

Дисфункция управления: как формировать экономическую политику

О.С. Сухарев,

д-р экон. наук, проф., зав сектором ИЭ РАН (e-mail: o_sukharev@list.ru)

Аннотация. Проблема формирования эффективной экономической политики рассматривается с позиции теории управления экономическими системами на основе разрабатываемой автором с 1998-1999 гг. теории дисфункции. Исходя из представлений о дисфункции управления, рассмотрены принципы принятия управленческого решения, проблема эффективности управления, при оценке которой недостаточно применять только количественные методы оценки эффективности, требуются и качественные оценки исполняемых функций управления. Используется метод сравнительного анализа способов управления экономической системой, а также таксономические процедуры, с помощью которых выделяются базисные функции управления, даётся их качественная характеристика при эффективном и неэффективном исполнении в рамках сложившейся системы управления крупномасштабной системой. Сформулирована задача оптимального управления циклически изменяемой и подверженной кризисам экономики, обозначена связь дисфункции системы и наблюдаемых структурных сдвигов, сводимая к тому, что накопление дисфункций всё-таки является условием для негативных структурных сдвигов и накопления диспропорций, хотя в отдельных случаях неуправляемые сдвиги в экономической структуре провоцируют рост дисфункций по элементам этой системы, ухудшая качество её развития. Таким образом, проблема эффективного управления экономикой страны сводится не просто к соблюдению предлагаемых принципов управления и формирования экономической политики, с подчинением этим принципам, но к снижению числа и глубины дисфункций в рамках экономической системы и управления. Развёртывание процесса управления, приводящего к снижению дисфункций, требует следования принципу цели, обоснования области приложения усилий, необходимого функционального наполнения, относительно низких издержек действия, оценки времени функционирования – распространения управляющего воздействия, обеспечения устойчивости к непреднамеренным внутренним и случайным внешним воздействиям негативного свойства (увеличивающим дисфункции) на элементы системы. На основе этих принципов сформулированы основные требования к содержанию базовых видов макроэкономической политики: денежно-кредитной, бюджетной, инвестиционной, научно-технической. Тем самым, на теоретическом уровне анализа сформирован подход к формированию экономической политики правительства, учитывающий имманентно кризисное развитие экономики, а также то, что управление, разрабатываемая и применяется политика могут ухудшать развитие. Для предотвращения подобных исходов, связанных с увеличением дисфункций, предлагаются принципы макроэкономической политики и принятия управленческих решений на государственном уровне.

Abstract. The problem of formation of effective economic policy is considered from the standpoint of economic systems management theory developed by the author to 1998-1999. dysfunction theory. Based on the representations of management dysfunction, discussed the principles of decision management solutions, problem management, in the evaluation of which is not enough to use only quantitative methods for assessing the effectiveness, and quality assessment required executable control functions. It uses the method of comparative analysis of ways to manage the economic system, as well as the taxonomic procedures by which allocated the basic management functions, given their qualitative characteristics, with the effective and ineffective performance in the framework of the existing system of large-scale control system. We formulate the problem of optimal control of cyclically variable and prone to crises of the economy, is designated communication system dysfunction and the observed structural changes, reduced to the fact that the accumulation of dysfunction still is a condition for the negative structural changes and the accumulation of imbalances, although in some cases, uncontrollable changes in the economic structure provoke growth dysfunctions on the elements of the system, reducing the quality of its development. Thus, the problem of effective management of the economy of the country is reduced not only to comply with the proposed governance and economic policy formation, with the subordination of these principles, but to reduce the number and depth of dysfunction within the economic system and management. Deploying the management process, resulting in lower dysfunctions requires following principle objectives, rationale area of focus, the necessary functional content, relatively low cost actions, evaluate the functioning of the time - the spread of the control action, providing resistance to unintended internal and occasional external influences negative properties (increases dysfunction) on the elements of the system. On the basis of these principles, the main requirements to the content of the basic types of macroeconomic policy: monetary, fiscal, investment, science and technology. Thus, on a theoretical level of analysis formed the approach to the formation of the government's economic policy, taking into account the inherently crisis development of the economy and the fact that the management, developed and applicability of the policy can impair development. To prevent such outcomes associated with an increase in dysfunctions include principles of macroeconomic policy and management decisions at the state level.

Ключевые слова: дисфункция, управление, система, кризис, структура, эффективность, функции.

Keywords: dysfunction, management, system, crisis, structure, efficiency, function.

1. Условия и эффективность управления

Управление, если рассматривать с точки зрения происхождения термина, означает направление хода, движения кого-чего-нибудь, руководство действиями кого-чего-нибудь, а также функционирование (деятельность) органов государственной власти¹. Кроме того, в технике управляющий прибор или механизм представляет собой устройство, которое отвечает за функционирование и работу всего оборудования, прибора, агрегата, частью которого оно может являться. Возможно обеспечение управления техникой, когда управляющий элемент не является частью агрегата или устройства. Интересно отметить, следующее свойство, что при управлении технической системой, например, самолётом, не происходит изменения самой системы в процессе управления, если исключить разрушение системы. Что касается крупных социальных систем, экономики страны, то управление такими системами происходит, когда наблюдаются необратимые изменения этих систем, в том числе и по причине сложившегося способа управления. Иными словами управляемая техническая система практически не изменяется, а социальная система изменяется в процессе управления ею, как по причине управления, так и по другим основаниям.

Под управляемостью технической системы понимается обычно свойство машины подчиняться управляющему воздействию её элемента или действию управления. Резкое снижение управляемости может приводить к остановке функционирования системы и даже её разрушению, потере рабочих свойств.

Первоначально проблематика научного управления сформировалась именно применительно к управлению технических систем, затем производства и только позже фактор «управление» стал рассматриваться в качестве значимого условия развития социально-экономической системы.

Управление, как видим, предполагает, воздействие со стороны одного агента на другого агента. Тот, кто осуществляет воздействие обозначается в схемах управления как субъект управления, тот, кто воспринимает управляющее воздействие, принимает его – объектом управления. Поскольку субъект управления фактически распространяет свою власть над объектом управления, так как последнему даётся предписание что делать, в каком направлении осуществлять движение, то и само управление, его эффективность будут определяться тем, насколько адекватно управляющее воздействие, насколько

объект его правильно воспринимает и исполняет, то есть движется в необходимом для субъекта управления направлении. Одновременно, субъект управления должен чётко осознавать цель управления, область приложения своих усилий и возможности объекта управления, функциональное разнообразие объекта управления и «инструментальное» разнообразие воздействующих на объект процедур, соизмерять время, силу и интенсивность воздействия, обеспечивать устойчивость объекта в процессе управления, то есть управляемость.

Требования к управлению, режиму воздействия со стороны субъекта на объект часто диктуются состоянием объекта управления, его техническими характеристиками, и их динамикой. Это особо присуще управляемым техническим системам, что касается крупных социальных систем, то не всегда удаётся точно воспринимать изменение базовых характеристик этих систем, следовательно, и исходить в воздействиях из того, как они изменяются. Таким образом, управление, если понимать под ним некоторую силу воздействия со стороны субъекта на объект с тем, чтобы объект двигался в направлении и с параметрами, которые устраивают субъект управления, и позволял достичь цели управления, способно превысить ожидаемую силу воздействия, не рассчитать применяемые методы воздействия, режим функционирования объекта и его реакцию на воздействие, что сократит положительные функции объекта, разрушит траекторию его движения, а при самом неблагоприятном исходе разрушит и сам объект, кардинально изменив его качественное состояние. Иными словами, формат управления, модель схемы управления, содержание управляющих воздействий, состояние объекта управления, каналов связи и иерархические цепи подчинения/соподчинения – определяют качество управления, эффективность управляющих воздействий.

Я бы выделил два типа управления: механистический и органический тип управления. Первый связан с управлением по мере возникновения проблем, предполагает реализацию многих процедур в автоматическом режиме, например, для возврата ситуации к прежнему значению, если сначала система была выведена или отклонена в силу каких-то обстоятельств из этого состояния. Механистический тип управления связан с выполнением рутин, которые предполагают повторяющиеся действия управленцев, можно сказать стереотипные рецепты принятия решений и воздействия на объект управления. Второй тип – органический – это, если определить точно, уникальное управление, либо, точнее, управление, обеспечивающие эксклюзивные, не повторяющиеся и никак не связанные со стереотипными методами, способы принятия решений и сами решения, отличающиеся оригинальностью в данных условиях. Уникальность управленческого решения во многом зависит от специфики объекта управления и изменения его состояния.

