о факторах, обуславливающих разделение функций, прав и ответственности. Существенное значение имеет образовательный и профессиональный уровень исполнителей. В случае, когда орган управления может рассчитывать на прием опытных работников, разделение функций и прав может быть проведено более полно. Точно также наличие молодых, активных специалистов усиливает тенденции к более развернутому разделению функций. Напротив, перспектива иметь значительный процент необученных или просто слабых работников заставляет вести дело на сосредоточение значительного объема важных решений в руках руководителя и небольшого числа специалистов. Вместе с тем важна готовность управленцев идти на передачу заданий и прав подчиненным. Достаточно много руководителей, которые склонны создавать ситуацию незаменимости. Они неохотно передают права, сохраняют за исполнителями лишь технико-вспомогательные функции. Курс на усиление разделения функций предполагает готовность руководителя отказаться от мелочной опеки, умение выделять принципиальные звенья в работе и сосредоточиваться на них.

Целесообразный масштаб работы по разделению функций связан с наличием методов контроля, с возможностью вести эффективный контроль. Без этого разделение функций может превратить исполнителей в обособляющиеся части, автономные и слабокоординируемые с другими частями целого (подразделения, организации).

Разделение функций, прав и ответственности по-разному реализуется в различных функциональных службах аппарата управления. Так, в организации производства или сбыта оно гораздо шире, чем в подборе кадров. Имеет значение и стадия развития организации. В традиционных и устоявшихся организациях углубить разделение функций труднее, чем во вновь создаваемых. На практике возникают ситуации, когда у работника есть права, но

нет должной ответственности. Бывает и так, что ответственность есть, но нет прав. Подчас есть и права, и ответственность, но исполнители не склонны воспользоваться ими и стремятся передать вопрос в вышестоящие инстанции и тем самым явочным порядком осуществляют процесс, обратный разделению функций.

Искусство делегирования полномочий и осуществления контроля деятельности в целях обеспечения эффективного выполнения подчиненными возложенных на них задач и обязанностей в практике управления резонно характеризуют как определяющий признак качества работы самого руководителя. Многие специалисты полагают, что руководство и делегирование – синонимы. Один из них, Норман Канерс, отмечал: “Если мне надо оценить качество работы руководителя, то в первую очередь меня интересуют не личные особенности его характера и даже не его профессиональная квалификация, а совсем другое. Я хочу знать только одно – как работают его подчиненные. Когда я вижу перед собой рядовых сотрудников, качество работы которых постоянно улучшается, то я понимаю – они работают под началом хорошего руководителя”. Развивая эту мысль, профессор Бруклинского колледжа в Нью-Йорке д-р Артур Секорд утверждал, что “ничто так не бросается в глаза, как неумение руководителя обращаться со своими подчиненными, и ничто не наносит такого урона его репутации, как это. Даже какие-то пробелы в специальном образовании и те менее заметны, чем беспомощность в сфере деловых отношений... Руководитель, не умеющий или не желающий пользоваться методами делегирования, не настоящий руководитель. Пока он не научится делать работу руками других, над ним будет постоянно висеть угроза развала работы”¹.

Некоторые руководители, привыкшие видеть в подчиненных лишь исполнителей, не могут мириться с делегированием власти, не понимая того, что реальное содержание управления определяется не количеством принимаемых решений, а их качеством и оперативностью.

Высокая оценка значимости ДП станет более убедительной при обстоятельном рассмотрении его достоинств. Важнейшими из них, по нашему мнению, являются:

¹ *Секорд Артур. Искусство делегирования // ЭКО. 1976. № 4. С. 189.*

- ❖ перенос принятия решений на соответствующий их природе уровень, как правило, более низкий;
- ❖ высвобождение времени и потенциала руководителя для выполнения собственно управленческих задач (вместо исполнительской работы), а также для самообразования;
- ❖ более полное использование опыта и навыков персонала, удовлетворение их тяги к потребностям высших уровней;
- ❖ увеличение числа работников, способных решать те или иные проблемы, в чем ощущается острая потребность в случае необходимости или отсутствия руководителя;
- ❖ развитие и рост уровня компетентности персонала;
- ❖ повышение чувства ответственности за выполняемые функции;
- ❖ распределение рабочей нагрузки между большим числом людей и улучшение условий их труда;
- ❖ выдвижение большего числа идей, мнений и альтернативных вариантов решений;
- ❖ создание быстрореагирующей и гибкой организации;
- ❖ осознание работниками своих истинных возможностей и приобретение навыков руководителя, требуемых для карьерного продвижения;
- ❖ укрепление у работников чувства благополучия и безопасности.

Делегирование полномочий обязывает руководителя использовать определенную (большую или меньшую) часть своего времени на обучение и инструктирование подчиненных. Такой расход времени вполне оправдан, ибо в последующем он приносит высокую отдачу.

В конечном счете, научно аргументированный процесс делегирования полномочий порождает, как свидетельствуют материалы специальных наблюдений, синергетический эффект. Синергизм есть эффект повышения результативности посредством усиления взаимосвязей и лучшего использования потенциала работников, занятых различными видами деятельности.

В свое время, в 1960-е годы, рабочая концепция синергизма была предложена именно для оценки взаимосвязи различных видов деятельности внутри фирмы. По начальному смыслу эта концепция представляла собой переход от принципа экономии, до-

стигаемой за счет масштабов производства, к более широкому принципу стратегической экономии, источником которой является взаимная поддержка и взаимодополняемость отдельных подразделений организации.

Преимущества синергизма выражаются формулой “ $2 + 2 = 5$ ”, иначе говоря, суммарная отдача всех инвестиций фирмы выше, чем сумма показателей отдачи по каждому ее отделению без учета использования общих ресурсов и взаимодополняемости. Однако, по нашему убеждению, эти суждения в равной мере приложимы и к другим сферам деятельности. При ДП иная, более разумная расстановка тех же работников, приносит больший эффект, чем они давали раньше.

Идеи синергетического эффекта пытались оспаривать на том основании, что фирмы-конгломераты показывали ничуть не худшие результаты, чем фирмы, придерживающиеся принципа взаимосвязи между своими отделениями. Действительно, результаты сопоставлений подтверждают, что в наиболее благоприятный период итоговые показатели “синергетических фирм” и конгломератов примерно одинаковы. Но в напряженных ситуациях и (или) в моменты спада конъюнктуры “синергетические фирмы” оказываются более стойкими и показывают лучшие результаты деятельности, чем конгломераты.

Свои преимущества ДП с еще большей убедительностью обнаруживают в критических ситуациях в жизни организации, когда возникает проблема выживания в конкурентной рыночной среде.

Считаем необходимым также отметить в контексте синергизма ощутимое влияние процессов ДП на формирование и развитие корпоративной культуры, выражающееся, прежде всего, в изменении этики общения между руководителями и подчиненными. Вслед за тем сама обновленная культура организации закрепляет в работниках ощущение сопричастности к общим целям посредством поддержания специфических ценностей, развития совместной ответственности за рост и развитие.

В организациях на общем фоне мотивов и потребностей довольно четко прослеживается тенденция к более энергичному ДП, что объясняется, на наш взгляд, следующими обстоятельствами:

- ❖ распространение предпринимательского духа в социумах, что заинтересовывает все больше людей в демонстрации своей способности к творчеству и самостоятельным действиям;
- ❖ довольно высоким уровнем образования и профессионализма (несколько девальвированным в связи с переходом к иной системе социальных отношений);
- ❖ формированием среды, благоприятствующей реализации способностей к управленческой деятельности и своего права на карьерное продвижение.

Правила делегирования

Конструктивный анализ природы и процессов ДП свидетельствует, что эта деятельность намного сложнее, чем это может показаться на первый взгляд, и она может успешно осуществляться только специально подготовленными кадрами. Непрофессиональные и спонтанные решения нередко дискредитируют саму идею ДП, провоцируют всякого рода коллизии, переходящие в конфликты. Неполнота разработки методики ДП обнаруживается уже в том, что соответствующего порядка правила и рекомендации обращены исключительно к руководителям. Между тем проблема ДП решается отнюдь не только руководителями, но и подчиненными. Поэтому полагаем необходимым и для них сформулировать правила ДП. Вместе с тем целесообразно касательно и руководителя и подчиненных различать формальные и неформальные правила. Подобное структурирование деятельности по ДП имеет важное значение для практики и необходимо для упорядочения процессов делегирования.

Познакомимся сначала с *правилами ДП для руководителя* – формальными и неформальными.

Формальные правила делегирования очевидны и легко формулируемы, конкретны, рациональны и не вызывают трудностей в применении. Они вытекают из различных сторон подготовки процесса ДП, включающего работу по следующим направлениям.

1. Что делать?

На основе изучения материалов ситуации в организации (ее подразделении) важно выяснить для себя, что нужно делать, ина-

че говоря, четко и полно сформулировать цель ДП и притом обязательно с учетом знаний и опыта подчиненных. Важно определиться, какие ожидаются результаты и попытаться описать ситуацию, в которой окажется подразделение по завершении процесса ДП.

Делегирование, как правило, следует осуществлять письменно, что не исключает целесообразности и устных разъяснений. Обязанности (задачи) каждого работника нужно устанавливать с учетом его истинного делового потенциала и личностных качеств. Подчиненный должен знать тип поставленной перед ним задачи. В принципе задача может быть такой, которую подчиненный

- ❖ может выполнять, не нуждаясь в разъяснениях и не отчитываясь перед руководителем;
- ❖ может выполнять, не спрашивая руководителя, но по выполнении обязан о ней отчитаться;
- ❖ не может выполнять, а также не может принимать по ней окончательного решения без предварительной консультации с руководителем.

Одновременно должны быть ясно сформулированы требования к качеству исполнения задач и стандарты, по которым можно судить о достигнутом качестве, и насколько реальные издержки согласуются при этом с нормативными. Руководитель не должен требовать от подчиненных невыполнимого. Неслучайно, что еще в государстве Платона основным правилом его жизнедеятельности считалось поручение каждому гражданину только соответствующих его природе обязанностей. Между опытом (квалификацией) работника и возлагаемыми на него обязанностями существует тесная взаимосвязь, и руководитель, конечно, не может с этим не считаться.

Вместе с тем обязанности должны по возможности соответствовать интересам работника, выбираться с учетом его склонностей. При этом круг его обязанностей должен быть достаточно весом, что убеждает работника в значимости и необходимости его вклада в достижение целей организации (подразделения). При соблюдении таких требований лучше используются способности работника, работа для него делается привлекательной. Как писал

В. Бехтерев, “работа скучная, безынтересная утомляет даже в том случае, когда она является в сущности легкой. Наоборот, работа, являющаяся трудной, при интересе к ней преодолевается”¹.

Итак, нужно стремиться к тому, чтобы обязанности и задачи каждого исполнителя соответствовали его возможностям (умственным и физическим).

В распоряжении любого подготовленного руководителя находится достаточно средств для достижения искомой цели, но, прежде всего, нужно позаботиться о создании соответствующих предпосылок, которые могут быть сведены к двум:

1) четкое и научно аргументированное определение функций рабочего места;

2) понимание объема знаний и индивидуальных особенностей каждого работника, его способностей и возможностей для совершенствования.

Функции или содержание обязанностей, подлежащих выполнению на рабочем месте, должны устанавливаться с таким расчетом, чтобы требовали от исполнителя некоторого функционально ограниченного круга знаний примерно одного уровня. “Если, например, для выполнения одних задач необходимы основательный запас юридических знаний, медицинская или иная подготовка, получаемая в вузе, а для исполнения других задач на том же рабочем месте нужно лишь уметь читать и писать да еще, возможно, знать арифметику в объеме неполной средней школы, то заранее известно, что нет такого человека, который одновременно имел бы высшее образование и не имел его. Ясно, что столь неверно сконструированное рабочее место будет занято работником с высшим образованием. И часть его специальных знаний пропадает, не будет использована...”².

