

# Вопросы Экономики

В Н О М Е Р Е:

- Экономическая теория на пути к новой парадигме;
- Смешанная экономика: проблемы становления.

1

1

9

9

3

## **КРИЗИС УПРАВЛЕНИЯ**

Во всех программах перехода к рыночной экономике, которые выдвигались в последние годы и месяцы, основная ставка так или иначе делалась на радикальное изменение форм собственности, реформу ценообразования и налоговой системы, на коренную перестройку финансово-кредитной сферы, обеспечение конвертируемости рубля, создание конкурентной среды и многое др. Однако в тени остался один из ключевых и решающих компонентов реформы — организация управления экономикой во всех звеньях, организация хозяйственного управления в широком смысле, формирование четкой институциональной структуры, необходимой для принятия и реализации решений. Это касается не только самих программ, но и повседневной практики переходного периода, когда из-за отсутствия надежных управленческих механизмов макроэкономическое регулирование оказывается отторгнутым от деятельности на микроэкономическом уровне.

С каждым днем становится все яснее, что ни у представительных органов, ни у исполнительной власти нет концепции создания системы управления, адекватной рыночному механизму. Нет и достаточного представления о том, как выходить из организационного хаоса, проваливающего реформы. Объясняется это целым рядом причин. Прежде всего культивируемый финансово-ценовой романтизм порождает иллюзию, что по мере либерализации экономики все образуется само собой.

Далее, допускается явное упрощение задач управления сложнейшим производственным и научно-техническим организмом, поскольку решение всех задач эффективного хозяйствования связывается только с акционированием и переходом в другую форму собственности. Как прежде, так и теперь однообразие делает бесполезным поиск рациональных, адекватных форм и методов управления, создает культ одной структуры, одной схемы, вгоняет проблемы в прокрустово ложе предельно простых связей и отношений, внедряет примитивизм в понимание многосложных объективных нужд.

Наконец, срывы в обеспечении исполнительности, ответственности и контроля за реализацией реформ непосредственно связаны с тем, что отсутствует их увязка с федеративным устройством государства, с суверенитетом республик и с самостоятельностью регионов, не разработано четкое разграничение прав и ответственности в системах управления.

Кризис управления не приостановлен и не преодолевается. Вот почему важно рассмотреть его истоки, основные формы проявления и пути решения возникших проблем организации управления.

### **Предпосылки и черты кризиса управления**

Практика перехода к рыночной экономике, базирующаяся на одновременном использовании различных форм собственности, свидетельствует о том, что повсеместно и во всех звеньях снижается уровень управляемости экономикой. Практически не осталось ни одной государствен-

ной структуры, которая не утратила бы своей власти и не лишилась реальных рычагов воздействия на протекающие в экономике процессы. Принимаются законы, издаются постановления, утверждаются программы, но на всех уровнях механизм управления не работает.

Паралич системы управления — следствие как объективных, так и субъективных факторов. Главное же противоречие сложившейся к настоящему времени в России системы управления состоит в том, что, с одной стороны, либерализация экономики объективно и неотвратимо потребовала слома административно-командного центра, радикального сокращения числа государственных функций, чуждых самому духу рыночного хозяйства. С другой — обретение Россией государственности и необходимость радикального обновления экономики требуют твердой власти, безусловного исполнения функций, проведения последовательной реформы управления. Все дело как раз в том и состоит, что для реальной либерализации экономики требуется четко организованная, компетентная власть «наверху» и адекватная ей заинтересованная, ответственная система управления в хозяйствующей сфере.

На самом же деле наряду с острейшим инфляционным, платежным, структурным и другими кризисами страна вошла в углубляющийся кризис управленческий, который находит свое проявление в следующем.

*На всех уровнях* снижается ответственность, игнорируются права, распадаются системы контроля, политические решения довлеют над экономическими, рвутся организационные отношения, отсутствует обратная связь.

*Формирование рыночных хозяйствующих субъектов резко отстает* и по времени, и по сути от *демонтажа административно-командной системы* и ее иерархических структур. Вместо самоуправления, отлаженного механизма регулирования и координации, надежных горизонтальных связей возникает вакуум, вызывающий организационную анархию и исчезновение исполнительской дисциплины.

Государственные структуры *самоустраиваются от решения вопросов*, которые и в рыночной экономике остаются в сфере их компетенции. Администрирование как необходимый властный компонент любого управления вольно или невольно отождествляется с прошлой административно-приказной системой, в которой он имел самодовлеющее значение. Если раньше государственное влияние было безмерным и повсеместным, то теперь процесс во многом пущен на самотек.

