

Закономерности развития институтов государственного управления экономикой

© 2013 М.С. Будович

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва

E-mail: margarita.budovich@novartis.com

Развитие институтов государственного управления экономикой фактически идет и может успешно идти по пути широкого заимствования институтов управления из эффективной практики корпоративного управления. В качестве важнейших институтов автор видит институты непрерывного планирования, документально обоснованных решений и экономического анализа.

Ключевые слова: институт управления, непрерывное планирование, документально обоснованное решение, экономический анализ.

Принадлежность фирм и экономик стран к человеческим организациям означает наличие общих принципов их функционирования и, следовательно, наличие общего в управлении ими. Анализ показывает, что процесс совершенствования институтов государственного управления экономикой во многом соответствует процессу развития институтов управления фирмами. Наблюдается определенное соответствие и в развитии теории управления народным хозяйством и фирмой. В частности, могут быть выделены аналогичные этапы развития теории управления экономикой страны, базирующиеся на схожих представлениях о народнохозяйственной организации и ее институтах, например, этапы бюрократической модели управления, неоклассической модели, модели, основанной на подходе к организации как системе, и т.д.

Процессы развития институтов народнохозяйственного и корпоративного управления не только совпадают в основных чертах, но и находятся в постоянном взаимодействии, реализуемом как практикой управления, так и соответствующими науками. Более точно само сходство рассматриваемых процессов обеспечивается этим взаимодействием - идет процесс взаимного приложения практик, вырабатываемых в двух процессах, и научных концепций, формируемых в обобщающих их науках. В основе механизма взаимодействия - перемещение лиц, руководивших фирмами, в органы государственного управления, или, наоборот, перемещение лиц, занимавших должности в органах государственного управления, в органы управления корпораций, или совмещение ими деятельности в корпорациях и органах госуправления (например, когда высшие хозяйственные руководители работают в наблюдательных советах госкорпораций) и такая закономерность развития науки управления, как использование аналогий.

Идея взаимовлияния неизбежно ставит вопрос о том, какая из двух областей практики и науки находится впереди с точки зрения использования аналогичных практик и формирования соответствующих научных концепций. Как показывает анализ широкого обобщенного исторического материала, впереди может идти как практика и наука государственного управления, так и практика и наука корпоративного управления. Очевидно, что практика учета, необходимого для управления хозяйством, сформировалась раньше практики народнохозяйственного учета. Если практика такого учета на предприятиях (первоначально в форме статистического учета в его современной трактовке в учетных науках) возникла вместе с самими предприятиями, поскольку их функционирование без него просто невозможно, то первые опыты получения информации на уровне экономик стран (прежде всего, для целей налогообложения) можно отнести лишь к моменту возникновения современных европейских государств, а практики формирования всего массива информации, необходимой для управления экономикой страны, вообще к концу XIX в. Правда, можно спорить о том, какая наука возникла первой - наука об учете на предприятиях или народнохозяйственная статистика. Первенство в использовании такой системы учета, как бухгалтерский учет, тоже принадлежит фирмам. Первой сформировалась и наука о подобном учете на предприятиях, возникновение которой связывают с появлением труда Л. Пачоли "Трактат о счетах и записях", изданного в 1494 г. в Венеции, автор которого постоянно ссылается на действующую практику учета, что свидетельствует о давнем ее существовании. Продолжение бухучета на уровне экономик стран возникло лишь в начале 30-х гг. XX в. в форме национального счетоводства, и тогда же возникла на-

ука с таким же названием. С другой стороны, практика и концепция социального государства возникли до практики и концепции социально-ответственного бизнеса.

Как показывает анализ формирования институтов государственного управления в нашей стране, отвечающих современным условиям, в частности задаче модернизации страны, вводимые институты повторяют институты современного корпоративного управления (в их трактовке в учебниках по менеджменту данная оговорка не случайна). Процесс формирования этих институтов связан с административной реформой, предпринятой Администрацией В.В. Путина с начала 2000-х гг. Демонстративен с рассматриваемой точки зрения этап административной реформы, предшествующий этапу формирования институтов принятия решений и контроля за их исполнением¹. На данном этапе было проведено распределение прав и обязанностей по властной вертикали. Очевидно, это соответствует формированию бюрократической модели управления как необходимой основы для внедрения других институтов или тому, что в современном менеджменте называется организацией. Далее, было проведено разделение федеральных органов власти на правоустанавливающие (министерства), правоприменительные (службы надзора) и оказывающие государственные услуги (федеральные агентства). Данный элемент административной реформы удивительно напоминает формирование системы органов управления акционерным обществом, где высшему органу управления акционерным обществом - собранию акционеров - соответствует министерство, наблюдательному совету - соответствующий надзорный орган, а дирекции - федеральное агентство. Следующий элемент реформы, состоящий в повышении должностного содержания государственных служащих, соответствует формированию адекватной системы оплаты труда и материального и морального стимулирования в фирмах или тому, что в современном менеджменте называется мотивированием.

