**Глава 4. КРИЗИСЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Проблематика.** Что является источником государственной власти и как она реализуется в процессах управления? Возможны ли кризи­сы государственного управления и когда они возникают? Что явля­ется ресурсной конструкцией государственной власти и каковы воз­можные причины ее разрушения? Как преодолеваются кризисы го­сударственного управления?

**4.1. Механизм государственной власти и кризисы системы управления**

Государственная власть, будучи по своей сущности социальной, публичной, общественной, прошла вместе с обществом сложный путь развития, принимая различные формы. В период своего зарож­дения она была анонимной, распыленной среди членов рода и пле­мени, проявлялась в совокупности верований и обычаев, регламен­тируя поведение человека. Позже приняла форму персонифициро­ванной (индивидуализированной) власти вождей, старейшин, царей, императоров и, наконец, институциализированной — с опорой на институты власти.

Институт власти как понятие означает образование: а) не естест­венно-природным образом возникшее, а специально создаваемое людьми, б) в силу появления каких-либо общих, публичных потреб­ностей, интересов и для их удовлетворения, в) на основе официаль­ных политических (публичных) правовых решений, нормативных актов и поэтому г) имеющего возможность оказывать властно-управляющее воздействие на общество, отдельные социальные группы, отношения и процессы.

Орган государственного управления — учрежденная в установ­ленном (официальном, юридическом) порядке структура, выполня­ющая от имени государства какую-либо одну или несколько его функций в соответствии со своим специальным общественным пред­назначением, обладающее организационным единством, собствен­ной компетенцией (кругом вопросов, которые входят в его ведение), полномочиями (совокупностью прав и обязанностей), которые он должен реализовывать и за пределы которых не должен выходить в своей деятельности. Органом государственного управления может быть одно должностное лицо или известным образом организован­ная группа должностных лиц, уполномоченных государством на реализацию властно-управленческих функций.

Сущность органа государственного управления можно опре­делить как целостную совокупность составляющих компонентов: политических (государственно-властный характер), социологичес­ких (предназначение — решать общезначимые дела, ориентация на потребности и интересы социума), юридических (принимает норма­тивные, правовые акты, осуществляет правоприменительную, пра­воохранительную деятельность), административно-управленческих (выполняет функции по руководству обществом).

Органы государственного управления представляют собой совокуп­ность всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты государственной власти. Они создаются как рабо­чий механизм представительной, исполнительной и судебной властей, т. е. государственный аппарат, обеспечивающий их лучшую организацию и функционирование. Их можно классифицировать по различным критериям в зависимости от государственного устрой­ства, организационных форм управления, характера компетенций и принятой технологии решения проблем.

Важно подчеркнуть, что государственная власть и органы госу­дарственной власти — не одно и то же. Органы власти и должностные лица пользуются (не владеют) определенной суммой власти, пуская ее как бы в обращение.

Осмысливая природу государственной власти, надо понять, откуда она исходит и почему, объяснить то, что составляет опорные части, на которых строится, держится и реализуется власть, т. е. а) источ­ник власти, ее начало, первоисток; б) ресурсы власти как процесса. Стать властью и быть ею — не одно и то же. Источники государст­венной власти могут превращаться в ее ресурсы, как родник в озеро, а могут иссякать, и тогда убывает, сокращается власть, подобно «шагреневой коже».

Выделим группы наиболее важных источников и ресурсов госу­дарственной власти.

1. Традиции, мифы, освящающие носителя власти («царь — наместник Бога на Земле», «государь-батюшка). Традиции общест­венного сознания и бытия могут долгое время питать и поддержи­вать верховную власть (как династию Романовых в России более 300 лет). Но мифы, особенно «запущенные» сверху (скажем о неза­менимости президента) оказываются, как правило, ненадежным ресурсом. Можно обмануть народ, но на короткое время, можно долго обманывать часть народа, но весь народ и долгое время обма­нывать невозможно.
2. Авторитет, престиж, харизма (греч. charisma — божественный дар, благодать), т. е. исключительные личные качества правителя,

политического лидера. Этот источник также ненадежен, ибо пре- ■ ходящ. Может произойти отделение авторитета от государственной власти и без всякого изменения в государственном строе, при пол­ном сохранении формальной государственной власти. Такое поло­жение, когда носитель верховной власти имеет право приказывать и издавать указы, но его приказания или указы силы не имеют, может возникнуть в любом государстве, независимо от типа, характера государства и режима. Это право без власти.

1. Нередко источники и ресурсы государственной власти трактуют через категорию силы, т. е. физического, экономического, военного могущества. Реальная жизнь, впрочем, подсказывает, что между властью и силой не всегда существует прямая связь. Сила не гаран­тирует процесс властвования, ибо пока объект сопротивляется, не повинуется, он — не подвластная, а противоборствующая сторона, власти нет, а есть борьба за власть. Сегодня нет смысла тиражиро­вать идею господства, авторитета силы как источника и ресурса государственной власти.
2. Природу государственной власти нередко определяют и через категорию воли, т. е. через действенное сознание субъектов, носителей политической воли, стремящихся овладеть реальностью, подчинить себе объективное бытие, активно формировать жизнедеятельность общества. Волевая трактовка является по существу дополнительной к пониманию власти как проявлению силы. Власть как сила воли.

Волевая трактовка объединила многие, казалось бы, непримири­мые концепции, которые различаются лишь тем, что по-разному обозначают субъект власти. В одном случае — это воля правителя, государства как такового (позитивистская теория), в другом — воля господствующего этнического меньшинства (теория социального дарвинизма Л. Гумпловича), в третьем — воля экономически гос­подствующего класса (теория научного коммунизма К. Маркса), в четвертом — воля революционного класса (учение о диктатуре про­летариата В.И. Ленина), в пятом — воля народа (теория народного суверенитета Ж.Ж. Руссо).

Но история государственного управления многих стран дает не­мало поводов для уточнения волевой трактовки государственной власти. Возьмем в качестве безупречной модели для проверки волевой концепции властвования абсолютистский режим монархической формы правления. Казалось бы, здесь власть — это действительно воля монарха. Однако властвование состоит не только в принятии решений, но и в их реализации, которая не есть механическое и абсолютное воплощение воли монарха. Исполнители привносят свое понимание и предпочтения. Не случайно Николай I — «рыцарь

самодержавия» в конце своей жизни вынужден был признать, что Россией правит не монарх, а правят столоначальники.

А если государственная власть — это воплощение общей воли народа, то как объяснить то обстоятельство, что веления государства находят самые различные выражения в поведении подвластных? Одно и то же предписание может осуществляться с верноподдани­ческим рвением, в результате чего эффект может оказаться даже большим, чем требует «властная воля», или манкироваться, тогда предписание «не работает».

Итак, полное единодушие общества по большинству вопросов своей жизнедеятельности практически исключено. Многие граждане зачастую просто не формируют мнения даже для самих себя. Кол­лективная воля, воля народа — это абстракция, которая не может рассматриваться как источник, тем более ресурс государственной власти. Это понятие по своей сути подразумевает мнение большин­ства — абсолютного (более 50%), относительного или установлен­ного правовым актом, скажем 2/з или 3/4 голосов. Учитывая все особенности волевой трактовки, признаем источником и важней­шим ресурсом государственной власти волю необходимого боль­шинства граждан, сделавших свой рациональный, легальный, за­конный выбор.