*Приватизационные процессы, либерализация экономики сталкиваются и с другой крайностью*, которую можно было бы назвать управленческим камуфляжем. В больших масштабах разрастаются негосударственные структуры спекулятивно-посреднического типа, организация и деятельность которых далека от принципов реформы, производственной сферы, действенного экономического регулирования, от реального влияния на преодоление экономического кризиса.

*Отсутствует четкое разграничение прав и ответственности*, с одной стороны, между федеральным центром и местными органами власти, с другой — между аппаратом президента, правительством и законодательными органами. Это вызывает дублирование, подмену ролей и функций, невозможность эффективно использовать властные полномочия.

Совершенно очевидно, что обоснованные действия по построению системы управления для условий смешанной экономики зависят сейчас в первую очередь от преодоления в кратчайшие сроки всех проявлений управленческого кризиса в стране. Состав, функции и характер деятельности органов управления на разных уровнях должны определяться как неуклонно возрастающей ролью приватизированных и корпоратизированных хозяйствующих субъектов, так и распространением форм и

методов эффективного управления, необходимостью целенаправленного воздействия на процессы приватизации и создания конкурентной среды в экономике.

Одна из причин управленческого кризиса состоит в том, что жесткая монетарная политика правительства явно игнорировала обратные связи в экономике, не учитывала неотвратимые причинно-следственные зависимости. В этих условиях и предприятия, и их комплексы, и целые регионы считают возможным предпринимать на своем уровне любые действия, разрушающие законодательно установленные налоговые, финансовые, лицензионные и другие механизмы. Возникает своего рода цепная реакция, остановить которую все труднее, а в ряде случаев просто невозможно.

Сложилась ситуация, при которой центр тяжести переносится из сферы управления производством в сферу управления собственностью. При этом возникают структурные разрывы органических хозяйственных, производственных и технологических связей. Нельзя не видеть, что сильнейший удар по установившемуся взаимодействию между хозяйствующими субъектами был нанесен переходом технологически и предметно-специализированных предприятий под юрисдикцию новых суверенных государств бывшего СССР. Ударом не меньшей силы был и одномоментный разрыв налаженных кооперационных связей со странами СЭВ. Огромную разрушительную силу теперь несут искусственное дробление промышленного организма при скоропалительном акционировании отдельно взятых предприятий, примитивные представления об антимонопольных мерах, поспешное перепрофилирование новыми владельцами предприятий и производств, несоординированная с государством остановка заводов на реконструкцию и др. При этом нередко применяются упрощенные финансовые представления, несовместимые со сложными производственными и социальными критериями, с объективными потребностями сохранения и развития складывавшегося в течение многих десятилетий производственного и научно-технического потенциалов.

### **Монополизм в управлении: заблуждения и реальность**

Рассмотрим распространенные сейчас представления о монополизме и антимонопольных мерах, отличающиеся одномерным подходом ко всем возможным случаям и потому не отражающие всей сложности и противоречивости реальных процессов в материальном производстве.

В отечественной экономике крайне высок уровень монополизации. В промышленности, например, на долю 7% всех предприятий приходится 65% общего объема продукции и более 50% работающих. По такому показателю, как количество предприятий на 1 000 человек населения, Россия на порядок отстает от развитых стран. Для создания подлинно конкурентной хозяйственной среды явно недостаточно примерно 200 тыс. функционирующих сейчас предприятий разных форм собственности. Около 1/3 промышленной продукции производится единичными предприятиями крупных размеров. Существенное место занимают и огромные комплексы предприятий в различных отраслях промышленности.

Самая простая и не отягощенная раздумьями стратегия состоит в том, чтобы в интересах экономической свободы и единообразного создания конкурентной среды во всех возможных случаях дробить предприятия и их объединения на более мелкие части. Появился даже новый термин — «атомизация производства», что означает превращение «крупного» в «мелкое». Говорят еще о «точечной» приватизации. Не объективная тенденция дополнения крупных предприятий мелкими,

а наоборот — превращение всех предприятий в мелкие с тем, чтобы создать так называемый «средний класс». В этом сегодня видят свою миссию некоторые руководители Госкомимущества и других ведомств, стоящие на позициях принятого в конце XIX в. в США «закона Шермана».

Нельзя не видеть, что мировой опыт проходит эволюцию — условия 90-х годов XX в. не сравнимы с практикой 70-летней давности. Смысл мирового опыта в том, чтобы его не механически и слепо перенести, а извлекать из него уроки. Какие же эти уроки?

