

# УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ МЫСЛЬ В РОССИИ XIX в.

Тема 12

# I. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИУМ В РОССИИ XIX В.

В этот период истории отечественной управленческой мысли предпринимались попытки систематизировать представления об управлении. Предметом большей части исследований по-прежнему оставалось государственное управление.

Среди русских авторов таких исследований следует отметить прежде всего *Н.Н. Рождественского, И.И. Платонова, В.Н. Леикова, И.К. Бабста, И.Е. Андреевского, Б.Н. Чичерина, Э.Н. Берендтса, А.В. Горбунова, В.В. Ивановского.*

Тенденции всемирной управленческой мысли отражались на работах отечественных авторов в том, что в них преобладали модели полицейского управления, базирующегося на централизованном подходе с жесткой регламентацией большинства элементов системы управления (цели, функции, методы, кадры управления).

В России стали появляться теоретические разработки в области правовой модели и предприниматься попытки внедрения этих разработок в виде совершенствования правовых основ поля управления. В России концепцию правового государства разрабатывали *М.М. Сперанский, И.И. Платонов, Н.Н. Рождественский, В.Н. Леиков, И.Е. Андреевский.*

В частности, в основном труде М.М. Сперанского «Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» (1803) раскрыты содержание многих категорий по существу современной науки управления и их взаимосвязь (цели и принципы управления, функции и структуры органов управления). Вот одна из его характеристик: организация управления должна быть:

1.

- сообразна общему государственному закону и учреждениям

2.

- основана на единстве исполнения

3.

- подвержена отчету в форме и в существе дел

4.

- постановлена на одном плане и во всех своих частях

5.

- соображена с местными учреждениями

6.

- соразмерена способам исполнения

В последней четверти XIX в. в русской либерально-буржуазной и либерально-народнической среде формируется модификация концепции «правового государства» и модель управления «культурным государством», которая ознаменовала начало третьего этапа в развитии ИУМ.

Методологическими основаниями новой концепции служили исторические школы политической экономии и права, которые призывали к учету в науке влияний специфики и особенностей национальных культур, нравов, обычаев, форм правления, законодательств, обуславливающих своеобразие исторической судьбы развития определенного народа.

В рамках первой исторической школы развивалась прикладная экономия (Practische Economie), ей предписывалась заслуга в «освещении этического значения культурного государства как органа социальных реформ».

Задачу культурного государства приверженцы этой концепции видели в «смягчении грубой борьбы за существование путем проведения в строй общественных отношений начал этики и справедливости наряду с деятельной ролью в этом направлении личной и общественной самодеятельности».

Управленческая мысль в России XIX в., особенно после реформы 1861 г., напоминала широкий поток исследований, складывающийся из множества ручьев.

Наиболее полными и системными были концепции представителей господствующего класса — дворян, затем представителей развивающегося класса — буржуазии и, наконец, оппонентов и тех, и других — творения идеологов крестьянства и рабочего класса. .

Дворянство в пореформенной России оставалось господствующим классом, хотя в 60-х годах XIX в. сила крепостников была надломлена: они потерпели не окончательное, но все же решительное поражение, что должны были «уйти со сцены».

Дворянство «уходило со сцены» по-разному. Одни из них — *реакционные дворяне* — продолжали отстаивать крепостнические идеи, пытаясь любой ценой сохранить неприкосновенность помещичьего землевладения, они связывали будущее России с успехами в развитии помещичьей организации хозяйства. Другие — *либеральное дворянство*. Осуществляя некоторые уступки крестьянству, выступая за ограничение сословных привилегий, за выборность и всесословность ряда важнейших административных органов, дворянские либералы тем не менее требовали сохранения земельной собственности у помещиков, солидаризируясь в этом со своими единомышленниками — реакционерами.

Для выражения своих интересов дворянство обладало большими возможностями, включая:

- сохранение господствующих политических позиций;
- обладание значительной частью материальной базы в аграрном по структуре общественном производстве;
- сохранение в стране высокой доли «служилых» дворян;
- обладание средствами идеологического воздействия на научную общественность.

Идеологи дворянства видели будущее России в развитом помещичьем хозяйстве. Возникали только новые вопросы: о характере аграрной эволюции страны, о собственности земель, о формах землевладения, о рациональной организации крупного помещичьего и мелкого крестьянского хозяйства. Дворянство волновали вопросы о характере и путях развития капиталистической промышленности, торговли (внутренней и внешней), финансовой и кадровой политики, но решались они с позиции и в интересах данного класса.

Однако *главный вопрос для дворянства заключался в другом*: как удержать то широкое дореформенное влияние на судьбы России, которым обладало дворянское сословие; как сохранить первенство в государственном управлении всеми сферами российского общества: внешней и внутренней политикой, экономической, государственной службой, национальными взаимоотношениями, направлениями искусства, образованием и т.д.

Именно это вынуждало дворянство искать и предлагать, а иногда и навязывать обществу конкретные меры по совершенствованию общественного управления. Это были меры по организации старых и учреждению новых центральных органов управления, совершенствованию земского управления, а также большой спектр экономических мер, включающих государственный кредит и пособия, покровительственные тарифы и высокие цены (на сельхозпродукты), подготовку сельскохозяйственных кадров, в том числе управляющих имениями, и т. д.



Для выражения своих требований дворяне имели больше средств, чем другие сословия. Прежде всего, это сохранившиеся Дворянские собрания, обладавшие большими правами. Они были главной трибуной. Дворянские собрания могли обращаться с ходатайствами к самому императору, адресуя просьбу непосредственно монарху.

В первые годы после реформы 1861 г. дворянство, признав невозможным возвращение к старым порядкам, все же обратилось с прошением к правительству о пересмотре «Положения о крестьянах вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г.. Учитывая обстановку в стране и особенно начавшиеся крестьянские волнения, ходатайства носили умеренно-либеральный дух.

После того, как часть прошений дворянства была удовлетворена, дворянская мысль продолжала вырабатывать новые идеи и проекты укрепления своих позиций в государственном управлении. Однако дворянство в выражении своих желаний доходило до крайностей, что подчас вызывало недовольство правительства и монарха.

