РЕГИОНАЛЬНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ИНСТИТУТЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Гончаров Г. А.

консультант, Администрация Правительства Кировской области (Россия), Вятский государственный университет (Россия), 610019, Россия, г. Киров, ул. Карла Либкнехта, д. 69, каб. 402, gr.goncharov@mail.ru

УДК 353(470)
ББК 66.3(2Рос),123

Цель. Определить возможности регионов в сфере совершенствования институтов. Обозначить направления совершенствования системы государственного управления регионом.

Методы. Осуществлялось изучение теоретико-методологической базы, использовались методы сравнительного анализа, синтеза, производилась оценка социально-экономических явлений.

Результаты. Приведен ряд аргументов в пользу институционального развития отдельно взятых регионов, описаны подходы к формированию системы органов власти региона, определены слабые стороны системы регионального управления, высказаны рекомендации по совершенствованию механизмов функционирования региональных органов власти и улучшению институциональной среды.

Научная новизна. Сформулирован принцип обоснованности издержек на содержание государственного аппарата. Представлен подход к формированию корпуса специалистов на государственной службе. Высказано предложение по унификации институциональной среды.

Ключевые слова: органы власти, управление регионом, институты развития, экономический рост.

REGIONAL GOVERNANCE, INSTITUTIONS AND ECONOMIC GROWTH

Goncharov G. A.

Consultant, Administration of the Kirov Region Government (Russia), Vyatka state University (Russia), of. 402, 69, Karl Liebknecht St., Kirov, Russia, 610019, gr.goncharov@mail.ru

Purpose. Identify opportunities for the regions in improving institutions. Identify ways of improving governance systems in the region.

Methods. Carried out the study of theoretical and methodological bases, used methods of comparative analysis, synthesis, evaluation was carried out socio-economic phenomena.

Results. An number of arguments in favor of the institutional development of individual regions, described the approaches to the formation of the system of regional authorities, identified weaknesses in regional governance, made recommendations to improve the mechanisms of functioning of the regional authorities and improve the institutional environment.

Scientific novelty. Author formulated the principle of reasonableness of the state apparatus costs. An approach to the formation of the experts department in the public service. Suggestions for unification of the institutional environment.

Key words: authorities, region management, development institutions, the economic growth.

© Гончаров Г. А., 2016

Наступил очередной век глобализации. Стираются границы экономического взаимодействия государств и транснациональных компаний, появляется больше игроков на рынках, ужесточается конкуренция за ресурсы, технологии и умы. Стремление к модернизации разделило мыслящих людей на разные лагеря. Единого мнения о методах и инструментах по воплощению социально-экономических преобразований нет ни в научном сообществе, ни в управленческом корпусе. Россия обладает ресурсным и человеческим капиталом, занимает огромную территорию, которой весьма не просто управлять. «Сложности возникают при реализации долгосрочных, стратегических программ, требующих координации усилий разных субъектов (государство, бизнес, экспертное сообщество), что требует развитой институциональной автономии, компетентного лидерства и отлаженных консультационных практик» [1, с. 62].

Работа по вычислению модернизационной формулы в масштабах страны весьма важна, но в долгих дискуссиях о глобальных стратегических решениях и нескоординированных ситуационных реакциях на меняющиеся экономические условия проходит драгоценное время, тает конкурентное преимущество. Самое время сориентировать мысль именно на развитии регионов как частей единой экономической системы, а начать следует именно с небольших регионов. В пользу такого подхода можно привести ряд аргументов. Во-первых, региональным властям проще консолидировать бизнес, экспертное и научное сообщество для решения существующих проблем, в том числе проблем преодоления научно-технического отставания от развитых стран. «Мировая практика последних десятилетий показывает, что успех в решении инновационных задач возможен только при обеспечении гибкости, мобильности и оперативности функционирования инновационного комплекса страны. Для этого его основу должна составлять сетевая структура, в которой органично взаимодействуют как государственные, так и частные организации» [2, с. 6]. Своего рода симбиоз умов, труда и капитала различных экономических групп в региональном разрезе.

Во-вторых, ниже цена ошибок при изменении отдельных институтов и институциональной системы в целом. Ведь неудачная попытка управляющего воздействия на институт в масштабах государства приведет к ощутимым последствиям для всех регионов и экономики страны в целом. Не случайно в России сложилась практика внедрения пилотных проектов в нескольких субъектах, а в случае их успешной реализации распространение опыта по всей стране.