2. Сохранение зоны свободы действий

При распределении обязанностей между подчиненными рекомендуется добиваться того, чтобы каждое задание, поставленное перед отдельным работником, будучи сформулированным

¹ См.: *Бехтерев В.* Рациональное использование человеческой жизни в труде // Труды Первой Всероссийской инициативной конференции по научной организации труда и производства. М., 1921. Вып. 1. С. 33.

² *Ковалевски С.* Научные основы административного управления. С. 21.

точно, в то же время содержало “свободные элементы”, выбор способа выполнения которых предоставлялся бы его собственному разумению и инициативе. Тем самым создаются предпосылки для использования врожденного стремления к самореализации. Каждый имеет не только определенные способности и склонности, но и честолюбие. Если работа удовлетворяет названным требованиям, то человек в ней самореализуется, ибо он занят делом, соответствующим его потребностям и возможностям. Не всегда обстоятельства позволяют обеспечить всех работников наиболее импонирующими их видами деятельности, но мобилизовать все доступные для решения этой задачи резервы необходимо.

Показательно, что исследователь проблем управления Г. Саймон в рассуждениях о “границах рациональности” персонала отдавал предпочтение анализу области влияния и свободы действий “организационных участников”, т. е. работников¹. Идея эта вообще признана в западном менеджменте, где свобода действий есть синоним самостоятельности. Определенная степень самостоятельности подчиненных присуща любой, даже самой жесткой административной системе. Руководство вынуждено какие-то частные вопросы оставлять на усмотрение самих работников. Значение самостоятельности как особого фактора достижения управляемости было осознано в ходе критики тейлоровской системы еще в 1930-е годы. Самостоятельность предоставляет подчиненным некоторые права и (что особенно важно с точки зрения центра) усиливает ответственность, облегчает контроль за их деятельностью.

Более высокой ступенью развития самостоятельности следует считать самоуправление, открывающее дорогу самоорганизации в рамках подчиненных подразделений. В этом случае все внутренние проблемы подразделения решают сами, что снимает управленческую нагрузку с центра, а сотрудники подразделений получают возможность включиться в процесс управления на своих рабочих местах. Наиболее ярким примером самоуправления можно считать выборность руководителя подразделения.

Человек, лишенный в своей профессиональной деятельности “свободных элементов”, быстро остывает к работе и при первой

¹ *Simon H.A.* The scinecos of the Artificial (Cambridje). M.A.: MIT Press, 1984.

же возможности переходит на работу, приносящую ему большее удовлетворение. Детальные инструкции с подробным указанием, что и как делать могут нанести ущерб интересам не только сотрудника, но и организации в целом. Почти всегда обнаруживается, что управление общими направлениями и контроль конечных результатов обеспечивает больший эффект, чем попытки жесткой регламентации действий подчиненного, и предупреждает появление перестраховщиков, боящихся проявлять инициативу и брать ответственность на себя.

3. Помощь подчиненному. Инструктирование

Руководителю следует объяснить подчиненному суть возлагаемой на него задачи и разъяснить причину необходимости ее выполнения. Пусть подчиненный подтвердит, что действительно понял задачу, обрисовав свое видение ее содержания. Во избежание недоразумений в последующем необходимо добиться единства видения задачи руководителем и подчиненным.

Рекомендуется оказать подчиненному необходимую и достаточную помощь, в том числе в классифицировании локальных задач по степени важности, чтобы облегчить ему их выполнение. Желательно проинформировать и проинструктировать подчиненного, предоставить в его распоряжение необходимые ресурсы. Если для руководителя важен способ выполнения задачи, то нужно объяснить подчиненному, как этого добиться.

4. Информирование

Полезно сообщить всем людям, имеющим хоть какое-то отношение к делегированной задаче, что она передана такому-то подчиненному вместе с соответствующими полномочиями и ответственностью, и что по всем связанным с ней вопросам следует обращаться к нему. Что касается самого подчиненного, то ему нужно предоставлять всю информацию, которая может помочь выполнить возложенную на него задачу.

Необходимым условием воспитания у работников ответственного отношения к делу является обеспечение их полной информацией о работе фирмы. Многие организации придерживаются правила знакомить сотрудников только с теми сведениями, которые нужны непосредственно для выполнения их служебных обя-

занностей. Но это ошибка, подтверждаемая повседневной практикой. Работников следует информировать о перспективах организации, ближайших планах и путях их реализации, поскольку недостаток информации препятствует эффективному, творческому взаимодействию, а также принятию более ответственных решений. Только хорошо информированные сотрудники могут иметь адекватное представление о потенциале и пределах возможностей организации, осознавать принципы, на основе которых вырабатываются решения, идентифицировать себя с организацией. Если они понимают и разделяют ее цели, имеют возможность получать необходимую информацию, они скорее достигают намеченных целей.

5. Мотивация

Важно стимулировать подчиненных на инициативное выполнение задач. Следует установить четкие сроки их выполнения как в целом, так и поэтапно. Эти сроки должны быть жесткими, но реалистичными, их непременно следует согласовывать с подчиненным, который должны быть убежден в их разумности, также как и в аргументированности критериев оценки выполненной работы.

В то же время неплохо, если руководитель располагает средствами поощрения за эффективное использование делегированных полномочий. Важно это не только как материальный стимул: подчиненные убеждаются, что их работа постоянно находится в поле зрения руководителя и непременно будет оценена по достоинству, что побуждает их трудиться с удвоенной энергией. Рекомендуется вознаграждать тем или иным способом и самого руководителя за эффективное делегирование полномочий.

6. Предупреждение проблем

В процессе выполнения задачи почти наверняка будет невозможно избежать угрозы возникновения малых или больших проблем по причинам как объективного, так и субъективного порядка. Проблемы эти могут не только затруднять, но и вообще сорвать выполнение задачи. Желательно попытаться предугадать вероятность возникновения тех или иных проблем, предпринять меры по их предотвращению, а если это не удастся — по снижению их негативных последствий.

Неформальные правила ДП для руководителя, распространяющиеся на сферу человеческих взглядов, мнений, чувств и отношений, предполагают понимание им человеческой природы. Такие правила не всегда четко различимы, особенно когда руководитель привык действовать, опираясь лишь на правила формального порядка, однако при надлежащем использовании они могут способствовать существенному повышению результативности ДП.

Неформальные правила в отличие от формальных не только не осязаемы, но и не следуют логическому ходу событий, но тем не менее оказывают, пожалуй, решающее влияние на формирование отношений между руководителем и подчиненными.

1. Оказание доверия

Необходимо быть убежденным в способности подчиненных успешно выполнять делегированные им задачи. В случае отсутствия должного доверия одни подчиненные будут стремиться доказать своей работой, что заслуживают его, тогда как другие (и они скорее всего составят большинство) могут потерять интерес к работе.

2. Укрепление самоуважения подчиненного

Руководителю необходимо использовать все доступные ему возможности для укрепления в работнике чувства самоуважения, являющегося мощнейшим мотиватором. Возможностей такого рода множество. Проблема состоит в том, чтобы руководитель обладал способностью их разумного использования с учетом ценностных ориентаций работников.

3. Поощрение успехов в работе

Следует замечать и так или иначе одобрять успехи подчиненного, в том числе и малые, в процессе выполнения делегированной задачи. Для многих не меньшее, а нередко еще большее значение имеет одобрение за позитивные показатели в сфере неформальных отношений (за творческий подход к делу, инициативность, стремление к повышению профессионализма, готовность помочь коллегам и т. п.). Отсутствие заслуженного одобрения может привести работника в дискомфортное состояние.

Не следует также пытаться присвоить себе заслуги коллектива или ограничиваться похвалой в его адрес, тогда как в действительности поощряемые успехи обеспечены несколькими работниками, которых и следовало отметить.

4. Готовность к принятию ошибок

Будьте готовы к возможным ошибкам в работе подчиненного и примите их как должное. Не считайте ошибочными решения работника лишь потому, что вам представляется, что они могли быть лучше, тем более если задача все же реализована.

Обратимся теперь к *правилам ДП для подчиненных*, которые при разумном применении могут заметно повысить эффективность этой деятельности. Если правила делегирования для руководителя ориентированы на то, чтобы помочь ему организовать данный процесс, то правила делегирования для подчиненных свидетельствуют о возможностях последних обеспечить его успех.

Формальные правила делегирования для подчиненных, как и правила для руководителей, следует изложить в письменном виде. При этом желательно, чтобы подчиненный представил свое видение задачи, которое следует согласовать с видением той же задачи руководителем.

1. Что нужно делать?

Убедитесь, что задача вами понята до конца, ясна цель и ожидаемые результаты. Важно также осознать значимость задачи для вас и для организации. Потребуется аккумулировать у себя всю необходимую для выполнения задачи информацию.

Четко согласуйте сроки, когда задача и возможные подзадачи должны быть завершены. Не принимайте сроков, которые считаете нереалистичными. Не соглашайтесь на них из опасения натолкнуться на негативную реакцию руководителя. Реакция его будет гораздо более негативной, если вы согласитесь на срок, в который потом не уложитесь.

2. Каковы полномочия и ресурсы?

Нужно с приемлемой точностью выяснить, достаточны ли ваши полномочия и выделенные ресурсы для решения делегированных вам задач.

3. Как выполнять работу?

Во избежание в последующем недоразумений нужно установить, сами ли вы находите пути решения задачи или же обязаны действовать предписанным образом.

4. Проблемы в ходе решения

Целесообразно заблаговременно продумать вероятность возникновения в процессе решения задачи проблем, затруднений того или иного рода. Если таковые возможны, следует проконсультироваться с коллективом, попросить у руководителя дополнительной информации, инструкции, ресурсов (чего недостает).

5. Обратная связь

Желательно регулярно в согласованные сроки докладывать руководителю о ходе выполнения задачи, вовремя замечать всякие отклонения от задуманной программы ее решения, с тем, чтобы внести требуемые коррективы.

Неформальные правила ДП для подчиненных также можно свести к нескольким базовым.

1. Оценка ошибок

В случае совершения ошибки признайте ее и не пытайтесь искать оправдания. Не нужно обижаться или негативно реагировать на замечания или критику за ваши ошибки. Воспринимайте замечания как возможность самосовершенствования и как помощь, направленную на предупреждение повторения данной ошибки.

2. Расположенность к работе

Когда вы взяли на себя задачу, вы должны быть лояльны как по отношению к ее содержанию, так и к руководителю, поставившему ее. Никогда не говорите другим: “Я делаю только то, что меня просят сделать”, открыто примите на себя ответственность за ее выполнение. Помните: от результатов вашей работы зависит успех всего коллектива и коллеги не должны страдать от вашей нерадивости. Тот, который по технологической цепочке принимает результаты ваших усилий, должен быть удовлетворен своим “поставщиком”.

Старайтесь беспристрастно и критически оценивать свои действия в различных ситуациях. Внушайте себе, что вы способны делать свою работу качественнее, чем до сих пор.

Делегирование ответственности

Было замечено, что в процессе ДП для каждого работника четко определяются конкретный участок деятельности, задачи и полномочия. Но из задач и полномочий неизбежно вырастает ответственность, которую он несет перед своим непосредственным руководством. Отвечать человек может только за то, на что он влияет своей деятельностью или бездеятельностью. При этом в определенном смысле руководитель перестает быть главным специалистом, поскольку ограничивается его власть. Он, как и другие, обязан придерживаться рамок делегированных подчиненному прав и полномочий. Таким образом, ДП подчиненным вовсе не ограничивается, как часто полагают, предоставлением им определенных властных полномочий, оставляя ответственность за их использование за руководителем.

