
МЕТОДИ ЗА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА БИЗНЕСА

Доц. д-р Надя Маринова
Нов български университет

Резюме: Ефективното държавно управление се гради на активното използване на видовете управленчески методи. Наблюдава се и положителен ефект от приложението им в регулиране на бизнеса. Различните методи са приложими във всички етапи и етажи на управлението. Методите са взаимосвързани и си взаимодействат, така в различните ситуации един метод може да вземе предвестие, а останалите да поемат второстепенна поддържаща роля. Държавното и бизнес управление е свързано с управлението на много хора. Фактора човек е обвързан с множество изключения, което от своя страна категоризира и разграничава методите за управление на хора от общата съвкупност от управленчески методи.

Ключови думи: Методи за управление, бизнес, регулиране, държавно управление.

METHODS OF GOVERNMENT AND BUSINESS REGULATION

Nadia Marinova, Ph. D
New Bulgarian University

Abstract: *Effective government is built on the active use of the types of management methods. There is also a positive effect from their application in business regulation. Different methods are applicable in all stages and stages of management. The methods are interrelated and interact, so in different situations one method can take notice and the rest assume a secondary supporting role. State and business management is related to the management of many people. A person's invoice is bound by a number of exceptions, which in turn categorizes and differentiates the methods of managing people from the general set of management methods.*

Key words: *Methods of management, business, regulation, government.*

Методите за държавно управление и регулиране на бизнеса на хората се разграничават от общата съвкупност на методите за управление по това, че разпространяват своето действие върху много хора, осъществяват се в съответствието със закони, норми и правомощия, предоставени на държавните органи и техните ръководства, които и се явяват в дадения случай в качеството си на субекти на управлението от името на държавата. Методите за държавно управление са призвани да осигурят изграждането и регулирането на икономическите отношения, насоката на икономическите процеси в полза на обществени цели, да поддържат законността и реда на използване на средствата и инструментите за въздействие, свойствени на държавната власт.

Отделните методи за управление се различават по начина на формиране, по съдържанието и характера на прилагане на управляващите въздействия, по начините за влияние върху хората от органите и лицата, осъществяващи въздействието и изработващи и прилагащи управленски въздействия. Основните методи за държавно управление и регулиране на бизнеса се подразделят на: административни, икономически и социално-психологически.

Административните методи се основават на правата на субекта на управлението - държавния апарат, държавните органи на властта да се разпореждат и да оказват управляващо въздействие върху обекта на управление под формата на подлежащи на задължително изпълнение закони, постановления, укази, разпореждания, указания и други директиви. Административно-разпоредителските методи на управление се основават на принуждение, забрани, ограничения. Обектът на управление е задължен да изпълнява указанията на субекта независимо от

собствената воля и желаня, а в случай на неизпълнение виновните лица подлежат на наказание.

Административно-разпоредителните методи на държавно управление не трябва да се свързват само с централизирано управляваните икономики и директивното планиране. Административните методи, в най-разнообразни форми, са присъщи и на пазарната икономика, с тази разлика, че при нея командните начала не се проявяват в толкова големи мащаби и в толкова явна форма, както в икономиката, управлявана от единен център.

Във всяка организирана икономика съществуват държавни закони, правила, норми, положения, инструкции, разпространяващи своето въздействие върху икономическите обекти, процеси и отношения. Установяването и подкрепата от държавната власт на стандартите, изискващи строго спазване, също е проява на организационно-разпоредителното управление от страна на държавните органи.

Строгите забрани и ограничения от страна на органите на властта, установяването на принуждения във вид на задължително плащане на данъци, мита, отчисления от юридическите и физическите лица са признаци за разпоредително, директивно управление. Макар данъчното облагане да представлява икономическо въздействие и съдържа в себе си елементи на стимули, в една или друга посока, неговият принудителен характер свидетелства за административно-разпоредителната природа на управлението.

На макроикономическо ниво, в условията на пазарна икономика, инструмент на административно-разпоредително управление стават държавните икономически и финансови планове, програми и бюджети в тази степен, в която те носят задължителен или задължаващ характер, предварително изискващи изпълнение от органите, организациите, на които е възложена отговорността за спазване на приетите решения.