Конечно, в практике управления, особенно большими системами, такими как экономика

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1984. – С. 726. Английское слово «менеджмент», так часто применяемое в современной России, означает буквально – управление, заведование, организация. Менеджмент – управление производством, совокупность принципов, методов, средств и форм управления производством, «менеджеризм» представляет теорию управления, согласно которой власть в капиталистической системе переходит от частных собственников капиталистов к наёмному управляющим, что якобы снижает уровень концентрации капитала, дифференцирует управление. Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1987. – С. 303.

страны, невозможно абсолютно точно разделить эти два типа управления. Они являются отражением сугубо теоретического представления об управлении. На практике управленческие решения, отождествляемые с первым и вторым типом управления тесно переплетены между собой. Хотя если говорить о макроэкономической политике как форме управления крупной социально-экономической системой, то при её реализации могут преобладать решение одного или другого типа.

Процессы управления пронизывают экономику, все её уровни, выстраивают экономику, обеспечивают её функционирование. Само управление требует ресурса, связано с издержками, затратами времени на обработку информации и принятие решения, либо получение набора возможных решений, а затем осуществление выбора одного решения, которое лицу, его принимающему, покажется наиболее целесообразным или рациональным (правильным). Кстати, с точки зрения полезности для системы в целом, оно таковым совершенно может не являться. Управление предполагает перемещение власти от одних субъектов к другим и реализацию власти через обеспечение воздействия на объект управления. Достижение цели управления станет возможно, если управляющее звено – субъект управления обладает полномочиями и властью над объектом управления. Если объект управления сопротивляется командам субъекта управления, говоря языком ребёнка или родителя «не слушается», то цель управляющего воздействия не достигается. Возникает потребность институциональной регуляции самого процесса управления. Функция власти и реализуемая её функция контроля составляют краеугольную проблему всей теории и практики управления. Управление и власть совмещаются для достижения поставленной цели, собственно управление и большими, и малыми система, осуществляется посредством распространения власти – в виде команды, приказа, задания, с последующим премированием или наказанием за невыполнение. Причём реализации функции власти и контроля происходит по действующим в системе правилам, который в свою очередь ограничивают и власть и контроль. В связи с чем, нужно принимать во внимание при рассмотрении проблем макроэкономического управления состояние этих институтов, их возможности, оценивать принудительную силу, цепочки принятия решений и главные мотивы этих решений, которые часто имеют финансовую сторону, как справедливо утверждают криминалисты о преступлениях, которые также всегда имеют финансовый (материальный) мотив. В управлении системой, конечно, мотивы много сложнее, имеется переплетение мотивов, но ресурсы и владение ими сильно влияют на решение. Даже само изменение власти, то есть переход контроля за ресурсами от одних агентов к другим сильно может повлиять на изменение качества правления, его содержание.

Процесс принятия управленческого решения предполагает некоторую стадийность, он растянут во времени. В связи с этим, анализ данного процесса можно производить при помо-

щи концепции жизненного цикла. Сложность управления фирмой, например, не говоря уже о макроэкономической системе, сводится к наслоению многих решений, причём предсказать результат этого совместного действия решений собственников и менеджмента не просто. В любом случае процесс принятия управленческого решения включает в себя три крупных и очень значимых этапа: 1) сбора и обработки информации об объекте, относительно которого будет реализовано управленческое воздействие, 2) выявления проблемы или задачи, постановка цели (этот шаг может осуществляться и до сбора информации, но может и после сбора информации, который сам по себе может обеспечить отказ от цели и принятия решения) получения нескольких возможных вариантов решения и отбора наиболее целесообразного, рационального (оптимального) решения; 3) реализации отобранного решения, то есть проведение воздействия на объект с оценкой поведения объекта, восприятия этого решения, подчинения ему и сбором дополнительной информации о характере изменения объекта с тем, чтобы в дальнейшем осуществить коррекцию управленческого решения, если движение объекта будет происходить по неожиданной, не прогнозной траектории. Каждый этап характеризуется издержками, первые два этапа – транзакционными издержками, третий этап – трансформационными издержками плюс транзакционные издержки, связанные с передачей и контролем управленческого воздействия на объект.

В управлении важно учитывать то, какое воздействие считать основным, какое вспомогательным, либо вытекающим из необходимого применения основного воздействия. Иерархический выбор, порядок и последовательность управленческих решений и воздействий определяют результат. Причём решение не всегда обрабатывается действием – и это особая строка управления. Издержки, которые анализирует экономическая наука, далеко не всегда отражают издержки управления и ошибок управления. Более того, когда одна экономическая политика сменяет другую в результате изменения политической ситуации, то само это замещение может означать исправление допущенных ошибок управления. Кроме того, управление осуществляется согласно правилам и установленным, закреплённым процедурам. Поэтому институциональные факторы становятся определяющими при рассмотрении задач и эффектов, связанных с управлением.

Содержание (инженерно-физические характеристики) технической системы, определяют правила, в соответствии с которыми происходит обслуживание данной техники. Отсюда вытекают и задачи по обслуживанию – и управлению – технические задачи. Что и конкретизирует содержание правил и перспективу их будущего изменения. Если изменяются правила в какой-то системе, например, в системе управления, представленной субъектом и объектом управления, то уровень благосостояния такой системы будет изменяться в зависимости от того, каковы реакции изменения выгод относительно субъекта и объекта управления. Неравное состояние субъек-

екта и объекта управления, двух взаимодействующих агентов, отражается на характере взаимодействия. Если агент находится в наихудшем конкурентном положении, то он будет довольствоваться решениями с заведомо пониженной эффективностью. При таких изменениях ряд функций системы может видоизменяться, либо теряться, а ставшие функции исполняться не на том желательном уровне, который программировался при создании этой системы. Подобные системные изменения описываются дисфункцией системы и управления, причём это свойство расширяет представления о так называемой «системной эффективности», используемое в современной экономической теории, теории управления и синергетике.

Чтобы более или менее точно оценить эффективность управления, необходимо дать оценку внешней и внутренней среде управляемой системы, целям и стратегии управления, стилю управления, организационной структуре и процессам, а также технологии производства. Каждый из названных элементов имеет точное выражение и систему показателей, подлежащих количественной и качественной оценке. Представление о дисфункции управления позволяет получить необходимые качественные оценки изменения состояния системы.

Помимо критериев эффективности, при обосновании инструментов управления имеет значение соблюдение базовых принципов, к которым следует отнести: комплексность, оптимальность, пропорциональность, научное обеспечение, детализацию и применимость, адекватность времени и задачам, адаптивность, относительную простоту и др. Конечно, удовлетворить сразу все критерии или принципы довольно трудно. Но при планировании мероприятий экономической политики, представленной мерами макроуправления, стремиться реализовать указанные позиции является необходимым, поскольку решения должны быть осознанными и обоснованными, подтверждаться количественными расчётами и оценками.

В 1984 году Ч.Мак-Миллан в работе «Японская индустриальная система» показал взаимосвязь технических и социальных факторов, определяющих управление этой системой, обеспечивающих ей конкурентные преимущества¹. В частности, он выделял жёсткие и мягкие факторы на макроэкономическом и микроэкономическом уровне экономики. К жёстким факторам относились условия производства и процессы, характеризующие технологическое состояние производства – на микроуровне – капитальные фонды и оборудование, автоматизация и компьютеризация, а на макроуровне – основные виды экономической политики – налоговой, инвестиционной, научной и в области энергоресурсов. К мягким факторам: социальную компоненту и персонал – на микроэкономическом уровне (работа с кадрами, принятие решений, информационное обеспечение и социальные инновации), на макроэкономическом уровне – инфраструктуру, обеспечивающую взаимодействие

между экономическими агентами – взаимодействие государственного и частного секторов, формирование промышленных ассоциаций, отношения между наёмным работником и предпринимателем и ценностная структура общественной системы.