Делегирование ответственности означает:

- ❖ **передачу** власти, задач и полномочий подчиненным;
- ❖ **уполномочивание** других принимать решения и выполнять те или иные задачи;
- ❖ **перепоручение** другим областей ответственности за исполнение задач. Делегирование, в частности, предполагает, что подчиненные в согласованных рамках могут распоряжаться ресурсами, определять условия работы и составлять графики ее выполнения, а порой и брать на себя обязательства от имени организации.

Наблюдение за процессом ДП наглядно подтверждает особую значимость того, чтобы руководитель, делегирующий полномочия, находил в каждом конкретном случае аргументированное соотношение прав и ответственности подчиненных. “Полномочия, – писал еще А. Файоль, – не должны рассматриваться отдельно от ответственности, т.е. в отрыве от вознаграждений и наказаний, сопровождающих осуществление власти. Ответственность есть следствие полномочий, это их естественное следствие, по существу, двойник, и там, где осуществляются полномочия, возникает ответственность”¹.

¹ Цит. по: Дж. О’Шонесси. Принципы организации управления фирмой. С. 90.

Итак, делегирование подразумевает, что руководитель передает подчиненному функции (задачу) вместе со связанными с ней полномочиями и ответственностью таким образом, что с этого времени он непосредственно не занят выполнением этой задачи, которая однако по-прежнему остается в области ответственности руководителя. Значит руководитель не может уйти от конечной ответственности за любые недостатки, вызванные действиями подчиненного. Можно было бы выразиться и так: после того как работа делегирована, руководитель может выпустить ее из своих рук, но не может полностью выпустить из поля зрения. В сущности, если следовать рациональной модели ДП, руководитель отвечает за качество руководства – правильный подбор и использование кадров, координацию их деятельности, контроль за исполнением, за своевременное и полное информирование сотрудников, тогда как за ошибки, совершаемые подчиненными, несут ответственность они сами.

Отсюда возникает потребность в целесообразности различения понятий “власть” и “ответственность”, методы делегирования которых идентичны, а последствия существенно различны. “Когда вы делегируете ответственность за выполнение какой-то работы, *ваша* ответственность от этого не уменьшается. Ваши начальники ожидают выполнения этой работы не от вашего подчиненного, а от вас лично как руководителя данного подразделения фирмы (организации – *авт.*). Поэтому, если работа не будет сделана или будет сделана плохо, наказание понесете именно вы. Совсем другое дело делегирование власти. Когда подчиненному предоставляется власть (а никто не примет на себя ответственности за выполнение какой-то работы, не получив необходимых для этого полномочий), то власть его руководителя при этом уменьшается, и вы тем самым даете ему право делать ошибки, ответственность за которые будете нести, в первую очередь, вы”¹. Но уменьшение власти такого рода лишь возвышает авторитет руководителя в глазах подчиненного, которому оказывается большее доверие.

Поэтому, приступая к ДП, следует поточнее определить, кто несет общую ответственность за выполнение задачи, кто отвечает

¹ Секорд Артур. Указ. соч. С. 189–190.

за подзадачи, а также, кто вправе вносить коррективы в содержание задачи и сроки ее выполнения.

В этой связи довольно часто можно встретиться с иррациональной ситуацией. После того, как удалось, наконец-то, убедить руководителя в целесообразности ДП и он уже склонен к передаче части своих полномочий и ответственности, неожиданно возникает новое препятствие. Оказывается, не так-то легко заставить всех работников брать на себя ответственность. Это требует немалых усилий как тех, кто передает ответственность, так и тех, кто ее принимает.

Передача и принятие ответственности – большой и сложный процесс. Оказывается, недостаточно, чтобы руководство было готово *передать* ответственность. Нужен кто-то, кому ее передать. Кто-то, кто *возьмет на себя* ответственность, кто согласен брать ответственность; желает ответственности; относится к ответственности как к вызову себе; не рассматривает ее как нечто навязанное извне, как обременительную обязанность, а видит в ней возможность дальнейшего личного развития.

Передача ответственности в основном является делом руководства. Однако процедура передачи (принятия) ответственности столь сложна, что одним “передающим” ее не осилить, здесь необходимо по меньшей мере лояльное отношение со стороны “получающих”. Говоря точнее, принятие ответственности должно стать делом всего персонала (и руководителей, и подчиненных).

Обеспечение реальной ответственности за надлежащее исполнение ДП предполагает оценку и контроль деятельности подчиненных, воспитание у них стремления к самоконтролю. Чем больше функций делегирует руководитель, тем выше потребность в оперативном осуществлении контроля исполнения. Существование такой зависимости подтверждается тем, что ограниченность средств осуществления контроля и недостаточная развитость самоконтроля нередко лимитируют возможности делегирования полномочий.

В процессе формирования системы контроля необходимо согласовать с подчиненными его порядок (механизм). При этом крупные и долгосрочные задачи следует разбить на подзадачи,

чтобы контролировать их исполнение по промежуточным результатам. Желательно предусмотреть также форму общения подчиненного с руководителем по поводу выполнения задач и подзадач, которая может быть письменной или устной. Многие возникающие в процессе контроля неудовольствия и недоразумения могут быть предупреждены при наличии аргументированных критериев и показателей измерения результатов деятельности, а также методов проверки.

Только умело организованный контроль способствует более результативному осуществлению делегированных полномочий благодаря своевременному предупреждению возможных ошибок, быстрому выявлению и оперативному устранению неблагоприятных ситуаций с помощью обоснованных корректирующих действий. Подчиненный чувствует большую ответственность за результаты своей деятельности тогда, когда контроль проводится непосредственно самим руководителем. Контроль следует рассматривать, как уже отмечалось, прежде всего как средство оказания помощи подчиненным, предупреждения и исправления допускаемых ими ошибок.

В то же время руководитель должен располагать различными средствами поощрения за эффективное использование делегированных полномочий, в особенности работников, принимающих на себя дополнительные обязанности и готовых нести ответственность за их реализацию. Успешность контроля, как и всего процесса ДП, напрямую зависит от качества оценки результатов деятельности подчиненного, использования достоверных и не очень сложных измерителей. А для этого важно, чтобы цели и задачи, устанавливаемые в процессе ДП, поддавались проверке.

Способы определения степени достижения поставленных целей и реализации намеченных задач (критерии и показатели измерения результатов деятельности) рекомендуем разрабатывать совместно с подчиненными и ввести в действие с их согласия. При этом особого внимания заслуживает объективное измерение факторов, являющихся критическими для оценки уровня выполнения делегированных функций. Контроль оправдывает себя в той мере, в которой своевременно устраняются обнаруженные недостатки и распространяется положительный опыт, принимаются

меры воздействия в отношении виновных и поощрения добросовестных, высокорезультативных работников.

Оценка выступает, как уже отмечалось, одним из мощнейших инструментов воздействия на личность, не только активизирующих ее, но и стимулирующих процесс ее самовоспитания. Оценивая трудовой вклад работника, руководитель тем самым формирует нормативно одобряемые или порицаемые образцы делового поведения, осознаваемые как этические нормы корпоративной культуры. Иными словами, оценивая работников, руководитель творит нормы делового поведения, закрепляя положительные и блокируя отрицательные, противоречащие конечным целям организации этические нормы коллективного или индивидуального делового поведения.

Вообще-то в процессе своей деятельности каждый работник непрерывно и как бы спонтанно оценивается не только руководителем, но и своими коллегами. Далеко не всегда окружающие задаются целью давать эти оценки и, тем не менее, у каждого работника есть свои представления о коллегах, и если возникает в том нужда, он способен сформулировать свои оценки. Для руководителя оценка результатов труда подчиненного является служебной необходимостью, но хорошо бы, чтобы она сколько-нибудь заметно не расходилась с вербальными оценками других работников. Можно, видимо, утверждать, что чем ближе эти оценки, тем точнее учитывается вклад каждого работника в конечный результат. Тем самым создаются предпосылки умножения уважения к руководителю и его восприятия подчиненными как человека справедливого.

Известен феномен, согласно которому, если работник не имеет четко установленных показателей, согласно которым будет оцениваться его работа, то он старается ограничить круг своей инициативы и деятельности, чтобы уменьшить возможность подвергнуться нареканиям. Однако достоверная оценка результатов труда отдельных работников зачастую сопряжена с немалыми трудностями, обусловливаемыми нечетким определением круга закрепленных за ними функций, отсутствием убедительно обоснованных стандартов (критериев и показателей) оценки, слабостью организационных механизмов контроля и др.

Заслуживает внимания и то обстоятельство, что само понятие “справедливая оценка” при всей его кажущейся простоте может содержать компоненты, грозящие социальными коллизиями. В частности, важна возможно более точная оценка индивидуального вклада для соразмерного поощрения, а вместе с тем немалое число фактов свидетельствует о том, что чрезмерное подчеркивание личных успехов отдельных работников становится причиной конфликтов в коллективах. Поэтому прав О’Шонесси, когда пишет: “... Чем сложнее становятся организации, тем больше потребность в оценке индивидуального вклада, так как каждому работнику все труднее оценить свои собственные достоинства и недостатки, вклад в достижение общих целей... Без знания результатов нет умения... даже когда люди компетентны в своем деле, знание результатов способствует лучшему выполнению работы, ... действует как стимул к увеличению усилий”. В то же время “слишком сильный упор на оценку индивидуальных результатов ведет к пренебрежению фактором сотрудничества рабочих групп и к искажению коммуникаций”¹. Таким образом возникает задача неизмеримо более сложная, чем простое измерение вклада каждого исполнителя в результаты общей деятельности. Тут уж только опыт и интуиция подскажут руководителю линию поведения, способную обеспечить эффективное сотрудничество в условиях всемерного стимулирования высоких достижений отдельных работников.

Руководитель, который в своей деятельности недооценивает значение показателей, часто прикрывается аргументом, что якобы работа его подчиненных не поддается измерению. А если работа не поддается измерению, то не может быть оценена, ведь оценка — это сравнение, а сравнение — измерение. Отсутствие оценок означает, что руководитель не знает, как трудятся его сотрудники. Однако в действительности каждый руководитель знает, кто из его сотрудников хорошо справляется с работой и каким образом, а кто неудовлетворительно. Отсюда неверно положение, что нет показателей для оценки работы подчиненных, просто необходимо найти такие показатели, которыми можно с успехом пользоваться на практике — ясные, четкие и проверяемые.

¹ Дж. О’Шонесси. Принципы организации управления фирмой. С. 207–208.

Оценка должна быть аргументированной и сформулированной в четких выражениях. Организация призвана использовать все возможности для разработки приемлемой и легко доступной для понимания системы оценки и контроля деятельности работников.

Проблема ответственности в известном смысле связана с различного рода ограничениями в делегировании полномочий. Несмотря на очевидные высокие достоинства ДП, на практике действует множество факторов, затрудняющих этот процесс. Проведенный нами анализ позволил выделить и структурировать основные факторы означенного порядка. Полагаем, что их осмысление поможет и руководителям, и подчиненным полнее осознать преимущества ДП.

Страсть руководителя удержать за собой побольше власти объясняется многими причинами как субъективного, так и объективного порядка, которые могут быть объединены в несколько групп (методические, психологические, организационные).

В *методическом отношении* затруднения с делегированием полномочий проистекают, в частности, из-за неправомерного отождествления органа управления с его руководителем. Например, чрезмерная концентрация права подписи снижает ответственность непосредственных исполнителей, удлинняет сроки выполнения работ и затрудняет контроль за их исполнением. И, напротив, децентрализация права подписи убавляет загрузку руководителей и делает более действенным контроль, лишает подчиненных возможности оправдываться за недостатки своей деятельности.