На микроикономическо ниво типична проява за държавно административно управление са определяните от държавата задължения към стопанските субекти и ограничения, свързани с тяхната икономическа дейност. Такива са редица инструкции, правила и норми за икономическо поведение, ред и форми за стопанска отчетност.

Главен признак за административен метод на държавно управление се явява задължението, кръгът от лица, за които е адресирано, да изпълняват управляващото въздействие от субекта на управлението. От неговия задължителен характер произтичат възможността и правото да се прилагат едни или други форми за принуда по отношение на органи, организации, лица, неизпълняващи установените предписания, чрез използване на санкции, глоби и наказания в най-различни форми. В същото време, държавата е длъжна да гарантира и предпазва изпълнителите на нейната воля от прекомерни рискове, катастрофални последствия, обусловени от строгото спазване на държавните решения.

Административните методи, както и всеки друг метод на управление, притежават както определени преимущества, така и недостатъци, проявяващи се в зависимост от това как, от кого и кога се прилага даденият метод.

Административното управление е необходимо и полезно в случаите, когато в обществото няма традиции за ред и изпълнителност. То е нужно, също така, и при необходимост за екстрени, извънредни мерки, не допускащи отклонение от зададената програма за действие. Използването на административните методи е неизбежно, ако се налага осигуряване изпълнението на закона, установените от държавата юридически норми, за пресичане на нарушенията им от отделни лица и стопански субекти.

Негативната страна на административните методи на държавно управление се заключават в това, че те ограничават, сковават възможността и творческата инициатива за стопанска дейност от страна на нейните субекти, превръщайки ги в своеобразни „роботи“, сляпо изпълняващи държавните директиви или имитиращи тяхното изпълнение. Нещо повече, реализирането на властовите позиции във вид на постановки, ограничения, правила, налагани от държавния апарат, от чиновниците върху участниците в икономическите процеси, при отсъствие у тях на собствени интереси от изпълнението на такива команди, предизвиква вътрешно съпротивление, водещо след себе си ниско ниво на изпълнение на предписанията. В крайна сметка, се наблюдава невисока ефективност в икономическата дей-

ност, невисоко използване на ресурсните възможности, неудовлетворително качество на произвежданите стоки и услуги.

Независимо от протичащите в целия свят процеси на демократизация и либерализация на икономиката, засягащи областта на държавното управление и призивите да се ограничи администрирането, използването на заповеди и командни способности остават неизбежна част от държавното управление, тъй като държавата в една или друга степен винаги е апарат за принуждение, а понякога и на насилие. От друга страна, представите за държавата, като за играеща в условията на либерализирана пазарна икономика ролята на наблюдател, "нощен страж", следящ за опазване на държавните ценности и спазване на установените от същата държава закони, изглеждат примитивни и дори наивни.

Административните методи се налага да се прилагат на всички нива на управление.

На ниво световна икономика, в една или друга степен, тях ги използват международните органи и правителствата на различните страни за осигуряване спазването на международните външноикономически правила и норми. Разпоредителните методи за управление на световната икономика са необходими също и за спазване на икономическата безопасност, пресичане на престъпления в икономическата и финансово-банковата сфера.

На ниво икономика на страна, отрасли, региони административните методи се реализират под формата на задължителни постановления, изисквания, ограничения, фиксирани в държавни нормативни актове, и в санкции, предвиждащи наказания за нарушаване на установените от държавата норми на икономическо поведение.

Нека разгледаме някои от основните способности, посредством които държавата осъществява административно въздействие върху субектите на държавния и недържавните сектори на икономиката.