Император заботился о будущем государства, чести и интересах всех сословий. Очевиден и мотив: страх за монарший трон. К решению важнейших политических вопросов император не хотел допускать никого. Тем не менее дворянство и в последующие годы выдвигало в форме решений Дворянских собраний просьбы, прошения и ходатайства, отражающие стремление укрепить свои позиции, и часто добивалось успехов.

В результате дворянство добилось многого:

- были учреждены Государственный дворянский банк (1885), предоставлявший помещикам из потомственных дворян кредит под залог имений на льготных условиях;
- значительные уступки были сделаны дворянству в железнодорожных тарифах (1889 и 1893), в результате чего помещикам был облегчен сбыт хлеба на внутренних рынках, однако расходы казны увеличились на несколько миллионов рублей;
- в области образования дворянство добилось строгого сословного отбора в учебные заведения, перевода дворянских стипендиатов на казенный счет, увеличения числа мест для детей потомственных дворян в кадетских корпусах;
- по ходатайству помещиков Министерство государственных имуществ было реорганизовано в Министерство земледелия и государственных имуществ (1893), что, естественно, повысило внимание правительства к землевладельцам, в том числе в вопросах ведения хозяйств.

Если учесть, что росла прослойка помещиков-предпринимателей, то к указанным следует добавить те правительственные меры, которые были направлены на совершенствование организации управления отраслями, связанными с землей: это винокуренная, свеклосахарная, табачная промышленность, сельскохозяйственное машиностроение, отрасли добывающей промышленности.

Кроме того, дворянство испытывало и внутрисословные противоречия, прежде всего между помещиками и «служилыми» дворянами и между теми дворянами, которые оказались втянутыми в предпринимательскую деятельность. Это только расширяло причины зарождения дворянской управленческой мысли.

Интерес к дворянской мысли с точки зрения ИУМ обуславливается и тем, что взгляды и предложения дворянства по поводу организации государственного управления хозяйством, центрального и местного управления очень часто становились официальной доктриной и порождали взгляды и идеи оппонентов.

В итоге, дворянство добилось того, что главные пункты пожеланий их собраний получили почти однозначное отражение в «Положении» 1864 г.

Однако следует отметить, что эта реформа была буржуазной по своей сути, она стала объективно необходимым средством приспособления к потребностям капиталистического развития России. А потому она была противоречивой, непоследовательной и незавершенной. В ней сохранился старый «Устав о земских повинностях» и одновременно появилась новая система о выборах. И то, и другое обеспечивало льготы и преимущества дворянству и в меньшей степени учитывало мнение пока еще политически индифферентной торгово-промышленной буржуазии, но которая постепенно начинает отстаивать свои позиции. Это, кстати, одна из причин проведения в 1890 г. второй земской реформы.

Таковы некоторые результаты взаимовлияния реального управления и дворянской управленческой мысли в пореформенной России.

Второй по значимости после проблемы представительства на уровне государственных органов для дворянства была проблема усиления своего влияния в вопросах местного управления, а отсюда и своего представительства в соответствующих органах. У дворянства всегда был большой интерес к «хозяйству в областях», ибо помещичьи хозяйства сильно зависели от состояния дел «местного хозяйства».

В середине XIX в. объектами местного управления по традиции являлись управления земских повинностей, народное продовольствие, общественное призрение, строительство и дороги, здравоохранение, ветеринарная служба, почта, телеграф, «местные меры и распоряжения, относящиеся к развитию способов торговли и промышленности в губернии и уезде». Сохранялся интерес и у самодержавия к местному хозяйству. Самодержавие в лице местной администрации ставило перед собой задачи местного благоустройства, однако в первую очередь его интересовала государственная казна, которая пополнялась во многом за счет «сбора казенных податей» (в основном с крестьян).

*Цель дворянства была одна:* утвердить в земстве свое руководящее положение, «стать во главе возникающего земства». Большинство Дворянских собраний было за усиление прав и возможностей местного самоуправления с одновременной активизацией участия дворянства в органах местного управления, за слияние с земством.

Русские революционеры-демократы были представителями особого течения в истории мировой общественной мысли. Будучи выразителями интересов крепостного крестьянства, идеологами крестьянской революции, они развивали оригинальные управленческие идеи.

Поскольку идеология крестьянства была неоднородной, то и концепции выразителей их интересов существенно отличались. В истории русского освободительного движения пореформенной России XIX в. выделяют две основные группы идеологов крестьянства:

1

- *революционные демократы 60-х годов и революционные народники* — провозглашали необходимость революционной борьбы против остатков крепостничества в России

2

- *либеральные народники* — выступали за различного рода либеральные меры «борьбы» с самодержавием, часто ограничиваясь «фырканием» на создавшуюся пореформенную обстановку.

- В процессе творческой деятельности представители революционной демократии, являвшиеся наиболее яркими критиками крепостничества и его остатков, а также капитализма (они часто не понимали прогрессивности его свободного развития для России и не знали силы, которая призвана его уничтожить), затрагивали и «управленческие» проблемы. Они глубоко разрабатывали проблемы границ капиталистического государственного хозяйства, правительственного вмешательства в экономику и регулирования экономики при капитализме, совершенствования фабричного законодательства и др.

- В своих чисто теоретических работах (носивших чаще всего утопический характер) они рассматривали проекты Уложений Российского государства, вопросы создания общественных капиталов, общественного кредита, проекты различного рода ассоциаций (ремесленно-фабричных, скотоводческих, земледельческих и др.) и соответствующие этим ассоциациям программы учебных заведений.

# Разработка управленческой проблематики в работах русских революционных демократов.

Автором одного из Уложений был русский революционный демократ, талантливый ученый *Н.А. Серно-Соловьевич* (1834-1866 гг.).

В возрасте 24 лет он разработал подробнейшее Уложение, содержащее положения, относящиеся к управлению государственным хозяйством. Так, раскрывая содержание и формы исполнительной власти государства, он писал: «§ 30. Исполнительная власть сосредоточивается: общая для всего государства — в министерствах, местная — в губернских собраниях и у губернаторов.