В *организационном плане* затруднения с делегированием полномочий зачастую являются следствием игнорирования или непонимания (на стадии проектирования системы, когда идет разработка положений о подразделениях аппарата управления и должностных инструкций) того, что со временем такая потребность возникнет. Выполнение всей связанной с этим работы в процессе функционирования организаций занимает больше времени, сопряжено с модификацией действующей документации. Ведь типовые положения и инструкции составляют нормативную базу не только закрепления компетенции руководи-

лей, но и последующего делегирования полномочий. Документы эти хотя и считаются не более как рекомендательными, обычно применяются безо всяких корректировок. Однако в них довольно часто не находят отражения некоторые функции, права и обязанности, требуемые для эффективного функционирования соответствующих подразделений организации, вследствие чего усложняется и делегирование полномочий.

Препятствует делегированию полномочий и укоренившаяся традиция рассматривать различного рода положения и инструкции как нечто незыблемое и не подлежащее пересмотру. Случается, что попытки наделения подчиненного некоторыми дополнительными полномочиями, выходящими за рамки этих документов, признаются нежелательными. Разумно поступают в тех организациях, где содержание названного рода документов систематически корректируется и обогащается.

Психологические причины недостатков в делегировании полномочий отличаются большим разнообразием. Хотя потребность в делегировании объясняется в своей основе объективными причинами, его осуществление в значительной мере зависит от субъективного фактора – личных черт руководителя (энергичность, честолюбие, амбициозность, склонность делать все самому и др.), его способности распределять обязанности с учетом потенциала подчиненных, умения выбирать критерии и показатели оценки результатов деятельности, контролировать итоги работы и поощрять стремление к их улучшению.

Начнем с того, что иные руководители переоценивают свои возможности и убеждены, что справятся со всеми своими нормативными функциями и без делегирования. Другие не могут мириться с делегированием власти по той причине, что привыкли видеть в подчиненных лишь исполнителей. Стремясь сохранить за собой возможно больше полномочий и не терпя инакомыслия, они обычно ссылаются на то, что им надлежит быть в курсе всего, что делается в организации (подразделении).

Порой объяснение причин незаинтересованности в ДП следует искать в недостаточной компетентности руководителя. Когда он слабо подготовлен к тому, чтобы со знанием дела принимать решения по крупным проблемам, то сосредоточивает свои

усилия на мелких вопросах, относящихся по своему содержанию и уровню к компетенции подчиненных. Такое бегство от “трудностей” порождает излишнюю регламентацию деятельности подчиненных, сковывает их инициативу, не оставляет им поле для свободы действий, резко снижает интеллектуальный потенциал и организационные ресурсы коллектива.

Руководитель, отказывающийся от ДП из-за опасения, что подчиненные могут “затмить” его, расписывается по сути дела в собственной беспомощности. Подобные опасения могут появиться только у человека, неуверенного в своих способностях и не понимающего того, что среди подчиненных есть и будущие руководители. Следует считаться с тем, как бы это ни было неприятно, что во вверенном коллективе могут быть люди умнее и образованнее его “самого”.

Быть требовательным и ответственным – это не значит замыкать все вопросы на себя и всюду поспевать. Реальное содержание управления определяется не количеством принимаемых руководителем решений, а умелым формулированием целей системы и организацией эффективного контроля работы подчиненных. Должность же вовсе не предполагает наличия у руководителя энциклопедических знаний, и ему самому это должно быть известно лучше, чем кому-либо другому. В системе управления решаются самые разнообразные по своей природе проблемы. Быть компетентнее специалиста по каждому из этих направлений работы руководитель не может, каким бы умом он ни обладал. Его профессиональный авторитет измеряется не глубиной познания отдельных сфер деятельности коллектива, а умением создать такие условия, при которых каждый член коллектива наилучшим образом применяет свои способности.

Нелепо прибегать к искусственному ограничению ДП из боязни снижения своей роли в организации. Такая доморощенная концепция авторитета не выдерживает критики. И дело здесь не только в том, что полномочия следует передавать, руководствуясь не соображениями собственного престижа, а исключительно ратуя в пользу дела. Обоснованная передача полномочий не убавляет, а, напротив, умножает реальную власть руководителя, и вместе с тем его авторитет. Ведь в этом случае его решения не просто рас-

пространяются по организации, а будучи аргументированными, принимаются к заинтересованному исполнению, и, помимо того, у него высвобождается достаточно времени для эффективного контроля их исполнения, тогда как в условиях избыточного централизма общее руководство неизбежно ослабляется по причине ограниченности таких возможностей.

Эффективность использования полномочий кадрами как коммерческих организаций, так и учреждений государственной службы во многом связана с их квалификацией, уровень которой зависит от образования. В России сейчас есть различные возможности получения образования, которые обеспечиваются функционированием государственных и негосударственных образовательных учреждений.

Рассмотрим, как складывается сейчас управление системой обучения государственных служащих нового поколения.

Подготовка и обучение государственных служащих нового поколения

Сразу же отметим, что уже разработана концепция профессионального образования по специальности “Государственное и муниципальное управление”, основывающаяся на изучении главных тенденций развития государственной службы Российской Федерации и понимании того, какими качествами и навыками должен обладать государственный служащий в XXI веке. При ее разработке широко использовался как современный отечественный, так и зарубежный опыт стран Европы, США и Азии.

Концепция отвечает на вопросы: “Чему учить? Как учить? Кого учить? Кто должен учить?” В целом она охватывает все три составные части учебного процесса, который складывается из трех этапов:

1. *Оценка потребности в обучении:*

- а) оценка персонала;
- б) оценка организации;

2. *Обучение и тренинг:*

- а) учебные программы;
- б) методология обучения;
- с) передача навыков;

3. Оценка результатов обучения:

- а) уровень знаний;
- б) результаты работы;
- в) формы поведения.

Основная цель профессионального образования – кадровое обеспечение органов государственной власти всех уровней, повышение эффективности работы государственных органов и развитие творческого потенциала государственных служащих.

Составной частью общей концепции является работа с преподавательским составом и обеспечение функционирования учебных центров, институтов. Имеется в виду научное и методологическое обеспечение учебного процесса и адаптация его к конкретным условиям и потребностям государственной службы России. Несмотря на трудности переходного периода, система профессионального образования должна включать в себя полный набор учебных и консультативных услуг и ориентироваться на конечный результат – совершенствование работы госаппарата, повышение качества оказываемых государством услуг фирмам, предприятиям, организациям и гражданам России.

Для создания системы профессионального образования (обучения) государственных служащих, способной функционировать в динамичной социальной и политической среде, первостепенное значение имеют фундаментальные принципы, которые положены в ее основание. Их можно сформулировать в следующем виде:

1. Образование государственных служащих является инвестициями, которые увеличивают стратегические ресурсы государственной службы.

2. Система образования должна быть ориентирована на подготовку специалистов и руководителей, способных действовать в соответствии с имеющимися законами и нормативными актами, умеющих выявлять и решать возникающие проблемы, правильно оценивать и предвидеть все социальные последствия государственной политики и собственных действий.

3. Система образования госслужащих должна включать комплекс мер и современных методик по определению потребностей как организаций, так и самих служащих в получении образова-

тельных услуг, что делает ее более эффективной и привлекательной для персонала государственных учреждений.

4. Система профессионального образования государственных служащих ориентируется на совершенствование методов и повышение эффективности работы индивида и организации в целом.

5. Данная система носит целостный характер, выражающийся, прежде всего, в увязке процесса реформирования государственной службы со всем ходом общественных преобразований в России.

Основная цель концепции состоит в том, чтобы создать гибкую систему профессионального образования государственных служащих, способную удовлетворять потребности федеральных министерств и ведомств в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации служащих и руководителей по специальности “Государственное и муниципальное управление”, повысить компетентность персонала и эффективно решать поставленные задачи в условиях рынка образовательных услуг.

Обучение является непрерывным процессом, поэтому требуются учебные программы, удовлетворяющие потребности работников государственных органов власти на всем протяжении их профессиональной карьеры, начиная с момента поступления на госслужбу и, кончая обучением при замещении высших должностей в государственном аппарате Российской Федерации.

С учетом реально сложившейся ситуации в системе профессионального образования государственных служащих целесообразно сформировать следующую двухуровневую систему подготовки по специальности “Государственное управление”:

I уровень:

- ❖ высшее профессиональное образование по специальности “Государственное и муниципальное управление”;

II уровень:

- ❖ дополнительное (второе) высшее профессиональное образование по специальности “Государственное и муниципальное управление”;
- ❖ профессиональная переподготовка (свыше 500 уч. часов), переподготовка (3—9 месяцев);
- ❖ повышение квалификации (1—4 недели).

Успешное обучение начинается с тщательно разработанного учебного плана, важной частью которого является оценка потребности в обучении различных категорий госслужащих. Как средство диагностики реальных потребностей организации, оценка способствует повышению эффективности работы и долговременному развитию карьеры госслужащих. Она позволяет также более рационально расходовать ограниченные финансовые и материальные ресурсы.

Для оценки потребности в обучении необходимо провести:

1. Анализ организации, т.е. изучение ее основных элементов, влияющих на процесс и результаты обучения ее государственных служащих (цели, ресурсы, организационная структура и др.).

2. Анализ задач и функций по должностям государственных служащих, т.е. определение профессиональных знаний, навыков, способностей и других индивидуальных характеристик, необходимых для успешного выполнения профессионально-должностных функций по занимаемой должности.

3. Анализ личностного потенциала государственных служащих, т.е. исследование реальных типов поведения госслужащих в организации и сравнение их с идеальными или желаемыми моделями профессионального и личностного поведения.

В результате этих исследований формируется банк данных о профессиональных знаниях, навыках и способностях, необходимых для эффективной работы, а также уровне профессиональных знаний и навыков у различных категорий госслужащих на данный момент. На основании этой информации определяется идеальный (желаемый) и реальный уровень компетентности госслужащих. Так, для руководителей среднего и высшего звена управления основными элементами квалификации в качестве надежеров являются знания о:

- ❖ стратегическом управлении и планировании;
- ❖ управлении человеческими ресурсами;
- ❖ развитии и оценке государственных программ и проектов;
- ❖ планировании и управлении финансовыми и информационными ресурсами;
- ❖ развитии личностных и групповых коммуникационных связей;
- ❖ организации и управленческом контроле.

При разработке учебных программ первостепенное внимание уделяется тем категориям госслужащих, у которых уровень компетентности ниже среднего, а также группам, профессиональные знания и навыки которых требуют дальнейшего совершенствования и развития.

Наиболее эффективными методами определения потребности в обучении являются:

- ❖ Анкетирование, т. е. опрос служащих, при котором задаются вопросы, связанные с самооценкой государственных служащих об уровне их профессиональных навыков и знаний, потребности в обучении, интересах и т. д.
- ❖ Интервью с руководителями, экспертами, служащими, которым задаются устные вопросы об уровне навыков, необходимых для успешного выполнения профессиональных обязанностей.
- ❖ Анализ результатов профессиональной деятельности служащих и выявление потребности в обучении для различных категорий госслужащих.
- ❖ Планирование карьеры. Основой этого метода является определение целей на каждом этапе служебной карьеры и перечня необходимых профессиональных знаний и навыков для выполнения соответствующих функций и задач в новой должности, что позволяет осуществлять опережающее обучение государственных служащих.

Как правило, одновременно с оценкой потребности в обучении изучаются вопросы:

- ❖ содержания и структуры учебного материала;
- ❖ методов и технологий обучения.

Разработка учебных программ по специальности “Государственное и муниципальное управление” ставит на повестку дня вопрос об оценке результатов подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации госслужащих федеральных органов власти. Если расходы на обучение являются инвестициями в развитие человеческого капитала, то необходимо знать о результативности этих капиталовложений, что они дают личности, организации и обществу в целом.