Правната принуда се осъществява чрез изискването за задължително спазване и изпълнение на държавните законодателно-нормативни актове от субектите, върху които се разпространява действието на тези актове. Преди всичко, държавата изисква да се изпълняват законите, нормативните актове,

имащи пряко, непосредствено действие, в които е посочено, кой и как е в правото си да осъществява икономическа дейност и какви условия да спазва. За тази цел се предвиждат административни и съдебни способности на принуда за изпълняване изискванията на закона. Тези способности за принудително държавно въздействие се разпространяват от макро- на микро-икономически обекти и процеси. На основата на законите на страната се издават многочислени подзаконови държавни актове, конкретизиращи и детайлизиращи изискванията на законите във вид на правилници, устави, инструкции и други, определяни от държавата като организационно-правни форми на управление и допустими начини за управление на ресурсите.

Административната принуда, като елемент на държавното управление, се проявява във вид на директивни изисквания и указания, съдържащи се в такива разпоредителни документи като укази, постановления, заповеди, решения, предписания, правомощията за които произтичат от законите на страната и функциите, в съответствие с тях, предоставени на държавните органи за управление. Държавното администриране е обусловено от правото на собственика да се разпорежда с обекта на собствеността, а също и от принципа на субординацията в управлението, съгласно който низшестоящите органи на властта са длъжни да изпълняват директивите на висшестоящите органи. Една от формите на държавно администриране се изразява в директивното разпореждане с държавните финансови ресурси, с бюджетните средства, с държавната хазна, златно-валутните резерви.

Държавата повсеместно прилага принудително изземане на част от богатството, принадлежащо на юридически и физически лица, под формата на данъци, митнически сборове, задължителни плащания и други. Своеобразно оправдание или по-точно обяснение за това принудително въздействие служи използването на тези средства за удовлетворяване на държавни, обществени нужди, което придава на данъчното облагане форма на обществен договор между държавата и гражданите.

Безусловните държавни изисквания за спазване на държавните стандарти, правила и норми при осъществяване на икономическата дейност, са предвидени в инструкции, ут-

върдени от органите на държавната власт. Към този начин на управление могат да се отнесат и държавните забрани и ограничения за определени видове икономическа дейност. Това не са само забраните за обществено вредна или престъпна дейност, но и ограничения на монополизма, квотите за износ и внос, ограничаване на вноса и износа чуждестранна валута и нейният оборот в страната, определяне на минималния размер на работната заплата.

Широко мащабен способ за директивно държавно управление са установените административни и юридически отговорности за противоправни действия и нарушения на законите. Видът и размерът на наказанията, санкциите, разпространяващи се върху физическите и юридическите лица, налагани от държавните органи на съдебната и изпълнителната власт, се определят от законите на гражданското и наказателното право и решенията на упълномощените органи и лица. В качеството на директивни мерки, влизащи в арсенала на този начин на управление, се явяват частичната или пълна забрана за дейност, обявяването в несъстоятелност, банкрут на организации, конфискация на имуществото, глоби, уволнение на държавни служители, лишаване от привилегии и други.

Към административния способ на управление се отнасят и разрешителните документи, решения, действия на държавните органи. Те са под формата на лицензи, патенти, утвърждаване на устави и правилници за организации, издаване на държавни атестати, сертификати, отмяна на решения, изземане на разрешителни документи и други.

Следва да се отбележи, че на всички нива на държавно управление на бизнеса прилагането на административно въздействие има за задача да повиши определеността на резултатите от управлението, тяхната предсказуемост за органите и лицата, изработващи и приемащи управленски решения.

Методите от групата на икономическите стимули се опират на наличието у хората и организациите, в самата държава материални интереси, обуславящи тяхното поведение. Субектите от най-различни видове и форми на стопанска дейност се активизират в зависимост от това, в каква степен резултатите от дейността им ще бъдат подкрепени, възнаградени с матери-

ално, удовлетворяващи техните интереси, потребности, замисли. Това прави икономическия стимул универсален метод за управление, опиращ се на мотивите и интересите на хората и организациите, провокиращ икономическа заинтересованост у обекта на управление за изпълнение на управляващото въздействие. Влиянието от страна на държавните органи за управление върху управляемите обекти в условията на прилагането на икономически стимули се проявява под формата на такива стимули като увеличаване на имущественото и финансовото състояние, на доходите, печалбата, на различни форми на награди, привилегии, намаляване на ограниченията, снабдяване с допълнителни ресурси, разширяване на икономическата свобода, частична или пълна, временно или постоянно предаване в собственост на имуществени ценности. Необходимо е да се отбележи, че икономическото въздействие не се опира само на положителни стимули, но и на антистимули под формата на глоби, парични и имуществени санкции, лишаване от привилегии.