§ 31. Министерства суть следующие:

- 1) народного просвещения;
- 2) финансов;
- 3) торговли и промышленности и народного благосостояния;
- 4) внутренних и духовных дел;
- 5) иностранных дел;
- 6) военное;
- 7) морское.

В этом документе отражена одна из первых попыток обосновать создание специального государственного хозяйственного органа управления.





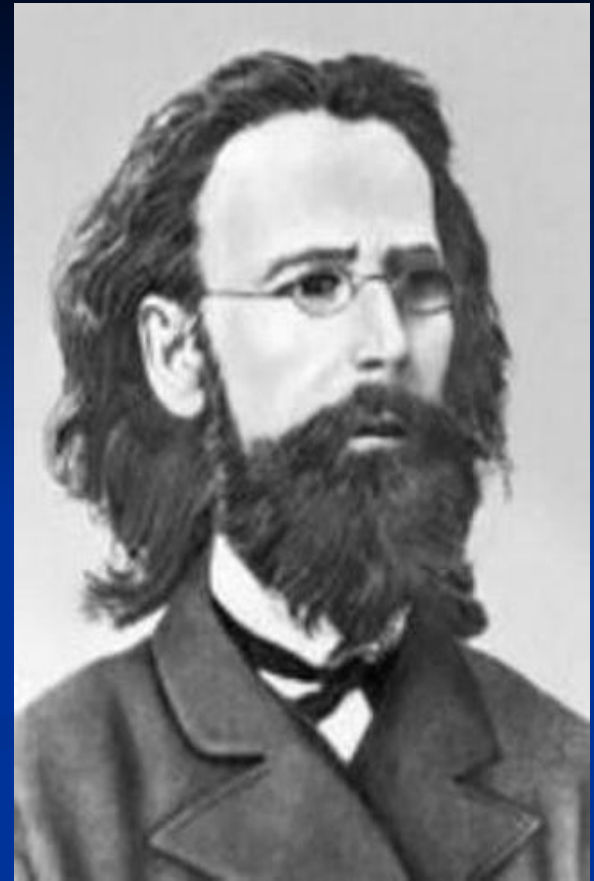
В своих экономических и других работах Н.А. Серно-Соловьевич поднимал также иные вопросы, относящиеся к управленческой проблематике. В статье «О мерах к умножению народного богатства и улучшению материальных условий народного труда в России» после изложения «невыгодных условий» (умственных, экономических, естественных, политических), в которые поставлено производство в России, он предлагает ряд мер по их устранению.

Организационно-административные меры были направлены на устранение недостатков системы опеки, жесткой централизации и бюрократических форм администрации, сложной системы податей и налогов, на сокращение армии и чиновников государственного аппарата. Образовательные меры включали следующее: «Обучение народа должно принять преимущественно практическотехническое направление.

Другой представитель революционно-демократического движения *А.П. Щапов (1831 — 1876)* во многих своих работах высказывал идеи «рациональности» и «реалистичности» в управлении экономикой, базирующихся на познании и применении в практике объективных «естественнонаучных закономерностей».

Наиболее четко программа по реализации этих идей изложена в его труде «Реализм в применении к народной экономии» (1866).

Сформулировав эти две задачи, далее он излагает обширный план промышленного и управленческого народного образования (как первое средство) и проекты естественнонаучных и экономических ассоциаций, основная цель которых — распространение знаний «в народе» (как второе средство решения сформулированных задач).



А.П. Шапов считал, что нужно начинать народное образование «с устройства школ естественно-экономических, промышленно-образовательных, технических». Параллельно с общеобразовательными гимназиями «нужны средние технические или промышленные учебные заведения. Также А.П. Шапов выдвинул ряд принципов регионального распределения средних учебных заведений по стране.

Известный революционный демократ *Н.В. Шелгунов* (1824— 1891), изучал вопрос о судьбе капитализма в России. Им написаны работы по проблемам государственного вмешательства в экономику, организации государственного хозяйства.

Он считал, что с точки зрения права «государство может, конечно, устраивать фабрики и заводы, заниматься сельским хозяйством; но как государственное хозяйство есть вопрос не юридический, а экономический, то, очевидно, что для правильной его оценки нужно наводить справки не в римском праве, а в экономической науке».



Николай Шелгунов

Для Шелгунова, как и для других русских революционных демократов, побуждением к поиску этих средств служила прежде всего экономическая отсталость России. Внедрения достижений техники в промышленность и сельское хозяйство, по мнению Шелгунова, может ликвидировать экономическую отсталость России. До конца жизни Н.В. Шелгунов верил в «артельность», в крестьянскую социалистическую революцию, в различного рода утопические меры «улучшения народного быта».

- Его взгляды на развитие общественной жизни были идеалистичны. Он не понимал классовую сущность капиталистического производства, поэтому неправильно оценивал государственную экономическую политику.
- Шелгунов утверждал, что, во-первых, законодательство и другие государственные меры должны быть направлены на достижение этой цели, а, во-вторых, каждый русский образованный сознательный человек должен отыскивать такого рода средства.

Большинство революционных демократов 60-х годов находились под влиянием *Н.Г. Чернышевского (1828-1889)*.

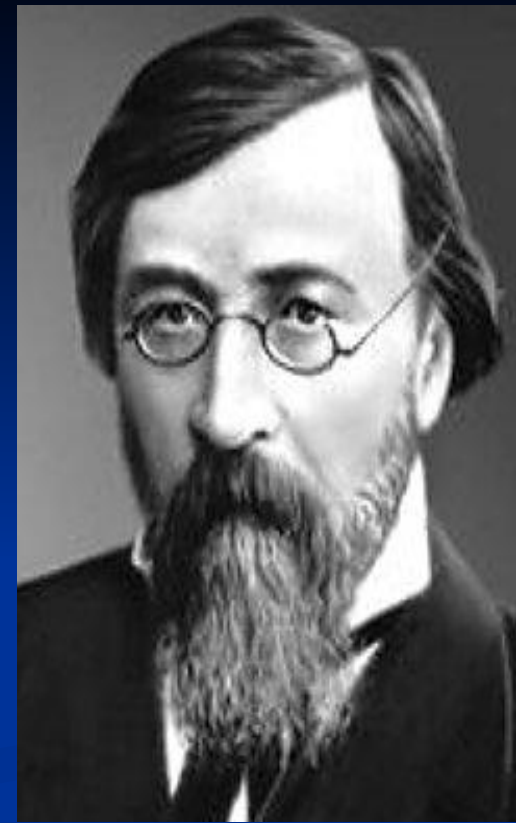
Им была дана оценка границ правительственного вмешательства в экономическую жизнь страны в трактате «Очерки из политической экономии (по Миллю)».