Можно выделить четыре критерия оценки результатов обучения:

1. Оценка самого процесса обучения: методика обучения, содержание программ, технические условия обучения и т. д.
2. Оценка полученных знаний: теоретических, прикладных и др.
3. Оценка профессиональной деятельности государственного служащего, т.е. выполнения им своих должностных обязанностей.
4. Оценка организационных изменений технического и информационного обеспечения рабочих мест, под которыми в широком смысле понимаются производительность труда, моральный климат в государственном аппарате.

Одним из серьезных недостатков в системе профессиональной подготовки и повышения квалификации работников федеральных органов власти является отсутствие единого руководящего центра по управлению федеральной государственной службой, в том числе и обучением различных категорий госслужащих. Подобные государственные организации существуют во многих развитых странах. В США федеральными служащими занимается Ведомство по управлению персоналом, во Франции – Министерство по делам государственной службы, в Японии центральную роль играет в этом Совет по делам персонала. Думается, что зарубежный опыт будет полезен и для России, так как при создании Комитета (управления) по государственной службе будут решены многие вопросы, связанные с приемом, отбором, оценкой, обучением и увольнением работников федеральных органов управления.

В настоящий момент этими проблемами отчасти занимаются Минобразования России, Минтруд России, Минфин России, аппарат Правительства Российской Федерации и администрация Президента Российской Федерации, что порождает дублирование и неэффективность в работе.

Принятые федеральные законы и постановления правительства заложили основы системы дополнительного профессионального образования, однако, их уже явно недостаточно и в самое ближайшее время необходимо разработать и принять дополнительные нормативно-правовые акты:

- ❖ Закон о профессиональном обучении государственных служащих.

- ❖ Закон о федеральной государственной службе.
- ❖ Рекомендации по изучению потребности в обучении государственных служащих.

Разработанная концепция профессионального образования (обучения) федеральных государственных служащих учитывает мировой опыт и основывается на российских традициях. Она направлена на создание эффективного и компетентного государственного аппарата в России, способного сформировать правовое государство и решать экономические и социальные проблемы в интересах граждан.

Анализ современных проблем развития государственной службы позволил обосновать приоритетные направления реализации профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Они включают в себя организацию:

- ❖ обязательной профессиональной переподготовки государственных служащих, замещающих руководящие должности;
- ❖ обязательного повышения квалификации государственных служащих, замещающих руководящие должности;
- ❖ обязательного повышения квалификации руководителей субъектов Российской Федерации и их заместителей;
- ❖ обязательного повышения квалификации полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации;
- ❖ подготовки (стажировки) государственных служащих за рубежом.

Основой для оценки перспективной потребности в подготовке, профессиональной переподготовке и повышении квалификации госслужащих является прогнозирование потребной численности государственных служащих. Методика прогноза изменения численности возрастных и должностных групп государственных служащих ставит своей целью создать инструмент для анализа кадровой ситуации, прогнозирования появления вакансий, приема новых служащих и планирования объемов подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих.

Суть предлагаемого подхода состоит в следующем.

1. Для оценки необходимых объемов подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации требуется прогноз качественных и количественных характеристик корпуса госслужащих, в частности, прогноз численности служащих в каждой должностной и возрастной группе.

2. Для получения прогноза качественных и количественных характеристик корпуса госслужащих необходимо разработать математическую модель, описывающую изменение “состояния” служащих, в частности: перемещение по служебной лестнице, увольнение, выход на пенсию или найм новых служащих. В качестве такой модели может использоваться система уравнений, описывающих численность каждой группы служащих. Под “группой служащих” здесь понимается совокупность служащих с однотипными характеристиками, такими как должность, возраст и т. п.

3. Математическая модель для описания изменения характеристик корпуса государственных служащих должна опираться на текущие статистические данные, соответствующие сегодняшнему состоянию, и учитывать естественные кадровые процессы, которые будут происходить в будущем (занятие вакансий, увольнение, выход на пенсию).

Исходной информацией для прогноза изменения численности возрастных и должностных групп служащих являются статистические данные о структуре кадров. Изменение численности всех возрастных групп и всех должностей за один год описывается следующей системой уравнений:

$$C_{k+I'}^j = C_k^j - G_k^j + V_k^{j-1} - V_k^j + N_k^j,$$

и системой ограничений:

$$\sum_{k=k^0}^{k=k^f} C_k^j \leq R^j,$$

при изменении индексов $J=I, \dots, G; k=k^0, \dots, k^f,$

где:

- j - номер должностной группы, $j=I, \dots, G$;
- k - возрастная группа (возраст); $k=k^0, \dots, k^f$;
- C_k^j - средняя численность служащих в j -той должности в возрасте от $k+I$ до k лет;

- G_k^j - численность уволившихся служащих в возрастной группе от $k-1$ до k лет;
- V_k^{j-1} - численность служащих в возрастной группе от $k-1$ до k лет, пришедших в рассматриваемую должностную группу (из предыдущей должностной группы с номером $j-1$) на имеющиеся вакансии;
- N_k^j - численность вновь принятых на работу служащих в возрастной группе от $k-1$ до k лет;
- C_{k+1}^j - “штрих” в обозначении соответствует численности возрастной и должностной группы на начало следующего года;
- R^j - ограничение штатного расписания.

Стартовым условием, необходимым для работы, является численность возрастных и должностных групп $C_k^j, j=1, \dots, G, k=k^0, \dots, k^f$ на начало года.

Организация учебного процесса по подготовке персонала для исполнения государственных должностей — одна из основных задач, связанных с созданием эффективного кадрового потенциала государственной службы. В общем виде структуру основных этапов организации учебного процесса можно представить в виде следующей последовательной совокупности действий: входной контроль и оценка уровня имеющихся знаний; определение специализаций обучения, включая разработку общих и индивидуальных программ обучения; методический блок, включая подготовку учебно-методических материалов, подбор преподавателей и т.д.; непосредственная организация проведения учебных занятий, аудиторных и внеаудиторных и т.д.; блоки текущего и итогового контроля знаний.

Первоочередной задачей в общем перечне работ становится разработка взаимосвязанного комплекса учебных планов и программ подготовки и повышения квалификации государственных

служащих, обеспечивающих необходимое содержание, преемственность и дифференциацию в обучении различных категорий государственных служащих, последовательное наращивание объемов знаний по мере прохождения различных форм обучения и продвижения по служебной лестнице, уровням государственного управления. Здесь важно определить целевую направленность обучения, подчинить его потребностям реальной деятельности государственных служащих.

Формирование учебного плана обучения государственных служащих должно исходить из выполняемых ими функций, определенных на основании требований к рабочему месту. Мы считаем целесообразным формирование учебного плана, основанного на экспертных оценках и ранжировании функций государственного служащего, и определение соответствующих приоритетов дисциплин в учебном плане и программе.

Могут быть реализованы два вида целевых учебных программ, ориентированных на:

- ❖ обеспечение выполнения обязанностей государственного служащего в его конкретной сфере деятельности на конкретной должности;
- ❖ общее поддержание знаний для его аппаратной работы по отдельным функциональным направлениям.

Во все виды программ обучения государственного служащего целесообразно включать (в качестве базисного) курс теории и практики государственного управления. Все слушатели должны получить достаточные знания по вопросам деятельности государственного аппарата в условиях рыночной экономики, организации и реализации социальных программ и использования экономических методов для регулирования хозяйственной жизни страны и регионов.

Программы первого вида ориентированы на обучение руководителей различных уровней для практической организации деятельности государственного аппарата. Главная задача таких программ – дать будущим государственным служащим данной категории понимание основ рыночной экономики, знание научно-технических, экономических и социальных аспектов развития

общества. Большое внимание в обучении указанных слушателей должно уделяться вопросам организации труда государственного служащего, управлению коллективом, работе с кадрами, психологическим особенностям взаимодействия с различными группами населения и коллективами.

Программы второго вида ориентируют на подготовку государственных служащих для исполнительской деятельности по осуществлению аналитической работы и формированию проектов решений по конкретным аспектам социально-экономического развития Российской Федерации в целом и ее регионов. В этих программах главный упор должен быть сделан на изучение слушателями правовых и экономических основ управления и на освоение ими всего арсенала методов выполнения соответствующей планово-аналитической работы. Обучающиеся по этим программам должны освоить также математико-статистические методы анализа и исследования экономических процессов, получить навыки работы на персональных компьютерах. Конкретное содержание подобных занятий необходимо увязывать с потребностями соответствующих контингентов обучающихся.

Учебный процесс должен в полной мере учитывать квалификационные и возрастные особенности обучающихся, иметь разнообразный характер и рациональные сроки обучения по очной, очно-заочной, вечерней и заочной формам обучения. Следует отметить, что на основании имеющегося в настоящее время опыта подготовки и повышения квалификации государственных служащих можно отдать приоритет очно-заочной и вечерней формам подготовки со сроками обучения около одного года.

Важным аспектом научной организации учебного процесса является его интенсификация. И здесь существенное значение имеет соответствующий набор методов обучения. Выбор конкретных методов обучения для практического применения целесообразно проводить в соответствии с целями учебы. Подчеркивается особое значение стажировки, которая в настоящее время должна стать одним из важных методов подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих, взрослых людей с определен-

ным багажом знаний, умений и навыков, имеет существенные особенности. При их обучении необходимо учитывать следующие подходы:

- ❖ служащие могут добиться лучших результатов в учебе в случае, если они сами несут ответственность за свою подготовку;
- ❖ занятия должны базироваться на жизненном и служебном опыте обучаемых, находящемся в тесной взаимосвязи с его специфическим социальным окружением (труда и быта) обучаемого;
- ❖ учебные предложения должны быть направлены на цели учебы, которые признаются разумными самими слушателями или в разработке которых они сами участвуют;
- ❖ можно надеяться на определенный успех, если начать с того, чтобы вести занятие сначала на уровне компетенции учащегося, прежде чем перейти к новому материалу.

В современных условиях все более возрастает роль государственных стандартов в эффективном обучении государственных служащих.

С 1991 г. в вузах введена подготовка специалистов с высшим образованием по новой специальности “Государственное и муниципальное управление” (06.10.00), призванной стать одной из базовых в специальном профессиональном образовании государственных и муниципальных служащих. Необходимо отметить высокие темпы распространения этой специальности. За период с 1991 г. по настоящее время получили государственную лицензию на право подготовки по этой новой специальности и открыли факультеты (отделения) государственного и муниципального управления более 70 университетов, академий, институтов, в том числе 58 государственных и 12 негосударственных высших учебных заведений. Кроме того, в системе дополнительного образования осуществляется профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих в специализированных учреждениях, имеющих лицензию на право ведения образовательной деятельности по программам дополнительного образования.

Однако учебные заведения, работающие в сфере профессионального высшего и послевузовского образования, резко различаются по потенциалу, уровню работы и подготовки государственных служащих. В большинстве своем это относится к негосударственным учебным заведениям. Они часто испытывают острый недостаток квалифицированных преподавательских кадров, программно-методических материалов, практического опыта обучения в области государственного управления. Многие из них никогда ранее не занимались подготовкой кадров в экономической, управленческой, социально-психологической областях, правоведении, а некоторые являются техническими, педагогическими и другими, явно не профильными вузами. Поэтому такие высшие учебные заведения не могут вести подготовку кадров данной категории на современном уровне.

Кроме того, практическая деятельность федеральных органов государственной власти показывает, что подготовка государственных служащих не достаточна. Зачастую выпускники некоторых вузов, получив диплом по специальности 06.10.00, не имеют необходимых знаний и умений для работы. В этой связи, как необходимое условие формирования однородного по профессиональной подготовке, высококвалифицированного персонала государственной службы, встает неотложная проблема стандартизации профессионального образования государственных служащих.