Механизмом выявления воли большинства являются референдумы по важнейшим государственным проблемам, демократические вы­боры представительной ветви власти, государственных и политичес­ких должностных лиц. При этом политическому деятелю не следует ссылаться на волю всего народа, говорить от имени всего народа. Он всегда должен помнить о конкретных процентах голосов избирате­лей, обеспечивших его «вхождение во власть», стремиться к росту своего авторитета, увеличению числа своих сторонников как ресурс-. ному фактору в политике и власти, в осуществлении государствен­ного управления.

Ресурсы государственной власти могут быть также природными, экономическими, социальными, демографическими, информацион­ными, силовыми, идеологическими. По определению современного американского политолога М. Роджера, ресурсом может стать любой «атрибут, обстоятельство или благо, обладание которым повышает способность его обладателя оказывать влияние на других индиви­дов». В арсенале важнейших ресурсов государственной власти — право, дающее возможность управляющего воздействия, знание и компетентность, определяющие способность лиц, облеченных власт­ными полномочиями, принимать решения. Ресурсы позволяют

поощрять и наказывать, стимулировать и принуждать, убеждать и использовать все приемы, все средства для властвования.

Таким образом, государственная власть и управление как способ ее реализации — это: 1) право, возможность и способность государ­ства через государственные органы и должностных лиц оказывать воздействие на судьбы, отношения и деятельность людей; 2) система соответствующих институтов и государственных органов, принима­ющих властные решения; 3) деятельность лиц, облеченных соот­ветствующими властными полномочиями.

Сущностными признаками государственной власти и системы государственного управления являются легитимность, т. е. призна­ние обществом их законности и правомерности; официальный характер, регламентируемый Конституцией и законами; структури­рованность аппарата власти, т. е. наличие специально созданных и взаимодействующих институтов власти; обязательный характер ее решений; наличие права на легитимное принуждение и использова­ние специальных служб; возможность отменять постановления и решения негосударственных политических организаций в установ­ленном законом порядке; обладание исключительными правами, такими, например, как законное изъятие части доходов граждан и организаций посредством налогообложения.

Главными аспектами, которые определяют состояние государст­венной власти и системы государственного управления, являются следующие:

* в какой мере и каким образом государственная власть в про­цессе ее реализации учитывает и воплощает общие интересы граж­дан;
* как осуществляется практическое управление общественными процессами, обеспечение развития общества;
* чем больше ожиданий, запросов и потребностей удовлетворя­ется, тем шире социальная база, глубже и устойчивее доверие к власти;
* напротив, чем больше разочарований в послевыборной поли­тике государственной власти, тем более сокращаются социальная база и доверие к ней, и может наступить момент, когда она лишится поддержки части избирателей, чья воля послужила первоисточ­ником власти, а это почва для дестабилизации государственного управления, кризиса государственной власти.

**4.2. Причины и последствия кризисов государственного управления**

Кризис государственного управления — особое переломное со­стояние в развитии и функционировании политической системы общества, государственно-властных структур, характеризуемое не­стабильностью, разбалансированностью деятельности политических институтов, снижением уровня управляемости социально-экономи­ческими процессами, обострением политических конфликтов, нарас­танием критической активности масс.

Сущностными признаками кризиса государственного управления являются следующие:

* обострение экономических и социальных конфликтов, кото­рое приобретает ярко выраженный политический характер, ибо тре­бования и запросы адресуются структурам власти для изменения ее политического курса, стратегии и методов управления;
* неспособность государственной власти управлять разраста­ющимися конфликтами, регулировать социально-экономические процессы и отношения прежними традиционными методами. Внут­ренняя и внешняя государственная политика все более проявляется как «зигзаговая», как политика шараханья и чехарды;
* разбалансированность структурно-функциональной системы управления и политических институтов власти, разрыв взаимодейст­вия, конструктивных связей с окружающей средой; крах легитимности государственной власти; напряженное состояние общества, грозящее политической катастрофой.

Кризис государственного управления в проявлении всех назван­ных призШйков развивается поэтапно.

Первый, начальный этап характеризуется возникновением много­численных конфликтных очагов в самых различных областях об­щественной жизни. В гибких плюралистических системах кризисы выявляют новое соотношение сил и интересов, их развязка может означать не что иное, как источник нового подъема общественного развития. В этом случае конфликты выполняют корректирующую, стабилизирующую роль. В ригидных (жестких) общественно-поли­тических системах конфликты выполняют дестабилизирующую, рас­шатывающую роль, углубляют политический кризис.

Второй этап — развитие конфликтных ситуаций в обществе до такой степени, когда они уже не могут быть разрешены путем ком­промиссов и отражают функциональное расстройство механизмов деятельности государственной власти, общественных институтов, несоответствие структур, форм и методов управления изменившимся социально-экономическим условиям.

Третий этап — развитие и обострение кризиса, включающие рас-1 пад существующих политических структур и ведущие к энтропии | системы государственного управления, т.е. рассеянию, обесцене- < нию государственной власти, утрате властными органами своего сущностного качества — оказывать управляющее воздействие на ■, общественные процессы. Речь идет в этом случае об общесистемном : кризисе управления.

Конечно, выделение этих этапов имеет относительный и услов­ный характер. На практике все гораздо сложнее. Между указанными этапами нет «китайской стены». Река жизни не всегда позволяет разглядеть, когда и где накапливаются волны, которые могут дать эффект «девятого вала».

Проанализируем подробнее процессы возникновения и прохож­дения кризиса государственного управления.

Известно, что конфликт является объективным элементом чело­веческих отношений. Это постоянно присутствующий и не под­дающийся абсолютному устранению динамический тип социальных взаимоотношений, связанных с потенциально возможным или ре­альным столкновением субъектов на почве тех или иных противо­речиво осознаваемых предпочтений, интересов или ценностей.

В переходный период развития общества в качестве основной конфликтной доминанты выступает всеобъемлющий социально-политический конфликт, пронизывающий все важнейшие сферы общественной жизни. Суть переходного периода в том, что на встреч­ных курсах протекают два процесса — демонтаж традиционных го­сударственных институтов, привычек и стереотипов в реализации властных функций, с одной стороны, и наращивание совершенно новых, нетрадиционных институциональных структур, а также пра­вил и норм политического поведения, с другой.

Переходный период означает также и глобальный поворот, когда в экономическом и политическом пространстве одновременно со­существуют носители разных, подчас противоположных интересов и ценностей. Это и обнаруживается в конфликтах.

Специфика социально-политических конфликтов переходного периода заключается в том, что если в условиях общественной ста­бильности они носят преимущественно горизонтальный характер (борьба в рамках режима), то в переходный период — вертикальный — борьба против режима, за установление нового.