Если такое число факторов определяет функционирование системы и эффективность управления, то, по всей видимости, эти же факторы оказывают различное воздействие, во-первых, в разных по структуре и иным параметрам системах, которые соперничают друг с другом на мировых рынках, во-вторых, на различных интервалах развития, то есть при рецессии, депрессии или росте их действие обязано отличаться, к тому же на каждом историческом интервале система имеет разный уровень накопленных знаний, включая и те, которые готовы к применению.

Управление макроэкономической системой предполагает реализацию базовых функций: планирования (прогнозирования), организации, мотивации, контроля и координации. Последняя функция предполагает синхронизацию политических инструментов, причём не только внутри страны, но и между странами, в рамках международных союзов и интеграционных образований регионального характера (ассоциаций, объединений, содружеств и т.д.). Если объект управления кардинально меняет своё содержание и стилистику, модель поведения, то насущной необходимостью становится изменение методов управления, то есть способы воздействия на объект должны так же претерпеть изменение. Хотя возможен вариант, когда управляющие воздействия останутся прежними, поскольку ясность относительно того, как должны измениться методы управления отсутствует. При изменении управляющего воздействия важно учитывать силу влияния, которая может превзойти возможности объекта воспринять эту силу, с вытекающей дезорганизацией функционирования этого объекта. Подобная ошибка часто возникает при реформировании системы. Казалось бы, реформирование направлено на то, чтобы улучшить параметры функционирования системы и её перспективы, а по результату наблюдается обратное – и параметры функционирования ухудшаются, и система не выходит на новую траекторию развития, а входит в режим перманентной деградации и разрушения, либо ослабляется по функциям настолько, что демонстрирует режим перманентного стагнированного развития, которое сопровождается чередованием кризисов и интервалов роста, который не меняет структурные свойства социально-экономической системы по существу.

Если изменяется набор функций системы, либо эти функции теряются безвозвратно, либо происходит снижение качества их исполнения, то возникает дисфункция системы, причём управление под своим основным функциям также может испытывать дисфункцию.

2. Дисфункция управляемых систем

Под управляемой системой будем понимать взаимосвязь определённой совокупности

¹ McMillan Ch. The Japanese Industrial System. – Walter de Gruyter-Berlin, N.Y. 1984.

различных элементов, воздействующих друг на друга с позиций управления по прямым и обратным связям. Причём система может состоять из такого значительного числа элементов, что связи между ними по уровню тесноты и влияния на развитие всей системы существенно отличаются. Одни элементы могут демонстрировать тесные связи, другие могут быть не связаны и не воздействовать друг на друга в принципе. Могут присутствовать такие элементы, части системы, которые оказывают некоторое действие на другие элементы, а те, в свою очередь, не оказывают аналогичного обратного влияния.

Изменение системы, характера связи её внутренних элементов, способов воздействия на иные системы, с ней взаимодействующих, представляет собой содержание функционирования (эволюцию) системы. Примерами экономических систем различного уровня сложности выступают экономики отдельных страны, корпорации, отдельные фирмы, регионы, проекты и в целом мировое хозяйство. Системы различного уровня сложности демонстрируют совершенно разное содержание, состав, назначение и характеристики (закономерности) развития.

Логика применения системного анализа сводится не только к тому, чтобы верно выделить значимые элементы системы, установить взаимосвязь между этими элементами, но и дать характеристику начальному состоянию системы, в момент её изучения, выделить факторы, определяющие динамику системы в целом и её отдельных элементов, приведших систему к данному состоянию и обеспечивающих инерцию движения системы. Крайне важно, с точки зрения экономической науки, понимать, в каком направлении будет развиваться система, к какому состоянию она придёт и насколько целесообразен тот или иной правительственный инструментарий, который будет помогать или препятствовать переходу системы в это состояние, либо создаст условия для совершенно нового, не предсказуемого поведения системы.

Основой эволюции экономических систем выступает кадровый состав системы, технология производства благ и организации функционирования системы – действующие и создаваемые правила. Изменение этих трёх элементов системы обеспечивает смену режима их взаимодействия. Обнаруживая различную связь и уровень развития этих трёх элементов, экономические системы показывают разную динамику развития, разный уровень эффективности функционирования, качества жизни. Следовательно, любые изменения должны иметь логическое обоснование, фактическое (эмпирическое) подтверждение, а не проводиться исходя из интересов узких «отраслевых» групп или заинтересованных, находящихся около власти лиц, мечтающих на проведении такой политики, либо использовать её результаты в своих целях. Ошибки изменений должны быть минимизированы, а интересы занятых в системе лиц учитываться максимально. Более того, управляемое изменение системы не достигает, как правило, успеха, если занятые в системе агенты против подобных изменений, либо не понимают целей и назначения изменений. Если изменения вызывают рез-

кую трансформацию режима профессиональной/бытовой жизни занятых агентов, то это приводит не только к когнитивным диссонансам, но и к прямому отторжению проводимых изменений, с непредсказуемой моделью адаптации, которая в большинстве случаев не характеризуется высокой эффективностью. Обычно при этом не решаются задачи, которые хорошо понимаются участниками системы, но абсолютно не учитываются экзогенными по отношению к данной системе политическими агентами, ставшими инициаторами подобного реформирования системы. Например, вместо того, чтобы улучшить схемы, процедуры финансирования, да и увеличить его объём, бюрократия запускает идею реорганизации институтов, сокращения персонала и т.д. Возникает модель реструктуризации экономической системы. Однако дисфункция возникает сразу же, поскольку такая постановка цели никак не связана с имманентными качествами данной системы и для неё становится разрушительной, ибо лишает систему основы обучения кадров.

Таким образом, политические агенты думают, что совершают обоснованные действия, в то время, как они полностью не продуманы и не обоснованы – приносят прямой вред в виде разрушения мотивов и стимулов занятия научной деятельностью. Когда научное сообщество доказывает власть предрешающим, что так нельзя действовать, тогда принимаются некие компромиссные решения. Однако, почему сразу не решалась проектировочная задача – планирования изменений соразмерно ресурсам, задачам, потребностям, исходя из цели сохранения кадров, тематики и организации. Ответ может содержать два пункта: либо ответственное звено управления не имеет элементарных навыков управления, либо свято верит в свою правоту, которая ассоциируется с ожидаемыми выгодами.

Функциональные изменения являются имманентным содержанием эволюции экономических систем. Вместе с тем развитие экономических систем, характер отношений между агентами также определяются функциональным набором, который изменяется. Именно поэтому важно использовать методы решения проектировочных задач в области экономической политики, институционального планирования, управления различными системами. Если изменение системы проводится без плана, а действия по изменению корректируются по ходу самих изменений, не опираясь на априорный анализ и исследование состояния системы, такие изменения нужно остановить, поскольку вероятность дисбаланса в функционировании системы резко увеличивается. План нужен для того, чтобы чётко были установлены цели, выделены ресурсы, оценено текущее состояние и возможная инерция его изменений в ту или иную сторону. Иными словами, если система ранее относительно длительный период функционировала при скудном финансировании и сжималась как «шагреновая кожа» – в результате проводимой властями политики урезания расходов на эту систему, то как можно на следующем этапе говорить о неэффективности данной системы, применяя этот аргумент для якобы обоснования потребности её

реформирования, причём само реформирование осуществлять без должного обоснования ресурсов на него.

Под дисфункцией института/системы необходимо понимать снижение качественных характеристик экономического института, системы правил, организаций, а также экономики в целом, либо управления. Причины этого процесса могут быть различными, однако признаком является потеря институтом цели, размывание области приложения усилий, функций, с вытекающим увеличением транзакционных издержек и снижением устойчивости к случайным модификациям. Для того, чтобы реализовать какую-либо цель, выполнить некоторую функцию, сохранить область действия институтов требуются денежные ресурсы. Причём необходимый их объём и эффективность использования зависят от потребности в деньгах и трансформационных возможностей данного института или экономического агента.