Необходимо отметить, что стандарты основных профессиональных образовательных программ должны включать в себя две компоненты: федеральную и региональную. Федеральная компонента устанавливает обязательный минимум содержания каждой основной профессиональной программы и определяет государственные требования к минимуму содержания и уровню подготовки выпускников по конкретным специальностям. Региональная компонента определяет ту часть содержания основных образовательных программ, которая отражает региональные особенности подготовки специалистов. Порядок установления региональной компоненты государственного стандарта определяется ст. 29 Закона Российской Федерации «Об образовании». Безусловно, введение региональной компоненты не должно приводить

к снижению уровня требований, предусмотренных федеральной компонентой.

Уже утвержден государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования, закрепивший требования к минимуму содержания и уровню подготовки специалиста по специальности 06.10.00 – “Государственное и муниципальное управление”, а также государственный стандарт дополнительного профессионального образования (повышение квалификации и переподготовка) федеральных государственных служащих. Однако он требует существенного совершенствования.

Можно сформулировать ряд предложений по уточнению образовательных стандартов, в том числе в направлении усиления управленческой, финансово-бюджетной и информационно-аналитической подготовки.

В рамках исследования методов повышения эффективности учебного процесса необходимо рассматривать вопросы отбора претендентов на государственную службу, оптимизации учебного плана, специализации базовой подготовки, зарубежный и отечественный опыт в этой сфере кадровой деятельности. Нами разработана концепция оценки образовательных мероприятий (семинаров) по повышению квалификации кадров в системе государственного и муниципального управления, включая соответствующий инструментарий.

Цель оценки – оптимизация обучения, содержания и дидактическо-методической подачи материала на семинаре, а также проверка и улучшение качества работы преподавателей.

Оценка семинара осуществляется на пяти различных ступенях:

- ❖ оценка участников семинара;
- ❖ оценка процесса обучения;
- ❖ оценка результатов обучения;
- ❖ самооценка преподавателей;
- ❖ оценка использования слушателями полученных знаний.

Оценка использования слушателями полученных знаний осуществляется на основании их опроса, проводимого через 6–8 недель после окончания семинара. Оценивается организация семинара с теперешней точки зрения участника, а также степень

использования приобретенных знаний в профессиональной деятельности.

Предлагаемый подход к оценке образовательных мероприятий существенно повышает эффективность учебного процесса, устанавливает обратную связь с потребителями образовательных услуг и непосредственно выявляет степень достижения образовательных целей.

Недавно в России была разработана концепция государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. При этом конкретизированы периодичность и сроки обучения в зависимости от форм и видов обучения.

Определено, что финансирование затрат на обучение федеральных государственных служащих осуществляется из федерального бюджета. Объем и структуру госзаказа на обучение утверждает Правительство Российской Федерации.

Важным вопросом является определение необходимого объема финансирования государственного заказа и формирования экономических нормативов на выделение средств из федерального бюджета для финансирования данного государственного заказа.

В настоящий момент базовым экономическим нормативом является стоимость одного человеко-часа каждого из видов обучения. При его расчете за основу был взят тарифный коэффициент 17 разряда по действующей Единой тарифной сетке по оплате труда работников бюджетной сферы. В связи с различием удельных затрат на обучение государственных служащих по группам должностей (в зависимости от целесообразной численности слушателей в учебных группах, привлечения преподавателей разного уровня квалификации, разного количества и качества учебных материалов, разных объемов интенсивных методов обучения) введены поправочные коэффициенты для групп должностей государственных служащих. Учитывая сложность организации учебного процесса путем интенсивных методов обучения (тренинговый курс, деловые игры и т. д.), введен коэффициент к стоимости одного человеко-часа (равный 2).

Опираясь на накопившийся критический опыт и современные зарубежные подходы к организации финансирования обучения

государственных служащих, мы считаем целесообразным введение нормативов финансовых затрат на обучение государственных служащих, как процентной доли от расходов на заработную плату. При этом их размер должен составлять не менее 2 %. Средства, не израсходованные на обучение государственных служащих в текущем году, должны перечисляться в бюджет с правом их использования для компенсации перерасходов на аналогичные цели в последующих годах.

Процесс организации обучения государственных служащих состоит из следующих основных этапов:

- ❖ определения контингента государственных служащих, направляемых на обучение;
- ❖ установления программ, специальностей (специализаций), форм, сроков, направлений обучения и тем выпускных работ;
- ❖ выбора образовательных учреждений, согласования с ними учебно-тематических планов и программ, оформления соответствующих договоров;
- ❖ организации непосредственного направления государственных служащих на обучение;
- ❖ формирования компьютерной базы учета обучения государственных служащих данного федерального органа исполнительной власти;
- ❖ контроля за своевременностью и эффективностью результатов обучения.

Организацию управления подготовкой, профессиональной переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих целесообразно строить раздельно – на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом необходимо иметь общее научно-методическое руководство в этой области, обеспечить на указанных уровнях координацию деятельности органов, отвечающих за регулирование процесса и направлений подготовки.

Для эффективного функционирования организационной системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих необходимо сфор-

мировать и реализовать на практике действенную подсистему управления данной системой (подсистему “Управление”).

Подсистема “Управление”, воздействуя на внешнюю среду, определяющую обучение госслужащих, подсистему “Среда”, ставит перед собой цель создать условия для мотивированного прохождения государственными служащими и гражданами России обучения в области основных направлений государственной службы. Причем влияние подсистемы “Управление” на подсистему “Среда” представляется возможным разделить на два основных направления.

1. *Во-первых*, управленческое воздействие необходимо оказывать на эффективное становление “внешней среды”, что предполагает принятие в государстве законодательных и иных нормативных актов по функционированию государственной службы на базе современной кадровой политики, и включение в них факторов, стимулирующих поведение государственных служащих по наращиванию своего профессионального потенциала.

2. *Во-вторых*, подсистема “Управление” должна влиять на другую составляющую подсистемы “Среда”, к которой можно отнести «внутреннюю среду», представляющую собой совокупность организационных и других действий федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений по реализации государственной кадровой политики, разработке кадровой стратегии и тактики конкретного органа государственной власти в области комплектования своего кадрового потенциала и поддержания его профессиональных, нравственных и психологических качеств на должном уровне. Управленческий цикл на уровне “внутренней среды” охватывает функции планирования, организации, мотивации, контроля.

Целесообразна, на наш взгляд, следующая организационно-методическая схема управления системой обучения государственных служащих.

Непосредственное управление процессом обучения государственных служащих необходимо сосредоточить в Министерстве образования Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти.

Разработка профессиональных образовательных программ и образовательных стандартов в области подготовки кадров для государственной службы должна быть сосредоточена в Министерстве образования Российской Федерации с участием Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и Государственного университета управления.

Управление системой профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в целом целесообразно возложить на Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Разработку методологических основ соответствующих программ обучения и образовательных стандартов целесообразно поручить Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и Государственному университету управления, которые должны определить сеть учебных заведений для обучения федеральных государственных служащих и организовать подготовку и переподготовку профессорско-преподавательского состава.

Для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти необходимо активизировать работу Межведомственной комиссии по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов государственной власти, и Учебно-методического объединения в области государственного и муниципального управления.

В целях совершенствования управления подготовкой студентов по специальности 06.10.00 “Государственное и муниципальное управление” через систему государственных вузов необходимо ввести региональную схему координации учебной деятельности, основанную на системе управления специальностью по образовательным округам с персональной ответственностью ведущего координатора.

Организация учебного процесса в образовательных учреждениях строится на основе требований государственных образовательных стандартов высшего профессионального, а также дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих.

В нормативно-правовой базе обучения государственных служащих есть еще немало нерешенных вопросов.

С целью повышения эффективности работы по обучению государственных служащих необходимо осуществить следующие мероприятия:

1. Разработать и утвердить порядок (механизм) контроля за эффективным использованием средств, выделяемых на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. В организации работы по этому контролю важное место должно быть отведено Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ).

2. Обеспечить дальнейшее улучшение механизма государственного заказа, распространив его финансирование на обучение государственных служащих территориальных органов ФОИВ.

3. Разработать конкретные нормативные документы по обучению государственных служащих высших должностей, так как действующая система сдерживает надлежащее обучение этой категории госслужащих, а также по формированию и обучению резерва профессорско-преподавательского персонала, привлекаемого к обучению госслужащих, по проведению стажировок госслужащих.

4. Совершенствовать мотивационный механизм повышения государственным служащими своей квалификации. Важным стимулом повышения профессионального уровня должно стать присвоение квалификационных разрядов этим госслужащим с соответствующим повышением их денежного содержания. Обязательной должна быть сдача государственного экзамена на присвоение квалификационного разряда.

Госкомстатом России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, РАГС при Президенте Российской Федерации и АНХ при Правительстве Российской Федерации проводится оперативное и информационно-аналитическое наблюдение за состоянием кадров государственной службы.

В настоящее время действует единовременная форма федерального государственного статистического наблюдения, в которой

наряду с разделами по составу, полу, возрасту, образованию, стажу работы и оплате труда предусмотрен раздел по ежегодному отчету об обучении государственных служащих.

Анализируя данные указанной отчетности за прошедшее время, можно отметить ряд позитивных моментов, связанных с введением статотчетности для совершенствования системы обучения госслужащих. Вместе с тем она не дает возможность оценить и принять соответствующие решения по вопросам обучения государственных служащих.

Необходимо внести изменения в существующую форму статотчетности, ввести две новые строки, в которых следует указывать процент госслужащих, которые за 5 и более последних лет не повышали квалификацию (а для руководящих 3 года).

С целью облегчения учета и планирования обучения госслужащих следует использовать компьютерную систему, которая предназначена для автоматизации труда работников кадровых служб федеральных органов исполнительной власти при планировании обучения кадров.

Компьютерная система учета обучения государственных служащих позволяет:

- ❖ формировать заявки на бюджетное финансирование профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Эти заявки должны подаваться всеми федеральными органами исполнительной власти в Министерство труда и социального развития Российской Федерации;
- ❖ обрабатывать поступившие заявки для формирования проекта государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих;
- ❖ пересылать заявки на бюджетное финансирование переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в стандартном виде, но на любых носителях: на бумаге, в виде файлов на дискетах, в виде файлов по электронной почте, в виде файлов по сетям передачи данных.

В случае передачи заявок в виде файлов (на дискетах, по электронной почте или по сетям) данные не нужно набирать вручную

повторно, так как компьютерная система позволяет добавить новые заявки к уже имеющимся автоматически.

Компьютерная система учета обучения государственных служащих не только облегчает процесс формирования государственного заказа на обучение служащих, но и формирует единый стандарт представления данных. Унификация, вводимая государственными нормативными документами, является важным фактором, позволяющим перевести на качественно новый уровень проблемы планирования и учета обучения, подготовки и повышения квалификации всего корпуса государственных служащих.

Таким образом, без целенаправленного воздействия на систему обучения государственных служащих для ориентации ее на требования времени невозможно готовить кадры нового поколения, способные решать сложный комплекс управленческих задач в условиях высокой информатизации общества, усиления мировой конкуренции в наиболее доходных сферах жизнедеятельности человека и развития интеллектуальных технологий, обеспечивающих эффективность воспроизводственных процессов.

Результативность государственного регулирования напрямую связана с повышением образовательного уровня кадров государственной службы, участвующих в разработке и реализации управленческих решений XXI века, которые определяющим образом влияют на подъем российской экономики. Государственные служащие нового поколения должны в совершенстве владеть лучшими организационными и экономическими технологиями при реализации функций государственного регулирования социально-экономических процессов. Необходимо сделать ощутимый, качественный поворот в системе обучения государственных служащих нового поколения в сторону приоритетного предоставления им возможностей финансового образования, играющего ключевую роль в новой философии хозяйствования.