В-третьих, в субъектах еще имеется кадровый потенциал способный проводить необходимые изменения. Создание условий на местах позволит сохранить человеческий капитал регионов, без которого невозможно развивать экономику. Опасность растраты человеческих ресурсов периферийных территорий из-за невозможности конкурировать с мегаполисами по уровню жизни, зарплат, перспектив самореализации, заключается в снижении количества эффективных решений, которые способно вырабатывать управленческое и экспертное сообщество региона, вследствие чего возникает угроза конкурентоспособности нашей экономики. Поэтому, интеллектуально-трудовая загрузка регионов имеет значение стратегической безопасности государства.

В-четвертых, при введении новых институциональных правил их исполнение проще контролировать там, где меньше хозяйствующих субъектов. Наконец, с точки зрения инвестиций, малые регионы представляют больший интерес, так как платежи по аренде, эксплуатации инфраструктурных объектов и расходы по зарплате существенно ниже, чем в мегаполисах.

Таким образом, осуществление институциональных преобразований на отдельно взятых территориях имеет под собой достаточно оснований и в определенной степени внесет разнообразие в подходы управления социально-экономическими процессами. Важным аспектом является то, что у регионов достаточно полномочий для начала самостоятельной работы в данном направлении. Ключевую роль здесь играет эффективность управленческого аппарата, поэтому важно создать систему органов власти субъекта способную управлять институциональными преобразованиями. Здесь необходимо сделать небольшое отступление, чтобы пояснить причину более пристального рассмотрения формальных институтов, не умоляя роли институтов неформальных.

Известный экономист А. Аузан сформулировал весьма важную идею, которую непременно стоит учитывать при анализе институциональной среды. «В России неформальные институты заточены не на кооперацию с формальными, а на войну, ведь людям нужно выживать в условиях враждебного законодательства» [3, с. 33]. В силу особенностей исторического развития отечественные институты приобрели уникальные «фенотипические» признаки, вследствие которых даже самые прогрессивные достижения мировой науки и практики не могут быть применены в российских реалиях в их первозданном виде. По представлению автора неформальные институты на данном этапе не способны возглавить «модернизационное движение» в силу отсутствия необходимых инструментов воздействия на формальные институты и, самое главное, неимения эффективных каналов коммуникации с формальными институтами. Поэтому совершенствование институциональной среды требует исключительного авторства отечественных ученых.

Против неформальных институтов, причем, весьма успешно «играют»: забюрократизированность системы управления, ограниченная рациональность и упрямство элит, лоббизм интересов узких групп, патернализм акторов, использующих неформальные институты. В отдельно взятых регионах можно говорить об откровенной слабости неформальных институтов, отвечающих за развитие экономики. Очевидно, что при таком раскладе не стоит надеяться на неформальные институты, как на локомотив позитивных изменений.

Преодоление указанных барьеров возможно в двух случаях. В первом случае, необходимо наличие политической воли на совершенствование системы управления, взаимодействия и кооперации, с постановкой реальных задач и определением ответственных лиц, подкрепленной соответствующими ресурсами. Во втором, достижение симбиоза формальных и неформальных институтов во имя экономического роста и социального благополучия.

Наиболее быстрым представляется именно первый путь, поскольку второй достигается преимущественно эволюционным путем. Но для того, чтобы данный путь приобрел много сторонников, необходимо адаптировать систему управления под выполнение необходимых задач. Попробуем рассмотреть с институциональных позиций особенности формирования аппаратов управления и некоторые проблемы их функционирования в масштабе региона.

Стоит отметить, что существуют несколько путей формирования структуры органов власти. Первый заключается в создании структуры под управленческую команду. При этом группировка направлений деятельности (экономика, финансы, образование, здравоохранение и прочие) производится сообразно компетенциям и интересам лиц, входящих в круг приближенных. На практике это заместители главы региона и руководители ключевых органов – финансовый орган, орган по управлению государственной собственностью и другие в зависимости от экономического профиля субъекта федерации.

Путь второй. Осуществляется разработка оптимальной модели системы органов власти, затем производится подбор руководящих кадров, способных организовать и обеспечить ее работу. Возможен также третий путь, который представляет собой сочетание элементов первого и второго подходов в определенной пропорции.

