

УДК 005.35

**Особенности современного государственного менеджмента
в национальной экономической модели****Степанов К.И.**

Заведующий базовой кафедрой управления в сфере закупок
Минвостокразвития Российской Федерации
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

**Орлов С.Л.**

Доктор экономических наук,
профессор базовой кафедры управления в сфере закупок
Минвостокразвития Российской Федерации
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

Давыдова А.С.

Старший преподаватель базовой кафедры управления
в сфере закупок Минвостокразвития Российской Федерации
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

Экономика как сердцевина современной общественной системы и основа управления на различных уровнях в настоящее время требует безусловного перехода к стратегическому планированию в качестве основополагающей парадигмы на длительную перспективу. Основой этого процесса в России, кроме прогнозируемой на долгие годы мировой политической и макроэкономической нестабильности, можно считать объективную необходимость построения современной модели управления, понятной и доступной большинству граждан страны.

Ключевые слова: составляющие менеджмента, стратегическое планирование, стили управления, стратегическое мышление, «ручное управление», национальная экономическая модель, социально-экономические институты гражданского общества, федеральная контрактная система, система госзакупок.

В современном менеджменте важнейшими составляющими этой системы, как известно, являются планирование, а также организация, мотивация и контроль. Это единое целое, и без каждой из указанных частей современная система менеджмента, в особенности на государственном уровне, не может существовать в принципе. Однако всё же позволим высказать мнение, что в сложившейся модели глобального развития и в её национальных сегментах, приоритет должен быть отдан именно планирова-

нию, в первую очередь, стратегическому. От него берёт начало дальнейший ход всех процессов, поиск ресурсов, подбор и расстановка кадров исполнителей для решения конкретных задач. Успехи стратегического планирования в прошлые годы вряд ли кто будет оспаривать, а ранее апробированный горизонт формирования прогноза во временном лаге пятнадцати-двадцати лет ныне взят за основу при разработке перспектив развития важнейших стратегических и наиболее затратных отраслей. К ним можно отнести

электроэнергетику, включая производство на атомных станциях, гособоронзаказ, железнодорожный, морской транспорт и целый ряд других отраслей и народнохозяйственных комплексов.

Трансформация современного вектора управления и объективность перехода к системе стратегического планирования, на наш взгляд, удачно подмечены Г. Клейнером в статье «Какая экономика нужна России и для чего?» [1, с. 4-27], а также неоднократно в более ранних работах этого автора по данной тематике. В названной выше публикации, Г. Клейнер, в частности, пишет: «В зависимости от особенностей системы принятия наиболее важных решений по управлению обществом можно выделить три основных варианта ("стиля") управления: ... стратегический, когда решение по каждой отдельной проблеме принимается на основе принципов, явно сформулированных в рамках предварительно сформированной и принятой обществом стратегии» [1, с. 4-5]. Планирование, по нашему мнению, является сердцевинной менеджмента и всей системы управления и, следовательно, оно должно быть подчинено реализации стратегии, предварительно обоснованной на государственном уровне, понятой и принятой в обществе. Причём особенно важно при этом обеспечить стратегическое мышление, по крайней мере, у той части исполнительного аппарата, которая разрабатывает соответствующие целевые решения. Думается, в этом суть принятия многих практически необходимых решений для реализации комплексных задач на будущее.

Наиболее характерной чертой современного этапа стратегического планирования [2] можно считать переход к чёткому вектору экономической целесообразности, поскольку в практическом плане любое продвижение по пути совершенствования трансформационной экономики опирается на объективные интересы, в основе которых лежат потребности государства, общества и предпринимательских структур.

Фундаментальной основой для успешной реализации этих условий в России можно считать признанную многими экспертами, в том числе МВФ и Всемирным банком, пусть в отдельные периоды чуть относительную, но всё же в целом отчётливо выраженную внутреннюю политическую и макроэкономическую стабильность. Внешние вызовы, ощутимые на рубеже 2013-2014 гг., в целом не поколебали общий тренд развития экономики. Без этого базового императива любая конфигурация прогнозируемых на перспективу конечных социально-экономических показателей будет хрупкой и аморфной. Но вряд ли кому нужна подобная схема стратегического прогноза, имея в виду построение современной государственной системы менеджмента и переходу к **национальной экономической модели**.