Социально-политические конфликты обусловлены столкновением следующих тенденций:

• объективно существующей и официально декларированной необходимостью перехода общества из ригидного состояния в

плюралистическое, с одной стороны, и субъективным тяготением к использованию прежних, жестких механизмов управления общест-иом и государством, с другой;

* первоначальной направленностью на кардинальные демо­кратические преобразования политических отношений в интересах псего общества, с одной стороны, и стремлением провести их лишь н интересах новых, обновленческих политических элит, с другой;
* лозунгом «свободы рынка», с одной стороны, и искусственным созданием неравных стартовых возможностей для эффективного участия субъектов общества в рыночных отношениях, с другой;
* необходимостью более прогрессивного устройства внутригосу­дарственных и межгосударственных национальных отношений, с одной стороны, и использованием этнического диктата для реализа­ции узкокорпоративных целей, с другой.

В переходный период существенно возрастает и зачастую стано­вится определяющей роль сознания, надстроечных механизмов, по­литико-идеологических факторов. Ломка старых и установление новых установок в общественном сознании сопровождается стадией поляризованной культуры, когда крайне радикальные течения доми­нируют над центристско-умеренными. В условиях, когда общество перегружено враждой ценностных мировоззренческих установок, преодоление конфликтов становится трудной задачей, ибо ни одна из сторон (политических партий) не желает принять определение ситуации, предложенное другой.

В целом конфликт государственного управления, или политичес­кий конфликт, — это всегда противоборство по поводу организации, осуществления или перераспределения власти. Разрешение и устра­нение этих конфликтов, нахождение компромисса и согласия в каждой конкретной ситуации является важнейшим императивом, настоятельной потребностью государственной власти. Появляется проблема формирования новой современной парадигмы развития государственного управления и превращения государственной власти в организующий и стабилизирующий центр общества.

Дестабилизация в стране возникает не потому, что существуют конфликты. Они, как уже отмечалось, были и всегда останутся в человеческом обществе. Напряженность наступает из-за неумения выявить вовремя, контролировать и регулировать этот процесс, т. е. управлять им. Подчеркнем, что:

1) управление подразумевает урегулирование, разрешение, по­давление или даже инициирование некоторых конфликтов в интере­сах общества или отдельных его субъектов;

1. «регулирование конфликтов» и «разрешение конфликтов» — 1 термины несовпадающие. Разрешить конфликт — значит удовлетво- 1 рить взаимные интересы конфликтующих сторон или определен- § ным способом подавить одну из сторон, что часто наблюдается в 1 жизни. Урегулировать конфликт — значит «ввести» конфликт в I «правовой коридор», подчинив определенным правилам; |
2. большинство социально-политических конфликтов в принципе *\* может быть оптимизировано на любом уровне и любой стадии. *\* Последовательность тактических действий по управлению конфлик­том может выглядеть следующим образом:

* институциализация — установление норм и правил разреше­ния конфликта;
* легитимизация — постановка институциональной процедуры & жесткую зависимость от добровольной ответственности большинства участников конфликта соблюдать предложенные нормы и правила;
* структурирование противоборствующих групп; создание усло­вий для проявления и организационного закрепления коллективных субъектов — носителей тех или иных интересов;
* редукция конфликта, т. е. его постепенное ослабление за счет перевода на другой уровень;

1. антикризисное управление означает придание конфликтному процессу формы, обеспечивающей минимизацию неизбежных по­литических, социальных, экономических и нравственных потерь. Отсюда стратегическая установка по отношению к социально-поли­тическим конфликтам формулируется как преобразование немногих масштабных, острых и опасных конфликтов в многочисленные мел­кие, неострые и неопасные конфликты. Необходимо максимально возможное исключение из жизни общества конфликтов с повышен­ным уровнем неопределенности, а следовательно, с низким процен­том контролируемости;
2. сглаживание указанных противоречий и гармонизация соци­ально-политических отношений возможны, в первую очередь, за счет создания механизма адекватной передачи «кризисного сигнала» снизу вверх;

6) на конфликт глазами власть предержащих можно взглянуть  
как на ценность, ибо он сигнализирует о неблагополучии в обществе,  
указывает на определенные проблемы и помогает лучше сформули­  
ровать цели политики, взять на контроль опасные точки, открыть  
новые направления социального развития. Его урегулирование  
облегчает «выпускание пара», снижает уровень враждебности в  
обществе, кроме того, дает шанс политикам проявить себя в роли  
миротворца, государственного мужа и лидера.

Конечно, правительство не обязано всякий раз вмешиваться в любые формы конфликтов. Существуют и другие институты, спо­собствующие разрешению конфликтов «в обход» государства. Вме­шательство государственно-администартивных органов необходимо и том случае, если конфликты угрожают серьезно задеть интересы людей, не участвующих в них, если возникает угроза правовому порядку в случае совершения субъектами конфликта актов незакон­ного насилия, если создается угроза национальной безопасности.

В то же время государственные органы не могут позволить себе превратиться в моносубъекты политического процесса, не рискуя противопоставить себя гражданскому обществу. Но и субъекты граж­данского общества, по праву конкурируя с государством в разработ­ке политической продукции (политических решений, программ, проектов, нормативно-правовых актов и пр.), участии в политических действиях и процессах, не могут претендовать на то, что составляет прерогативу государственной власти, а именно — право монополии на применение узаконенного государственного принуждения, не сводимого к прямому насилию, но включающего и влияние, и авто­ритет, и властно-административное воздействие;

7) государственное управление должно строиться на профилак­тике, на упреждении конфликтов. Такое упреждающее управление не останавливается перед решительным вмешательством в конфликт с целью его регулирования. Столь часто критикуемое бессилие го­сударства вытекает из-за допущенной запоздалости его действий. Управлять значит предвидеть и упреждать, в противном случае госу­дарственная власть обречена бороться с симптомами конфликтов вместо причин.

**4.3. Системный кризис государственного управления**

Общесистемный кризис означает, что основные компоненты об­щества - технический базис, экономика, социальная сфера, поли­тика, право и др. — пришли в такое взаимное несоответствие, что эта разбалансированность системы не может быть преодолена в рамках (без изменения) существующего социально-экономического строя.

*Признаки* проявления данного кризиса могут быть определены следующим образом:

• длительный, скрытый или явный паралич государственной власти, полная потеря государственными структурами возможностей, потенциала управляющего воздействия, стратегической инициативы и творчества, частое прибегание властных лиц к популистским

обещаниям, смене курса, кадровой «чехарде», в целом — «зигзаго-вой» политике;

* повышенная критическая активность, напор недовольных масс;
* абсолютное и относительное обнищание значительной части населения, резкое падение уровня жизни, разрушение привычного образа жизни людей, лишившихся работы, достаточного материаль­ного благополучия.

*Составляющие элементы* политического кризиса на этапе раскола общества по «вертикали»:

* конституционно-правовой кризис — разрыв правового прост­ранства, ограничение или фактическое прекращение действия Конституции;
* правительственный кризис — потеря респектабельности иав-торитета, разрыв вертикали единой исполнительной ветви власти и сокращение государственно-административного управляющего воз­действия;
* кризис партийной системы — раскол в партиях, движениях, потеря авторитета и доверия у масс ведущими политическими силами, правящими партиями;
* идеологический кризис — крушение принципов, устоев, нравст­венности, возрастание амплитуды преступности;
* внешнеполитический кризис — падение престижа и между­народного влияния у государства, появление угрозы разного рода международных конфликтов и войн [2, с. 359—360].

Определяющей доминантой развития общества на этом этапе является достижение критической точки, за которой предел терпе­ния (кредит доверия власти) переходит в свою противоположность. А это уже грозит социальным взрывом.

