

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТРАНЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ

Ю.А. Медведева,

аспирантка кафедры регионального управления Белорусского государственного экономического университета

По общему мнению ученых, институционализм все более укрепляет свои позиции в экономической теории. Четкая направленность на решение проблем трансформации общества, преемственность его важнейших институтов, выраженный прикладной характер обуславливают высокую значимость основных положений неоинституциональной теории в особой области современной экономической науки - транзитологии.

Указывая на возможности широкого применения основных методологических подходов институционализма в условиях переходной экономики Республики Беларусь, белорусские экономисты (Е. Б. Дорина [1], А. И. Лученок [2], А.А. Праневич [3] и др.) отмечают, что центральное место в современных социально-экономических процессах трансформации должно отводиться преобразованию институциональной структуры. В этой сфере предстоит решить ряд сложнейших проблем, связанных с созданием эффективных стимулов организационного развития, определением направлений реформирования государственных институтов управления, формированием эффективного механизма обратной связи в системе государственного управления.

Акценты в институциональной системе. Формальные и неформальные институты («правила игры», созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения людей [4. С. 17]) играют разную роль в общественных формациях. Она предопределяется, во-первых, особенностями национальной культуры, во-вторых, конкретно-историческими условиями.

В Японии, например, неформальные ограничения традиционно играют значительно большую роль и в обеспечении функционирования экономической системы, и в процессе эволюции формальных институтов. Изменения фундаментальных оснований ин-

ституциональной системы, произошедшие в странах постсоветского пространства, значительно повлияли на отношения *формальные/неформальные ограничения*. В таких условиях усиливается роль формальных инкрементно развивающихся институтов. *Поэтому в транзитивных экономиках именно от формальных ограничений в определяющей мере зависит эффективность/неэффективность «экономических структур»* (в терминологии Д. Норта).

Эффективность формальных ограничений. Организации возникают на основе стимулов, заложенных в институциональной системе, а потому результативность их деятельности зависит от этой системы. В любой экономической системе функционируют институты как способствующие росту, повышению эффективности, так и ведущие к снижению производительности. Сложившийся «институциональный остаток» определяет эффективность организаций. «Если организации ... направляют свои усилия на непродуктивную деятельность, это значит, что институциональные ограничения создали такую структуру стимулов, которая поощряет именно такую деятельность» [4. С. 141].

Оценивая изменения формальных институтов в Беларуси, происходящих с 90-х годов, можно сделать вывод о наличии и развитии факторов, способствующих экономическому росту. Так, в промышленности - важнейшей отрасли экономики, оказывающей определяющее воздействие на экономический рост и конкурентоспособность любого государства, с 1996 г. наблюдается прирост объемов производства опережающими темпами по сравнению с темпами роста ВВП: среднегодовой индекс прироста промышленной продукции за период 1995 - 2000 гг. составил 10,5%; 2000 - 2005 гг. - 10,3% [5]. Однако, наряду с увеличением объемов про-

изводства продукции и ее рентабельности, сохраняются негативные тенденции в развитии этого сектора национальной экономики:

- высокий удельный вес убыточных организаций: в течение 1995–2005 гг. уровень этого показателя составлял 10,5–31,4% к общему их количеству;

- высокая технологическая отсталость, критическое состояние основных фондов производственного потенциала. Степень износа основных средств возрастает: с 56,5% в 1995 г. до 63,5% в 2004 г.; по наиболее активной части основных средств этот показатель составляет 70–80%;

- значительная материало- и энергоемкость промышленного производства;

- тяжелое финансовое положение субъектов хозяйствования. Существенно ниже нормативных показатели платежеспособности промышленных предприятий. Обеспеченность организаций собственными оборотными средствами можно оценить как критическую: значительный объем оборотных активов формируется за счет заемных источников средств [6].

Таким образом, современная институциональная система Беларуси создает как позитивные (способствующие росту и инкрементному развитию), так и негативные стимулы. Количественный рост, а не развитие, свидетельствует, скорее, о сложившемся отрицательном, нежели положительном «институциональном остатке». Одна из причин такого положения – слабость «обратной связи».