Исследования последних лет показывают, что наиболее крупный размер предприятия, необходимый для обеспечения его эффективной работы, гораздо меньше, чем размеры первой тысячи гигантских промышленных корпораций США. Однако из этого никто не делает примитивного вывода, что нужно, например, раздробить «Дженерал моторс» на его естественные составные части — крупные компании «Бьюик», «Олдсмобиль», «Шевроле» и др. Не приходилось слышать и о дроблении 380 крупнейших корпораций мира, в руках у которых сейчас находится 40% промышленного потенциала, 80% всех технологических нововведений и 60% внешней торговли.

Дробление крупных компаний в современных условиях считается нецелесообразным и по другой причине: отрасль промышленности, где господствуют одна или две гигантские фирмы, почти или совсем не отличается по своей работе от такой же отрасли, где существуют пять или шесть ведущих фирм. Например, перемены в алюминиевой промышленности США, где прежде почти монополично действовала фирма «Алкоа», а теперь рынок в основном поделен между четырьмя ведущими фирмами, не привели к изменению цен на алюминий или политики ценообразования. Распад крупнейшей телефонной фирмы «Ма белл» повлек не снижение, а повышение тарифов на местные телефонные разговоры.

Американские экономисты обращают внимание и на то обстоятельство, что отрасли промышленности, в которых господствуют крупные корпорации, быстрее движутся на пути технического прогресса. Многие отрасли промышленности, где царит свободная конкуренция, топтались в техническом отношении на месте, тогда как отрасли, где господствуют монополии, за небольшими исключениями, успешно модернизировались.

В последнее время появились неоспоримые свидетельства существования конкуренции не только между крупными корпорациями, но и внутри каждой из них. Мощное воздействие на развитие производства оказывает конкуренция как на внутригосударственном, так и на международном уровнях. Недавний опыт свидетельствует, что даже гиганты вроде «Крайслера», «Форда» или «Дженерал моторс» (не говоря уже о «Ю. С. Стил» или «Бетлехем стил») могут получить мощные удары от японских, немецких или других иностранных компаний. Один из источников силы этих зарубежных фирм — правительственная поддержка, которой они пользуются. На фоне столь мощных конкурентов, объединяющих силу правительства и частного бизнеса, раскол крупнейших американских фирм представляется не столь соблазнительным, как в былые времена. Так обстоит дело в развитых странах.

Применительно к сложившейся ситуации в российской экономике можно помимо перечисленных сказать и о других обстоятельствах, которые нельзя не учитывать. Во-первых, в большинстве отраслей (автомобильной, металлургической, химической и некоторых других) в результате развития, длившегося десятилетиями, сформировались крупные замкнутые комплексы со связанными переделами и технологиями. Разновидностей таких комплексов много — однопродуктовые,

многопродуктовые, диверсифицированные и пр. У десятков предприятий этих комплексов сложились прочные связи, единая инфраструктура, общая система научных исследований и разработок и многое др. Дело все в том, чтобы, не разрушая производственную структуру, менять управленческую, приспособив ее к требованиям и условиям рыночной экономики — коммерциализировать, акционировать и т. д.

Во-вторых, губительно и опасно проводить надуманные организационные эксперименты в период углубляющегося экономического кризиса, непрекращающегося спада производства. Пропагандируемые в последнее время «теории» приоритета так называемых технологических корпораций как рецепт оздоровления российской экономики могут причинить только вред делу. Исходя из ложных посылок о том, что самой важной особенностью рыночной экономики является ее ориентация на массовое производство и на переход к преимущественно межотраслевым предприятиям, формулируется задача: за год-два необходимо целенаправленно создать промышленные гиганты, которые рынок стихийно формирует за многие десятилетия. Причем речь идет о том, чтобы эту умозрительную задачу решать сверху, перекраивая силой сложившуюся структуру производства и скоропалительно создавая проектируемые в правительственных кабинетах технологические корпорации, поскольку, как пишут авторы, предприятия должны попадать в них исключительно по принципу технологической взаимозависимости<sup>1</sup>.

Разумеется, эту ностальгию по «сплошной индустриализации» в период глубокого экономического кризиса и перехода на рыночные механизмы можно было бы и не замечать, если бы не знать, что среди авторов — один из тех, кто формирует промышленную политику в правительстве России. Более того, насколько удалось понять, к пропагандируемой таким образом идее сводится в основном и вся промышленная политика. Думаю, что в настоящее время искусственное препарирование сложившегося в стране промышленного организма (за год-два) может стать дополнительным фактором, влияющим на разрушительный спад промышленного производства.