Н.Г. Чернышевский, как и многие его предшественники и современники, считал, что «правительственное участие требуется во всех тех случаях, когда оно полезно для материального благосостояния людей». Поскольку эта деятельность требует денежных затрат, необходимо указать определенные экономические средства и источники. В качестве таковых он называет различные виды налогов, сокращение непроизводительных расходов (военных, на администрацию) и др.

Н.Г. Чернышевский считает, что мерой оценки границ правительственного вмешательства в экономическую жизнь должен стать «основной принцип экономической науки:

не надобно делать ничего лишнего, потому что расходование сил на всякое лишнее дело или всякую лишнюю часть дела составляет напрасную растрату, от которой уменьшаются средства для деятельности нужной и полезной... ».

Очень современные, интересны и правильны оценки Чернышевского последствий предоставления государством гарантированных пособий. Он пишет: «При каждом пособии надобно брать во внимание два рода последствий: последствия самого пособия и последствия уверенности в том, что оно будет оказано. Последствия первого рода вообще полезны; но последствия второго рода почти всегда вредны».



Чернышевский излагает организацию распределения прибыли, полученной товариществом. Сравнивая производство в товариществах с производством на частных предприятиях, Чернышевский справедливо считает, что поскольку члены товарищества заинтересованно участвуют в получении и распределении «прибыли от своего труда», то в их производительность труда будет гораздо выше, чем на подобных по размеру частных фермах и фабриках с наемными работниками, а потому и выше прибыль. После вычетов из прибыли зарплаты и других издержек производства, у товарищества остается большая часть средств, которая делится на несколько частей.

Первая часть идет на покрытие социально-бытовых нужд, вторая — на выплату процентов за ссудный капитал, третья — на «запасный капитал», на страхование товарищества «от разных случайностей». Из этой же части прибыли берутся средства для создания новых товариществ. После всех вычетов оставшаяся часть прибыли распределяется как дивиденд среди членов товарищества «каждому по числу его рабочих дней».

Чернышевский, рассуждая о делении прибыли, высказывает мысль о необходимости учета и оценки управленческого труда, выделяя из прибыли часть вознаграждения «за труд управления делом», «за искусство управления делом».

- На стадии потребления возникают дополнительные преимущества в организации общественного производства в социалистическом обществе за счет создания общественных жилых зданий, общественных столовых, кухонь, магазинов и т.п., в которых товары, продукты и услуги будут продавать и предоставлять по оптовым ценам.
- Таков план Чернышевского организации общественного производства. Этот план служит иллюстрацией тезиса Чернышевского о существенном уменьшении правительственного вмешательства в управление экономикой в будущем социалистическом обществе.



В развитии управленческой мысли не было проблемы, которую бы не разрабатывали или, по крайней мере, не затронули представители наиболее передового класса России второй половины XIX в.

Это — границы и сферы правительственного вмешательства в управление хозяйством, сочетание централизации и децентрализации в управлении, административных и экономических методов управления (Н.Г. Чернышевский, Н.В. Шелгунов), разработка методов (мер) в управлении хозяйством» (Н.Г. Чернышевский, Н.А. Серно-Соловьевич), создание разного рода производительных и творческих объединений и союзов-ассоциаций, артелей, товариществ (А.П. Щапов, Н.В. Шелгунов, Н.Г. Чернышевский), кадровые проблемы (Н.А. Серно-Соловьевич, А.П. Щапов) и др.

Управленческие идеи революционных демократов получили свое развитие прежде всего в работах лучших представителей русского революционного народничества, к которым принадлежал и *П.А. Лавров (1823—1900)*.

В трактате «Государственный элемент в будущем обществе» П.А. Лавров глубоко и конструктивно исследовал и разработал проблему постепенного «исчезновения» государственного элемента в будущем обществе рабочего социализма России.

П.А. Лавров, как и Н.Г. Чернышевский считал, что в любом государстве, при любой форме управления будут существовать отрасли «общественной службы», т.е. «общественной работы».

Признавая объективную необходимость существования отраслей общественной службы в будущем обществе, Лавров вынужден был признать необходимость для их исполнения принудительной власти, принудительного подчинения. Однако считал, что будущее социалистическое общество будет состоять «из людей, выросших под влиянием идеи общественной солидарности в воспитании, в обычае, в литературе, в науке, в философии», поэтому «власть» его будет не принудительной, а осознанно общественной, *избранной* этими людьми.



- Под государственной властью П.А. Лавров понимал не современное ему государство, а «общество рабочего социализма.
- Разрабатывая большую экономическую программу «общества рабочего социализма», ее конструктивную часть для реализации «На другой день после революции», Лавров задумал и более детальные разработки, относящиеся к отдельным стадиям процесса социалистического общественного производства. Приведем часть его заметок:

- **Учение о потреблении.**

- **Учение о производстве:**

- а) производство и техника;
- б) труд человека;
- в) пособия, доставляемые природой..г) производительность труда...
- д) размеры производства...
- е) организация производства».

- **Учение об обмене:**

- а) явления обмена вообще;
- б) первобытный обмен;
- в) значение техники путей сообщения;
- г) рынки и формы торговли».

Наибольший интерес для управленческой науки представляет разработанный П.Л. Лавровым проект программы действий по организации экономического обеспечения народа.

Сама организация общества «рабочего социализма» базируется на 3 принципах:

- *общественная собственность на средства производства*
- *обязательный всеобщий труд*
- *солидарный союз всех рабочих*

Лавров считает, что члены союза в большинстве своем — представители простого народа, в своей деятельности и влиянии на массы они не пользуются властью и принуждением, а опираются на доверие к ним со стороны народа.