Организации – агенты институциональных изменений. Институциональные рамки оказывают решающее влияние и на то, какие именно организации возникают, и на то, как они развиваются, но, в свою очередь, и организации оказывают влияние на процесс изменения институциональных рамок: «...в процессе движения к цели организации выступают главными агентами институциональных изменений» [4]. Гипертрофированный характер системы управления народным хозяйством в условиях командно-административной системы (а именно, развитой системы макроэкономического управления в ущерб микроэкономическому) привел к кризису экономической системы.

Г. И. Касперович, исследуя развитие и соотношение процессов самоорганизации,

организации и управления, выделяет три управленческих парадигмы [7]:

1. **Классическая детерминистская парадигма.** Объект управления – это система, поддержание которой в *заданном состоянии* – цель управления. С позиций данного подхода, «оптимальной признается ситуация, когда сложившаяся организация поддерживается ... системой управления, предметом которой становятся отклонения от фиксированных в структуре параметров порядка...» [7. С. 200]. В такой системе управление – это одностороннее воздействие; обратная связь не влияет на траекторию развития объекта управления, ее роль сводится лишь к фиксации возникших отклонений (рис. 1).



Рис. 1. Управление и самоорганизация в классической парадигме управления.

2. Обратной связи отводится главная роль в рамках **неклассической теории управления**. В ее контексте задача управления – обеспечивать постоянство внутренней среды при определенных изменениях внешней (рис. 2).



Рис. 2. Управление и самоорганизация в неклассической парадигме управления.

3. **Постнеклассическая парадигма** оперирует понятиями «неравновесность», «нелинейность», «становление». Роль управления заключается не в поддержании управляемой подсистемы в статичном состоянии, а в «организации жизнедеятельности в неравновесной среде» [7. С. 191]. Обратная связь становится необходимым условием выживания, она предопределяет содержание

и особенности управленческих отношений (рис 3).



Рис. 3. Управление и самоорганизация в пост-неклассической парадигме управления.

Исследование развития тенденций государственного управления за рубежом позволяет сделать вывод об усилении роли и усложнении форм обратной связи в этом базовом институте институциональной структуры. Наряду с государственными организациями и учреждениями, в структуру госаппарата стали входить частные структуры и общественные группы. В ряде стран ЕС повышается роль «функциональных автономий» – парастагосударственных организаций, обладающих специфической формой самоуправления и тесно взаимодействующих с властями в решении местных проблем. В Италии, например, функционируют «совещания», статус которых закреплён официально. Они включают чиновников центральной и региональной администрации, постоянно взаимодействующих на консультативной основе [8].

В Японии при Правительстве действует на постоянной основе Консультационное совещание по вопросам малого и среднего бизнеса, куда входят и предприниматели. Кооперативы промышленных и торговых предприятий, «требующих особо срочного усовершенствования структуры» отраслей, самостоятельно разрабатывают план развития отрасли и представляют соответствующему министру на утверждение [9].

Наличие в США разветвленной сети аналитических учреждений (например, Исследовательской службы Конгресса (ИСК)), представляющих интересы органов законодательной и исполнительной власти, деловых кругов и различных слоев общества, которые участвуют в выработке позиции в отношении макроэкономических решений, затрагивающих их интересы, позволяет осуществлять всестороннее, многоуровневое аналитическое сопровождение и учет интересов всех сторон в выработке государственной политики [10]. Новейшей истории государственного управления известны и другие, не менее красноречивые

примеры того, как реализуется обратная связь в современном обществе.

Практика управления вплоть до 90-х годов складывалась в рамках классической детерминистской парадигмы. Анализируя причины кризиса СССР, экономисты и социологи приходят к выводу, что слабость обратной связи в системе управления – глубинная его причина [11]. Формирование механизма обратной связи в современной экономической системе – необходимое условие эффективных институциональных преобразований.

Приоритеты институциональных преобразований. Государственная экономическая политика Беларуси как системное целенаправленное явление начала формироваться только в середине 90-х годов. Детально анализируя денежно-кредитную, бюджетно-налоговую и другие составляющие макроэкономической политики, белорусские ученые приходят к выводу о том, что «провалы» макроэкономического регулирования носят как объективный, так и субъективный характер.

Так, В. С. Ящук отмечает, что на первом этапе (1990–1995 гг.) принимаемые меры носили спонтанный характер и обеспечивали законодательное закрепление стихийно происходящих под влиянием российской экономики процессов [12]. Следует согласиться, что действия органов государственного управления в этот период в целом не имели стратегической направленности.