Вместе с тем переход к рыночной экономике и объективная потребность в развитии конкуренции хозяйствующих субъектов действительно требуют осуществления целого комплекса антимонопольных мер. С созданием крупных организационных структур (холдингов, хозяйственных ассоциаций, консорциумов) связывается появление в новых формах организационного диктата производителей, объединяющихся по горизонтали, взамен диктата ведомственного, иерархического.

Вот почему принципиальное значение имеют выработка и правовое закрепление условий, ставящих реальные ограничения как преграду экономическому диктату крупных организационных структур. В чем суть этих ограничений?

Во-первых, речь идет о сдерживании образования новых структур, носящих монополизированный характер, и о создании механизма строгого соблюдения определенных условий.

Во-вторых, должны быть сформированы все необходимые правовые, организационные и финансовые предпосылки для существования самостоятельных акционированных предприятий, включая формирование широко развернутой сети коммерческих организаций (с разными формами собственности) по всем видам обслуживания предприятий.

В-третьих, там, где это возможно, надо организовывать альтернативные производства по выпуску однотипной продукции, образовывать параллельные организации, широко развивать малые предприятия, ор-

---

<sup>1</sup> М. Дворцын, В. Юсин. Приоритет — технологическим корпорациям (Независимая газета, 1992, 27 августа).

ганизации многоканальной торговли материально-техническими ресурсами.

В-четвертых, следует выработать большую гамму экономических регуляторов, сдерживающих монопольные тенденции. Среди них — размещение государственных и иных заказов на конкурсной основе, развитие соревновательности в процессе финансирования и кредитования, усиление дифференциации в условиях кредитования в зависимости от результатов хозяйственной деятельности, использование механизмов перелива капитала. Не должно быть прямых и скрытых дотаций производителям. Важное значение имеет использование внешнеэкономических связей для стимулирования конкуренции за повышение качества продукции и снижение издержек производства с учетом мирового опыта.

### **Новые формы интеграции: холдинги, межгосударственные объединения**

Переход от государственной собственности к иным ее формам несовместим с шаблонным подходом к организационному построению самих субъектов хозяйственной деятельности. Коренные изменения происходят в структуре управления, когда предприятия преобразуются в акционерные общества с ограниченной ответственностью или в другие предприятия с коллективной формой собственности. Меньшую ломку претерпевают формы управления при сдаче предприятий и иного государственного имущества в аренду с правом последующего выкупа трудовыми коллективами или юридическими лицами. Жесткие схемы управления вытесняются коллегиальными демократическими процедурами при продаже предприятий и производств (прежде всего небольших) трудовым коллективам, а также акционерным обществам, кооперативам, юридическим лицам и гражданам. Нетипичные ситуационные решения по организации дела должны приниматься в условиях выкупа имущества государственного предприятия трудовым коллективом.

Диверсификация производства, условия для которой расширяет приватизация собственности, требует в свою очередь гибкого управления взаимосвязанными звеньями, маневрирования ресурсами; своевременного реагирования на многообразные потребности рынка; всемерной поддержки нововведений; рискованных инвестиций и т. п. На этой базе и развиваются горизонтальные межфирменные связи, управление которыми осуществляется экономическими методами на договорной основе.

Огромная работа связана с основной массой предприятий, остающихся в сфере государственного управления. Приватизация крупных и средних предприятий — процесс длительный. Поэтому уже сейчас должна начаться их корпоратизация, то есть преобразование предприятий в акционерные общества, в которых контрольный пакет акций будет принадлежать холдинговым компаниям, созданным для этих целей. Холдинговые компании образуются для содействия кооперации предприятий-смежников и проведения ими согласованной инвестиционной политики. Корпоратизация предприятий, в сущности говоря, передает функции эффективного хозяйственного руководства из рук бюрократии таким структурам управления и контроля, которые непосредственно ориентированы на рынок. Со временем по мере накопления финансовых сбережений и развития рынков акции, находящиеся в собственности холдинговых компаний, могут постепенно распродаваться индивидуальным или институциональным инвесторам.