Для экономического обеспечения членов нового общества некоторое время можно использовать существующие запасы продуктов питания и т. п., а сразу после революции необходимо «безостановочное производство предметов обиходного потребления». Лавров считал, что члены социально-революционного союза, как самый подготовленный и передовой отряд народа, свершившего революцию, должны заранее знать.

Согласно Лаврову, часть членов революционного союза должна составить так называемый «комитет работ и продовольствия. Для организации этих работ представители комитета обладают всеми правами и средствами (в том числе и информацией о запасах).

- Комитет делится на «земские союзы», а те — на «надлежащее число местных групп». Для выполнения большего круга работ земский союз привлекает специалистов различных отраслей — из числа лиц сочувствующих революции и даже из «стоявших вовсе вне движения», если только члены союза считают их заслуживающими доверия, честными, умными, распорядительными и знающими дело. Земский союз, представляющий собой многоотраслевой хозяйственный орган, подразделяется на отраслевые секции.

П.А. Лавров постоянно искал средства снижения государственно-властного элемента в обществе рабочего социализма. Лавров сознательно предусматривает неравенство граждан в различных союзах, что только укрепляет все общество. К примеру, он простой углекоп в одном обществе, один из руководителей работ по изготовлению оптических инструментов и «президент союза математиков-открывателей для целой страны». И наоборот, «приглашенный председатель комитета управления копиями» может быть рядовым членом в союзе сапожников, исполнителем в союзе химиков и т. д. «И тот, и другой отдают обществу все свои силы. В итоге в будущем обществе исчезнет государственная «принудительная» власть, а вместе с ней и «управление человека человеком».

Одной из форм отражения развития управленческой мысли, прежде всего буржуазной, в России второй половины XIX в. были общепромышленные и отраслевые съезды (как всероссийские, так и региональные), съезды научных и научно-технических обществ («Вольного экономического общества», «Русского технического общества» и др.).

На съездах выступали организаторы различных производств, руководители и специалисты промышленных предприятий, железных дорог, почты и связи, управляющие и специалисты отраслей сельского хозяйства. Наряду с учеными на съездах были широко представлены практики, хозяйственники, в докладах которых среди других вопросов рассматривались отраслевые проблемы организации и управления производством и пути их решения.

✓ *Всероссийский съезд фабрикантов, заводчиков и лиц, интересующихся отечественной промышленностью* проходил с 16 мая по 16 июня 1870 г. в Петербурге. Он был организован «Русским техническим обществом» и «Обществом для содействия русской промышленности и торговле» и приурочен к Всероссийской мануфактурной выставке.

- В.А. Полетика сформулировал главные причины созыва всероссийского съезда: «Недостаток сближения между нашими промышленными людьми, недостаток согласования между различными промышленными интересами, недостаток обдуманности в наших общих промышленных начинаниях давно уже чувствуется в нашей промышленной жизни.
- Для того «чтобы пробудить в нашей публике большую заинтересованность к нашим промышленным вопросам, вызвать заявления со стороны промышленных деятелей и разъяснить для самих себя, как лучше направить свою дальнейшую деятельность, для существенного удовлетворения наиболее настоятельным нуждам и потребностям нашей промышленности».

Здесь приведены 7 из 18 вопросов, поднятых на съезде:

1. В чем выразилось влияние сооружения настоящей сети железных дорог на развитие фабричной и заводской промышленности? (вопрос повестки дня 1-го отделения съезда).
2. Какими мерами можно поднять нашу горнозаводскую и механическую промышленность? (2-е отделение съезда).
3. Какое участие могут принять наши фабриканты и заводчики в собирании точных статистических сведений о промышленности?
4. Какие изменения в уставе фабричной, заводской и ремесленной промышленности были бы наиболее желательны? (оба вопроса 3-го отделения).
5. Какое влияние на промышленность имел тариф 1868 г. (4-е отделение).
6. Каким образом можем мы усилить сбыт за границею наших фабричных и заводских произведений? (5-е отделение).
7. В какой степени молодые люди, получившие образование в высших технических заведениях, удовлетворяют потребностям промышленности? (6-е отделение).



Даже из этого неполного списка вопросов видно, насколько широким и системным был подход к решению хозяйственных проблем. Часть предложений и рекомендаций как этого, так и последующих промышленных съездов находила отражение в правительственных решениях, в Уставе о промышленности, в реальных действиях и изменениях государственного управления хозяйством страны. Однако большинство этих предложений по тем или иным причинам так и не было внедрено.

✓ В программе *II* *торгово-промышленного съезда* (июль 1882 г.) среди уже 36 вопросов опять появляются кадровые вопросы, специально обсуждавшиеся на VII секции «Статистика и техническое образование»:

«2. Удовлетворяют ли познания, приобретаемые в технических и коммерческих училищах, тем требованиям, которые предъявляет наша промышленность?»

3. Каким образом может быть установлена более тесная связь между фабрикантами и заводчиками и оканчивающими курс в технических учебных заведениях?»

**Заметим:** если на I съезде обсуждались проблемы только железнодорожной, горнозаводской, металлической, хлопчатобумажной отраслей промышленности и коммерческого флота, то на II съезде добавлены проблемы остальных отраслей фабрично-заводской и ремесленной промышленности, сельского хозяйства, артельного производства, а также торговли, почты и телеграфа.

- II торгово-промышленный съезд знаменателен для ИУМ тем, что на нем впервые была принята резолюция о желательности образования особого министерства торговли и промышленности, которое должно было заняться организацией местных органов промышленности и торговли.
- Предложение об этом выдвинул на общем собрании съезда Д.И. Менделеев. Основной же докладчик по этому вопросу был Л.Н. Нисселович, он сделал такие выводы: «Как центральные, так и местные учреждения должны быть основаны на выборном начале; им необходимо предоставить самостоятельность и решающий голос; необходимо установить органическую связь между центральными и местными учреждениями, и, наконец, действия их должны быть гласными».