В последующий период времени (1995–2000 гг.) осуществляемые меры стали носить упреждающий характер, взят четкий курс на социально-экономическое развитие страны.

На третьем этапе (2000–2005 гг.) идет процесс формирования многоукладной экономики, формируется рыночная инфраструктура, изменились структура и функции государственного бюджета, усилен контроль за состоянием развития экономики. Такие изменения в целом оказали позитивное влияние на экономическое развитие страны. Однако сам характер институциональных преобразований ставит под сомнение устойчивое развитие экономической системы. В Беларуси, как и в других странах постсоциалистического пространства, они сосредоточились в основном на институтах государства и рынка. В то же время произошло ос-

лабление целостности института управления предприятий. Г. Клейнер, обобщив современные теории предприятия, заключил, что «вопросы реформирования макроэкономической системы и предприятия должны были изначально решаться совместно» [13. С. 68].

На микроэкономическом уровне управление – это наиболее динамичный элемент системы, «буфер», приводящий организационную среду в соответствие с институциональными стимулами и ограничениями. От него в определяющей степени зависят: во-первых, эффективность функционирования управляемой подсистемы, во-вторых, продуктивность иницируемого им изменения формальных институтов воздействия.

В рыночной экономике система управления предприятием сложилась под влиянием различных факторов внешней среды (в первую очередь – конкуренции). В ходе ее эволюции выделяют 3 этапа:

I – 1895–1920 гг. – в процессе разделения труда управление отделилось от собственности и утвердилось как особый, самостоятельный вид деятельности;

II – 1920–1970 гг. – усложнение, развитие и оформление управления в систему управления корпорацией. В этот период оформился прототип современной администрации, к характеристикам которого относят аппарат, бюджет и контроль, различия между стратегической и оперативной деятельностью и т.д.

III – с 70-х годов по настоящее время – переход от организации контрольно-командного типа, основанного на иерархии и линейно-функциональном взаимодействии отделов и подразделений, к преимущественно горизонтальной организации знаний.

Система управления предприятием в транзитивной экономике сохраняет наследство государственного управления. Влияние всех факторов внешней среды прямого и косвенного воздействия фактически сводилось к действию одного доминирующего – государства. Это обусловило значительные различия систем управления (см. табл.).

Отсутствие необходимого опыта управления у руководителей предприятий в условиях формирования рыночных отношений, зачаточное состояние «новой» теории управ-

Сравнительные характеристики управления в разных типах экономических систем

| Элементы и характеристики управления | Тип экономической системы | |
|--|--|---|
| | Планово-административная | Рыночная |
| Влияние внешней среды | Фактически сводится к одному фактору – государственному регулированию | Все факторы оказывают воздействие, наиболее сильное – конкуренция |
| Уровни | Макроэкономический Мезоэкономический Микроэкономический | Макроэкономический Микроэкономический |
| Цель | Выполнение плана | Конкурентоспособность |
| Функции | Примат функций планирования и контроля при неразвитости функции организации | Ситуационный подход предопределяет акценты в системе функций |
| Методы | Превалирование административных и социально-психологических методов | Предпочтение отдается экономическим методам |
| Метод формирования организационной структуры | Метод «аналогий» | Метод структуризации целей Экспертно-аналитический Метод организационного моделирования |
| Тип организации | Механистическая | Органическая |
| Координация | Устраняющая и регулирующая | Превентивная и стимулирующая |
| Управленческие решения | На микроуровне – в основном оперативные | Стратегические и тактические |
| Стандартизация | Применяется широко и признается одной из эффективных форм организации управления | Рамки применения значительно ограничены |

ления и самоустранение государства на начальном этапе преобразований не позволили этому институту управления стать импульсом развития субъектов хозяйствования. Требуется продолжительное время, адаптации и государственной поддержки инкорпорация принципов, инструментов и методов рыночного управления в хозяйственную практику отечественных предприятий.