Остановимся на основных характеристиках составляющих сис­темного кризиса государственной власти в России, с тем чтобы осмыслить, на каком его «радиусе» мы находимся, а также причины тотальной неподготовленности власти РФ к новой ситуации.

Большинство конфликтов, наблюдаемых сегодня в российском обществе, носит нормативный характер. «Игра без правил» — это название в действительности является выражением системного хаоса. Даже статьи Конституции РФ дают основание для конфликтов зако­нодательных норм и субъектов политических и правовых отноше­ний, ибо допускают перекосы в распределении полномочий между ветвями государственной власти, реализации принципа разделения властей по горизонтали и вертикали.

Здесь одна из конфликтологических доминант — *баланс консти­туционных полномочий* президентской, представительной и исполни-

тельной ветвей власти. Проблемой является правовое регулирование роли Администрации Президента РФ, необходимость пересмотра функций ее служб и структуры, принципов взаимоотношений с парламентом и Правительством. Иначе углубление конфликта институциализации власти может разрушить сложившуюся форму государственной власти неправовыми методами, привести к супер­президентскому авторитарному режиму.

Заложенная Конституцией РФ смешанная (президентско-парла-ментская) модель государственной власти на практике оказалась остроконфликтной именно по причине двойной легитимности [5, с. 119—129]. Президент и парламент избираются на основе всеобщего голосования и имеют все основания приписывать себе представи­тельство интересов народа, ссылаться на полученный от народа мандат. Собственно, практически, во всех странах, где так или иначе практиковалась смешанная республиканская форма правления, воз­никали серьезные государственно-политические кризисы и конфлик­ты, президент и парламент имели недостаточно стимулов и желания к объединению усилий во имя общего блага. В нашей стране ситу­ация отягчается кризисными обстоятельствами переходного пери­ода. По сути, борьба президентских и парламентских структур идет не только за ключевую роль в выборе путей развития общества, но и за монополию в процессе передела власти и собственности. И эта борьба создает кризис государственности, разрушая конституцион­ный каркас формы организации государственной власти.

Составными элементами кризиса государственности в России и заметными его проявлениями являются парламентский и прави­тельственный кризисы.

*Кризис парламента как института власти* имеет двоякую природу. Во-первых, это результат исключения из его ведения важнейших сущностных полномочий, ослабление его статусной роли. Так, по Конституции РФ Федеральное Собрание лишилось многих конт­рольных функций, а следовательно, укоротился радиус его поли­тического влияния на исполнительную власть. Желая восполнить потерю, российский парламент, а точнее, одна из его палат — Госу­дарственная Дума стремится как можно активнее использовать свои конституционные права, найти достойную нишу в системе власти, инициирует (иногда слишком часто и конфликтно) проверку своего доверия Правительству, возможность исполнения Президентом своих полномочий или его отставки.

Кризис парламента может развиваться и в случае, если внутри состава палат конфликты множатся, накладываются друг на друга и политическое решение становится невозможным. Конфликты

возникают в парламенте между партийными фракциями, между пари ламентом и Правительством, между парламентом и Президентомв между парламентом и группами давления, между палатами парлав мента и др. Проявлениями этих конфликтов могут быть длительное отсутствие необходимого кворума для принятия решения, остраяИ конфронтация парламентских фракций, не позволяющая принятщ общее решение. При таких обстоятельствах парламент не можем выполнять свои законотворческие функции, что по сути дела озна-1 чает паралич представительной ветви власти. Преодолению патовой! ситуации служит роспуск парламента Президентом страны и назна-<| чение новых парламентских выборов. Однако эта чрезвычайная мера ; связана с не предвиденными бюджетом расходами и, главное, спо­собна взорвать мирное социальное пространство.

*Правительственный кризис* — также результат действия объектив­ных причин и субъективных факторов. Перекос конституционных полномочий в пользу президентской власти создает двусмысленное нестабильное положение исполнительной власти. Правительство РФ не определено Конституцией *высшим* исполнительным органом, статья ПО, п.1 предусматривает осуществление им исполнительной власти, т. е. проведение разработанных Администрацией Президента основных направлений политики и исполнение принятых Феде­ральным Собранием законов. Именно такая двойная зависимость Правительства делает проблематичной самостоятельность исполни­тельной власти в оперативной деятельности. Правительство в его конфликтах с парламентом опирается на поддержку Президента, что как будто усиливает позиции исполнительной власти, но при этом . оно не застраховано от того, что одним росчерком пера Президент в любой момент может отправить его в отставку. Российскому об­ществу примеры хорошо известны.

Есть еще один объективный источник кризиса исполнительной власти. Фактически оказалась разорванной ее вертикаль, ибо Кон­ституция РФ (ст. 11, п. 2; ст. 12; ст. 73; ст. 74, п. 1) заложила правовые основы формирования органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, не обеспечив при этом механизм систем­ного управляющего воздействия исполнительной власти, возмож­ность осуществления *единой* государственной политики на всей территории страны. Губернаторы областей, к примеру, будучи из­бранными населением соответствующих территорий, оказались в роли «двуликого Януса» (политического лидера и должностного лица), исполняя то одну, то другую из этих ролей с учетом обстоятельств. Если к этому добавить глубококонфликтное несоответствие консти­туций и уставов субъектов РФ Федеральному Основному закону, по

I f v in отсутствие единого правового поля и законодательной системы ' ни территории России, следует признать глубочайший кризис ис-I Полнительной власти и управления.

Таким образом, нынешняя Конституция РФ утратила в значи­тельной степени потенциал правового механизма урегулирования политических конфликтов в системе государственной власти, из-за чего они зачастую принимают деструктивный характер, создают новый конституционный кризис.

Судьба государственности и прогнозы развития системного кри­зиса - в сторону его нарастания или угасания — находятся в прямой зависимости от динамики процессов непосредственно в обществе, как фундаменте и каркасе государственного дома, который может выдержать и пережить ломку верхних этажей (кризис верхов) или /гать трещину, а то и эффект «землетрясения» (кризис низов), что разрушит все здание государственности.

В основе системного кризиса современной России лежит основ­ное противоречие, которое существует в обществе — противоречие между субъектами власти, осуществляющими реформы, с одной сто­роны, и основной массой граждан, с другой, а это ведет к сужению социальной опоры правящего режима, появлению у людей отчуж-зенно-враждебного отношения к государству.

Нарастание конфликта между властью и обществом объясняется прежде всего тем, что падает уровень жизни. Значительная часть респондентов указывает на *абсолютное ухудшение* материального положения [5, с. 20—73]. Отметим различие оценок масштабности обеднения народа, они всегда приблизительны уже потому, что оста­ется вне обследований масса людей без постоянного места житель-е i ва, нищих и других обитателей «социального дна».

Увеличивается эффект «вторичного недовольства», вызываемый гигантским неравенством и *относительным ухудшением* положения масс при возрастании разрыва между обнищанием большинства и богатством других.