Интеграционные процессы в производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, приводящие к созданию холдингов, других про-

мышленных и промышленно-финансовых групп, переводят целую отрасль или подотрасль из сферы административных в сферу рыночных отношений. Важно учитывать то, что ряд базовых отраслей промышленности характеризуется замкнутыми цепями взаимосвязанных и неразделимых технологических процессов, протекающих на огромных территориях (в масштабах всей страны, крупных регионов, даже ряда стран). Это относится к таким высокообобществленным секторам экономики, как добыча и транспортировка газа, единые энергетические системы, системы коммуникаций и связи, транспортные системы разных видов и т. д. В подобных отраслях сложились естественные монополии. Для них характерен режим четкого и единого технологического регулирования, диспетчирования и, если угодно, маневрирования при использовании мощностей и ресурсов, дежурного патрулирования, оперативного предотвращения нарушений и кризисных ситуаций. Здесь технологический монополизм вызывает монополию организационную. Но это вовсе не означает, что управление подобными отраслями обречено на использование только административных методов, на командную экономику. Перевод их в рыночную сферу так же неизбежен, как и в других случаях, однако масштабы, подходы и методы должны быть специфическими, нестандартными.

Объективными основами функционирования в рыночной экономике крупных организационных структур, образуемых естественным путем на добровольной основе, являются усиливающиеся тенденции развития материального производства: единство и многоканальное использование сырьевой базы и технологии; кооперирование взаимосвязанных специализированных производств; комплексное изготовление, поставки и обслуживание конечного продукта; обеспечение полноты цикла «наука — технические разработки — инвестиции — производство — сбыт — применение»; развитие крупных направлений научно-технического прогресса на межотраслевой основе (электроника, конструкционные материалы, биотехнология и др.); территориальная общность и единство производственной и социальной инфраструктуры. Особое значение имеет усиливающаяся диверсификация производства, которая, как свидетельствует опыт последних десятилетий, выступает во многих случаях главным фактором эффективного и взаимосвязанного использования ресурсов, повышения устойчивости финансового положения крупных хозяйственных организаций, выгодных инвестиций перспективного характера.

В связи с распадом СССР филиалы многих крупных производственных объединений оказались расположенными на территории разных государств. На фоне уже нарушенных хозяйственных связей возникают стихийные и не всегда оправданные тенденции к перепрофилированию предприятий, их выходу из состава действующих структур. Гибнет накопленный производственный и научно-технический потенциал. Это касается оборонных и наукоемких отраслей, капиталоемких производств, разработки отдельных видов природных ресурсов, ряда инфраструктурных отраслей — энергетики, телекоммуникаций, транспорта. Если в ближайшее время уже на новой основе не подтолкнуть образование межгосударственных хозяйственных структур, то процесс распада станет необратимым.

На территории стран СНГ должны получить право на существование не только межгосударственные хозяйственные организации с государственной формой собственности. Важно совместными усилиями обеспечить свободу для предпринимателей образовывать совместные предприятия и акционерные общества, осуществлять частные инвестиции, покупку недвижимости, наем рабочей силы и т. д. на территории других государств. Страны Содружества должны обеспечивать гарантии



собственности и режимы благоприятствования для всех предпринимателей, включая защиту собственности других государств в рамках Содружества. Целесообразно принять Декларацию о защите иностранных капиталовложений и собственности на территории стран СНГ и содействии в образовании межгосударственных хозяйственных организаций. Она может стать серьезным фактором стабилизации хозяйственных связей, гарантией соблюдения всего комплекса интересов.

Особо хотелось бы подчеркнуть, что сейчас главные силы нужно направить на преодоление основного порока командной системы, когда решения принимаются органом, не несущим за них материальную ответственность, а подчиненные предприятия все еще обязаны выполнять решения, которые они не принимали, неся убытки из-за их необоснованности.

Важно исходить из того, что сам характер холдингов и других форм производственно-хозяйственной и финансовой интеграции, образуемых добровольным путем и управляемых на основе демократических принципов, противостоит какой-либо жесткой типизации, тем более осуществляемой сверху, и предполагает полную свободу как в выборе типа предприятий, так и в их внутреннем построении и организации деловых связей с партнерами. Следует стремиться к тому, чтобы не зарегламентировать их построение, связи, действия, правила поведения.

В переходный период экономической реформы, когда горизонтальные структуры только формируются и не успели окрепнуть, вполне допустимы и оправданы определенные переходные структуры, совмещающие в разных пропорциях отдельные элементы и нового, и старого. Формирование структур нового типа — процесс, имеющий свои этапы и занимающий определенное время. К этапу их становления нельзя подходить с мерками уже законченных организационных форм.