Подобная модель разрабатывается для удовлетворения потребностей основных «ячеек» в со-

временной общественной системе, т.е. населения, государства и бизнеса. Вместе с тем она должна способствовать противодействию временным внутриэкономическим и, особенно, внешним вызовам, имеющим зачастую политическую основу. Именно это наблюдается в действиях ведущих западных стран по отношению к России, сложившихся в середине 2014 г., но пока национальная модель в целом успешно отражает поступающие извне вызовы. Сколь долго будет продолжаться подобное противостояние, неизвестно. Ясно лишь одно: в условиях крайней непредсказуемости современной мировой геополитической системы такой крупной экономике, какой является российская, необходимо, по возможности, иметь некий стратегический резерв в виде новых рынков и новых проектов для минимизации рисков и зависимости от внешнего воздействия.

Стоит назвать лишь наиболее значимые национальные проекты последнего года: развитие Транссибирской магистрали и БАМа, формирование территорий опережающего развития на Дальнем Востоке и мега-проект по строительству газотранспортной системы в Китай. Ни у кого не вызывает сомнений в том, что названные приоритеты являются исключительно стратегическими и фактически указывают вектор прочной переориентации экономической политики на развитие восточных регионов России. Следует признать, что нынешнего оперативного разворота не могло быть при отсутствии серьёзных наработок Правительства и политического решения, принятого намного ранее лидером государства.

Поэтому переориентация в сторону стратегического планирования во всех структурах менеджмента – от государственного к корпоративному – и переход от политики «ручного управления», апофеоз которого наблюдался в 2008-2010 гг., хоть, на наш взгляд, и сдержанно, но всё же происходит именно сейчас. Впрочем, темпы и сроки окончательного перехода к новому мышлению в управлении и планировании зависят от множества других факторов, среди которых развитие мировой экономики и непредсказуемые внешнеполитические вызовы, как уже было отмечено, играют достаточно существенное значение. Подобное противодействие может возникать весьма часто, но когда сама система запущена и отлажена, внешние факторы нивелируются грамотной разработкой стратегических планов, основанной на соответствующем мышлении управленцев и рядовых исполнителей. В общем, имеется в виду устойчивая вертикально-горизонтальная матрица, понимание целей и задач между разработчиками и исполнителями различного уровня. К сожалению, подобное взаимопонимание в различных сферах деятельности пока не достигнуто. Это иногда приводит к ошибочному представлению о почти полной неготовности современной экономики Рос-

сии перейти на рельсы стратегического планирования. В этой связи следует отметить, что длительная разработка законодательного обеспечения деятельности в области стратегического планирования ещё более отдаляет переход к перспективной системе развития всей экономики. Таковы в целом **общие** подходы к нынешней теоретической парадигме стратегии планирования как важнейшей составляющей менеджмента.

Особенное в этой модели заложено в главных приоритетах стратегического планирования для России. Думается, они основаны на определении, исходя из основных проблем внутренней социально-экономической политики, целевых установок, для которых «ручное управление» оказалось не вполне эффективным. При этом вряд ли кто будет отрицать, что сама система «ручного управления», учитывая многочисленные специфические факторы и риски, имеющие место в нашей стране, не должна кануть «в лету», а просто отойти на прочный второй план и быть как бы в резерве. Окончательно забыть о ней можно лишь, когда в резерв перейдёт само стратегическое планирование. Но, думается, это ближе к временному лагу большого цикла, т.е., ориентировочно, уходит за 2050 г. При этом стратегическое мышление на всех уровнях государственных и бизнес-структур ныне является тем оселком, который и должен вывести их на принципиально новый этап управления экономикой.

В последние годы обозначилось несколько важнейших социально-экономических проблем, которые, на наш взгляд, должны войти в число приоритетных, **особенных** не только для России, но и ряда других стран с переходной экономикой. Сформулируем ведущие приоритеты стратегического планирования хотя бы в общих чертах. Если рассматривать их с точки зрения основных позиций того, что не было достигнуто в предыдущие годы, то пучок важнейших проблем может быть заявлен двумя главными, на наш взгляд, системными проблемами современной России:

- крайне высокое, неоправданное для масштабов экономики и унижающее социальное достоинство большинства граждан расслоение членов общества;
- отсутствие эффективной, качественной, доступной и понятной для населения деятельности большинства современных социально-экономических институтов гражданского общества, в первую очередь социальных и инфраструктурных.