Ряды социально уязвимых людей пополняются за счет средней прослойки населения — здоровых, работоспособных, квалифициро­ванных индустриальных рабочих, ИТР, работников народного обра­зования, здравоохранения и культуры. Среди них растет доля мало­обеспеченных и остронуждающихся, лишившихся достойных и, главное, стабильных средств к существованию [5, с. 231]. Эти люди острее воспринимают свое положение социальных аутсайде­ров, чем пенсионеры и нетрудоспособные, и чувство социальной несправедливости у этих, скажем, влиятельных слоев населения за­ставляет их стать действующей политической силой.

Впрочем, в политизированном обществе подчас трудно опредея  
лить, какие факторы оказывают преимущественное влияние на **наЯ**строение конкретных социальных групп — экономическое положеШ  
ние, степень социальной защищенности, политические убеждения  
или что-то другое. Очевидно, совокупность всех факторов создаеЯ  
нестабильность. *щ*

Эмпирическим индикатором нестабильности является *социальном  
напряженность —* это определенная фаза вызревания социального!  
конфликта, особое социально-психологическое состояние общества,!  
для которого характерно латентное или открытое неприятие ело-\*]  
жившихся общественных условий, наличие движения против деист-1  
вий и решений властных структур. ]

Если оценивать уровень протестного потенциала, профессиональ- J ные эксперты [5, с. 48] отмечают следующее: опросы глав и замес-1 тителей администраций по социальным вопросам (апрель 1997 г.) J говорят о том, что уровень протестного потенциала доходит до 73% ] числа взрослого населения. В протестном движении появились эле- j менты нового качества: сразу останавливаются предприятия разных отраслей на значительной территории — это показатель формирования такой субъективной активности, которую административно запретить нельзя, и-она приобретает все более широкие и организованные формы.

Однако протеста в национальном масштабе мы не наблюдаем. . Уровень социальной напряженности (пик пришелся на 1992 г.) во; второй половине 90-х годов как бы законсервировался. Удельный^ вес людей, заявляющих о невозможности терпеть жизненные невзго- i ды, держится на отметке 30—40%, участвуют в политических акциях ; протеста — 20—25%, проявляют готовность к крайним мерам — 9%. *I*

Уместно задаться вопросом: что гасит протестное движение? Вы- *'* делим главные, на наш взгляд, факторы:

* сам феномен протестной активности расщепляется на потен­циальный и реальный уровни готовности к активным действиям, и если уровень потенциальной готовности высок, то это не значит, что автоматически будет столь же высок реальный уровень. Между ; недовольством и готовностью к реальному делу существует значи- | тельный разрыв;
* сказывается усталость населения от всевозможных «революци- :: онных» потрясений, когда эффект радикального перехода незна- . чителен, ожидания не удовлетворены, а негативные последствия ощутимы;
* в настроениях людей преобладает социальный пессимизм. По­давляющее большинство живущих за чертой бедности (от 69 до 83%)

не намерены даже при крайней нужде обращаться за помощью к руководителям своих предприятий, в профсоюзы, правоохранитель­ные органы, государственно-властные структуры;

* резервы адаптации населения к ненормальной социальной ситу­ации оказались значительными. Люди стали привыкать к кризисному бытию, снижению жизненных стандартов. Видимо, распространен­ное мнение «лишь бы не было войны», «не до жиру, быть бы живу» и т.п. есть проявление страха перед войной, положением беженца. Критерием для самооценки бытия стало для многих не богатство отдельных, пока немногочисленных людей, а примеры абсолютной нищеты, экологических и криминальных катастроф;
* обрушившиеся жизненные трудности и вызванная ими соци­альная депрессия разъединяет граждан, а протестное движение не имеет развитых форм корпоративных действий. Впрочем, это связа­но также с отсутствием у политической оппозиции альтернативной политики. Реальный протест может опираться лишь на определенную политическую идею, определенные политические организации.

Именно отсутствие политических субъектов, способных органи­зовать и возглавить протестное движение, объединить депрессивное общество, взять ситуацию под контроль, создает опасность социаль­ного взрыва (не путать с социальной революцией, которая требует организации).

*Социальный взрыв,* повод для которого может возникнуть неожи­данно, — это неуправляемый социальный выброс, могущий принять форму «русского бунта — бессмысленного и беспощадного». Он так же может ни к чему не привести (как и революция и сверху и снизу), кроме дальнейшего распада общества и государства.

Можно, конечно, представить происходящее на политической сцене России иначе. Идут нормальные процессы в обществе. Распа­лась одна система — создается другая. После распада всякой системы происходит период определенного хаоса. Нужно время, чтобы в этом хаосе возникли центры тяготения, началась кристаллизация новых публичных структур. Тогда и оттуда должны появиться пар­тии, новые элиты и т.д. Нужно время!.. Но время — ресурс исчерпа-емый и дефицитный. Люди же хотят жить хорошо, сегодня, а не ожидать неопределенного будущего. Значит, задача в том, чтобы побыстрее найти цивилизованные формы и способы преодоления конфронтации, достижения национального согласия; цивилизован­ные, ибо стабильность может достигаться двумя путями: на основе насилия («железом и кровью» - О. Бисмарк) или на демократичес­кой основе («а мы попробуем с любовью» — Вл. Соловьев).

В условиях кризиса генеральным вектором теории и практики государственного управления становится не ориентация на конеч­ные, пусть даже очень прогрессивные цели (типа - «построения правового государства»), а разработка антикризисной программы оперативного реагирования, внедрение в жизнь оптимальных про­цедур поиска и согласованного принятия управленческих решений всех уровней, предусмотрение в этих процедурах реальных возмож­ностей корректировки ошибок и учета случайностей.

Антикризисные меры должны приостанавливать, минимизировать разрушение образа жизни людей, предусматривать компенсацию потерь, вызванных управляющим воздействием на экономическую, финансовую, духовную среду обитания. Каждому управленцу необ­ходимо осознать: важным обобщающим показателем социальной эффективности управления являются прогрессивные изменения в образе жизни населения. Государственная политика, противореча­щая этому началу, оказывается недееспособной. Думается, назрела объективная необходимость в серьезной корректировке критериев оценки эффективности деятельности властно-управляющих струк­тур, закрепление их в соответствующих законодательных актах, придание им тем самым юридической силы.

Говорить о необходимости не упускать из виду национальный вопрос — жизненно острый, конфликтогенный — значит ломиться в открытую дверь. Центральная Россия стала местом прибежища не только русских, но и многих представителей других народов, бежав­ших от войны, позора, страха за свою жизнь и жизнь своих детей. Приютив их, Россия пытается решить непростые вопросы с жильем, работой. И не всегда успешно, умело.

Современная национальная политика - это процесс взаимо­действия не только с национально-государственными (республиками) и с национально-территориальными (автономными областями) об­разованиями, но и с таким специфическим, новым для российской действительности явлением, как национальные диаспоры. И это в первую очередь касается тех областей, которые традиционно счита­лись российскими.

Выборы в демократическом обществе — это выбор альтернативы дальнейшего развития в соответствии с волей большинства электо­рата, частичная или полная смена элиты, корректировка реформ. Через общественное мнение избирателей осуществляется коррекция взаимопритязаний гражданского общества и государства. Характерная особенность избирательных кампаний как социального регулятора состоит в том, что они вносят изменения в отношения субординации, перемещая центр власти в гражданское общество, когда публичная

власть решает судьбы власти государственной. Таким образом, вы­боры — не панацея, но важнейшая политическая составляющая ста­билизации общества. Конечно, при условии, что эти выборы — демократические, проводятся на основе принципов периодичности, конкурентности (кандидатов и их программ), представительности электората путем общего голосования.