### **Инфраструктура рынка и развитие реформ**

Разнообразные новые структуры рыночного типа пока функционируют в малоизмененном внешнем окружении. Если созданию инфраструктуры рынка не придать крупномасштабный характер, то переход к рыночным отношениям будет постоянно тормозиться. На эти процессы большое организующее влияние может и должно оказывать государство. Вот почему задачей как новых, так и сохранившихся пока органов государственного управления должно стать формирование инфраструктурных организаций, прежде всего инспекций (по контролю за ценами и стандартами, ценными бумагами и др.), страхового надзора, некоторых видов фондов (регионального регулирования, инвестиционных, стабилизационного, научно-технических программ, занятости и т. п.), бирж труда, центров подготовки кадров и коммерческой информации. В инициативном порядке и при поддержке государства необходимо разрабатывать программы формирования фондовых и товарных бирж, страховых, аудиторских, брокерских компаний, коммерческих банков, торговых домов, торгово-посреднических фирм, коммерческих центров и компаний, аукционов, ярмарок и др.

Наряду со структурами производственной ориентации целесообразно создание системы организаций, находящихся под контролем правительства и функционирующих с участием правительственных средств. Это могут быть различные фонды, связанные с социальной защитой, поддержкой предпринимательства и реформ, внешнеэкономической деятельности и т. д. Руководители таких организаций могут назначаться и действовать под контролем правительства или отдельных министерств и ведомств, но не входить в них.

В формируемых рыночных условиях взаимодействия хозяйствующих субъектов центральное место занимают добровольные сделки и отношения, принимающие форму контрактов, в которых четко устанавливаются права и ответственность договаривающихся сторон. Контрактное управление, являющееся естественным регулятором рыночных отношений, требует незамедлительного обновления основных принципов договорного права в России, причем без каких-либо исключений для государственных предприятий, что делало существовавшее договорное право неэффективным. Иначе практически невозможно обеспечивать поддержание сложных коммерческих связей.

Весьма важно довести до логического завершения процесс институционального оформления государственной контрактной системы. Ее центральные органы должны действовать в режиме некоммерческих организаций и выполнять нормотворческую работу по подготовке специальных актов, правил проведения торгов и переговоров, определению режимов финансирования контрактов, контролю правильности их соблюдения заказчиками. Непосредственное размещение контрактов на закупки могли бы осуществлять специализированные контрактные фирмы, располагающие необходимыми оборотными средствами для стимулирования поставщиков — как непосредственных производителей, так и посредников. В то же время имеющиеся коммерческие структуры должны быть приватизированы и полностью выведены из прямого подчинения органов управления.

### **Мировые тенденции хозяйственного управления**

Изучение новейшего опыта промышленно развитых стран Запада свидетельствует о том, что переход от узкой специализации к интеграции весьма активно осуществляется в содержании и характере управленческой деятельности. Процесс модификации организационных структур управления, конкретных форм и методов координации производственно-сбытовых и хозяйственных связей развивается по целому ряду направлений. Прежде всего это касается децентрализации производственной и коммерческой деятельности. В рамках крупнейших компаний создается целый ряд полуавтономных или автономных отделений, полностью отвечающих за прибыли и убытки. В относительно небольшом органе корпоративного управления концентрируется решение только стратегических вопросов развития, связанных с крупными инвестициями. Каждое отделение полностью финансирует свою деятельность, вступает на коммерческой основе в партнерские отношения с любыми организациями.

Обращают на себя внимание четко выраженные тенденции к уменьшению жесткости и иерархичности сложившихся структур, к расширению использования организационной кооперации, дальнейшему развитию программно-целевого управления. Широко распространен принцип делегирования оперативных полномочий на низшие уровни управления. На высшем сосредоточиваются функции интеграции деятельности фирмы и разработки общих стратегий, связи с внешними организациями и оценки предложений нижних уровней. Такие меры приводят к ослаблению бюрократических процедур и значительному сокращению управленческого аппарата.

Опыт развития западных фирм в конце 80-х — начале 90-х годов показал, что даже самые крупные корпорации практически не могут осуществить перестройку без кооперации с другими компаниями. В частности, создаются и эффективно функционируют межотраслевые группировки компаний, артели по обновлению подотраслей и даже целых

отраслей промышленности при финансовой поддержке правительств. Перестройка фирм значительно облегчается и ускоряется по мере использования проектных форм организации. Для реализации проектов создаются новые компании, полностью ориентированные на внедряемый тип производства и управления. Это влечет за собой перестройку большинства сложившихся технических и организационных систем — строительство новых заводов, освоение системы управления запасами и «плоских» организационных структур, развитие технологических центров.

В трудной экономической ситуации, вызванной прежде всего рассогласованностью хозяйственных и деловых связей на всех уровнях, особое значение в статусе управления приобретает функция координации. Нельзя не видеть, что чем больше разделение труда, чем выше уровень специализации предприятий (и их частей), чем теснее их взаимозависимость в масштабе региона и страны в целом, тем сильнее потребность в координации независимо от того, к какой форме собственности принадлежит субъект хозяйствования.