Държавните икономически стимули по своята природа са тясно свързани с административните методи в този смисъл, че държавата определя системата за икономическите стимули и начините за тяхното прилагане. Едва след това те получават самостоятелно съществуване и се превръщат в косвена форма за държавно управление и регулиране, подчиняваща се на пазарните механизми за мотивация.

В условията на действие на икономическите методи за управление, централизираното административно въздействие по вертикалата „отгоре - надолу“ губи своето определящо значение. Низшестоящите звена в икономиката получават правото да изработват своите управленски решения самостоятелно, Създават се предпоставки за преход към самоуправляващи се стопански обекти. Законите, регулиращи икономическите отношения, в по-голямата си степен приемат характера не на строги директиви, а на права, разрешения, условия за стопанисване, начини за стимулиране, макар ограниченията и задълженията съжителстват заедно с глобите, санкциите при нарушения на установените правила и норми.

Принципното различие на икономическите от административните методи за управление е в това, че те означават

преход от управление "по вертикала" към управление "по хоризонтала". Това означава, че в системата на държавното управление и регулиране на икономиката значително се увеличават свободните договорни отношения, поемането на равноправни задължения като стопански субекти, чиято степен на зависимост от държавата съществено намалява. Нещо повече, самата държава като субект в икономическата дейност, в рамките на своите отношения с другите икономически субекти, изгражда своите отношения на договорна основа, на принципа на равноправието, на равната изгода и отговорност за изпълнение на поетите задължения.

В същото време, разглеждайки икономическите методи за държавно управление, би било невярно да се свежда ролята на държавата до ролята на всички останали стопански субекти. Мястото и ролята на държавата в управлението и регулирането на пазарната икономика, в условията на прилагането на методите за управление, основавани на материалната заинтересованост, остават по-особени, съществено по-значими в сравнение с другите субекти за управление. Причините се коренят в следното:

Първо, единствено държавата определя най-общите, задължителни за всички икономически агенти нормативни условия на взаимоотношения, наричани правила на "икономическата игра".

Второ, държавата е най-богатият, най-мощният, ресурсно най-обезпеченият участник в икономическата дейност.

Трето, държавата притежава "административен ресурс", чувствително превишаващ аналогичния ресурс на другите участници.

По своята същност методите за стимулиране се наричат икономически във връзка с това, че при тях подбудителите имат икономическа природа, удовлетворяващи материално-веществени потребности и интереси на отделни хора или групи от хора. Названието "икономически методи за управление", използвано по отношение на методите за материално стимулиране, не е съвсем коректно в този смисъл, че всеки метод за управление на икономическите процеси, обекти и отношения може да бъде наричан икономически по силата на своята на-

соченост към обекти с икономическа природа. В този смисъл методът за материално стимулиране се явява икономически по силата на обстоятелството, че се основава на икономическия интерес и използването на икономически подбуди.

Привържениците на икономическите методи за управление и регулиране на икономиката разглеждат директивността от страна на държавата, като субект на управлението по отношение на другите участници в икономическата дейност, като недопустимо насилие, лишаване от права на свобода за действие, намеса във вътрешните работи на стопанския обект. В същото време, ако държавата използва икономическите методи за управление и въздейства върху агентите на икономическа дейност с методите за стимулиране, картината радикално се променя и държавата се превръща не в спирачка, а в инициатор за свободни пазарни отношения, подкрепя ги посредством корекции на дефектите на пазарната система, на конкуренцията. Освен това, държавата е способна да стимулира пазарните процеси, изразходвайки за това собствени средства, държавни ресурси.