Как показано в моих ранних работах, экономические системы характеризуются определенной величиной дисфункции. Это состояние связано с тем, что создаваемая, проектируемая система должна выполнять необходимые функции, причём в некотором объёме и определённого качества. Собственно, набор таких функций и представляет собой организацию всех аспектов хозяйственной жизни данной системы. Если эти функции не выполняются, либо теряются, иногда безвозвратно, либо же исполняются не на должном, желательном уровне, а тем более наблюдаются сбои в функционировании отдельных подсистем, правовых ограничений – налицо имманентная дисфункциональность, которая связана с проявлением заведомо более низкой эффективности и системного качества.

Эффективное состояние экономики достигается при условии монетарного обеспечения каждого из имеющихся и вновь появившихся социальных институтов. Как только экономическая политика провоцирует создание новых институтов, но по своему характеру направлена на сокращение денежной массы в экономике и торможение скорости денежного оборота, автоматически происходит явление «схлопывания» качественных параметров этих вновь образованных институтов, поскольку монетарного обеспечения недостаточно для их эффективной работы. Если же экономика остро нуждается в каком-то институте (правиле, норме, организации и т.д.), но не в состоянии монетарно обеспечить его эффективную работу – это значит, что она не получает никаких выгод вне зависимости от того, создаст ли данный институт или нет. Проблема сводится к отысканию пропорций в монетарном обеспечении институциональных систем экономики.

Если же правительство осуществляет институциональную трансформацию на коротком временном отрезке, то необходимо ставить вопрос о приведении всех стандартных мероприятий макроэкономической политики в соответствие с задачами подобных преобразований. При этом новые институты не должны наносить ущерба монетарному обеспечению других форм экономической организации, существовавших до их введения и играющих в хозяйстве важное

значение, то есть не подлежащих устранению. В случае выхода за нижнюю границу монетарного диапазона возникнет дисфункция таких институтов с очевидными последствиями для экономики. Следовательно, при проведении институциональных модификаций необходимо обеспечить работу остальных форм в границах монетарного диапазона, что означает сохранение устойчивой работы, с плавающей эффективностью, но достаточной для предотвращения возникновения девиантных моделей поведения, дисфункций. По сути дела речь идёт об институциональном гомеостазе.

Дисфункция одиночного института может возникнуть в результате потери прежнего качества какого-либо из семи характеристических элементов и тогда она является микродисфункцией¹. При этом не обязательно наблюдается выход института на нижнюю границу монетарного диапазона. Если же теряется качество всех содержательных характеристик института, то наступает его макродисфункция с высокой вероятностью перехода на нижний уровень монетарного обеспечения. При этом может обнаруживаться интересное свойство: отклонение в негативную сторону любого характеристического элемента системы (по которому даётся характеристика дисфункции) влечёт за собой все остальные, с возникновением общей дисфункции системы, предполагающей наличие множественных микродисфункций.

Например, если под институтом понимать фирму, то для неё микродисфункция – это потеря доли рынка какого-то одного продукта из довольно широкой номенклатуры, приведшая к сокращению занятого в его производстве персонала, а макродисфункция – это выход из гомеостатического диапазона, переход на нижнюю границу монетарного обеспечения, когда фирма не может выполнить своих обязательств по платежам, она попадает под действие института банкротства. Итогом является потеря материальных и нематериальных активов фирмы, уход с рынков, сокращение персонала и ликвидация юридического лица.

Подобно тому, как дисфункции свойственны любым биологическим системам, причём с их возрастом вероятность возникновения дисфункции значительно увеличивается, так и для социальных структур потеря прежних функций и потенциала развития не является чем-то уникальным. Что касается возраста, то вопрос здесь более сложный, так как существуют такие социальные структуры (например, государство), которые вообще не умирают и с их возрастом частота появления дисфункций может сокращаться. Вместе с тем в силу увеличивающейся сложности социальных систем глубина макродисфункции возрастает, а её последствия становятся трудно предсказуемыми².

Кстати, разрушение экономических систем (функций) является имманентным элементом

¹ В случае потери по всем группам параметров, характеризующих функционирование института/системы возникает системная (макро) дисфункция.

² Для экономических теорий, являющихся продуктом социальной системы, проблема дисфункции также довольно остра, что показано в моей книге «Институциональная теория и экономическая политика» (2001)

хозяйственной эволюции, что нельзя не учитывать при разработке экономической политики. Под дисфункцией понимается нарушение, расстройство функций какого-либо органа, системы, экономического института, преимущественно качественного характера¹. «Ослабленные» или дисфункциональные системы вполне показывают себя жизнеспособными системами, если только нарастание дисфункции не приводит к разрушению и реорганизации или исчезновению системы.

Текущее состояние экономической системы задаётся структурой правил и регуляторов, в рамках которых функционируют агенты, реакция которых меняет действующие в точке отсчёта правила и процедуры и воспроизводит результаты, которые посредством политических процессов действуют в сторону изменения указанных правил, процедур, регуляторов.

Так можно описать механизм институциональных изменений, определяющих состояние общественной системы в последующие моменты времени. Экономические системы обладают внутренним несовершенством. Эволюцию экономической системы можно охарактеризовать следующим набором основных параметров: целью существования, областью приложения, функциональным наполнением, периодом времени до изменения, издержками функционирования, степенью отторжения или принятия вводимых элементов или правил (внешнее воздействие на систему), устойчивостью к мутации (мера устойчивости системы к преобразованию в какую-либо иную форму). Эти группы параметров слагают системность развития практически любой системы в экономике. Причём степень её дисфункциональности как раз налагает обязанность определения причин такого состояния и поиска средств их устранения, а не реорганизации системы без должных на то оснований.

Под институциональным изменением экономической системы будем понимать изменение базовых правил, обеспечивающих взаимодействия агентов этой системы и режима функционирования её организаций, финансирования и т.д. Изменения правил происходят обычно по двум векторам:

1) самопроизвольно вследствие приспособления различных институтов друг к другу и агентов к институтам – происходит модификация исполнения правила и самого правила, а также модели поведения критической массы агентов, чтобы эта модель стала своеобразным правилом;

2) управляемое изменение в связи с поставленной целью экономической политики, когда вводятся новые правила, изменяются старые без введения новых правил, либо заимствуются известные правила, но действующие или показавшие свою эффективность в иной социокультурной среде.

Действующие правила способны породить дополнительные комбинации правил, но изменяясь, либо изменяя правила целенаправленно, довольно трудно предсказать, какие

именно комбинации правил возникнут. В связи с этим любые изменения несут с собой некоторую пользу и определённый вред, причём общая результативность складывается из сочетания вреда и пользы.

Дисфункция может быть увеличена в силу управляемых институциональных изменений, либо снижена. К факторам, углубляющим дисфункцию системы, можно отнести следующие:

- неуправляемость институциональными изменениями, либо иллюзия управляемости;
- конкуренция/соперничество между различными институтами и агентами;
- высокая скорость институциональных изменений, введения новых институтов, без предоставления необходимого адаптационного лага (включая дисфункцию заимствования институтов);
- экономическая политика, снижающая качество институциональной системы (ошибки управления).

Дисфункция государственного управления углубляется при потере, либо низком качественном исполнении (относительно имеющегося прошлого опыта и примеров наилучшего исполнения) базисных функций – планирования, организации, контроля, мотивации и координации. Развёртывание дисфункции обычно происходит по направлениям, описываемым семью группами параметров (см. табл. 1). Будем полагать, что расстройству функций системы снижает её возможность адаптации, поэтому в общем случае пик дисфункции означает низшую точку адаптации, при низкой дисфункции имеем наибольшие адаптационные возможности системы. Не во всех случаях наблюдается такой исход по состоянию системы и её адаптивных свойствам, но наиболее часто встречается именно такое соотношение. Если имманентные функции системы расстроены, потеряны или не исполняются, то реакция на воздействия извне, а также приспособление к иным системам, «стыковка», которая происходит и по функциональному набору или зависит от того, насколько развиты функции, каково их состояние, будет затруднено. Этим и объяснимы низкие адаптационные свойства дисфункциональной системы. Когда дисфункционально макроуправление (на уровне государства, например, в силу отказа от неких функций, либо низкого качества применения инструментов управления), то это обстоятельство обычно угнетает другие элементы системы и, тем самым, углубляет их дисфункцию.