✓ На *III* всероссийском торгово-промышленном съезде (1896) снова решаются те же вопросы, в том числе и кадровые.

Приведем два главных кадровых вопроса III съезда: «26. В каких техниках — с высшим, средним или низшим техническим образованием — преимущественно нуждается

в настоящее время отечественная промышленность... 29. Организация курсов для взрослых рабочих».

Проследив только разработку кадровых проблем лишь на 3 всероссийских съездах, можно сделать следующие выводы:

**Во-первых**, проблема качества подготовки руководителей производства и специалистов поднималась учеными и практиками на протяжении второй половины XIX в.

**Во-вторых**, основными причинами постоянного обращения к этому вопросу были недостаточное число образованных руководителей и специалистов и низкая управленческая их подготовка.

**В-третьих**, постоянно (с нарастанием остроты) отмечалась необходимость специальной подготовки будущих руководителей, что было обусловлено, прежде всего родом их деятельности, которая подразумевала решение производственно-технических и социальных задач.

## «Учение об управлении» В.А. Гольцева.

*В.А.Гольцев* (1850-1906) — один из разработчиков методологических проблем.

В.А. Гольцев придерживался теории разделения властей, которая своей третьей частью — исполнительная власть — естественно выводила на управленческую деятельность.

Он одним из первых в России он сформулировал новую идеалистическую концепцию «культурного государства» в науке государственного управления.

Чаще всего он возвращался к проблеме самоуправления — в работах «Государство и самоуправление» (1882), «Самоуправление и децентрализация» (1885) и др.

Спецкурс «Учение об управлении» не только впервые в России охватил и исследовал систематически по существу все методологические вопросы науки управления (ее предмет, задачи и методы исследования, функции и соответствующие органы управления), но и развил взгляды представителей мировой управленческой мысли.

## **«Учение о внутреннем управлении» В.В. Ивановского.**

Изучив историю различных государств, Ивановский делает следующий вывод: для разработки «удовлетворительной системы внутреннего управления мы должны выходить из основного понятия о благе или благосостоянии человеческой личности, так как последнее и составляет конечную цель государственной деятельности в сфере внутреннего управления.

Предметом конструируемой человеком науки о внутреннем управлении, становится разнообразная деятельность государства, направленная на решение вопросов благосостояния и представленная в виде 4 частей. Предмет науки внутреннего управления получил вид определенной системы, приобрел определенную стройность и замкнутость.

**Таблица 1. Объекты и функции государственного внутреннего управления**

Потребности человека/Функции государства	Физические	Духовные
1. Непосредственные функции внутреннего управления	Управление народонаселением	Управление нравственным развитием личности
	Управление здравоохранением	Управление религиозным развитием личности Управление эстетическим развитием личности Управление интеллектуальным развитием личности
2. Опосредованные функции внутреннего управления	Регулирование отношений с материальным миром	Управление развитием экономической жизни государства (в целом) Управление развитием отдельных отраслей экономической жизни
	Регулирование социальных отношений	Управление отношениями в семье Управление взаимоотношениями личности и церкви Управление отношениями в сословиях и между сословиями Управление отношениями в классах и между классами

В более поздних работах В.В. Ивановский «упростил» предложенную им ранее систему науки управления. Это заставило его вернуться к старому термину «полиция благосостояния». Управление процессами обеспечения экономических благ получило название «система хозяйственного управления»; было введено понятие «хозяйственное управление».

Под «хозяйственным управлением» Ивановский понимал государственную деятельность, направленную на обеспечение экономического благосостояния личности, которое, в свою очередь, удовлетворяет его физические и духовные потребности.

Как видим, В.В. Ивановский подошел довольно близко к определению термина «управление экономикой» в современной нам формулировке. Признание важности этой сферы деятельности потребовало от Ивановского даже специальной формулировки «цели науки внутреннего управления по отношению к этой сфере государственной деятельности».

В качестве основного научного метода исследования, обеспечивающего достижение этой цели, Ивановский называет историкосравнительный метод. Наряду с этим методом в работах В.В. Ивановского можно встретить реальное использование методов наблюдения и описания явлений, индуктивного и дедуктивного методов, рассуждения об опыте как об «искусственном воспроизведении сложных явлений, или искусственном установлении взаимодействий между явлениями».



Главной заслугой Ивановского являются его достижения в области развития структуры науки о внутреннем управлении, уточнения и дополнения ее разделов.

Так, В.В. Ивановский, развивая идеи, изложенные в вводной лекции учебного курса по административному праву конца XIX -начала XX в., предложил уже иную структуру раздела «хозяйственное управление» науки о внутреннем управлении, как следствие выделенных им функций хозяйственного управления европейских государств. Выделяя по-прежнему две части: общие меры и отраслевые меры содействия экономическому благосостоянию, он уточняет и ту, и другую часть.

К общим мерам он относит:

**обеспечение «безопасности собственности»** (чтобы «каждый мог пользоваться плодами своего труда»);

**постоянное совершенствование податной системы** (с целью уравнительности, необременительности налогов);

**совершенствование административных и судебных учреждений** («недостаток честности и способности в судьях и администраторах, медленность, хлопотливость и убыточность делопроизводства ложатся тяжелым налогом на лиц, имеющих необходимость обращаться в суды»);

**совершенствование паспортной системы** (в том числе «уничтожение паспортных сборов и снятие ограничений по трудоустройству»);

**совершенствование управления транспортом, почтой и связью** (как «мера, содействующая в особенности обмену экономических благ и косвенным образом влияющая на производство»);

**совершенствование системы мер и весов** (как мера, «облегчающая переход экономических благ от одних лиц к другим»);

**совершенствование денежной системы** («имеющее ту же цель»);

**совершенствование кредитной системы** (в том числе облегчение условий приобретения кредита как средства расширения производства и улучшения «обращения экономических благ»);

**совершенствование системы страхования** («способствующее сохранению ценности экономических благ»).

# Меры государственного воздействия на фабрично-заводскую промышленность

## 1. Меры обеспечения собственно развития фабрично-заводской промышленности.

**1.1.** Устранение юридических и экономических препятствий для желающих заниматься этой промышленностью (уничтожение привилегий и монополий, уменьшение числа производственных регламентации).