Объективно существует неразрывная связь эффективного функционирования государственного управления, государственной службы и системы обучения государственных служащих. В современных условиях очевидна взаимообусловленность и взаимосвязь дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации и совершенствования системы подготовки,

переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Данная система является элементом образовательной системы страны и в качестве этого должна включать: соответствующие профессиональные образовательные планы и программы; государственные образовательные стандарты; государственные, муниципальные и негосударственные образовательные учреждения; органы управления обучением государственных служащих.

В настоящее время требования к государственным служащим существенно возросли. Наряду с обладанием высокими исходными качествами в общекультурном, деловом и личностном аспектах, государственные служащие должны иметь высокие квалификационные качества по группам государственных должностей, начала которых заложены в Федеральном законе “Об основах государственной службы”, обладать высокой профессиональной и социальной компетентностью для современных условий. Система обучения государственных служащих должна эти требования адекватно учитывать и реализовывать.

В современных условиях в России насчитывается большое количество различных государственных и негосударственных учебных заведений, осуществляющих обучение государственных служащих.

Важную функцию в подготовке кадров управления выполняют негосударственные образовательные учреждения, особенно в части бизнес-образования.

Негосударственные образовательные учреждения в сфере высшего и дополнительного профессионального образования

Параллельное функционирование государственной и негосударственной систем образования обуславливает необходимость поиска и разработки нестандартных подходов к их гармоничному сочетанию, учитывающему специфику регионального рынка образовательных услуг.

Важность научного изучения проблемы определяется реальным противостоянием государственного и негосударственного сегментов рынка образовательных услуг, а также сложностью возникаю-

щих при этом финансово-экономических, социальных и управленческих отношений. Если для негосударственных образовательных учреждений на рынке образовательных услуг эти сложности вызваны новизной ситуации, отсутствием необходимого опыта, неразвитостью материальной базы, то для государственного сектора они связаны с громоздкостью и консервативностью структуры управления, а также со сломом существовавших прежде отношений с государственными органами, недостаточным уровнем бюджетного финансирования и утратой монополии на высшее образование.

Актуальность данной проблемы подтверждается и тем, что еще не завершен процесс формирования и становления рынка образовательных услуг. Платные услуги в сфере высшего и дополнительного профессионального образования не заняли своего окончательного места на рынке, которое в серьезной мере зависит от процесса реформирования системы образования.

Кроме того, не созданы новые организационные структуры управления высшим учебным заведением, осуществляющим платную образовательную деятельность. Не разработана методология диагностики и прогнозирования конкурентной ситуации на региональном рынке образовательных услуг. Не решена проблема оптимального управления развитием вуза в реальной рыночной среде на основе методов экономико-математического моделирования.

Предоставление платных образовательных услуг в регионах на базе рыночных механизмов, диктующих системе образования утилитарные, узко прагматические требования, ведет к размыванию ее фундаментальных основ, к снижению интеллектуального уровня образования, что требует особого внимания государства к данной проблеме.

В связи с этим разработка концептуальных основ управления развитием негосударственных образовательных учреждений в системе высшего и дополнительного профессионального образования является весьма актуальной задачей.

Коренные изменения в государственно-политическом устройстве и социально-экономической жизни России оказали серьезное влияние на систему высшего и послевузовского профес-

сионального образования, которая стала более открытой, демократичной и многообразной. Однако нынешнее состояние экономики, характеризующееся сокращением объемов производства и национального дохода, вызвало уменьшение бюджетного финансирования системы высшего образования. Это привело к ухудшению материальной базы вузов, к низкому уровню оплаты труда преподавателей, к оттоку высококвалифицированных профессорско-преподавательских кадров в сферу бизнеса, к сокращению научного потенциала вузов.

Сложившаяся в последние годы социально-экономическая ситуация, а также создание соответствующей законодательной базы предопределили появление рынка образовательных услуг как системы экономических и организационных отношений купли и продажи специфического товара (платной образовательной услуги) в процессе удовлетворения потребностей личности и общества в образовании.

Появление в России платных образовательных услуг – факт вполне закономерный и предсказуемый. Нынешнее состояние экономики не позволяет обеспечить даже простое воспроизводство деятельности высшей школы, нужны дополнительные источники ее финансирования. Они могут возникнуть только за счет предпринимательской инициативы. По официальным данным уже сейчас доля платных образовательных услуг составляет около 7% их общего объема, а в дальнейшем она будет расти.

По своей природе платная образовательная услуга имеет особую социально-экономическую сущность. Она выступает продуктом интеллектуального труда, так как, являясь результатом его полезного действия, воплощает совокупность знаний и умений, направленных на формирование интеллектуального потенциала личности и общества. Платная образовательная услуга обладает высокой стоимостью, ее нельзя перепродать на рынке как товар, имеющий материально-вещественное содержание. Характерной особенностью образовательной услуги является то, что она трудно поддается количественной и качественной оценке.

Для платных образовательных услуг присущ более высокий, чем для бесплатных, уровень коммуникаций, объясняющийся постоянной необходимостью активно формировать спрос на них

и конкурировать на рынке. Платные образовательные услуги в регионах имеют ряд особенностей в мотивации их выбора в отличие от бесплатных. Для первых характерны следующие мотивы: более высокая вероятность поступления в вуз за счет фактического отсутствия конкурса; стремление получить престижную специальность (экономика, юриспруденция, менеджмент, лингвистика, психология); недостаточный образовательный уровень абитуриентов для поступления в престижный государственный вуз на бюджетной основе; стремление получить высокое качество образования, обеспечивающее конкурентоспособность на рынке труда (в некоторых вузах, предоставляющих платные образовательные услуги, можно получить образование не хуже, а может быть и лучше, чем в государственных вузах, действующих на бюджетной основе).

Следует согласиться с мнением ряда ученых в том, что платным образовательным услугам свойственны особенности общественного, коллективного потребления и необходимость личного контакта людей. Для них характерно непостоянство, несохраняемость, сезонность, творческое содержание процесса потребления. Платные образовательные услуги адресные. Их потребление требует усилий, а ценность для потребителя определяется множеством свойств (значимость, полезность, употребимость, полнота и т.д.). Качественное разнообразие платных образовательных услуг обуславливается не только такими сугубо экономическими факторами, как ценообразование на рынке, конкурентоспособность, но и стереотипами социального мышления и поведения потребителей. В настоящее время в сложной социально-экономической ситуации в РФ платные образовательные услуги имеют ярко выраженный региональный характер.

Формирование нового для России рынка образовательных услуг, его сегментирование определяются параллельным функционированием государственной (бюджетной) и негосударственной (внебюджетной) систем образования. Субъектами регионального рынка образовательных услуг являются государственные вузы в лице платных отделений, негосударственные образовательные учреждения и самостоятельно хозяйствующие субъекты — внебюджетные филиалы государственных и негосударственных вузов

(присутствие последних на рынке образовательных услуг характерно в основном для регионов страны).

На начало 1998—1999 учебного года в Российской Федерации функционировали 587 государственных высших учебных заведений с контингентом студентов более 3,3 млн человек и 334 негосударственных вуза, где обучались 250,7 тыс. человек. Из негосударственных вузов только около 150 имеют в настоящее время государственную аккредитацию. Подготовка специалистов ведется по 92 направлениям и 443 специальностям. За последние три года добавились 15 новых специальностей. В 1998 г. на все формы обучения в государственные и негосударственные высшие учебные заведения принято 912,9 тыс. человек. Показатель числа студентов высших учебных заведений на 10 тыс. человек населения в 1998 г. составлял 246. При этом с 1992 г. охват молодежи высшим профессиональным образованием расширяется в основном за счет увеличения доли студентов, обучающихся на платной основе (в государственных и негосударственных вузах).

Приведенные данные говорят о том, что практическое освоение рынка образовательных услуг, начатое негосударственными образовательными учреждениями, становится важным и для основного слоя субъектов предложения образовательных услуг — государственных образовательных учреждений. Федеральные и региональные органы власти и управления не могут обеспечить требуемую материальную поддержку образованию, оказавшись в стороне от решения вопросов согласования спроса и предложения на образовательные услуги. В особенности это заметно в сфере высшего и послевузовского профессионального образования в регионах.

Несмотря на противоречивое отношение вузовских специалистов, ученых, общественности к платному образованию, анализ его нормативной базы показывает, что система платного образования законодательно закреплена и действует как полноправный социальный институт общества.

Анализ социологического опроса, проведенного в Самарской области об отношении населения к платным образовательным услугам в сфере высшего и послевузовского профессионального образования, показывает, что около половины опрошенных

во всех категориях (42,85%) относятся к таким услугам либо “безусловно, положительно”, либо “скорее положительно, чем отрицательно”. Несколько ниже количество респондентов, оценивших коммерческое образование отрицательно (в различной степени) — 37,66%. Примерно пятая часть ответивших на анкету (19,48%) не определила своего отношения к рассматриваемой проблеме.

Абсолютное большинство принявших участие в опросе (66,23 %) считают, что качество образования в негосударственном аккредитованном вузе не уступает качеству государственного образования (56,49 %), или даже превосходит его (9,74 %). Число респондентов, придерживающихся мнения о качественном превосходстве государственной системы высшего образования, составляет менее трети всей выборки (28,25 %).

Вместе с тем при прочих равных условиях, подразумевающих, прежде всего, коммерциализацию государственного образования, большая часть опрошенных (62,99 %) отдадут приоритет обучению в государственных вузах. Доля респондентов, считающих предпочтительным обучение в негосударственных аккредитованных высших учебных заведениях, составляет 37,01 %.

Подобного рода “несоответствие” в некоторой степени объясняется неготовностью подавляющей части населения к официальному и всеобщему платному образованию в системе высшего образования. Лишь 22,08 % от всей совокупности опрошенных рассматривают существующую на сегодняшний день квоту на платное обучение в бюджетных вузах (25 % общего числа студентов) как недостаточную. 55,19 % высказались против увеличения объема платного образования в системе государственной высшей школы, а 22,73 % участников опроса считают платное обучение в подобного рода учреждениях вообще нецелесообразным.

Кроме того, две трети респондентов (67,53 %) именно с государственным образованием связывают более значительные шансы на трудоустройство. Количество полагающих, что преимущество в трудоустройстве отдается выпускникам негосударственных аккредитованных вузов, составляет 32,47 % от всей выборки.

В то же время, на наш взгляд, “фактор трудоустройства” не менее существенен, чем “фактор платы за обучение”. Именно перспективность диплома может оказывать решающее влияние

на выбор конкретного вуза. Из результатов опроса видно, что оценка респондентами качества негосударственного и государственного высшего образования обратно пропорциональна практическому выбору из двух видов учебных заведений и оценке их перспективности в отношении трудоустройства. Другими словами, результаты анализа не выявляют прямой связи между качеством образования и его видом (государственное – негосударственное), которому участники опроса отдавали предпочтение. В то же время, распределение респондентов в выборе вида образования соответствует оценке ими перспективности трудоустройства (табл. 1).

Таблица 1

| Показатели | Государственный вуз | Негосударственный вуз |
|---|---------------------|-----------------------|
| Качество образования (не ниже государственного, либо превосходит его) | 27, 9% | 66, 7% |
| Выбор вида образования | 63, 3% | 36, 6% |
| Перспектива трудоустройства | 67, 7% | 32, 2% |

Нормативно-правовое закрепление роли и места платных образовательных услуг в системе высшего и послевузовского профессионального образования нашло отражение в Гражданском кодексе РФ, законе РФ “Об образовании”, законе РФ “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”, “Типовом положении об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации”, которое является основным нормативным документом, регулирующим взаимоотношения образовательного учреждения с федеральными и региональными органами власти.