В этой связи авторам представляется целесообразным уточнить и структурировать названные выше приоритеты. Индикатором в первом случае для органов, разрабатывающих планы и прогнозы, может быть рекомендуемый экспертами в качестве ориентира для развитых стран уровень социально-экономической дифференциации населения по доходам, т.е. максимально допустимое соотношение

между двумя группами населения – соответственно 10 % наиболее богатых и наиболее бедных членов общества.

Сейчас, по оценкам экспертов, эта величина как минимум вдвое выше среднеевропейских показателей, регистрируемых в развитых странах ЕС. Поэтому в настоящее время наиболее важно обеспечить устойчивый тренд в сторону снижения данного показателя. Квазираспределительная система 1990-х гг. в условиях неоправданно ускоренных реформ, а позднее «ручное управление» экономикой, действовавшее вплоть до настоящего времени, с этой задачей не справились. Для решения указанной проблемы потребуются серьёзный экономико-политический манёвр и соответствующий набор механизмов, обозначенных в системе стратегического планирования государственного и корпоративного менеджмента.

Рассматривая горизонт второй группы приоритетов, необходимо отметить, что формирование современных институтов в либеральной экономике – задача куда более сложная и долговременная, чем, скажем, отпуск цен или приватизация на ранней стадии реформ. В условиях свободного ценообразования, частной собственности и создания основ для предпринимательства рынок приобретает лишь первичный статус-кво, т.е., налицо пока прочная точка невозврата к прежней системе, однако в целом это ещё несовершенный рынок, и в социальном плане нынешняя общественная парадигма пока неприемлема для благополучного проживания большинства населения России. Поэтому основные проблемы, не получившие положительного решения в формате прежнего стиля управления и планирования, переходят в следующий этап, на котором в большей степени должна быть обеспечена реализация указанных общественных приоритетов.

Продвигаясь по ступеням обозначенных проблем, следует отметить положительное влияние формируемых современных институтов на возможность решения общеизвестных и наиболее болезненных задач: обеспечение достойного уровня жизни будущим поколениям и кардинальное изменение демографической ситуации в стране. Среди них, бесспорно, основополагающее значение имеют **доступный рынок жилья, пенсионная система, здравоохранение и образование**. При этом прослеживается тесная взаимосвязь не только с успешным решением обозначенной выше первой группы проблем, но также ускоренным развитием многих базовых отраслей экономики, спрос на продукцию которых формируется на внутреннем рынке.

Наиболее значимые, по нашему мнению, системообразующие инфраструктурные институты можно представить в следующем виде: **транспортно-логистическая сфера, финансовая и сфера государственных и муниципальных закупок**. Если первые два из них можно определить как из-

начально сопутствующие становлению рынка в России, то сфера закупок, в современной интерпретации как **федеральная контрактная система**, практически только формируется.

Думается, перспективы последней осознаются далеко не всеми, хотя экспертная оценка этого рынка варьируется от 8 до 12 трлн. руб. ежегодно, включая гособоронзаказ, что совсем недавно было сопоставимо с размерами расходной части федерального бюджета, а в некоторые периоды достигает четверти ВВП страны [3]. Кроме противодействия коррупции, и это прочно заложено в новом федеральном законодательстве, главная, на наш взгляд, положительная парадигма всей системы госзакупок в условиях России состоит в обеспечении устойчивого внутреннего спроса. По существу это можно представить как долгосрочный «локомотив» экономики и основу для развития нового витка всех форм предпринимательства.

Однако первые практики применения нового законодательного акта выявили и некоторые проблемы, что было сразу подмечено общественностью. Независимому контролю способствовала прозрачная схема госзакупок, используемая в соответствии с новыми правилами. Так, на встрече Президента России В.В. Путина с активистами Общероссийского Народного Фронта в апреле 2014 г. были озвучены весьма негативные данные: в предшествующем периоде, т.е. за первые три месяца действия нового законодательного акта – Федерального закона – № 44-ФЗ [4], более 330-ти различных актов в сфере госзакупок на общую сумму в 150 млрд. руб. можно отнести к разряду сомнительных сделок [5].