Интересной особенностью является то, что вышеперечисленные подходы не уделяют внимания корпусу специалистов, а нацелены лишь на создание управленческого звена. Действительно, высшему руководству не представляется возможным участвовать в отборе и отслеживать эффективность работы широкого круга специалистов. В существующей парадигме предполагается, что эти функции выполнят руководители среднего и низшего звена, а процедура проведения конкурса на замещение должностей гражданской службы позволит подобрать наиболее подходящие кадры. Такая позиция имеет право на существование, однако для ее эффективной реализации должны быть заложены определенные системные предпосылки, а именно правильно работающий механизм регуляции качества человеческого капитала. Таким механизмом может служить уровень денежного содержания государственного служащего.

Представим, что доход чиновника ниже, чем реальная средняя заработная плата по региону, и ощутимо ниже, чем в стабильных частных компаниях на аналогичных позициях. Абсолютно справедливо, что квалифицированный работник предпочтет то место, где больше платят и лучше условия труда. Следовательно, в большинстве своем компетентные специалисты не будут вовлечены в процедуру отбора кадров, а необходимых компетенций для замещения отдельных должностей государственной службы у заявившихся претендентов может просто не оказаться.

Если денежное содержание государственного служащего довести до уровня престижных компаний, то произойдет значительный и не оправданный рост издержек бюджета, поскольку не все чиновники, в силу специфики работы, должны обладать высокой квалификацией. Вот почему зарплату государственных служащих стоит рассматривать не только как бюджетные издержки, но и как базовый системный механизм, обеспечивающий вероятность притока квалифицированной рабочей силы и мотивирующий на результат.

В основе механизма должен быть заложен принцип обоснованности издержек на содержание государственного аппарата. Формулируется он следующим образом: издержки на содержание государственного аппарата не должны превышать рыночной стоимости трудовых ресурсов, необходимых и достаточных для обеспечения полномочий органов власти, и должны быть эквивалентны сложности поставленных целей и задач. Говоря простым языком, платить нужно не больше и не меньше того, сколько реально стоит данная работа. Конечно, при оценке стоимости работы органов власти невозможно исключить определенную долю субъективности, либо избежать погрешностей.

Ключевой момент заключается в привязке уровня зарплат чиновников не к размеру бюджета, а к реальным количественным социально-экономическим показателям (уровень образованности населения, уровень безработицы, уровень инфляции, средняя заработная плата по региону, количество экономически активного населения и пр.), и к качественным абстрактным показателям (стратегические цели, степень ответственности, сложность решаемых задач, условия труда и т.п.).

Комментарии руководителей по поводу изменения денежного содержания государственным служащим в духе «поднимаем зарплату, потому что она уже несколько лет не росла» должны уйти в прошлое. Уровень заработной платы, размер премий, процент индексации должны быть экономически обоснованы.

Возвращаясь к значимости корпуса специалистов на государственной службе нельзя не отметить, что на данном уровне реализуются задачи по взаимодействию с гражданами, экспертным и предпринимательским сообществом, по проработке документов и подготовке решений, по проведению аналитики, предоставлению государственных услуг, осуществлению государственных функций. Необходимо понимать, что низкая компетентность специалистов не может быть компенсирована никакими усилиями управленческого звена. Водитель может изо всех сил давить на педаль акселератора, но автомобиль не будет двигаться быстрее того, на что способен его двигатель.

Одним из негативных последствий, возникающих в результате невысокого профессионализма корпуса специалистов, является кризис координации. «Кризис координации – это изъяны в политической координации деятельности органов государственного управления, не согласованной с существующим административным потенциалом, что приводит к постоянному воспроизводству противоречий между политическими задачами и административными возможностями системы государственного управления» [1, с. 62]. Неудивительно, что решения, не согласующиеся с возможностями государственного аппарата и финансовыми возможностями, не приводят к желаемым результатам, либо имеют негативные побочные эффекты. Самыми яркими примерами кризиса координации являются: не освоение бюджетных средств, выделенных в рамках тех или иных программ, федеральными министерствами и ведомствами, а также субъектами федерации в полном объеме; перенос сроков исполнения решений.

Несогласованность решений с финансовыми возможностями проявилась в майских указах Президента России, касающихся существенного повышения заработной платы некоторым категориям бюджетников. «Регионам пришлось их выполнять в условиях начинавшейся экономической стагнации, что привело к разбалансированности бюджетов. В 2013 г. дефицит консолидированных бюджетов регионов вырос в три раза, до 642 млрд. руб.» [4, с. 226]. Значительный рост дефицита бюджета не позволяет регионам направлять достаточные объемы средств на поддержку и развитие ключевых отраслей экономики и социальной сферы, способствует нарастанию кризисных явлений.