Названные выше обстоятельства способствуют росту дисфункции по отдельной системе, её элементу или институту, включая управление. Изменение данного состояния можно задать по семи группам необходимых параметров, характеристика которых представлена в табл. 1².

¹ Сухарев О.С. Российская экономика: опыт системной диагностики и лечения // Инвестиции в России. – 1999. – № 9.

² Можно спорить о достаточности этих параметров, но то, что они минимально необходимы для описания функционирования системы, института, управления не вызывает сомнений, потому что без них невозможно дать полноценную характеристику различным реакциям системы и обозначить многочисленные аспекты её развития.

Представление о дисфункции по семи группам характеристик системы, института, управления

№ п/п	Характеристика института	Адаптивная эффективность (верхняя точка)	Экономическая дисфункция (нижняя точка адаптивной эффективности)
1.	Цель существования	Обозначена и долгосрочна, взаимосвязана с другими целями	Расплывчата и краткосрочна, либо имеет подчинённое или вынужденное значение
2.	Область приложения	Стабильна	Нестабильна
3.	Функциональное наполнение	Высокий функциональный потенциал при строго определённом наборе функций	Функциональный потенциал низкий или падает при спонтанно варьирующемся наборе функций
4.	Срок до изменения	Значительный	Короткий, либо перманентное изменение
5.	Издержки действия	Приемлемые, относительно невысокие	Неприемлемо высокие
6.	Степень отторжения	Низкая	Высокая
7.	Устойчивость к мутации	Высокая	Низкая

Как видим, дисфункция означает низкий уровень адаптационных возможностей агента, системы, института, высокие издержки и низкий временной интервал до очередного изменения, низкие свойства устойчивости к внутренним изменениям и высокое отторжение экзогенных изменений. Иными словами, углубляющаяся и эндогенная, и экзогенная дисфункция. Кстати, это обстоятельство является первичным сигналом к тому, что заимствование каких-то институтов будет затруднено, результативность и свойства жизнеспособности в новой системе будут низкими. В связи с чем заимствование институтов чревато углублением дисфункции, с вытекающим конкурентным поражением, подобно тому, как в дебюте четырёх коней в шахматах копирование (аналог заимствования и переноса) чёрными ходов белых до одиннадцатого хода не имеет катастрофических последствий, однако, позже возникает неотвратимое поражение именно при том условии, если дальнейшие ходы копируются.

Функционирование экономической системы, в частности, системы науки, может быть описано необходимым набором из семи групп параметров, причём изменение по каждой группе параметров чревато углублением дисфункции, если происходит подмена имманентных свойств системы, либо сложившихся традиций (рутин)

функционирования. Рассмотрим эту ситуацию на примере дисфункции управления системой, описав основные функции управления: планирование, организация, мотивация и контроль. Если изменения институтов ухудшают качество – расстраивают исполнение этих функций, то управляемость системой нарушается, с вытекающим снижением эффективности. Однако такое расстройство может существовать до того, как возникает потребность или необходимость институциональных изменений, следовательно, некоторый уровень дисфункции уже присутствует и он может быть довольно большим. Тогда возникает проблема, почему же сторонники изменений не связывают свои воздействия с упразднением уже существовавшей дисфункции, а своими действиями углубляют это состояние, даже не подзревая о таком исходе. То, что они не понимают явления дисфункции – это одно, но то, что они не знакомы с элементарными принципами управления – это второе важное обстоятельство, которое является ещё одной причиной указанной недооценки.

Представим полезные функции управления (табл. 2–5) и характеристику каждой функции в виде таблицы по введённым нами группам параметров.

Таблица 2

Функция планирования

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1.	Цель существования	Обеспечить обоснование целей, задач, ресурсов на их достижение (включая источник), исходя из проектного представления о будущем (правдоподобие плана)	Не осознаётся субъектом управления, считается, что планировать не нужно и без него можно обойтись, либо окружающая обстановка лишает агента цели планировать
2.	Область приложения	Экономика страны, региона, корпорации, фирмы	Отсутствует для элементов системы
3.	Функциональное наполнение	Постановка целей и задач Вариативная программа/план действий Обеспечение ресурсами Календарный план исполнения Оценка рубежных параметров	Потеря отдельных (всех) функций либо некачественное исполнение (расстройство) набора функций

4.	Срок до изменения	Значительный	Перманентные изменения целей, планов, программ, включая финансовую часть
5.	Издержки	Относительно невысокие	Высокие, вызванные изменением планов, методов планирования, кадров – плановиков
6.	Степень привнесённых внешних изменений функции	Низкая – потребность изменений или введения иных функций невысока	Высокая – планирование пробуют подменить иными институтами, видами планирования
7.	Устойчивость к изменению	Высокая – отказаться от планирования или каких-то плановых методов проблематично в силу выгоды в управлении	Низкая (планирование свёртывают, легко отказываются, либо подменяют иными суррогатными функциями)

Дисфункция планирования сводится к тому, что в управлении значение этой функции снижается, даже исчезает для отдельных субъектов экономической системы, функции самого планирования как процесса теряются, либо подменяются более простыми, как правило, неэффективными действиями, частота изменения планов и вспомогательных институтов увеличивается, издержки данной функции возрастают. Общий итог сводится к тому, что планирование свёртывается, плановики как кадровый потенциал системы перестают выполнять свою работу, данная профессиональная группа сокращается. Конечно, здесь возникает один вопрос: может быть управление становится другим и ему уже не нужна такая функция как планирование? В классическом виде управление – это деятельность одного субъекта (субъект управления) по изменению состояния другого субъекта (объект управления). Поэтому воздействие в узком значении может осуществляться без планирования, как специальной функции, обеспечивающей рас-

пределение ресурсов, но, в общем смысле, характер (качество) воздействия и изменения состояния объекта без учёта цели этого изменения, ресурсов и алгоритма воздействия не будет наиболее эффективным.

Функция организации связана с объединением группы агентов в рамках единой цели/целей и действующих по установленным правилам – по созданию организации и дальнейшему функционированию организации (табл. 3). Таким образом, цели должны быть точно установлены, определены до момента объединения агентов, область приложения усилий должна быть установлена, функции этой организации определены до её возникновения. В противном случае возникает дисфункция организации, растут издержки функционирования, внутренняя и внешняя устойчивость снижаются. Выражением роста дисфункции становится перманентная модификация функции и целей организации, растущий масштаб согласований и вспомогательных документов.

Таблица 3

Функция организации

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1.	Цель существования	Объединить группу агентов, разделяющих цели, ресурсы для достижения поставленных целей организации	Внутренняя или внешняя конфликтность группы, либо неоднородность, неразделение агентами целей, отсутствие компетенций относительно методов достижения цели
2.	Область приложения	Предельно конкретна	Расплывчатая, непонятна для объединяемых агентов в силу отсутствия компетенций
3.	Функциональное наполнение	Позволяет осуществить достижение цели в рамках области приложения усилий	Не позволяет достичь цели в рамках области приложения либо сокращает область приложения усилий, порождая реакции сопротивления
4.	Срок до изменения	Значительный	Быстрая реорганизация, пересмотр функционального наполнения, финансирования, области приложения либо цели
5.	Издержки действия	Приемлемые, ресурсы выделены либо найдены, финансирование предусмотрено и достаточно, чтобы не снижалось качество исполнения функций	Неприемлемо высоки, финансирования и ресурсов недостаточно для достижения цели
6.	Степень отторжения	Организация устойчива к внешним воздействиям	Внешние воздействия быстро снижают потенциал функционирования организации
7.	Устойчивость к изменению	Внутренние изменения не являются необходимостью, устойчива	Организация неустойчива к внутренним изменениям, которые резко изменяют функции, состояние

Из табл. 3 видно, что функция организации, сводимая к объединению агентов с разделяемой целью для её достижения, будет дисфункциональна при отсутствии компетенций, неясности целей, конфликтности либо неоднородности объединяемых агентов и т.д. Налицо данные проявления, когда дополнительные конфликты, согласования, возможные комиссии по координации (заявленные в постановлениях правительства) становятся нормой процесса управления, либо изменений/реформ, что резко

увеличивает транзакционные издержки, уводит агентов от решения исходных задач, разрушает суть и функции выполняемой работы, никак не продвигая систему в области обеспеченности ресурсами и финансирования.