Следующим элементом административной реформы стало введение измеримых показателей работы органов исполнительной власти и системы формирования на основе их бюджетов, переход к среднесрочному бюджетному планированию и реализация основной части бюджета через целевые программы. Составляющие этого элемента также полностью отвечают требованиям современного менеджмента. Так, согласно современному менеджменту цели организации должны быть конкретными и измеримыми, методом распределения ресурсов для достижения

целей является бюджет, среднесрочные (наряду с краткосрочными) цели выступают необходимым элементом обеспечения достижения долгосрочных целей, а реализация бюджета через целевые программы - элементом популярного метода управления под названием "управление по целям" (или МВО - managementbyobjectives)².

В программе развития административной реформы были предусмотрены и такие инструменты "выращивания" институтов государственного управления, как мониторинг поведения акторов, программы обучения и региональные эксперименты, сами представляющие собой институты управления, используемые в управлении фирмами.

Таким образом, даже весьма общий анализ изменений системы госуправления в ходе рассмотренного этапа административной реформы показывает, что ее ориентирами так или иначе выступили институты современного корпоративного управления. Это наводит на мысль о необходимости продолжения административной реформы на той же основе, тем более, что анализ ее неудач, предпринятый авторами доклада "Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений" (2005), из которого была взята приведенная выше характеристика административной реформы, разбирая неудачи данной реформы, отмечали в качестве таковых или их причин не копирование (разумеется, речь не идет о каком-то прямом копировании) институтов корпоративного управления, а как раз несоответствие им осуществленных изменений в системе госуправления. Они, например, отметили такой недостаток, как понижение уровня местного самоуправления³. В современном же менеджменте децентрализация управления, т.е. смещение полномочий по принятию решений в направлении нижних уровней организации, рассматривается как позитивная тенденция, так как децентрализация способствует проведению радикальных изменений в организации (их аналогом на уровне экономики страны является та же модернизация) и ее устойчивости в турбулентной внешней среде⁴. Еще одним недостатком из отмеченных авторами Доклада было то, что при формировании системы мотивирования не были задействованы моральные стимулы, в частности, 90 % чиновников были исключены из системы государственных наград. Между тем современный менеджмент (наука) выделяет три элемента мотивации наемных работников-профессионалов, которыми, безусловно, должны быть госслужащие (в порядке формирования): 1) деньги и карьерный рост, 2) сама

работа и 3) признание окружающими их деятельности очень важной. При этом на первом месте по силе стоят вовсе не деньги и карьерный рост, а сама работа. На втором месте стоит признание важности работы, одной из форм которого и являются госнаграды⁵.

Авторы Доклада также показали, какие институты ждут дальнейшего реформирования или внедрения: “Центр тяжести должен быть перенесен на формирование институтов, которые могут изменить принципы организации работы системы исполнительной власти, вмешаться в “генный код” процессов принятия и контроля за исполнением решений”⁶, к которым его авторы относят стандарты госуслуг и административные регламенты их исполнения⁷. Анализ последующего этапа развития административной реформы показывает, что совершенствование институтов госуправления также было связано с внедрением институтов современного менеджмента. В этом отношении примечательна та часть реформы, которая относится к региональному управлению. Ее центральным пунктом стало внедрение института разработки субъектами Российской Федерации стратегий их развития, методическим обеспечением которой выступили появившиеся с запозданием требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, введенные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2007 г. □ 14. Стратегическое планирование (разработка стратегии) является общепризнанным институтом корпоративного управления. Сложившаяся практика разработки стратегий регионов и сам регламент показывают, что порядок их разработки в целом аналогичен процессу разработки стратегии фирмы. Он, в частности, начинается с анализа сильных и слабых сторон организации (выявление и анализ основных проблем, комплексная оценка ключевых внешних и внутренних факторов), предполагает формулировку миссии, сценарный анализ (разработку различных вариантов развития управляемого объекта).