Как отмечает академик В. М. Полтерович «выход из «плохого равновесия» возможен в результате самоорганизации агентов» [5, с. 172], однако жесткая иерархическая структура государственных органов препятствует самоорганизации, инициативе и генерации нетривиальных решений.

Именно поэтому, важный аспект совершенствования управленческих аппаратов регионов заключается в уменьшении централизации и увеличении полномочий подразделений. По мнению нобелевского лауреата Э. Остром «моноцентризм – не только научная, но и политическая ошибка. Он открыто враждебен идеям самоорганизации и институционального разнообразия и фактически направлен на их уничтожение» [6, с. 38].

Недостатком жестких иерархических структур является необходимость проведения различных согласовательных и контрольных процедур. «Время взаимодействия между подразделениями распределяется следующим образом: 20 % – время работы, 80 % – передача результатов следующему исполнителю (включая визирование, подписи от вышестоящих руководителей и прочие бюрократические издержки)» [7, с. 17]. Сокращение числа звеньев в цепочке передачи информации и принятия решений позволит повысить оперативность взаимодействия, снизить вероятность искажения данных в процессе обмена информацией, а возможность влияния на результат и осознание государственными служащими своей ответственности стимулируют интерес к работе, повышают самоотдачу и способствуют проявлению инициативы со стороны работника. В 12 из 14 регионов Приволжского федерального округа система органов государственной власти имеет сложную структуру. У руководителей министерств, начальников управлений в министерствах, начальников отделов имеются заместители, при относительно небольшой численности указанных подразделений. Все это усложняет процедуры подготовки документации, процесс принятия и реализации решений.

В рамках осуществления децентрализации органов власти, в качестве эксперимента, можно исключить из структуры низовое звено руководителей – начальников отделов, за исключением органов, которые осуществляют государственные функции или оказывают государственные услуги, где начальники отделов необходимы для принятия промежуточных решений и уменьшения документарной нагрузки на руководителя органа.

В остальных случаях штатное расписание небольших органов может выглядеть следующим образом: руководитель органа, заместитель руководителя, курирующий определенные направления, специалисты разных групп должностей (не более 20 человек).

В более крупных ведомствах целесообразно создавать профильные управления, тогда структура сформируется в следующем порядке: руководитель органа, начальники управлений, специалисты разных групп должностей (не менее 10 человек в управлении).

Выделенных заместителей руководителя, заместителей начальников управлений вводить не резонно, так как это повлечет дополнительные издержи бюджета. Достаточно прописать в должностных контрактах обязанность, в случае отсутствия руководителя, исполнять его обязанности.

Специалистов работающих с проектами, ведущих особо значимые направления имеет смысл временно подчинить напрямую главе региона или его заместителю. Это позволит избежать излишнего контроля, обеспечит оперативность в принятии решений, упростит доступ к ресурсам, стоящие идеи не потеряются в «коридорах власти», а кроме того внимание к труду отдельного индивида и соответствующая оценка его работы активируют механизмы самоорганизации и раскрытия творческого потенциала.

Резюмируя вышесказанное, необходимо подчеркнуть существенность структурно-организационных и финансовых аспектов системы управления. Они выступают в качестве базисных категорий совершенствования институтов государственного управления.

Помимо самой системы государственного менеджмента ключевые места в развитии территории занимают институты управления собственностью, институты поддержки бизнеса и инфраструктурных проектов, финансовые институты. Все они находятся в тесной взаимосвязи. К примеру, строительство промышленных парков есть и приращение собственности, и развитие инфраструктуры, и инструмент привлечения инвесторов, а значит, правила, по которым работают эти институты, должны быть приемлемы для каждого в отдельности и для всех вместе, дабы не возникали препятствия нормативного или операционного характера, затрудняющие хозяйственную деятельность.

Поскольку институт понимается, в том числе, как «правила игры» в обществе» [8, с. 17], или как «совокупность, состоящую из правил и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила» [9, с. 16], может показаться, что при создании институтов первичны правила, в соответствии с которыми выстраивается система взаимодействия. Данное утверждение, хоть и не является неверным, но имеет некоторую недосказанность. Дело в том, что каждый институт имеет свою внутреннюю логику, которая отражает миссию института, его структурные особенности и возможные каналы коммуникации. Если правила идут в разрез с внутренней институциональной логикой, то появляется вероятность несоблюдения таких правил индивидами, возникают институциональные противоречия.