Мировой практике известно несколько эффективных видов координации, направленных на решение тех или иных задач. Используется координация превентивная, когда прогнозируются проблемы, трудности и пути их преодоления. Имеет распространение координация устраняющая, нацеленная на ликвидацию перебоев в хозяйственной системе после того, как они произошли и обнаружились. Исключительно важна координация регулирующая, предназначенная для поддержания установленной схемы взаимодействия субъектов хозяйствования. И, наконец, велика роль координации стимулирующей, когда ставится цель улучшить или работу всей взаимосвязанной системы, или существующую организацию даже при отсутствии видимых отклонений и конкретных проблем. Использование всех этих видов координации непосредственно связано с самим стилем управления, практикуемыми методами подготовки и реализации хозяйственных решений.

Обращая особое внимание на роль управления и всех его элементов при переходе к рыночной экономике и в условиях ее функционирования, хотелось бы сослаться на некоторые обобщения и оценки последнего времени. В докладе о мировой конкурентоспособности в 1992 г., опубликованном в июне прошлого года Международным институтом развития управления и Всемирным экономическим форумом, рассматривается влияние восьми основных факторов на конкурентоспособность стран. К ним относятся: внутренний макроэкономический потенциал; уровень участия в международной торговле и потоке инвестиций; степень влияния правительственной политики на создание конкурентной среды; качество и эффективность финансовой системы; состояние инфраструктуры; уровень управления (с позиций нововведений, прибыльности и ответственности); научно-технический потенциал (под углом зрения успешности фундаментальных и прикладных исследований); состояние и квалификация трудовых ресурсов.

Среди всех этих факторов особая роль отводится хозяйственному управлению как наиболее динамичной силе изменений, происходящих в мировой экономике. При этом обращают на себя внимание примечательные и драматические перемены в перемещении центров развития систем управления на современном уровне. В группе наиболее развитых стран лидируют Япония, Германия и Швейцария. По соответствию управления современным требованиям в 1992 г. США оказались на девятом месте, Франция — на двенадцатом, Италия — на четырнадцатом, Великобритания — на шестнадцатом. Среди стран другой группы, для которых характерен бурный подъем экономики за последние 10—15 лет, по фактору управления лидируют Сингапур, Гонконг и Тайвань.

Что же сегодня образует управленческий потенциал страны? Какие ключевые элементы содержит фактор управления, решающим образом воздействующий на развитие экономики в целом?

Прежде всего речь идет о предпринимательстве и нововведениях, о способности руководителей постоянно содействовать их фактическому воплощению в практике повседневной деятельности. Исключительную роль играет и то, насколько управленческая система настроена на поддержку и вознаграждение риска и индивидуальной инициативы, нацеленных на повышение эффективности на всех участках деятельности и во всех сферах экономики. Высоко ценятся способность и готовность делегировать власть и полномочия подчиненным ступеням структуры управления и исполнителям, продуктивное взаимодействие руководителей и подчиненных, использование на предприятиях и в отношениях между ними современных информационных систем, заинтересованный подход к стратегии управления, который позволяет обеспечивать достижение поставленных целей. Становятся явно нецелесообразными и неэффективными действия без тесной увязки и долгосрочных и текущих задач, без постоянной ориентации на нужды потребителей, без понимания и знания всех сторон межнациональных отношений, без учета опыта в международном бизнесе.

Анализ указанных выше и других подобных элементов позволяет сопоставить и дать сравнительную оценку уровня управления собственным производством и сферами хозяйственной деятельности.

### **Функции органов государственного управления**

С введением в практику новых организационно-правовых форм, рыночных субъектов хозяйствования очень важно осуществлять поэтапное сокращение и уточнение функций федеральных органов государственного управления. Состав функций этих органов в укрупненном виде может быть представлен следующим образом: обеспечение безопасности страны и защита прав граждан; экономическое регулирование развития народного хозяйства и формирование государственного бюджета; разработка и финансирование инвестиционных и структурных программ; кадровая политика; участие в коллегиальных органах управления хозяйственных организаций; обеспечение функционирования государственной контрактной системы; реализация межправительственных соглашений и связей с международными организациями.