Остановимся на вопросах формирования национальной контрактной системы подробнее и проследим её генезис. Ведь в нынешней сфере государственных и муниципальных закупок достаточно явно просматривается вся система государственного менеджмента и ядро национальной экономической модели: что, у кого и в каких объёмах закупает государство, свидетельствует о векторе развития страны на долгие годы.

Современная контрактная система в России начала создаваться ещё в конце 1990-х гг. Стоит вспомнить, что одним из наиболее значимых федеральных законодательных актов считался в своё время достаточно известный, а ныне основательно подзабытый ФЗ № 97-ФЗ (1999 г.) с пространством для того времени наименованием «О конкурсах на размещение заказов, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [6]. Именно этот документ и положил начало осознанному контролю и продвижению элементов передовых технологий в сферу регулирования государственных, а позднее и муниципальных закупок.

Однако в тот период времени большинство современных новаций в системе госзакупок не могли

быть применены в силу ограниченности информационного ресурса и технологического обеспечения любой коммерческой деятельности на рынке товаров и услуг (чего стоит только использование нынешнего потенциала ИТ-систем и возможностей электронной коммерции). Кроме того, масштабы позднее обозначившейся коррупции и необходимость открытого вмешательства государства в этот сектор рынка для противодействия негативным процессам в тот период времени осознавались ещё с трудом. Поэтому принцип гласности, а тем более, общественного обсуждения в указанном законе почти не просматривался.

Сам масштаб закупок товаров и услуг, регулируемых указанным законом, был тогда несравненно скромнее, чем в настоящее время. Во-первых, незначительный по нынешним меркам гособоронзаказ и поставки в госрезерв в эту систему не включались и фактически не контролировались общественностью; во-вторых, возможности государства на различных уровнях закупок в тот период не шли ни в какое сравнение с современными глобальными объёмами.

Следующим федеральным законодательным актом в сфере госзакупок стал, принятый в 2005 г., Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [7]. Важнейшие его отличия, главным образом, связаны с требованием значительно большей прозрачности всей системы государственных и муниципальных контрактов и, следовательно, возрастанием потенциала противодействия коррупции в различных её проявлениях. Отличительной чертой нового федерального закона является включение понятия «муниципальные нужды» в нормативное поле госзакупок, а до этого данный вид деятельности лишь подразумевался в статусе государственного заказа. Впервые в законодательном поле актуализировалась система Интернет, в силу чего появились более строгие и чёткие формы контроля за значительной частью делового оборота в стране.

Однако, несмотря на актуальность принятого в тот период важного законодательного акта и его положительное восприятие общественностью, на наш взгляд, целый ряд вопросов, связанных с формированием долговременной национальной экономической модели по участию государства в деловом обороте, не нашли достаточного отражения. В первую очередь, к ним относится возможность создания единой системы закупок в стране, поскольку, как известно, несмотря на нынешнюю доступность к совокупным параметрам финансирования и укрупнённой структуре оборонного заказа, общая схема формирования гособоронзаказа и поставок продукции в госрезерв в этом нормативном документе, как и в предыдущем законе, также не рассматривались. Далее, нельзя было признать соответствующей тре-

бованиям времени сложившуюся систему контроля всего процесса госзакупок и госпоставок, во всяком случае, имея в виду громкие процессы и обнародованные коррупционные дела в этой области в последние годы. Вообще, исходя из некоторого собственного практического опыта авторов, можно отметить, что во многих случаях процессы открытости и общественного контроля носили формальный характер, хотя трудно предположить, что при подобных размерах госконтрактов, проводимых в огромном количестве конкурсов и тендеров, вообще можно говорить о серьёзной прозрачности всех этих мероприятий. В дополнение к этому не предусматривалось **единого начала** в системе ответственности за планирование, размещение и контроль за размещением контрактов, независимую экспертизу и качество поставляемой продукции, а отсюда – отсутствие чётких требований прежнего законодательства к профессиональной подготовке специалистов в сфере закупок.