Незамедлительное совершенствование избирательной системы, демократизация выборов представительных органов государствен­ной власти — важнейшее направление программы выхода государст­венной власти из кризиса. Беда в том, что для власти стало необяза­тельным добиваться абсолютного большинства, что необходимо для консенсуса в его традиционном понимании, а просто — относитель­ного большинства, а то и просто некоторого участия избирателей. Необходимо выявить и устранить причины девальвации самой идеи выборов, разработать новую законодательную базу, новые избира­тельные технологии.

Идея объединения, консолидации общественных сил разделяется многими людьми - миллионами беспартийных и членами много­численных партий. В теории и на уровне бытового сознания партия — это авангард, наиболее сознательная часть класса, определенной социальной группы, общества, объединенная общими ценностями, идеалами, интересами и во имя этого борющаяся за власть либо за участие в ней.

Процесс политической стабилизации во многом определяет по­литическая элита — доминирующие общественные группы, в руках которых сконцентрированы значительные властные ресурсы и функ­ции организации государственного управления. Ввиду зыбкости созданной в стране законодательной базы избирательной системы политическая элита России являет собой во многих случаях как бы когорту временщиков, заботящихся главным образом о том, чтобы побольше взять от общества и государства «здесь и сейчас», не слишком думая о завтрашнем дне.

Создание новой авторитетной специализированной политичес­кой элиты — дело длительного времени, и не все здесь поддается целенаправленному регулированию. Но без обретения таких автори­тетов невозможна стабилизация политической системы. Таким образом, это вопрос высшей степени сложности. А до тех пор очище­нию элиты могло бы содействовать активное участие в политичес­кой жизни виднейших и пользующихся моральным авторитетом интеллектуалов, которые уклонились у нас от этой роли, ссылаясь на свой политический дилетантизм или заявляя о своем отвращении к номенклатурной субкультуре и ее методам. Поле, оставленное

функционерам, не слишком плодоносит. Вряд ли такие националь-1  
ные лидеры, как драматург В. Гавел в Чехии, философ Ж. Желев в |  
Болгарии или писатель А. Генц в Венгии, могут быть сочтены про- 1  
фессионалами в политике, однако они обеспечили поддержание 1  
моральных стандартов в этой области. А этб — задача исключитель- ■■\*  
ной важности. *\*

Актуальность проблемы обострения политических противоречий -1 вынуждает ученых, обществоведов, политологов, сотрудников спец- *i* служб и правоохранительных органов искать пути оздоровления ситуации. При этом научные разработки аналитиков должны быть подняты на уровень принятия политических решений. Нужна опи­рающаяся на научный объективный анализ ситуации общегосударст­венная система мер, нацеленная на проведение сбалансированной внешней и внутренней политики.

Итак, в конце XX в., как и в его начале, в период социально-политических реформ в России с удивительной закономерностью проявляются одни и те же общественные явления. Сложнейшее из них — кризис государственной власти. Сумеет Россия его преодо­леть — отечественное государственное строительство приобретет позитивный опыт демократизации общества и демократическую форму правления, а наука государствоведения — приращение зна­ний.

**4.4. Преодоление кризисов государственного управления**

Эффективное управление требует уделять повышенное внимание выявлению проблемы. Раннее распознавание признаков кризисных ситуаций становится основной задачей антикризисного управления.

Упорядочению конфликтов органами государственной власти и управления способствует правовое обеспечение их деятельности, установление демократической процедуры законотворчества, дейст­вие всех государственных органов в рамках и на основе закона, соблюдение правовых процедур разрешения споров — все, что со­ставляет фундаментальную основу и вектор движения общественцо-политической системы к правовому государству, цивилизованному правопорядку.

Другим, не менее важным, средством профилактики кризисных ситуаций является упорядочение правового статуса государственных органов, других институтов политической системы, включая партии, общественные организации и движения, местное самоуправление, конкретизация правополномочий различных участников обществен­ной деятельности, коррекция и развитие их взаимосвязей.

Однако правовые нормы при всей их значимости не могут быть абсолютными вариантами конструктивного и оперативного взаимо­действия различных ветвей государственной власти. При помощи только конституционных статей невозможно предотвратить кризисы государственного управления, вплоть до государственного перево­рота. Политические действия часто развиваются по собственной логике — логике политической целесообразности, которая может быть не отрегулирована правовыми нормами или выходить из пра­вовых рамок. Поэтому наряду с правовыми немаловажную роль играют и политические нормы — правила отношений, не имеющие юридического характера, разного рода устные и письменные догово­ренности и соглашения между политиками. Политика как процесс и деятельность реального властвования, государственное управление должны во избежание кризисных ситуаций подчиняться политико-правовым нормам и административно-политической этике, смысл которой сводится прежде всего к соблюдению всеми участниками политического процесса и управляющего воздействия определен­ных «правил игры». Вместе с тем эти правила сами по себе есть результат управления, а также ряда компромиссных шагов в опреде­лении прерогатив и полномочий каждого участника политического процесса.

Специфика кризисов в России проявляется в том, что даже в нормальной докризисной ситуации, а тем более в случае обретения ими антагонистических черт, доминантные конфликты развиваются как «вертикальные». Они характеризуются первоначальным нера­венством субъектов и имеют ярко выраженный персонифицирован­ный характер. Подобная иерархическая архитектоника определяет весь спектр социально-политических отношений, начиная от личных, кончая взаимодействием государственных учреждений и корпора­ций. Поэтому в российском обществе кризисы государственного управления обычно возникают при исчерпании кредита доверия нижестоящих инстанций вышестоящим и имеют ярко выраженный эмоциональный (иррациональный) характер. Косвенным подтверж­дением этого является активное использование, а нередко и прева­лирование именно моральной лексики типа «обманувший доверие», «потерявший совесть» и т. д.

Для вертикального (патерналистского) общества конфликты чаще развиваются в плоскости: центр — регион, директор - рабочий, администрация — местные жители при серьезной блокировке обрат­ной связи и путей нахождения консенсуса.

И методы подобных «вертикальных» конфликтов соответствуют целям «надавить на сознание», привлечь внимание вышестоящих

по вертикали инстанций: голодовки, массовые демонстрации, заба- 1 стовки. При этом, чем более действенным оказывается тот или иной ' конкретный протестный акт, чем большую огласку он получает, тем ; шире становится использование подобных конфронтационных тех­нологий разрешения конфликтов. Возникает цепная реакция, и в случаях, когда вполне можно было бы успешно использовать для -разрешения конфликта консенсусные приемы (переговоры, кон­сультации, выработку и подписание совместных договоров и т. д.), конфликтующий субъект намеренно идет на обострение, отвергает компенсационные модели как якобы недостаточно эффективные и оперативные. В результате получается замкнутый круг: реальное снижение социальной напряженности в конкретном городе, на пред­приятии за счет использования конфронтационных ритуалов разре­шения конфликтов провоцирует рост напряженности в обществе в целом.

В этой связи чрезвычайно важным представляется осмысление источников (корней) отчуждения граждан от власти.