Серьёзная опасность сводится к тому, что изменяется мотивация к труду – ощущение апатии и безысходности, ненужности твоей работы, всё-таки снижает потенциал и энергетику поведения агентов в этой сфере. Современную тенденций становится то, что это стало происходить

довольно быстро, в ходе осуществляемых институциональных изменений, имеющих высокий разрушительный относительно коренных функций системы потенциал.

Мотивация как функция управления (табл. 4) испытывает дисфункцию, то есть расстройство, либо снижает число позитивных мотивов, изменяется отношение агентов друг к другу, к самой системе науки, в которой они работают. Когда видно, что какой-то агент продвигается не за заслуги, а за угодничество, либо по знакомству, либо выгоде, но при этом возвеличиваются его заслуги, какая мотивация возникает? Во-первых, на обычные достижения нужно говорить, что это феноменально, если это выгодно, хотя по правде это не так, даже если агент и способный. Во-вторых, следует становиться нужным, или уметь дружить. Так в жизни и выходит, что качества системы ослабляются в ходе неверного – неэффективного отбора, причём, может показаться удивительным (парадоксальным), вполне способных людей.

Иными словами, способных становится больше, чем число «особо выгодных» мест (в сфере управления), которые обеспечат карьерное будущее – коррупция и nepотизм становятся

главным мотивом поведения в рамках такой системы. При этом результаты «нужного» агента называются феноменальными, хотя таковыми, по сути, не являются. При критике или сопротивлении сложившемуся институту, бюрократия, которая ему следует и его (институт) поощряет, осуществившая поддержку указанного «персонажа», сразу запишет тебя как минимум в неблагонадёжные и ненужные, как максимум – к враждебному лагерю, с вытекающей обструкцией твоей принципиальной модели поведения.

Таким образом, принципиальность и верность как важные мотивы настоящего профессионального поведения незаметно упраздняются из сетки полезных мотивов экономических агентов в такой хозяйственной системе. Происходит трансформация структуры мотивов, с ослаблением позитивной части и увеличением негативных мотивов, которые значительной части агентов не кажутся негативными. Наоборот, эти мотивы поощряются, закрепляются и становятся критериями социального выбора. Сервилизм и угодничество, при этом, не составляют продуктивного мотива, поскольку не предполагают критического осмысления получаемого результата, следовательно, чужды эффективности.

Таблица 4

Функция мотивации

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1.	Цель существования	Обеспечивать, поддерживать мотивы продвижения к цели	Исчезают либо изменяются мотивы агентов-участников
2.	Область приложения	Конкретная система, с действующими агентами, обладающими исходной мотивацией – определена	Расплывчатая область приложения с имеющимися в ней агентами и их мотивами, так что не ясно, какие мотивы поощрять (что является правильным)
3.	Функциональное наполнение	Соответствует всему перечню мотивов агентов	Не соответствует перечню мотивов всех агентов, охваченных областью приложения
4.	Срок до изменения	Длительный, мотивы не изменяются и факторы их определяющие тоже	Короткий, мотивы быстро изменяются и способы их формирования неадекватные
5.	Издержки действия	Относительно невысокие	Относительно высокие, возможна высокая конфликтность на основе разных/полярных мотивов
6.	Степень отторжения	Низкая, новый мотив приобретается и вписывается в структуры мотивов	Высокая, новые мотивы отторгаются сразу
7.	Устойчивость к изменению	Высокая	Низкая

Таблица 5

Функция контроля

N, п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1.	Цель существования	Коррекция совершаемых действий, принятых решений	Отсутствует либо формальна и не приводит к выправлению отрицательных решений, действий, функций
2.	Область приложения	Система и управление	«Диффузный» контроль, то есть отдельных элементов системы и управления
3.	Функциональное наполнение	Применяются все виды внешнего и внутреннего контроля, параллельный контроль и т.д.	Выборочно и с низким качеством
4.	Срок до изменения	Высокий	Низкий, меняются формы контроля, процедуры и т.д.
5.	Издержки действия	Невысокие	Высокие
6.	Степень отторжения	Отсутствует	Не работают любые формы контроля, либо наблюдается имитация контрольной функции
7.	Устойчивость к изменению	Устойчивы	Перманентные изменения

Функция контроля (табл. 5) является самым слабым звеном среди функций управления экономической системой. Обычно проблема состоит в том, что проверяющие агенты связаны с проверяемыми субъектами, поэтому контроль становится необъективным, условным и формальным. По сути это означает дисфункцию, неисполнение данной функции. Примером являются случаи, когда жалобы граждан направляются на рассмотрение тому субъекту, на которого оформлена жалоба (даже в судах практикуется такой подход), либо проверяющий является представителем верхнего звена управления в рамках данной системы, но связанного с нижестоящим звеном, принцип параллельного контроля, который бы исключал вертикальный контроль, не действует. И причина становится банальной – слишком дорого осуществлять такой контроль. В связи с этим возникает модель исчезновения вообще какого бы то ни было контроля. Это является главным симптомом дисфункции, её углубления, потому что сильно действует на дисциплину исполнения возложенных на элементы системы функций. Споры, решаемые в судебном порядке, и жалобы не выполняют замещения функции контроля, поскольку судебные тяжбы долгосрочны, связаны с серьёзными издержками и могут завершиться проигрышем опять в силу возникающих связей между агентами и провала функции контроля по судебной системе.

В своём развитии экономическая система подвержена колебаниям, в связи с чем, возникает задача управления, приобретающая особый вид. Он сводится к необходимости уменьшения периодов спада и увеличения периодов роста системы. Решение данной задачи можно дать в общем виде в рамках общей теории оптимального управления. Если считать, что при спаде растёт число и глубина дисфункций системы и её элементов, включая, возможно, и управление, то постановка задачи в указанном виде означает, по сути, необходимость достижения результата в виде снижения системной дисфункции. Важно отметить, что по системе управления макроэкономикой дисфункция может быть снижения своим набором мероприятий, обращённых к реализации названных базисных функций управления, при этом дисфункция элементов управляемой системы и самой системы в целом может сразу не уменьшиться, ибо набор причин углубляющих эту дисфункцию и дисфункцию управления различен.

3. Оптимальное макроуправление и кризис

Согласно теории оптимального управления в общем виде задача оптимального управления формулируется как некое уравнение состояния при введённых граничных условиях на управляемую систему (вводится вектор состояния системы и вектор управляющих воздействий

для данного интервала времени функционирования системы). Задача управления в классической и широко известной формулировке сводится к отысканию минимума функционала при найденных функциях состоянии и управления¹.

Задача же макроуправления при циклических колебаниях системы может быть представлена так, как отыскание или подбор вектора управления $u(t)$, чтобы минимизировать отклонение от тренда развития системы и одновременно определить факторы, сдвигающие кривую тренда вверх (см. рисунок 1), причём с учётом изменения структуры системы.

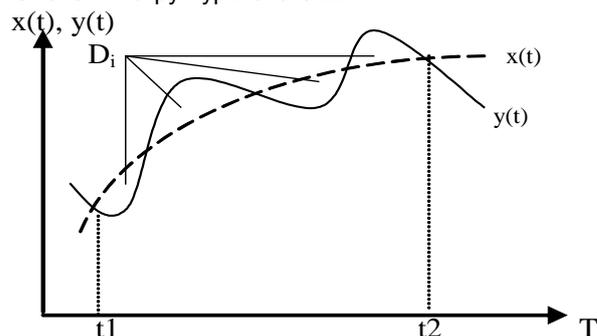


Рис. 1. Задача управления циклически изменяемой или трансформируемой социальной системы

Таким образом, площадь фигур, образованных кривыми $x(t)$ и $y(t)$ в сумме должна быть минимальна, то есть $D = \sum_{i=1}^n D_i \rightarrow \min$ или можно записать так:

$$\frac{dx(t)}{dt} = a[x(t), u_x(t), t]$$

$$x(t_1) = x_1^*$$

$$x(t_2) = x_2^*$$

$$\frac{dy(t)}{dt} = b[y(t), u_y(t), t]$$

$$y(t_1) = y_1^*$$

$$y(t_2) = y_2^*$$

$$\eta_x = \int_{t_1}^{t_2} f(x(t), \frac{dx(t)}{dt}, t) dt \rightarrow \min$$

$$\eta_y = \int_{t_1}^{t_2} g(y(t), \frac{dy(t)}{dt}, t) dt \rightarrow \min$$

$$\eta = \int_{t_1}^{t_2} |y(t) - x(t)| dt \rightarrow \min$$

Очевидно, что здесь разделены факторы управления трендом и колебанием самого про-

¹ Например, η - функционал системы, исследуемый на экстремум (поиск минимума), $x(t)$ — функция состояния, $u(t)$ — функция управления, t_0, t_1 — начальный и конечный моменты времени.