Държавата, прилагайки методите за икономическо стимулиране, чрез създаване на заинтересованост у стопанските субекти, превръща външното въздействие в акт на собствена воля на участниците в икономическите процеси. У последните възникват свои вътрешни мотиви, желание да действат в съответствие с решенията на държавните органи, с установени от държавата правила за икономическо поведение в името на собствените интереси.

Най-значимите икономически стимулатори, използвани в практиката на държавното регулиране на икономиката, в качеството им на лостове за въздействие от страна на държавата върху участниците в стопанската дейност, се отнасят до данъчното стимулиране, акционерно участие и приватизация, арендуване и концесиониране, държавно кредитиране, бюджетно финансиране, държавни поръчки, държавни услуги, ценово регулиране, протекционистки мерки, социално застраховане и социално осигуряване

Методите за икономическо стимулиране притежават висока гъвкавост, възможност за бърза пренастройка, осигуряват

връзка между резултатите от стопанската дейност и размера на материалното възнаграждение или наказание в зависимост от резултата. В този смисъл икономическите методи представляват атрибут на ситуационното, адаптивното управление.

Ефективността на управлението, с използване на способите за икономическо стимулиране, е толкова по-висока, колкото в по-голяма степен използваните стимули са свързани с жизнените цели и интереси на тези организации и хора, към които е ориентиран даден метод.

Достоинствата на методите за икономическо стимулиране, в сравнение с административните методи, се заключават в много по-малката степен на негативно предразположение на стопанските субекти към тези методи. Икономическите методи, по своята природа, не са така бюрократични, както методите за административно принуждение. В условията на действие на икономическите методи на управление, функцията на държавните органи се изместват от областта на принудата в областта на разясняване целите на дейността, на очакваните резултати, оказване на подкрепа и стимулиране.

Икономическите методи за държавно управление не следва да се противопоставят на административните като взаимно изключващи се. Първо, във всяка конкретна ситуация се налага да се решава, кои методи трябва да се предпочетат, в какво отношение те са взаимозаменими и в каква степен е възможно да се съчетаят. Второ, независимо от съществуването на определено различие, тези методи са тясно свързани и в известен смисъл даже не могат да съществуват напълно откъснати един от друг.

Наред с разгледаните досега административни и икономически методи за управлението на икономиката, се използва и трета група методи за управление, получила наименованието социално-психологически, тъй като се основават на социалната психология на хората, техния обществен морал и психологичното предразположение към определени типове поведение, на психологичната нагласа на хората по отношение на държавата и гражданския дълг. Тези методи се наричат още и морално-психологични, по силата на тяхната тясна връзка с моралните качества на участниците в стопанската дейност.

По своето съдържание социално-психологичните методи се отнасят към категорията на методите за убеждение, основани на моралното и нравственото въздействие на държавата, в лицето на нейните органи за управление, върху психиката и произтичащия от това начин на поведение на хората, социалните групи и организации в процеса на икономическата им дейност.

Във всеки човек е възпитана и непрекъснато се формира определена система от възгледи за труда, парите, богатството, икономическите отношения и правила за икономическо поведение. Всеки има определени предпочитания, приоритети и постановки. Като цяло всичко това представлява сбор от принципи и правила, които могат да бъдат наречени икономическа психология.

Хората и социалните групи имат поведение и действат не само в съответствие с действащите в страната юридически закони и под въздействието на държавните органи за управление, но и в съответствие със своите представи за нещата, своя вътрешен морал. Това се проявява както в икономическото, така и в обикновеното човешко поведение.

Социално-психологичните методи за управление са насочени да въздействат на индивидуалното и груповото съзнание и морал, за да ги убедят да действат в съответствие с целите и желанията на субекта на управлението. Ефективността на това въздействие до голяма степен зависи от възпитанието, заложено у човека и предавано от поколение на поколение. В това отношение типичен пример е Япония, в която любовта и уважението към труда, предаността към работата, към фирмата се предава още от пелените, с „майчиното мляко“ на новороденото дете. Японският работник е в състояние доброволно да се откаже от отпуск, ако това го налагат интересите на фирмата. За него е характерна дълбоката лична отговорност за резултатите от неговия труд, като количество и качество. Уважение към труда и държавата са характерни и за германските работници.