Одним из фундаментальных является общий социально-эконо­мический кризис в стране, резкое снижение уровня социальной защищенности, в результате чего люди опасаются за безопасность свою и близких им людей.

Другим крупным источником конфликтности между государст­венной властью и населением является отчуждение на почве разно­направленное™ интересов граждан и чиновников (политических и государственно-административных должностных лиц), которые, по мнению большинства населения, руководствуются интересами не только (и не столько) рядовых граждан, сколько ведомственными, корпоративными и собственно личными. По истине гамлетовского смысла вопрос — что ради чего (власть ради народа или народ ради власти)? — становится одним из серьезнейших источников полити­ческих конфликтов в любом современном государстве.

Исследователи-государствоведы вычленяют не только источники, но и непосредственные факторы, причины, углубляющие недоверие граждан к органам власти.

Первую группу причин условно можно назвать технологическими, когда органы государственной власти в силу тех или иных обсто­ятельств (отсутствие соответствующих структур и специалистов) не берутся или не могут разъяснить гражданам цели и методы конкрет­ной политики, аргументировать (оправдать) характер и содержание своей деятельности в условиях, в которых они вынуждены работать и принимать решения.

Вторая группа причин — культурно-исторического характера, в частности, пролонгация негативного отношения граждан к политико-бюрократической номенклатуре, присвоившей себе все и вся и со­хранившей за собой все институты государства РФ. В обществе почти на генетическом уровне проявляется острокритическое отно­шение к традициям властвования, суть которых в том, что социаль­ные и политические цели государства дробятся и воплощаются в задачи государственных учреждений, а они сами, их функциональ­ные полномочия отданы в собственность государственным чинов­никам, распределение и перераспределение народнохозяйственных ресурсов остается их монопольной функцией. Те и ведут себя соот­ветственно: не как «держатели» власти, а как собственники ее, гене­рируя конфликты.

При этом патерналистские традиции российского общества усу­губляют его завышенные ожидания и требования к государственной власти, а за все промахи люди склонны винить, в первую очередь, государственную номенклатуру. Как говорится, кто много взял, с того больше спросится.

Третья группа причин — организационного характера, связанная с неумением госаппарата, в силу его низкой компетентности, не­профессионализма и других, более глубоких причин, организовать практическое выполнение принимаемых государственных решений. В этой группе причин особую значимость приобретают стиль и методы работы органов госслужбы. В частности, многочисленные конфликты возникают из-за стремления государственной админист­ративной системы к закрытости, подавлению гласности, проявлению личной мстительности, кумовства и т. п.

Четвертая группа причин — политико-идеологического характера. Многие эксперты полагают, что у большинства россиян отчуждение от политической власти вызывают внешнеполитические акции в рамках растущей зависимости России от западных стран, зависимости финансовой, экономической, следовательно — и политической. Сегодняшняя Россия напоминает поверженные во второй мировой войне Германию и Японию, которым победители диктовали свои условия. Такое болезненное восприятие статусно-ролевого положе­ния страны создает причины для развития чувства протеста граждан против внешнеполитического курса, усугубляет недоверие к госу­дарственной власти. Россияне были и остаются государственни­ками. Для них государство — это необходимый способ, форма и институт человеческого общежития, через который народ представ­ляет себя в мировом сообществе.

Преодолеть отчуждение общества и власти помогает создание программ реального подъема экономики, общественной жизнеде­ятельности в других сферах, объединяющих разрозненные социаль­ные силы на достижение общезначимых и перспективных целей. Степень результативности и прогнозируемости действий по управ­лению социально-политическими конфликтами в существенной мере зависит от правильно сконструированной макротехнологии. Другими словами, конфликты оптимизируются тем более успешно, чем в большей степени приоритет отдается не частным поступкам отдель­ных индивидов и единичным процедурам, а созданию условий, при которых достижение желаемой цели становится предопределенным совокупностью многих факторов.

Общие принципы, методики и конкретные приемы по управле­нию конфликтами синтезируются в гибкие социально-политичес­кие технологии, которые способны произвести позитивный эффект в процессе работы над большинством известных конфликтов. Итак, политические конфликты при успешном управлении ситуацией могут стать началом нового этапа стабилизации и позитивного раз­вития общества и его политической системы. В случае если субъекты власти проявляют слабое понимание причин происходящего, поли­тические конфликты могут обостряться в сторону кризисной ситу­ации и привести к следующему этапу кризиса государственной власти, который характеризуется неспособностью правительства решить сто­ящие перед обществом проблемы политическими методами, харак­терными для нормального функционирования политической системы. Структурно-функциональный кризис власти сопровождается порой бурными социальными потрясениями, но может протекать и доста­точно мирно, если правительство имеет определенный «кредит» доверия, народ сочувствует политике реформ, связывает с ними ожидание перемен к лучшему. Таким образом, выход из кризиса зависит от хода и результатов реформ.

**4.5. Реформы как средство антикризисного управления**

Реформа — это глубокое преобразование политических, эконо­мических и социальных отношений, проводимое государственной властью в целях качественного обновления системы государствен­ного управления.

Реформы осуществляются как эволюционное развитие общества, с опорой на традиции, сложившиеся государственно-общественные устои, это преобразования прогрессивно-консервативного характера, когда часть «прошлого» сохраняется не ради прошлого, но ради

будущего. Если реформы по своим методам и средствам приводят к прерыванию эволюционного развития, разрыву традиций, такая ус­коренная модернизация может быть определена как «революция сверху». Она, однако, неизбежно ведет к расколу общества на сто­ронников и противников реформ (или методов, какими они прово­дятся) и способна «взорвать» социальное пространство, привести к политической катастрофе.

В последнее десятилетие XX в. Россия в очередной раз вступила в полосу радикальных социально-экономических и политических реформ. Перед обществом вновь поставлена сверхзадача — в корот­кий срок войти в постиндустриальное общество. Методом решения проблем снова избрали ставший уже привычным «большой скачок», и на народ обрушился шквал преобразований. Неподготовленность, непродуманность, непоследовательность, т. е. непрофессионально организованная революционно-реформаторская деятельность, при­водят к глубокому функциональному кризису властноуправляющего воздействия, который охватывает всю вертикаль структуры госу­дарственно-общественных отношений от верхнего эшелона власти до местного управления, разрушающе воздействуя на образ жизни граждан.

Частью социально-политических преобразований, проводимых «сверху», являются административные реформы. Они проводятся во всех странах как ответ на потребности внутреннего развития системы государственной власти и адаптация к изменившимся факторам внешней среды.