Образовательное учреждение, предоставляющее платные образовательные услуги, находясь в государственной системе высшего и послевузовского профессионального образования, регламентируется в своей деятельности на внутривузовском, региональном и федеральном уровнях. Причем на каждом из этих уровней действуют различные инструменты государственного

регулирования: нормативно-правовые, финансовые и экономические их виды – на федеральном и региональном уровнях; контроля качества и содержания учебного процесса (лицензирование, аттестация, аккредитация) – на федеральном и внутривузовском уровне; общественные – на региональном уровне. Оптимальное развитие негосударственных образовательных учреждений в регионе возможно только при создании действенных государственно-общественных форм и механизмов управления ими. При этом необходимо реализовать комплекс мер по организации информационного обеспечения платных образовательных услуг, совершенствованию правовых и экономических условий образовательной деятельности с полным возмещением затрат на нее, обеспечению государственной гарантии качества всех предлагаемых платных образовательных услуг.

Одной из ключевых проблем вузов, предоставляющих платные образовательные услуги, является качество образования. Управление качеством образования необходимо рассматривать как национальную, общеправительственную и социально-педагогическую задачу развития высшего образования, выполнение которой возможно только с использованием государственного регулирования и регламентирования платных образовательных услуг.

Под управлением качеством высшего образования необходимо понимать управление качеством подготовки специалистов в вузе, включая формирование оптимальной структуры целей высшего образования, в том числе в области фундаментальной подготовки; обеспечение эквивалентности дипломов выпускников вузов России и развитых зарубежных стран; создание систем самоанализа эффективности управления качеством образования в вузах.

Финансово-экономические инструменты являются важнейшими в государственном регулировании платных образовательных услуг. Законом “Об образовании” продекларировано право образовательных учреждений, имеющих государственную лицензию, на освобождение от уплаты всех видов налогов. Однако в действительности образовательное учреждение, предлагающее платные образовательные услуги, является плательщиком 7 налогов: на прибыль, на добавленную стоимость, на имущество, на пользова-

телей автомобильных дорог, на приобретение автотранспортных средств, за выброс в атмосферу загрязняющих вредных веществ от служебного транспорта, за владение автотранспортными средствами.

В связи с усилением роли национально-территориальных структур как в социально-экономическом комплексе России в целом, так и конкретно в сфере образования, все больше проявляется тенденция регионализации. Рынок образовательных услуг приобретает три рабочих масштаба: международный, федеральный, региональный.

Российская Федерация представляет собой совокупность 89 субъектов, каждый из которых имеет свои, присущие только ему закономерности развития. Все процессы, протекающие в социально-экономической сфере, а также стартовый уровень состояния региона к началу 1990-х годов сказываются на показателях доходов и уровня жизни, а отсюда и на специфике приоритетов, ценностных ориентациях, жизненных планах населения регионов, на ситуации в области образовательных услуг.

Характерной особенностью развития региональных рынков образовательных услуг является рост числа филиалов иногородних вузов, имеющих значимый статус и работающих полностью на платной основе. Зачастую число различных филиалов значительно превышает количество местных негосударственных вузов, а отсутствие у них штатных преподавателей, собственной материальной базы приводит к низкому качеству образования. Большинство из них не имеют государственной аккредитации, а некоторые и государственной лицензии. Проведенные исследования показывают, что, к примеру, в г. Самаре субъектами рынка образовательных услуг являются 22 внебюджетных образовательных учреждения. Из них только 7 – местные негосударственные образовательные учреждения, а остальные 15 – филиалы известных вузов Москвы и Санкт-Петербурга. Только 5 негосударственных вузов имеют государственную аккредитацию и право выдавать диплом государственного образца, однако в средствах коммуникаций практически все они заявляют о выдаче диплома государственного образца. При проверке образовательной системы Тюменского региона комиссия Министерства образования РФ

насчитала около 100 филиалов иногородних вузов, предлагающих платные образовательные услуги. При этом действенной системы управления развитием, контроля за деятельностью и качеством образования в регионах не существует.

Платные образовательные услуги в сфере высшего образования в регионах, как показывают исследования, малорентабельны в силу высоких затрат на организацию учебного процесса и ограниченной платежеспособности населения, а также низких цен на высшее образование, которые устанавливают на рынке многочисленные филиалы и “заезжие” вузы, предлагая образовательные услуги низкого качества.

Напротив, платные образовательные услуги в сфере послевузовского профессионального образования в регионе высокорентабельны и емкость рынка здесь достаточно велика. Причем важно отметить тенденцию увеличения потребности в таком образовании в регионах за счет того, что многие предприятия отказываются направлять своих сотрудников на переподготовку, которую они традиционно проходили в Москве и Санкт-Петербурге, в силу высокой стоимости проезда и проживания. В настоящее время важным направлением в деятельности негосударственных образовательных учреждений и отделений дополнительного образования бюджетных вузов является расширение предложения альтернативных платных образовательных услуг.

Управление развитием образовательного учреждения, предоставляющего платные образовательные услуги, невозможно без построения конкурентной карты рынка, на которой можно выделить стратегическое положение данного образовательного учреждения, а затем осуществить ситуационный анализ и проектирование его стратегии. Конкурентная карта позволяет достаточно достоверно определить соотношение сил на рынке и выявить маркетинговые задачи по положению образовательного учреждения в каждой ячейке матрицы, установить текущих и перспективных конкурентов, наметить рекомендации по выбору стратегии конкуренции.

Для углубленного понимания тенденций развития рынка необходимо применять адаптивные методы прогнозирования, учитывающие постепенную эволюцию динамических характеристик изучаемых процессов. Адаптивное прогнозирование позволяет

обновлять прогнозы с минимальной задержкой и с помощью относительно несложных математических процедур. Методика диагностики и прогнозирования конкурентной ситуации на региональном рынке образовательных услуг строится на основе системы уравнений, описывающих динамику конкурентной карты рынка образовательных услуг. Параметры конкурентной карты рассчитываются как динамические переменные.

Одной из важнейших задач в сфере предоставления платных образовательных услуг является управление коммуникациями, которые свойственны природе образовательных структур и которые определяют концептуальные ориентиры управления. В этой связи можно рассмотреть коммуникационную триаду воздействия на контактные аудитории: связи с общественностью (*PR* – “публик рилейшнз”) – сбытовая реклама – личные продажи.

В стратегическом плане объектом коммуникативного управления выступают в первую очередь связи с общественностью. Сформированный средствами *PR* положительный имидж, образ престижного учебного заведения является той благоприятной питательной средой, в которой традиционная коммерческая реклама, обращенная к потребителю, срабатывает наиболее результативно. Важность управления процессами *PR* диктуется также существованием сформированных в течение десятилетий стереотипов негативного отношения общества ко всему, что находится вне государственного ведения или регулирования. Замещение этих стереотипов позитивным имиджем негосударственной высшей школы позволяет значительно повысить потенциал эффективности традиционной сбытовой рекламы.

Управление коммуникационным процессом в области образования базируется на учете специфики рекламирования платных образовательных услуг. Здесь учитываются следующие моменты:

- ❖ амплитудно-сезонный характер информирования населения об оказываемых услугах;
- ❖ специфика самих образовательных услуг как особого товара;
- ❖ адекватность рекламоносителей сфере платных образовательных услуг, мониторинг СМИ, а также изучение мотивационного поведения потребителей;
- ❖ эффективное медиапланирование.

Исследования, проведенные в Самарском регионе, подтвердили достаточно четкое разграничение рекламных и личных коммуникаций. При этом личные коммуникации по своей эффективности практически в 3 раза превосходят воздействие традиционных рекламных каналов: 74,3 % опрошенных определили свой выбор учебного заведения под влиянием друзей, родственников, знакомых, сослуживцев, а также сотрудников самого вуза. Анализ показал значительно менее действенную роль рекламных коммуникаций. Исключение составляют информационные и рекламные публикации в прессе. Влияние последних отметило от 19,8 до 20,2 % ныне обучающихся в вузах.

Управление коммуникациями опирается, на наш взгляд, на стратегии оптимального медиапланирования. Как показывает практика, медиапланирование в учебных заведениях, если оно вообще имеет место, использует традиционные показатели тиражей и рейтингов рекламоносителей. В то же время эконометрические расчеты фактически остаются за рамками процессов коммуникативного управления.

Уже разработаны модели, которые можно использовать для разработки оптимизированных медиапланов и одновременно стратегических профилей распределения рекламных усилий во времени. При этом учитываются факторы потребления и забывания рекламной информации. Расчеты базируются на эмпирической информации, полученной в ходе экспериментального изучения потенциальной аудитории. По данным измерений, обработанных с помощью компьютерной программы, учитывающей задачи итерационного перебора, выстраиваются стратегии рекламно-информационного воздействия на потребителей образовательных услуг.

Таким образом, процесс развития высшего и послевузовского профессионального образования в регионе не может осуществляться без регулирующей функции государства, сочетающейся с участием самих образовательных учреждений в создании соответствующих организационных, финансово-экономических, общественных инструментов целенаправленного воздействия на процесс образования в интересах личности и общества.

Особая социально-экономическая сущность платной образовательной услуги требует в процессе управления образовательными учреждениями не только наличия современных методов и форм рыночного регулирования, но и системного, методически обоснованного государственного воздействия, особого государственного подхода и отношения к роли образования в обществе.

Одним из основных направлений в сфере образования должно стать развитие государственно-общественной формы управления образованием путем привлечения общественности к обсуждению его важнейших вопросов, создание экспертных советов, поддержка общественных инициатив в данной области. Это особенно важно для регионов, где в первую очередь необходима разработка региональных концепций и программ развития образования, призванных учитывать все параметры федерального, межрегиональных и региональных рынков образовательных товаров и услуг, предусматривающих возможности образовательного маркетинга.

Изучение регулирующих функций государства показывает, что они должны быть приведены в соответствие с реальными тенденциями, складывающимися в сфере развития высшего и послевузовского профессионального образования в регионах. Общая тенденция развития высшего образования в России в современных условиях отражает потребность в повышении статуса региональных вузов, способных оказывать качественные и высококвалифицированные платные образовательные услуги местному населению, не имеющему возможностей обучаться за пределами региона. В связи с этим со стороны государства и самих образовательных учреждений должны быть реализованы соответствующие управленческие меры, стимулирующие решение данной задачи.

В целях совершенствования механизмов государственного регулирования в сфере высшего и послевузовского профессионального образования как одной из приоритетных отраслей, необходимо решить следующие задачи: создать условия для благоприятного инвестиционного климата; освободить физические лица от уплаты подоходного налога с сумм, направленных на повышение их образовательного уровня; включить в себестоимость платных об-

разовательных услуг средства, направляемые на культурно-воспитательную работу со студентами, являющуюся неотъемлемой частью учебного процесса; создать правовую базу, способствующую исключительно достоверной информации о платных образовательных услугах в коммуникациях образовательных учреждений; обеспечить исполнение положений закона РФ “Об образовании” об освобождении организаций, оказывающих платные образовательные услуги, от уплаты всех видов налогов.

Научная литература

ПРИОРИТЕТЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ

Редактор *Л. А. Писаренко*

Технический редактор *Г. А. Шестопал*

Компьютерная верстка *О. А. Загорко*

Оригинал-макет подготовлен в издательстве “Луч”

Подписано в печать 17.09. 2001 г.

Формат 70x108 1/16. Гарнитура Ньютон.

Печать офсетная. Объем 15,6 п.л.

Тираж 500 экз. Заказ №