**1.2.** Предоставление фабрикантам различных льгот и преимуществ (возведение фабрикантов в высшие сословия, освобождение их от общей подсудности по гражданским делам; предоставление им льгот по уплате податей и разного рода сборов, установление покровительственных таможенных тарифов).

**1.3.** Распространение научно-технических знаний и сведений (создание просветительных обществ, организация съездов торгово-промышленных фабрикантов и заводчиков, промышленно-технических музеев, выставок (национальных, местных и международных), чтение публичных лекций, издание научно-технических периодических публикаций); открытие политехнических институтов, политехникумов, городских и реальных училищ).

**1.4.** Содействие расширению изобретений и открытий {выдача привилегий на новые открытия и изобретения}.

## 2. Меры предупреждения опасностей в связи с фабрично-заводским производством

**2.1.** Экономические меры (запрещение строительства фабрик и заводов, требующих большого количества топлива; контроль за производством некоторых предметов с целью предупреждения возможного обмана потребителей, в частности установление пробы {правительственного клейма) на золотых и серебряных изделиях).

**2.2.** Противопожарные меры {выбор места строительства и соблюдение норм при строительстве новых фабрик и заводов, соблюдение норм эксплуатации фабрик и заводов).

**2.3.** Санитарные меры относительно чистоты воздуха, загрязнения рек, установки и нормы работы станков и машин, организации вредных производств, в том числе вредных продуктов; выплата пособий за производственные травмы, устройство больниц, содержание фабричных врачей и т. п.

**2.4.** Уголовные меры (государственный контроль за производством оружия, ядовитых веществ).

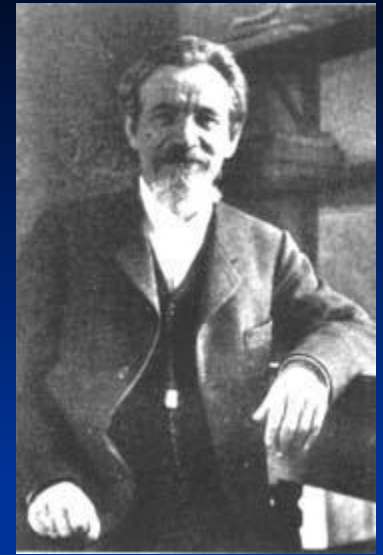
## 3. Меры, регулирующие отношения между фабрикантами и рабочими

**3.1.** Фабричное законодательство, регулирующее условия заключения, продолжительность и расторжение рабочего контракта, условия заработной платы, условия женского и детского труда, продолжительность и распорядок рабочего дня.

**3.2.** Органы фабричной юстиции: фабричная инспекция, фабричные суды, добровольные суды.

# «Организация производства» Д.И. Пихно

Д.И. Пихно — профессор Киевского университета (1853—1913). Д.И. Пихно пытался разобраться в тенденциях развития экономики России.



Приведем основные определения из общего учебного курса Д. И. Пихно. Под политической экономией, или наукой о народном хозяйстве, Пихно понимает науку, которая «изучает хозяйственные явления в народной жизни и внутренние законы, которым подчинены эти явления». В свою очередь хозяйство — это «деятельность людей, имеющая целью удовлетворение потребностей материальными средствами».

Эта деятельность состоит из следующих средств и процессов:  
**во-первых**, собственно хозяйственная деятельность (совокупность процессов, посредством которых человек достигает различных хозяйственных целей);  
**во-вторых**, организация этой деятельности («разнообразные сочетания участвующих в хозяйственной деятельности факторов»);  
**в-третьих**, совокупность материальных средств (и как факторы, и как результаты хозяйственной деятельности).

Проследим далее развитие мыслей Пихно о политэкономических основах учения «Организация производства». Пихно предлагает осуществлять содержательное изучение хозяйственной деятельности с трех сторон (в трех аспектах): «технической, экономической и общественной».

Технический подход обусловлен наличием и необходимостью использовать во всякой хозяйственной деятельности различного рода естественные силы — механические, химические, физиологические и др.

Экономический подход связан с двумя проявлениями человеческого фактора в хозяйственной деятельности — это затраты человеческих сил и достижение полезных результатов

И наконец, общественная природа хозяйственной деятельности связана с взаимосвязанностью и взаимообусловленностью общественных и частных процессов.

Следующий шаг научного исследования Пихно — это искусственное, но осознанное разделение экономической науки (в широком смысле слова) на три части:

**политическая экономия** (общая или теоретическая часть, излагающая общие принципы);

**«экономическая политика и наука государственного благоустройства**, которая включает в себе более подробный анализ различных отраслей хозяйственной деятельности с указанием государственных мер, содействующих народному благосостоянию»;

**государственные финансы** (т. е. наука о хозяйстве собственно государства и его органов).

Второй элемент системы ближе всего к науке государственного управления в современном понимании. Однако Пихно считает, что вся «практическая хозяйственная деятельность частных лиц и различных союзов и учреждений, а также меры воздействия государства на эту деятельность, носящие название государственной экономической политики, составляют область хозяйственного искусства».

В терминах современной науки управления учение об организации производства Пихно — это попытка разработать теоретические вопросы, связанные с объектной функцией управления — «управление собственно производством». Для простоты анализа он разделяет проблему на два составляющих вопроса:

- 1) сотрудничество и его виды;
- 2) предприятия и его формы.

Сотрудничество — объективно необходимую стадию в непрерывно развивающемся хозяйственном мире — Пихно условно делит на два вида.

Итак, первый вид — это соединение труда (или простое сотрудничество), т. е. такая организация труда, когда люди оказывают друг другу помощь, занимаясь одной и той же работой.

Формы проявления:

- а) простое соединение однородных механических сил нескольких людей для взаимной помощи, например, при передвижении тяжестей, тяги, давлении и т. п.;
- б) соединение однородной деятельности нескольких лиц (или групп) различной силы и (или) направлений. В этом случае важно, что установление соразмерности, а также организация и регулирование общей деятельности принадлежат одному управляющему органу.