Институциональная структура управления. Зарубежная экономическая теория в качестве объектов управления традиционно выделяет два уровня: макро- и микроэкономический. Однако, как справедливо отмечает Г. Клейнер, это оправданно только для развитых стран, где в ходе длительного эволюционного процесса сложилась тесная взаимосвязь микро- и макроэкономических процессов [14. С. 5]. По мере ускорения темпов и углубления рыночных преобразований становится очевидным, что для повышения конкурентоспособности национальной экономики помимо макро- и микроуровня новое качество управления требуется и на мезоуровне. К такому выводу пришли известные российские экономисты М. Бендиков, А. Денисов, Н. Дорогов, Г. Клейнер, А. Попов, И. Фролов и др.

Если проблемы регионального управления усилиями ученых (в том числе и белорусских) уже стали объектом пристального внимания новейшей экономической теории и органов госуправления, то отраслевое управление пока не является предметом современных исследований. Между тем этот институт по-прежнему играет значимую роль в системе управления национальной экономикой. В Беларуси, как и других государствах постсоветского пространства, управление предприятиями осуществлялось посредством жесткого централизованного регулирования всех сторон их деятельности и ограничения хозяйственной самостоятельности. Ведущая роль в этом процессе принадлежала отраслевому управлению, которое по отношению к подведомственным предприятиям выполняло ряд функций. Разрушение административной системы управления, отраслевых министерств и ведомств, снабженческо-сбытовых органов привело к разобщению предприятий. Произошла потеря управляемости, в то же время новой концепции

хозяйствования, соответствующей рыночным условиям, не было. В результате наступил глубокий экономический кризис, началось резкое падение объемов производства [15].

Многие из функций, которые сегодня закреплены за государственными органами отраслевого управления, могут выполнять интегрированные корпоративные структуры. В странах с развитой экономикой они решают задачи, которые выходят за рамки отдельного предприятия, требуют скоординированных действий многих субъектов хозяйствования. Такая практика вполне отвечает современным потребностям национальной экономики. Среди преимуществ, которые обеспечивает интеграция, обычно выделяют: перемещение накопленного капитала в более перспективные направления деятельности, повышение финансовой устойчивости в рамках интегрированного комплекса, обеспечение мобильности и динамичности реализации инновационных процессов создания новой продукции, повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции и сохранение спроса на нее, проведение технического перевооружения, вхождение в интернациональный бизнес, получение дополнительных преимуществ в использовании узких сегментов или ниш рынка, получение разнообразной помощи: консалтинговой, маркетинговой [16].

Однако, несмотря на то, что корпоративное управление способно более эффективно решать многие задачи «архаичного» института отраслевого управления, оно не является альтернативой последнему по следующим причинам:

1) отраслевое управление имеет объективные предпосылки. В любой национальной экономике, независимо от ее типа, можно выделить совокупности предприятий, характеризующихся производством преимущественно однородной продукции, общностью технологических процессов, однородностью перерабатываемого сырья и другими признаками, которые позволяют объединять предприятия в отрасли;

2) в отличие от корпоративного, отраслевое управление – это управление государственное. С одной стороны, оно обеспечивает эффективное функционирование подчиненных ему систем, а с другой – само подчиня-

ется общегосударственным, национальным интересам. Обеспечивая развитие отраслей (подотраслей, производств), отраслевое управление руководствуется и направлениями структурных преобразований экономики;

3) опыт функционирования интегрированных корпоративных структур в странах СНГ (например, в России, где темпы развития корпоративного строительства значительно выше) показывает, что их создание имеет высокую эффективность во многих, но не всех отраслях [16].

Отраслевое регулирование – неотъемлемый элемент государственной экономической политики в любой стране мира. Усиление интереса к проблемам организации отраслей и отраслевых рынков, пристальное внимание к поведению на них микроагентов новейшей экономической теории – еще одно подтверждение важности этого института управления. В то же время адекватное новым экономическим реалиям развитие отраслевого управления требует:

- во-первых, определения роли и места отраслевого управления в современной системе государственного регулирования экономики;
- во-вторых, обоснования принципов, функций, структуры, методов и инструментов отраслевого управления.

Основное направление развития отраслевого управления – последовательная передача его функций хозяйственному (корпоративному) управлению. Органы отраслевого управления должны обеспечивать стратегическое развитие отраслей и достижение целей промышленной политики.

Таким образом, в основе механизма управления предприятиями в условиях транзитивной экономики лежит трехуровневая структура (рис. 4), каждый элемент которой требует адекватного развития.