Таким образом, нормативные акты, инструкции и прочие регламентирующие документы необходимо разрабатывать с учетом специфики деятельности смежных институтов, в том числе неформальных, и внутренней логикой конкретного создаваемого или изменяемого института. В целях ликвидации коммуникационных барьеров и снижения операциональных издержек на все институты регионального развития, в том числе и государственное управление, необходимо распространить общие принципы и инструменты ведения экономической деятельности. Для этого весь инструментарий управленческих и административных процедур должен быть четко выверен и апробирован на практике.

Важным аспектом децентрализации власти является делегирование ряда полномочий в сферах промышленного, инновационного, инвестиционного и инфраструктурного развития государственным учреждениям в статусе агентств и корпораций, с постановкой задач консолидации экспертного и бизнес-сообщества вокруг данного учреждения. Кроме того, круг задач должен быть значительно шире, чем достижение уставных целей. Данные учреждения должны частично взять на себя функции профессиональных ассоциаций. Использование указанного механизма послужит стимулом к сближению формальных и неформальных институтов.

Неформальные контакты руководителей этих учреждений с директорами предприятий, экспертами, учеными окажут существенный вклад в аккумулировании информации по отраслям хозяйственной деятельности, упростят сбор предложений и рекомендаций для профильных органов власти. Формирование такого института полезно тем, что он займет именно промежуточное положение между формальными и неформальными институтами, будет обладать более выигрышными позициями по сравнению с общественными объединениями. Конечно, следует подчеркнуть, что не для каждого региона актуален данный механизм. В некоторых субъектах сформировались устойчивые каналы коммуникации между профессиональным сообществом и органами власти, что позволяет им добиваться успеха в решении общих проблем.

В заключение, стоит сказать, что порой простые и понятные явления в институциональном разрезе приобретают несколько иной характер. Выявляются не замеченные ранее детали, появляется возможность установления алгоритмов и закономерностей, прорисовываются взаимосвязи и взаимозависимости, словом обеспечивается необходимая глубина исследовательского взгляда, позволяющая делать грамотные теоретические и практические выводы, обосновывать правильность решений. Использование институционального подхода в региональном управлении позволит подстроить хозяйственную систему под существующие экономические реалии, адаптировать ее элементы к частичному саморегулированию и самоорганизации.

Литература:

1. Купряшин Г. Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 56–84.
2. Галиева Г. Ф. Зарубежный опыт инновационной экономики: принципы и приоритеты // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 1–6.
3. Аузан А. А. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 160 с.
4. Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 226–230.
5. Полтерович В. М. Почему реформы терпят неудачу // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 3 (23). С. 169–173.
6. Капелюшников Р. Н. Множественность институциональных миров: Нобелевская премия по экономике – 2009 // Экономический журнал ВШЭ. Т. 14. 2010. № 1. С. 12–69.
7. Малков К. Б. Управление по результатам в органах государственной власти: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2011. 25 с.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики, М.: Начала, 1997. 180 с.
9. Аузан А., Дорошенко М., Иванов В, Елисеев А., Калягин Г. и др., Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория: учебник. М.: ИНФРА-М, 2011. 446 с.

References:

1. Kupryashin G. L. Governance crises: Institutional Approach // Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik. 2015. № 51. Pp. 56–84.
2. Galiyeva G. F. Foreign experience of innovative economy: principles and priorities // Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik. 2011. № 29. Pp. 1–6.
3. Auzan A. A. Economy of everything. As institutions shape our lives. M.: Mann, Ivanov and Ferber, 2014. 160 p.
4. Zubarevich N. V. The strategy of spatial development after the crisis: from large projects to institutional modernization // Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii. 2015. № 2 (26). Pp. 226–230.
5. Polterovich V. M. Why reforms fail // Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii. 2014. № 3 (23). Pp. 169–173.
6. Kapelyushnikov R. N. The multiplicity of institutional worlds: the Nobel Prize in Economics – 2009 // Ekonomicheskiy zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki. Vol. 14. 2010. № 1. Pp. 12–69.
7. Malkov K. B. Management by objectives at the public authorities: Abstract of Candidate's dissertation (Economics). M., 2011. 25 p.
8. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, M.: Nachala, 1997. 180 p.
9. Auzan A., Doroshenko M., Ivanov V., Eliseyev A., Kalyagin G. And others. Institutional Economics: A New Institutional Economics: textbook. M.: INFRA-M, 2011. 446 p.