изводства $y(t)$ по функциям управления соответственно $u_x(t)$, $u_y(t)$.

В качестве функции управления для крупной социально-экономической системы выступает денежно-кредитная, бюджетно-налоговая, научно-техническая, структурно-инвестиционная политика. Если экономисты пользуются агрегированными величинами, то и результат такого воз-

действия должен оцениваться обобщённо. Оценим возможности этих инструментов управления в обеспечении экономического роста и преодолении кризиса, дав характеристику этим инструментам по следующим группам параметров (см. таблицу 6).

Таблица 6

Характеристика основных инструментов макроэкономического управления*

Политика Параметр	Денежно-кредитная	Бюджетно-налоговая	Структурно-инвестиционная	Научно-техническая
Цель	Определение денежной массы и кредита в экономике	Сбалансированный бюджет, решению бюджетных задач финансирования общественного сектора	Формирование структуры (включая отраслевую и региональную) экономики, и стимулирование инвестиций в неё, обеспечивающих долгосрочные перспективы развития.	Создание условий и прямое поощрение появления базисных и вспомогательных новых комбинаций, фундаментальных и прикладных знаний. Обеспечение их использования и тиражирования
Функциональное содержание	Обеспечение деньгами исполнительские функции в экономике, распределение денежной массы и кредита в экономике	Обеспечение финансированием работы государственного сектора (общественных благ и мериторных интересов) и социальных функций	Долгосрочно ориентированное построение экономической системы, обеспечение критериев эффективности на уровне соотношения элементов системы и их взаимодействия	Получение релевантного знания, обеспечивающего создание нового блага и дохода, причём блага и дохода не только коммерческого назначения
Область приложения	Финансовая система, банки, реальный сектор экономики	Общественный сектор экономики, государственные программы развития	Все макроструктурные элементы системы	Научно-техническая сфера экономики
Издержки действия	Инфляция, Безработица Демонетизация отдельных элементов системы, Спекулятивная модель функционирования других элементов системы Расстройство фондового рынка Валютный кризис Банковский кризис Низкая конкурентоспособность	Бюджетный дефицит Рост государственного долга Инфляция Дестабилизация валютного и фондового рынка Недофинансирование общественного сектора Низкая конкурентоспособность	Структурный кризис, диспропорции экономического развития Низкая структурная конкурентоспособность	Конвергентный кризис сферы науки, образования, ставка на заимствование и перенос достижений, усиление отсталости, «блокада» внедрения достижений науки при создании благ
Время до изменения	Определено необходимостью снижения издержек действия инструмента, коррекцией управляющих воздействий, для научно-технической и структурной политики – стратегических ориентиров, приоритетов. Программ. Внешний фактор может здесь становиться главным, при сравнении успешности развития иных социально-экономических систем.			

* Характеристика параметра дается в краткой форме, только основной признак, понимается и функции и область приложения и иные параметры имеют ещё более широкое измерение – прим. авт.

Кризис, конечно, выступает своеобразным пиком низкой эффективности управления экономической системой. Но кризисы бывают разные. Выделим по объекту локальные и системные кризисы (см. рисунок 2), а также кризис управления. Выражением кризиса управления является дисфункция управления, охватывающая все базовые функции управления, хотя, конечно, возможна ситуация, когда дисфункций какой-то одной из функций, воспроизводит высокую не-

эффективность управления, например провал функции контроля или планирования. Специфической чертой управления выступает то обстоятельство, что углубление дисфункции какой-то одной или двух функций обязательно обеспечивает рост дисфункции других функций управления. Это хорошо обнаруживается при анализе тех или иных подходов в области государственного управления.



Рис. 2. Общая типология экономических кризисов

Описание кризисов предполагает оценку циклического характера кризисов плюс к этому оценку транзитивного кризиса (институционального), то есть совместное рассмотрение общеэкономического и трансформационного кризиса. Общеэкономический, трансформационный и валютно-финансовый кризис могут обеспечивать кризис экономической структуры.

Структурный кризис – это изменение соотношения элементов системы, снижающее параметры её эффективности и качества, адаптивности и устойчивости (ликвидация секторов, рост структурной безработицы, свёртывание новых комбинаций – как принятых к освоению, так и способных появиться в данной системе.). Например, в силу трансформационных изменений Россия в 1990-ых гг. свернула развитие электроники, а также практически утратила станкостроительную отрасль и другие виды промежуточных и вспомогательных машиностроительных отраслей. Это показательный кризис структуры экономики, выражающийся в закреплении структуры иного качества, с потерей продуктивных видов деятельности. Сформировался мощный ресурсный блок секторов, которые и стали тягачами формального экономического роста, при сокращении мощностей, кадров, технологий в производственных секторах. Какая ошибка управления здесь была достигнута и до конца не понята. Она состоит в том, что нельзя систему, которая являлась относительно закрытой быстро открыть, при этом лишив кредита на развитие, породив различное сочетание локальных и системного кризисов, изменивших экономическую структуру.

Специфической чертой структурного кризиса, в отличие от других видов кризисов, выступает то, что фиксируется складывающаяся структура, которая быстро затем измениться не может, даже при целенаправленных управляющих воздействиях, реализация которых требует дополнительных ресурсов, для осуществления изменений в нужном направлении, либо специальных условий. Тем самым, может быть надолго зафиксирована неэффективная траектория функционирования экономической системы.

Эффективное управление макроэкономической системой предполагает противодействие кризису экономической структуры. Этот кризис

возникает ещё и потому, что появляются новые комбинации, новые секторы и виды экономической деятельности. Основной характеристикой такого кризиса выступает отвлечение ресурса от стереотипных производств, если таковое происходит, но главное – это появление нового ресурса, который создаёт под себя новая комбинация, который её специфически характеризует и от неё неотделим. Этот новый ресурс вступает во взаимодействие с другими ресурсами – по схеме дополнения и замещения, изменяет структуры цен на факторных рынках, изменяет направления движения финансовых потоков, тем самым, осуществляя структурную модификацию экономики. Однако, структурный кризис возникает и в силу направленных управленческих воздействий государства, связанных с формированием каких-то секторов, открытием различных видов деятельности, изменений содержания функционирования военных производств и технологий и направление высвобождаемых ресурсов с этих производств в гражданские сектора.

Такое преобразование, которое часто называют реструктуризацией экономики, предполагает управляемый перелив ресурсов – он настолько значим, что является ещё одним доказательством и аргументом в пользу того, что принцип «комбинаторного наращения» и «управляемого замещения» приобретают более высокую значимость и адекватность по сравнению с принципом «созидательного разрушения»¹. Структурный кризис усугубляет имеющиеся в экономике диспропорции, отодвигает системы от наиболее приемлемых структурных соотношений. Важно иметь в виду, что складывающаяся структура, например, преобладания сырьевых над обрабатывающими секторами, начинает выполнять роль своеобразного института – правила, влияющего на перелив ресурсов между этими секторами. Фактически возникает мета-правило распределения ресурсов и доходов в экономической системе, но одновременно, само распределение ресурсов либо увеличивает, либо сокращает их необходимый объём для развития тех или иных видов деятельности. Именно

¹ См подробнее: Сухарев О.С. Управление экономикой. Введение в теорию кризисов и роста – М.: Финансы и статистика, 2012

это и может стать фактором дальнейшего углубления дисфункции. К такому же исходу способна приводить и экономическая политика правительства. Негативные структурные сдвиги, обозначаемые в виде структурных кризисов, обычно происходят в экономике на относительно продолжительном интервале времени, хотя высокая скорость современных институциональных изменений сокращает и время протекания структурных сдвигов в современную эпоху. Поэтому вклад таких сдвигов в увеличение дисфункции, хотя и присутствует, но является лишь дополнительной причиной, так как расстройство и потеря функций происходят ещё быстрее в силу нарушений по указанным выше группам параметров для рассматриваемой системы. К тому же существенный и намного больший вклад в рост дисфункции системы осуществляет дисфункция управления этой системой. Накопление дисфункций, рост их числа и масштаба (охвата) приводят к кумулятивному эффекту в сторону увеличения структурных диспропорций, к тому же некоторые виды дисфункций и причины их вызывающие могут быть совсем не связаны с конкретными структурными параметрами системы.