Проблемой фактически реализуемого в нашей стране подхода к формированию институтов государственного управления является недостаточный учет особенностей такой социально-экономической системы, как экономика страны (состоящей, в свою очередь, из отраслевых и территориальных элементов), по сравнению с корпорацией, включающий, в том числе, учет особенностей ее основных элементов. Так, критики реформы регионального управления обращают внимание на то, что внедренные институты стратегического управления регионами на уровне

субъектов Российской Федерации фактически являются институтами конкуренции между регионами (за федеральные ресурсы), каковыми они выступают в управлении корпорацией, вместо того чтобы служить институтами “сплочения”, каковыми они объективно должны быть⁸. Следует отметить, что рассматриваемый в данной статье подход к формированию институтов государственного управления официально не признается, что является негативным моментом, так как его признание, во-первых, открывает широкий простор для применения свойств фирмы и системы управления фирмой к народному хозяйству и управлению им и, следовательно, для развития системы государственного управления экономикой на соответствующей основе (все-таки схожих черт у экономики страны и фирмы больше, чем у социально-экономических систем и механизмов или организмов, аналогии между которыми обычно проводят) и, во-вторых, автоматически ставит вопрос о границах применимости данных аналогий, т.е. о недопустимости “слепого” копирования.

Еще одной проблемой развития институтов государственного управления на основе аналогий с институтами управления фирмами является то, что в качестве модели фирмы и управления фирмой берется модель, сформированная в менеджменте-науке или получающая отражение в учебниках по менеджменту. Проблемой современной общепринятой теории управления фирмами, в том числе западной, является ее слишком абстрактный характер, оторванность от практики управления⁹, причиной чего выступает увлеченность организмическими моделями, восходящая к системному подходу Л. Берталанди, позволившему в свое время (в середине XX в.) совершить менеджменту-науке и менеджменту-практике совершить рывок в развитии, состоящий в преодолении механистической трактовки фирмы и управления фирмой¹⁰.

Еще одной проблемой учебников по менеджменту как источников идей для развития институтов госуправления экономикой является то, что последние пишутся в основном консультантами, в связи с чем неизбежно отражают практику управления, связанную с их деятельностью. Главной проблемой здесь выступает даже не переполненность учебников универсальными чудо-рецептами, неадекватность которых уже признала даже западная наука, а абсолютизация такого вида управления фирмой, как экономический анализ (вид деятельности по управлению, традиционно разрабатывавшийся в советской экономической науке), осуществляемый с привлечением консультантов, в частности, в сфере

стратегического планирования. В результате разовое исправление стратегического плана фирмы аналитиками или его составление, если он не составлялся, превратилось в модель стратегического планирования на фирме. Именно такая модель стратегического планирования и оказалась фактически заимствованной практикой государственного регионального управления в нашей стране. Адекватное планирование на фирме, в том числе стратегическое планирование, непрерывно. По ходу функционирования фирмы выявляются его факторы и осуществляются корректирующие меры или происходит корректировка плана деятельности фирмы в случае, если предотвратить их влияние на фирму невозможно или нецелесообразно (например, влияние позитивных факторов). При этом модель стратегического планирования, взятая из западного менеджмента, легла на вспаханную почву - существовавшая в СССР система планирования была системой годового (т.е. осуществлявшегося раз в год) планирования. Вред от системы годового планирования, с одной стороны, состоит в том, что организация не может в течение года осуществлять меры по использованию появляющихся позитивных факторов, а к следующему году они могут исчезнуть или эффективность от их использования может значительно сократиться (не говоря уже о потерях из-за задержки в их использовании), а с другой - должна "любой" ценой противостоять негативным факторам (что раньше называлось "битвой за план"). Именно система непрерывного планирования является тем институтом управления фирмой, который может быть со значительной пользой применен в системе государственного управления экономикой на всех уровнях. Она, в частности, позволит равномерно распределить работу по управлению в течение года. При этом не следует путать с годовым планированием формальное годовое планирование. В системе непрерывного планирования формальное годовое планирование выступает лишь представлением в необходимой форме готовых сведений о деятельности фирмы в очередном году (и во всем горизонте планирования).

В системе госуправления эффективно может быть применен институт документального обоснования решений, используемый в фирмах. Материалы по каждому комплексу мероприятий, включенных в план, должны содержать сведения о соответствующей проблемной ситуации, о ее диагностике, в том числе о вине работников в ее возникновении, о процессе разработки комплекса мер (прогнозах процессов внешней среды, расчетах и т.д.), в том числе об альтернативах и процессе выбора лучшего варианта. Наличие дан-

ного института является основой для эффективного использования в госуправлении еще одного института корпоративного управления, а именно собственно экономического анализа, представляющего собой деятельность вышестоящего органа управления (с привлечением экспертов со стороны) по выявлению и исправлению недостатков в работе организации, накопившихся за период неадекватного управления. Объектами анализа может выступать деятельность органов как отраслевого, так и территориального хозяйственного управления. При этом экономический анализ должен завершаться только тогда, когда изменения, разработанные в его ходе, станут неотвратимыми.