Укрепление всей системы исполнительной власти в таких областях, как занятость, миграция, антимонопольная политика, налоговая система, управление государственным имуществом, требует постоянного и эффективного взаимодействия федеральных, региональных и местных органов. Есть различные способы решения этой проблемы. Если пойти по пути восстановления управленческой вертикали, прямой подчиненности местной администрации вышестоящему органу федеральной власти в условиях еще не завершившегося процесса федеративного переустройства страны, то это неизбежно приведет к противостоянию местных и федеральных органов.

Следует предпочесть другой путь — развитие института представительства краев и областей при правительстве, а также создание региональных отделений и представительств федеральных министерств и ведомств в указанных сферах на местах. Введение института региональных отделений и представительств создаст предпосылки для реализации единой экономической политики и обеспечения контроля принимаемых решений на местах и налаживания взаимодействия с соответствующими местными органами.

В Российской Федерации с ее громадной территорией и сложной административной структурой всегда актуальной была проблема управления крупными экономическими районами. В условиях административной системы управления она была принципиально нерешаемой, поскольку укрупненный регион не укладывался в структуру партийной власти. В условиях же четкого разделения собственности, компетентности правительства и региональных органов управления задача создания системы правительственных органов по укрупненным регионам становится вполне реализуемой. Базой для их создания могло бы стать пересмотренное экономическое районирование России.

Опыт укрупненного районирования характерен для стран с большой территорией и сложной административной структурой. Так, в США образовано 10 региональных округов, которые охватывают группы штатов и всю страну. В округах сосредоточены региональные органы правительственной администрации, не подотчетные властям штатов. Они представляют интересы министерств и ведомств правительства по межтерриториальным проблемам и выполняют функции координации, способствуют выделению бюджетных ассигнований на нужды межрегионального развития.

Региональные правительственные блоки без изменения административного деления создают предпосылки для решения одной из главных задач реализации экономических реформ в стране — проведения единой экономической политики и налаживания мониторинга правительственных решений на местах. Взамен введения проблематичных должностей представителей президента такое структурное решение позволило бы на основе четкого разграничения полномочий правительства и территориальных органов управления обеспечить согласованную политику и контроль за мероприятиями по экономической реформе, а также осуществлять межтерриториальное взаимодействие, столь необходимое в условиях нарастающего процесса создания территориальных барьеров.

Эффективность и действенность региональных правительственных структур, их признание на местах в существенной мере будут зависеть от ресурсного потенциала, которым они располагают, и от механизма их взаимодействия с территориальными органами. Для того чтобы эти органы могли стать реальными проводниками политики правительства, им должны быть предоставлены исключительные права для получения бюджетных средств Российской Федерации на региональное развитие и выполнение различного рода региональных программ.

Организация исполнительной власти, как видно из опыта многих развитых стран, должна, с одной стороны, нацеливать органы правительства на общеэкономическое и финансовое регулирование, отделение функций государственного управления от хозяйственных с учетом изменения структуры собственности и новых форм хозяйственного управления в государственном секторе. С другой — весьма важно обеспечить постоянное и эффективное организационное взаимодействие федеральных, региональных и местных органов, неукоснительное выполнение принимаемых решений.

Исходя из этого и в интересах повышения уровня управляемости, обеспечения скоординированности действий целесообразно все органы правительства сгруппировать по следующим однородным или близким по задачам блокам для обеспечения:

- государственного суверенитета страны (оборона, внутренние и иностранные дела, юстиция, безопасность);
- социальной политики (социальная защита, культура, здравоохранение, образование, печать и информация);
- экономического регулирования (финансы, экономика, внешне-

экономические связи, управление государственным имуществом, труд и занятость, антимонопольная политика, налоговая служба и др.);

— структурной и инвестиционной политики (промышленность, строительство, транспорт, топливо и энергетика, связь, сельское хозяйство, наука и техническая политика);

— ресурсов (природные ресурсы и экология, материальные ресурсы и торговля, государственные резервы, геология и использование недр).

Именно с ориентацией на указанные блоки целесообразно осуществлять курирование соответствующих сфер государственной деятельности. Наряду с этим следовало бы провести уточнение и разграничение функций аппаратов президента и правительства с тем, чтобы сосредоточить работу аппарата президента преимущественно на разработке стратегических направлений политики, анализе и оценках, консультировании и информации, правовом обеспечении и контроле. При этом образующиеся в аппарате президента структурные звенья не должны обладать распорядительными полномочиями. Эти звенья создаются для обслуживания деятельности президента, и их вмешательство в деятельность правительства недопустимо. Особого внимания заслуживает более четкое и недвусмысленное разделение функций исполнительной и законодательной власти. Подмена функций одной власти другой лишь усиливает дезорганизацию в управлении экономикой.