Подводя итог, уместно сформулировать несколько наиболее важных принципов экономической политики, которая претендует на определение эффективной системы правительственных мероприятий, преодолевающих множественные дисфункции в хозяйственной системе. Особо важно, что формирование системы направлено на преодоление дисфункции её управления. Конечно, такие мероприятия не возникают на пустом месте, они проектируются. Системный подход к управлению экономикой подразумевает развёртывание следующих элементов: 1) системы управления экономикой (планирование, организация, контроль, координация, мотивации на всех уровнях); 2) формирование социально-экономической стратегии развития; 3) обеспечение прогнозов экономического развития; 4) разработку комплекса программ развития; 5) подбор обоснованных инструментов воздействия на элементы экономики (меры текущей политики). Чтобы возможно было противодействовать дисфункции управления, а также углублению дисфункций по различным элементам управляемой системы, необходимо обеспечить следование принципам: выбора цели, определения области приложения усилий правительства; функционального обеспечения мер политики и управленческих решений на уровне правительства и других звеньев управления; достоверной оценки издержек действий; точного измерения времени реализации мер – достижения целей; обеспечения устойчивости по внутренним параметрам развития и по внешним влияниям.

Логика проектирования должна быть подчинена определённой схеме, иначе преодолеть дисфункцию управления вряд ли удастся. Этот процесс должен происходить в соответствии с некоторыми критериями, которые требуется учи-

тывать. Они составят совершенно новый набор принципов разработки и реализации макроэкономической политики, нежели те, что вытекают из неоклассических постулатов и «экономики предложения» и используется, например, в России, на протяжении многих лет до сих пор. Сформируем последовательно несколько таких последовательных позиций.

1. Оценка текущего состояния экономической системы, выявление основных проблем и причин их возникновения, измерение качества экономической и институциональной структуры, потребности структурных изменений, диапазона управления ими и необходимых ресурсов.

2. Выделение социальных, институциональных, хозяйственных правовых приоритетов развития, подбор инструментов, включая кредитно-денежную и фискальную макроэкономическую политику для создания положительной динамики в рамках выбранных приоритетов.

3. Исполнение принципа преемственности экономической политики и последовательности передачи воздействий экономической политики – установка целей, требуемого функционального разнообразия, областей приложения усилий, с учётом взаимосвязанности проблем, оценка издержек функционирующих институтов и предлагаемых мероприятий экономической политики. Реализация принципа «нарастающим итогом» в области применения любых мероприятий экономической политики.

4. Реализация принципа «действий по всем направлениям» соразмерно с движением в рамках установленной стратегической цели развития, имеющей социальное и структурное содержание. Подчинение этой цели всех прочих инструментов и воздействий, методов государственного регулирования экономики. Оценка эффективности по каждому направлению, включая приватизацию, глубину либерализации, дерегулирование (если необходимо), валютную политику, антимонопольную политику, инвестиционную политику. Экономическая политика способна порождать дисфункции отдельных институтов и хозяйственных структур, которые обладают свойством самоусиления с вытекающим сокращением качества развития. Экономическая политика должна планироваться и реализовываться исходя из превентивного предотвращения дисфункций или сокращения их масштаба, когда они возникли. Иными словами, политика не должна порождать дополнительную дисфункциональность.

5. Обоснование необходимости политики институциональных изменений с чётким осознанием возможностей, политических ограничений, необходимых законов, возможностей и необходимости заимствования институтов, показавших себя в условиях другой социально-культурной среды, повышением эффективности государственного управления, поскольку при обратном варианте не удастся достигнуть эффективных результатов и целей политики преобразований, определение этапности, сроков и планирование

изменений, корректировка институциональных планов с учётом возникающих дисфункций, затрагивающих и систему управления экономикой.

6. Если необходимость преобразований каких-либо подсистем хозяйства или в целом экономики является доказанной, тогда необходимо исполнение двух неукоснительных требований реформирования. Во-первых, «неухудшения» социального состояния системы, что предполагает необходимость компенсаций слоям населения, испытывающим более значительные издержки трансформации. Во-вторых, «завершённости реформаторского воздействия», то есть политические меры не должны делать реформу безразмерной, в том числе и по продолжительно, и по мере её проведения институты не могут испытывать перманентное изменение, поскольку это лишает возможности оценить как эффективность самой политики, так и достичь поставленных целей. Иными словами, когда создана новая система правил или осуществлена серия воздействий, нужно дать время, чтобы система функционировала, прежде чем возникнет потребность дальнейших её изменений. В противном случае, любые реформы должны быть остановлены, так как проводятся в данном случае изначально с ошибками планирования и имманентной неэффективностью. Реформа не может превышать ресурсные возможности экономики, с учётом и способности её к адаптации и противодействующих психологических шоков населения.

7. Обеспечение эффективности основных институтов, стимулирование правовой эффективности хозяйствования, противодействие дисфункциям на уровне различных подсистем экономики. Стимулирование роста за счёт повышения институциональной эффективности и на основе понимания институциональной природы инфляции, исключение неоправданных рестрикций, которые, при прочих равных подавляют экономический рост и никак не способствуют повышению качества экономических институтов и развития. Необходимы альтернативные, институциональные способы подавления инфляции до некоторого предела, ниже которого для данной экономики снизить инфляцию невозможно без углубления дисфункций и качественных социальных потерь.

8. Необходимо тщательно учитывать влияние международных валютно-финансовых организаций, политических структур, являющихся агентами международной конкуренции и распространяющими своё влияние и на продуктивность национальной экономической политики как важнейший фактор усиления или ослабления конкурентных возможностей страны. Необходимо соизмерять институциональные модификации внутри страны с теми рекомендуемыми извне, потому как национально ориентированные изменения должны преследовать цель усиления конкурентных позиций, то есть новые институты должны создавать не только преимущества, не

только стимулы такой деятельности, но и напряжённую концентрировать ресурс на приоритетных направлениях..

Сокращение величины дисфункции государственного управления способно обеспечить не только экономический рост и повышение уровня жизни населения, сбалансированность развития экономики, включая и распределение доходов, но и суверенитет и безопасность государства, что является самым главным условием для проведения эффективной политики развития.

Библиографический список:

1. Абалкин. Россия. Поиск самоопределения. – М.: Наука, 2005 – 464 с.
2. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем – М.: Наука, 2004 – 240 с.
3. Лившиц В.Н. Системный анализ рыночного реформирования нестационарной экономики. – М.: Ленанд, 2013 - 640 с.
4. Сухарев О.С. Теория экономической дисфункции, - М.: Машиностроение, 2001 – 212 с.
5. Сухарев О.С. Концепция экономической дисфункции в эволюции фирмы // Вопросы экономики, 2002 - №10
6. Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика. В 2-х Т. – Т.1 (первое издание, М.: ИЭ РАН, 2001),– М.: Экономика, 2007
7. Сухарев О.С. Опыт системной диагностики и лечения российской экономики // Инвестиции в России – 1999. – С. 28-37
8. Федоренко Н.П. О системе элементов структуры управления народным хозяйством России / Россия в глобализирующемся мире. Политико-экономические очерки/ под редакцией акад. Львова Д.С. - М.: Наука, 2003. - С. 534-554