Второй вид — это сложное сотрудничество, или разделение труда в процессе частного и общественного хозяйствования. Суть его, по Пихно, в том, что «отдельные лица занимаются не всеми разнообразными работами, требующимися для удовлетворения их потребностей, а избирают одну какую-нибудь отрасль деятельности или даже одну или несколько операций в известной отрасли хозяйства. Таким образом возникает специализация труда... Сложное сотрудничество охватывает не только группы населения, живущие по соседству и знающие друг друга, но сплошь и рядом в нем участвуют производители, принадлежащие к различным народностям, говорящие на разных языках, живущие в разных государствах, и разных частях света».

Предприятие он определяет как «соединение производительных сил ради той или иной хозяйственной цели, представляющее общественную хозяйственную единицу»; предпринимателя — как лицо (соединение лиц, юридическое лицо), которое организует предприятие, руководит им, пользуется его результатами и несет ответственность.

Далее он констатирует: «Право собственности на весь капитал предприятия или на известную часть его составляет обыкновенное, но не безусловно необходимое условие предпринимательской деятельности».

В заключении курса Пихно приводит несколько классификаций предприятий:

- **простые** («осуществляющие лишь один какой-либо простейший вид хозяйственной деятельности») и **сложные** («обнимающие несколько отраслей хозяйства» и состоящие из нескольких простых);
- **частные и общественные** (по субъекту «предпринимателя»);
- **мелкие, средние и крупные** (по капиталу, по соотношению управленческих и производственных функций, выполняемых предпринимателем). Например, "в крупных предприятиях предприниматель не может даже исполнять всех функций надзора и руководства, ему принадлежат лишь общие важнейшие распоряжения, приводимые в исполнение административным персоналом его помощников»);
- **предприятия «домашней», кустарной, ремесленной, мануфактурной и фабричной промышленности** («по техническим способам производства»);
- **единоличные и коллективные (товарищества)** (по числу предпринимателей).



Каждый класс он коротко охарактеризовал. В целом, учение Д. И. Пихно «Организация производства» как раздел науки управления интересно прежде всего тем, что впервые в отечественной ИУМ была поставлена такого рода научная задача.

Хотя постановка, а главное, решение этой проблемы звучат несколько противоречиво для идеолога дворянства. Пихно по своим взглядам относился скорее к либеральному дворянству, проповедовал капиталистический путь развития в сельском хозяйстве и соглашался с таковым в развитии экономики России.

## Проект И.А. Вышнеградского по подготовке управленческих кадров.

С точки зрения ИУМ интересно проследить, как отреагировало «реальное управление», официальные правительственные органы на кадровые проблемы, поднятые на двух съездах 1882 г. .

После долгих ожиданий русская педагогическая и научная интеллигенция добилась создания специального отделения ученого комитета Министерства народного просвещения. На это отделение была возложена задача подготовить проект реформы по техническому и профессиональному образованию, он назывался «Проект общего нормального плана промышленного образования». Хотя автор этого проекта не указан, многие русские историки образования в России считали, что им был И.А. Вышнеградский.

И.А. Вышнеградский был известен не только как ученый, автор многих научных результатов по математике и механике, как педагог-профессор Артиллерийской академии и Петербургского практического технологического института (1862-1875), но и как организатор высшего образования.

В 1884 г. Вышнеградский он был назначен членом Совета министра народного просвещения, принимал участие в разработке нового университетского устава. В 1886 г. он стал членом Государственного совета (по департаменту государственной экономии), а с 1 января 1887 г. — министром финансов.

«Проект» Вышнеградского представляет собой своего рода всплеск в ИУМ в разработке кадровых проблем, поэтому заслуживает особого внимания.

В начале «Проекта» формулируются требования к разрабатываемому плану. Далее в плане приведены 5 «степеней» управленческих и промышленных кадров, в которых нуждается промышленность и для которых подготовлен этот план.

1

- Инженеры, обладающие опытом.

2

- Коммерчески образованные руководители промышленного дела.

3

- Техники, ближайшие помощники инженеров.

4

- Мастера, которые отлично знают техническую сторону отрасли производства

5

- Рабочие, которые под руководством мастера с надлежащей точностью и аккуратностью исполняют поручаемые им работы.

Автор «Проекта» при изложении новых предложений сравнивает их с существующим положением в обсуждаемом вопросе, пытаясь найти максимальные возможности безболезненного перехода от старой к новой организации. В расчетах затрат автор приводит подробные статьи расходов — от оборудования заведения до зарплаты учебно-преподавательского и вспомогательного персонала.

«Проект» был утвержден Государственным советом лишь в марте 1888 г. в виде «Положения о промышленных училищах» со многими существенными изменениями, нарушившими его системность и комплексность. В «Положении» речь шла только о 3 последних категориях кадров. В итоге «Проект» так и остался проектом.

## Развитие взглядов С.Ю. Витте на государственное вмешательство в управление хозяйством страны.

Наиболее яркой фигурой, стоявшей во главе процесса становления системы государственного управления хозяйством страны и в первую очередь бурного развития производительных сил и промышленного сословия в России, был С.Ю. Витте. В августе 1892 г. он пришёл в качестве управляющего Министерством финансов.

В целом экономическая политика С.Ю. Витте базировалась на двух основах: запретительный протекционизм и привлечение иностранных капиталов.

Вначале им была внедрена система государственного регулирования хлебных тарифов (1889), а затем — таможенный тариф (1891). От Витте потребовалось резкое изменение его взглядов, чему способствовало успешное проведение разработанной им денежной реформы.

К началу XX в. политика Витте приняла достаточно конкретный и целенаправленный характер: в течение примерно 10 лет догнать более развитые в промышленном отношении страны Европы, занять прочные позиции на рынках стран Ближнего, Среднего и Дальнего Востока. Средства предлагались те же: таможенная защита русской промышленности и поощрение русского вывоза; привлечение иностранных капиталов; накопление внутренних ресурсов с помощью косвенного налогообложения, казенной винной монополии и казенных железных дорог.

В контексте развития государственного регулирования хозяйством страны отмечены заслуги С.Ю. Витте в создании государственной системы коммерческого и технического образования.