Государственное управление и менеджмент: общее и особенное. Несмотря на различия институтов хозяйственного и государственного управления, они взаимосвязаны, развитие их взаимообусловлено. Так, в настоящее время во многих государствах проводятся различные по темпам, глубине и направлениям административные реформы, затрагивающие управление государственным сектором и функционирование государственного аппарата. Эти процессы являются отражением глобальной тенденции по переосмыслению природы и роли государства, перенесению конкуренции в этот сектор. Новейшие концепции *государственного менеджмента* (new public management), *управления по результатам в государственном секторе, государственного предпринима-*

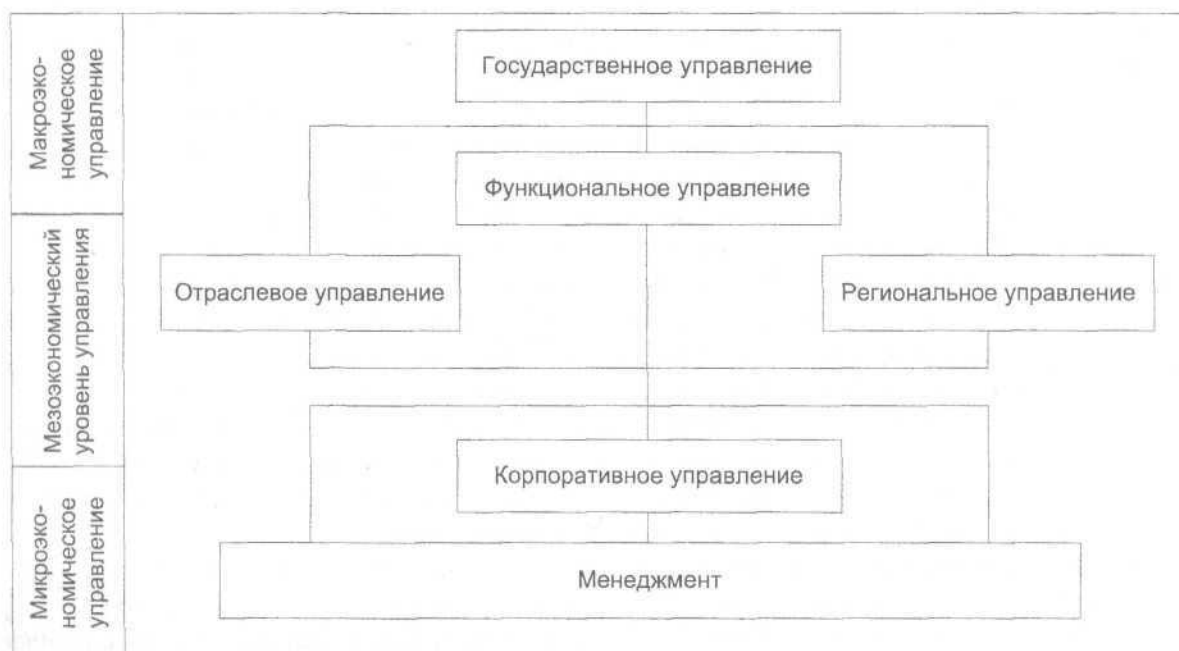


Рис. 4. Структура управления в транзитивной экономике.

тельства ориентируют на повышение эффективности государственного управления за счет инкорпорации в эту сферу принципов менеджмента. В то же время государственная по природе концепция *социальной ответственности* широко распространяется в современной хозяйственной практике.

В сложный транзитивный период, когда меняется само содержание экономических отношений, *государственное и хозяйственное управление характеризуется более высокой степенью общности*. В настоящее время перед этими институтами управления стоят задачи:

- переосмысления роли и содержания управления. Этот процесс тесно связан с расстановкой новых приоритетов в системе функций и методов управления;

- развития на качественно новой, перманентной основе систем управления. Такая задача может быть решена при условии активизации стратегического менеджмента на микроуровне и разработки Концепции стратегического развития системы государственного управления;

- подготовки и развития управленческих кадров, формирования эффективного механизма их мотивации. Сегодня в республике начали активно решаться проблемы развития кадрового потенциала органов государственного управления. Государственной поддержки требует и профессионализация менеджеров;

- повышения эффективности управления за счет совершенствования его организации, внедрения новых управленческих технологий и др. По оценкам специалистов государственного управления, в перспективе госаппарат будет основан не на строгой бюрократической иерархии, а на рациональном сочетании централизованного управления с горизонтальными сетями, многими автономными структурами, имеющими собственные ресурсы и способными самостоятельно принимать решения. На смену бюрократической зависимости и иерархической подчиненности приходит принцип автономии и ответственности за выполнение функций, возложенных на государственные структуры. В связи с этим на первый план выходят децентрализация, организационная гибкость, управление инновациями, значительная свобода действий персонала. Такие тенденции

характерны и для систем управления предприятий.