¹ Характеристика данного этапа административной реформы взята из доклада Я.И. Кузьмина, В.В. Радаева, А.А. Яковлева и Е.Г. Ясина "Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений" к 6-й Международной научной конференции "Модернизация экономики и выращивание институтов", Москва, 5-7 апреля 2005 г. (Ясин Е.Г. Модернизация России: доклады для 10 конференций: в 2 кн. М., 2009).

² Как пишут М. Мескон, М. Альберт и Ф. Хедоури в известном в нашей стране переводном западном учебнике "Основы менеджмента", "популярным методом управления, обладающим потенциальными возможностями объединить планирование и контроль в сложной области человеческих ресурсов, является управление по целям..." (Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. М., 2004. С. 324).

³ Ясин Е.Г. Указ. соч. С. 358.

⁴ Как пишет Р. Дафт в работе "Менеджмент", "необходимость проведения радикальных изменений и высокий уровень неопределенности внешней среды благоприятствуют децентрализации. Вспомним события 11 сентября 2001 г. В этих условиях автотранспортная служба UPS (которая ежедневно перевозит 7 % валового внутреннего продукта США) работала строго по графику, и все благодаря децентрализованной структуре, позволяющей локальным менеджерам принимать ключевые решения" (Дафт Р. Менеджмент: пер. с англ. СПб., 2006. С. 367).

⁵ С.П. Роббинс и М. Коултер в работе "Менеджмент" пишут следующее: "Что же мотивирует профессионалов? Следует сразу отметить, что деньги и карьерный рост обычно занимают отнюдь не самые высокие позиции в списке их приоритетов. Почему? Потому что их работа и так, как правило, оплачивается хорошо... Их главное вознаграждение за работу - непосредственно сама работа. Профессионалы также высоко ценят поддержку окружающих. Они хотят, чтобы другие считали, что их деятельность очень важна" (Роббинс С.П., Коултер М. Менеджмент: пер. с англ. М., 2004. С. 644-645).

⁶ Ясин Е.Г. Указ. соч. С. 362.

⁷ Там же. С. 362.

⁸ Как отмечает Б.С. Жихаревич в главе “Приоритеты региональной политики сегодня: европейская и российская практика” коллективного труда “Выбор стратегических приоритетов регионального развития: новые теоретико-методологические подходы” (2008), “в региональной политике ЕС внутренняя конкуренция регионов Европы отходит на задний план. Главная цель - добиваться большего “сплочения”, усиления “связности” регионов Евросоюза, что, по мнению европейских политиков, ведет автоматически и к повышению конкурентоспособности каждого из регионов. В российской региональной политике сейчас превалирует, пожалуй, мотив конкуренции регионов” (Выбор стратегических приоритетов регионального развития: новые теоретико-методические подходы / под ред. В.В. Окрепилова. СПб., 2008. С. 22).

⁹ В.И. Бовыкин в книге “Новый менеджмент: Решение проблем управления. Повышение в десятки раз темпов роста капитала” высказывает мнение, в соответствии с которым “положение дел, существовавшее в науке управления в начале XXI в., мож-

но охарактеризовать не иначе как очень глубокий кризис. Наука превратилась в чрезмерно теоретизированное знание, потеряв так необходимый для нее прикладной (практический) аспект” (Бовыкин В.И. Новый менеджмент. Решение проблем управления. Повышение в десятки раз темпов роста капитала. М., 2004. С. 45). Как пишут авторы учебного пособия “Современные теории управления: Теории менеджмента на пороге XXI века” под редакцией В.Ю. Пашкуса, “...подавляющее большинство работ основано на представлениях о менеджменте как минимум 20 - 30-летней давности. Однако за это время произошел ряд существенных изменений в развитии как экономики, так и менеджмента” (Современные теории управления: Теории менеджмента на пороге XXI века: учеб. пособие / под ред. В.Ю. Пашкуса. СПб., 2003. С. 7).

¹⁰ Данная трактовка несовершенств менеджмента-науки представлена в работе К.Н. Лебедева “Системный подход и методология менеджмента” (Лебедев К.Н. Системный подход и методология менеджмента. М., 2008; *Его же*. Системный подход - методология изучения организмов и машин // Экономические науки. 2008. □ 6.

Поступила в редакцию 04.01.2013 г.