Социално-психологичните методи за управление се базират на принципа на взаимно разбиране и уважение, сътрудничество в отношенията между държавата и гражданите като изпълнители на общи задачи и носители на общи интереси. На методите на убеждение най-пълно съответства демокра-

тичният, либералният стил на управление, избягващ пряката принуда и насилие над хората. Такова въздействие е по-характерно за процесите на управление в низовите звена на производствения процес, където икономическите отношения се проявяват в непосредствените контакти между ръководители и изпълнители. Тези методи са достатъчно ефективни в условия, когато икономическата дейност е свързана не просто с изпълнение на дадена задача, а изисква проява на собствена инициатива, творчески подход, основани върху чувството на лична отговорност и дълг.

Дълбоко погрешна е представата в много страни, особено на такива в преход към пазарните механизми за управление, че социално-психологичните методи в държавното управление на икономиката притежават невисока приложимост. Вината за това основно е в държавата. Причината за това е, че тя не полага грижи да възпитава още в детството държавен икономически морал и уважение към труда като основен източник за съществуване на всеки. Поради това, хората все повече се взират не в себе си, а в държавата, представлявана от корумпирани чиновници, и с това обясняват всички свои беди. Поведението на държавните чиновници, обсебени от стремежа за лично благополучие, не спомага за възникване и укрепване на доверието на хората към държавата.

Социално-психологичните методи за държавно управление притежават общи черти с икономическите методи в този аспект, че субектът за управление, реализиращ тези методи, понякога прибегва до морално стимулиране под формата на поощрения и награди от нематериален характер - благодарност, похвала, символична награда и т.н. Подобни стимули се превръщат в управляващи сигнали, въздействия, способстващи за развитието на такива качества, които да получават висока оценка от страна на държавата, органите на държавната власт. В редица случаи моралните стимули се оказват по-действени от материалните, паричните, тъй като те, за разлика от паричните или в допълнение към тях, удовлетворяват потребностите на хората от обществено признание на ценността и значимостта на техния труд.

Принципната особеност на социално-психологичните методи за управление е в това, че ефектът от тяхното действие зависи от типологията на личността. За ефективното прилагане на тези методи е необходимо да се подбират способите за убеждение и морално въздействие в съответствие с хората, към които са насочени. Налага се, също така, да се преценява за избора между индивидуалното или груповото въздействие, за избора на едни или други инструменти за въздействие, за характера на възможната ответна реакция на въздействието.

В реалната практика на управлението държавата рядко прибегва до използването само на един от методите, изключвайки останалите. Даже в рамките на един конкретен акт на управление, субектът на управление, използвайки определен метод, го подкрепя с други методи. По друг начин казано, става въпрос за пропорциите, в които ще се използват отделните методи. Един от методите винаги ще е водещ, а другите ще са призвани да засилват неговото въздействие.

Заклучение

Правилният подбор и последователното упражняване на методи за управление непременно дава резултат върху хората от държавната институция или бизнеса. Прилагането на методи за управление е видимо добра практика, мотивира и категоризира положителното усещане за правилното въздействие на управляващите. С продължителното практикуване на методите се създава рутина при използването им и се определят правилни норми при взаимодействието им. При управление на държавните институции и бизнеса, чрез методи за управление се наблюдава превесът на очакваните резултати и същевременно балансираният поток от ежедневно натоварване и усещане за правилно развитие в посоченото направление.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коротков Э.М. Антикризисное управление. М. 2000
2. Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л. Предприятие в нестабильной экономической среде: риск, стратегии, безопасность. М. 1997
3. Gray C.F., Larson E.W. Project management. The managerial process. McGraw. Hill International Editions, 2000
4. Lynn Crawford, J. Brian Hobbs, J. Rodney Turner. Project Categorization Systems. PMI, 2005
5. Spiess, W.; Felding, F., Conflict prevention in project management : strategies, methods, checklists and case studies, Berlin : Springer, 2008
6. Turner, J.R., The handbook of project-based management : leading strategic change in organizations, New York : McGraw-Hill, 2009