* * *

Таким образом, в процессе преобразования основных институтов системы управления необходимо исходить из следующих методологических положений.

1. В современных условиях «формальным» институтам должно придаваться доминирующее значение в триаде «организации - неформальные институты - формальные институты».

2. Развитие системы управления базируется на наиболее важном постулате институциональной теории, согласно которому государственное управление оказывает решающее влияние на менеджмент, и наоборот, *изменения в управлении на микроуровне обуславливают изменения государственных институтов*. *Формирование механизма «обратной связи» - принципиальное условие эффективности институциональных преобразований*.

3. *Необходимо форсировать темпы институциональных преобразований на микроэкономическом уровне*, поскольку на начальном этапе реформирования экономической системы предприятие оказалось «упущенным» звеном.

4. При институциональном переустройстве необходимо исходить из того, что система управления в транзитивной экономике не двух-, а трехуровневая. Это требует соответствующего развития не только высшего уровня государственного управления и менеджмента, но и промежуточных звеньев системы: отраслевого и регионального, а также нового для Беларуси института корпоративного управления.

5. В транзитивной экономике большей степенью взаимосвязи, взаимообусловленности и общности (в сравнении со странами с развитой рыночной экономикой) отличаются организация и проблемы управления на макро- и микроуровне, что диктует повышенные требования к системности развития управления на всех его уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Дорина Е.Б.* Современный институционализм: вопросы теории и методологии // Белорусский экономический журнал. 2006. № 2.

2. *Лученок А.И.* Использование неоинституционального подхода в белорусской экономической модели // *Белорусский экономический журнал*. 2005. № 2.

3. *Прапевич А.А.* Институциональный подход в экономике / Развитие теории и практики менеджмента и маркетинга: Сборник науч. трудов / Под общ. ред. И.Л. Акулича. Мн.: БГЭУ, 2001.

4. *Порт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

5. *Электронный ресурс*: http://www.belstat.gov.by/homep/ru/indicators/svodn_2000-2005.htm

6. *Статистические материалы* // *Белорусский экономический журнал*. 2005. № 4.

7. *Касперович Г.И.* Синергетические концепции управления: Курс лекций. Мн.: Академия Управления при Президенте Республики Беларусь, 2005.

8. *Авилова А.* Реформа системы регионального управления в Италии // *Проблемы теории и практики управления*. 2002. № 6.

9. *Государство и бизнес*. Правительственная политика по отношению к средним и малым предприятиям и управление предприятиями в Япо-

нии / Ред. коллектив: Б.И. Конанов, В.А. Казак, В.Г. Гавриленко. Вып. I. Мн., 1993.

10. *Кривцов В.Д.* Технология аналитического сопровождения макроэкономических решений и их обоснования перед общественностью // *Аналитический вестник Совета Федерации РФ. Актуальные проблемы российской экономики*. 2002. № 7 (163).

11. *Электронный ресурс*: <http://www.vkpb-zapad.narod.ru/ТЕК.htm>

12. *Яшук В.С.* Формирование организационно-экономического механизма регулирования кадрового потенциала системы государственного управления Республики Беларусь / Под науч. ред. чл.-корр. НАН Беларуси, д.э.п. проф. В.Ф. Медведева. М.: ИООО «Право и экономика», 2004.

13. *Клейнер Г.* Системная парадигма и теория предприятия // *Вопросы экономики*. 2002. № 10.

14. *Клейнер Г.* Эффективность мезоэкономических систем переходного периода // *Проблемы теории и практики управления*. 2002. № 6.

15. *Попов А.* Плановые и рыночные методы: условия сочетания // *Экономист*. 2005. № 10.

16. *Динамика корпоративного развития* / В.Ж. Дубровский, О.А. Романова, А.И. Татаркин, И.Н. Ткаченко. М.: Наука, 2004.