В России в процессе административных реформ ставились следу­ющие задачи:

* организационная перестройка в сторону сокращения госаппа­рата, четкое определение функций различных структур всех уровней по вертикали и горизонтали, обеспечение механизма администра­тивной взаимозависимости и соподчиненности, размежевание в функциях, объеме власти, сферах власти между госструктурами и негосударственными институтами, налаживание горизонтальных связей на всех этажах власти;
* определение концепции преобразований в сфере государст­венного управления (во имя чего, для чего, какие услуги должны предоставляться государством обществу и т. д.), выделение осново­полагающих приоритетов внутри- и внешнеполитической деятель­ности, на основе которой можно было бы создать модель государст­венного управления с определенными принципами, структурой и т. п.;
* обеспечение правовой базы и механизма передачи управленче­ских функций новым негосударственным структурам и рыночным образованиям;
* усиление начал (функций) планирования, координации и контЯ роля, с тем чтобы обеспечить проведение единой государственно™ политики в рамках реализации полномасштабных рыночных *р&Щ* форм. Сокращение непосредственного административного воздейст-Я вия и обеспечение функций политического руководства защитой! суверенитета и целостности страны, правопорядка, гарантий прав,! свобод и законных интересов граждан; I
* становление начал федеративных отношений нового типа:? управляемой децентрализации, расширения прав и полномочий! субъектов Федерации, налаживания их политических и экономи- *\* ческих взаимоотношений. Соответственно и в структуре органов *I* государственного управления начались изменения — администра- *\* тивная реорганизация. *\*

Характеризуя основные результаты административных реформ, ! приходится констатировать, что российская система государствен­ного управления и государственной службы как государственно-публичный правовой институт не сложилась, она функционирует не ради общественных потребностей, а исходя из политических целей. Более того, госструктуры, аппарат в первую очередь, оказались во­влеченными в политическую борьбу и сами стали объектом этой борьбы. Так, с лета 1990 г. по декабрь 1991 г. шло противоборство между союзным центром и российским руководством. В этих ус­ловиях в России появилась громоздкая управленческая система, которая воспроизводила союзную (со всеми ее «генетическими» пороками и бюрократическими традициями).

После 1992 г. доминантой в политической жизни России высту­пало противостояние исполнительной и законодательной ветвей власти. Стремление каждой перетянуть на себя «властное одеяло» и даже «подмять» под себя другую привело к появлению дублирующих функций уже существующих органов, разрастанию госаппарата, по­явлению новых структур — в итоге численность персонала государ­ственного управления превысила более чем в три раза союзные показатели, а качество управленческой деятельности резко упало.

В поле политических конфликтов появился феномен коррупции как источник дестабилизации государственной власти. Коррупция (лат. corruptio — подкуп), — продажность общественных и полити­ческих деятелей, должностных лиц, злоупотребление служебным по­ложением, прямое использование ими прав и полномочий в целях личного обогащения. Она развивается как конфликт интересов внутри истеблишмента (бюрократов, теневиков, криминальных элементов во власти), где доступ к деньгам и ресурсам ограничен а конкуренция чрезвычайно высока.

Коррупция наносит удар по экономической и политической безо­пасности, В результате продажности чиновников, недобросовестного нмиолнения ими служебного долга теневая экономика (криминальная и полулегальная), организованная преступность в сфере экономики начинает контролировать значительную часть частных и государст-ШМ1НЫХ банков и предприятий. Практически ни один сектор эконо­мики не защищен от ее воздействия. Размах коррупции связан с выборами законодательных собраний и глав администраций. Пре­тенденты на выборные политические должности и их избира­тельные штабы применяют сегодня дорогостоящие избирательные технологии, которые невозможно финансировать обычным, т. е. ле­гальным способом, и потому прибегают к различным нелегальным средствам (обещаниям в будущем «отблагодарить» спонсоров путем предоставления государственных должностей, выдачи разрешений, ницензий, поддержки при приватизации и др.). Развитие коррупции способствует вхождению в политику новой социальной группы (new russian), ведущему к тому, что планка терпимости к фактам корруп­ции значительно снижается. Получив какую-либо государственную должность, «новый русский» воспринимает ее и как вознаграждение «за услугу», и как средство умножения своих доходов.

По рейтингу коррумпированности чиновников и политиков в десятке самых неблагополучных стран мира соседствуют Венесуэла, Камерун, Индия, Индонезия и Россия. Государственная власть, не­способная эффективно контролировать этот процесс, демонстри­рует свое бессилие, кризисное состояние

Провал социально-экономических реформ, неспособность сис­темы государственной власти самоорганизоваться и выполнить об­щественные функции приводят к той критической точке, из которой структурно-функциональный кризис перерастает в дисфункциональ­ный, общесистемный. Это опасный вид кризиса, избежать который возможно только в условиях антикризисного управления.

ВОПРОСЫ

1. Каково содержание понятия «государственная власть»? Охарактеризуйте ее возможные источники и ресурсы в демократическом обществе.
2. Каковы юридическая и социологическая составляющие понятия «легитимность власти»?

3. Охарактеризуйте содержание понятия «кризис государственной власти».  
Каковы его проявления?

4. Как вы понимаете сущность термина «управление политическим конфликтом»;  
и процесса управления политическим конфликтом?

5. Какие направления и меры преодоления современного кризиса!  
государственной власти в России вам представляются необходимыми,'  
первоочередными? *:-\*

■< **Литература**

1. *Атаманчук Г.В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности, i М.: Славянский диалог, 1996. '
2. Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под *\* ред. Н.И. Глазуновой, Ю.М. Забродина, А.Г. Поршнева. М.: Магистр, j 1997. *\*
3. *Иванов В.Н., Мальцев В.А., Чертаев М.А.* Россия: к концепции раз- -вития общества и политической власти. М.: Нижний Новгород, 1996.
4. Политологический словарь: В двух частях. Ч. II. М.: Луч, 1996.
5. Россия: политические противоборства и поиск согласия. М.: РАУ, Российская академия политической науки, 1998.

**Глава 5. КРИЗИСЫ В РАЗВИТИИ ОРГАНИЗАЦИИ**

**Проблематика.** Существуют ли кризисы в отдельных структурных подразделениях экономики? Обладают ли они спецификой относи­тельно общих экономических кризисов? Когда и как они возни­кают? Как кризисы организаций связаны с общей экономической обстановкой?

**5.1. Общие и специфические, внешние и внутренние факторы рискованного развития организации**

В современной литературе по менеджменту понятие «организа­ция» рассматривается как некоторое относительно обособленное структурное подразделение в общей системе общественного разде­ления труда. Критерием такого обособления является экономическая самостоятельность, организационная целостность (существование инутренней и внешней среды), наличие специализированных ин­формационных структур, возможность выделения для этого подраз­деления общего результата работы.

В качестве организации может рассматриваться отдельная фирма, предприятие, офис, акционерное общество, банк, компания (стра­ховая, туристическая и др.), а также структурные единицы системы государственного управления.

Возможно ли возникновение кризиса в деятельности отдельной организации? Это очень важный вопрос в проблематике современ­ного управления. Возможность кризиса определяется рискованным развитием, которое проявляется в вероятности возникновения кри­зиса, опасности кризисных ситуаций (рис. 5.1). Такая опасность существует всегда.

Практика показывает, что кризисы, не только возможны, они отражают собственные ритмы развития каждой отдельной организа­ции, подчас не совпадающие с ритмами общего развития или разви­тия других организаций. Каждая организация имеет свой потенциал развития, свои условия его осуществления и подчиняется законо­мерностям циклического развития всей социально-экономической системы. Поэтому она находится в состоянии определенного отно­шения к общим циклам экономики, имея при этом собственные циклы и кризисное развитие. Это могут быть факторы внешние и внутренние, общие и специфические.

Внешние факторы характеризуют экономическую обстановку, в которой функционирует организация и от которой она не может не зависеть. Если экономика находится в состоянии системного кризиса,