Таким образом, уже на стадии активного применения этого закона появилась объективная потребность в окончательной его доработке, т.е. внесению существенных изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство в сфере госзакупок. Однако предложений оказалось настолько много, что четыре года назад было принято решение о разработке фактически нового федерального акта. Так или иначе, но в сообществе профессионалов и связанных с госзакупками госслужащих в течение последних нескольких лет буквально витали термины «контрактная система», «федеральная контрактная система» или что-то близкое указанным понятиям по терминологии.

В январе 2014 г. вступил в действие новый федеральный закон, на который общество и вся система менеджмента в стране возлагают немалые надежды. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [4], по нашему мнению, вносит поистине революционные инициативы, имея в виду идеологию глобального масштаба, вытекающую из этого закона. Принципиальных отличий от предшествующего законодательства несколько. Во-первых, создаётся национальная контрактная система, в которой все участвующие в ней государственные органы и хозяйствующие субъекты будут работать по единым правилам. По существу, это новое слово в стратегии развития государственного менеджмента в России. Некоторые исключения предусмотрены при формировании гособоронзаказа и госкорпорации «Росатом» [4], но в общем законодательное поле их деятельность в данном направлении также вписывается. Во-вторых, предложенный алгоритм формирования закупок товаров, работ и услуг, по нашему мнению, фактически закладывает основы экономи-

ческой стратегии и государственного менеджмента в России на долгие годы.

Далее, согласно этому закону, появляются значительные дополнительные возможности раскрытия информации в контрактной системе для общественного контроля закупок. Именно это позволило уже на первоначальном этапе применения нового законодательного акта выявить некоторые «узкие» места. Так, по мнению практиков, уже сейчас видна недостаточная «вариативность» нового документа, в частности, не рассмотрены вопросы оперативного обсуждения закупок товаров и услуг между госзаказчиками и исполнителями. В самом законе прописаны лишь подходы в виде обращения к запросу котировок. Закреплённая в законе специфика заключения договоров аренды и подряда зачастую ставит госзаказчиков перед выбором: с одним или с несколькими исполнителями заключать соответствующие договоры, т.е. в организационном плане некоторые моменты не проработаны. Это не столько противодействует коррупции, сколько усложняет административно-хозяйственную деятельность многих государственных исполнительных органов. Думается, ничего сверхъестественного в этом нет, работа действительно сложная, и в скором времени эти огрехи будут исправлены законодателями.

И, наконец, высокие требования к нынешним и будущим специалистам, обеспечивающим государственную контрактную сферу, уже сейчас выводят на принципиально новый и более ответственный уровень весь процесс подготовки и переподготовки профессионалов для современной контрактной системы: аттестация кадров для этой деятельности, подтверждённая соответствующим документом, совсем скоро станет обязательной.

Продвижение по пути формирования национальной системы государственного менеджмента и стратегического мышления не должно ограничиться лишь принятием рассмотренных выше законодательных актов [3; 4]. Их явно недостаточно, поскольку общество уже давно вышло из «дикого» и непредсказуемого капитализма 1990-х – начала 2000-х гг. В середине второго десятилетия XXI в. роль государства и разрабатываемой им стратегии значительно возросла. И в этом смысле значение всей системы государственного менеджмента при разработке концепций долгосрочного развития, включая госпрограммы и базирующиеся на них ФЦП, их адаптация на региональном уровне для отдельных отраслей и народнохозяйственных комплексов становится особенно актуальной. Вопрос в том, когда это будет дополнено недостающими нормативными документами, приобретёт ещё более чёткую вертикаль и распространится на все уровни управленческой иерархии, по какой структуре начнут разрабатывать планы исполнительные органы, какой регламент по параметрам представления, утверждения прогнозов

и механизм контроля установят законодатели и т.д. Несомненно, что без практического внедрения всего этого сложно представить эффективную национальную экономическую модель России.

Литература:

1. Клейнер Г. Какая экономика нужна России и для чего? // Вопросы экономики. – 2013. – № 10. – С. 4-27.
2. Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Вносится Правительством Российской Федерации. – URL: www/rambler/stoportal.ru/laws/proel.
3. Сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: www.gks.ru.
4. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г., № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».
5. www.Rambler.Ru [Электронный ресурс]: сайт поисковой системы в сети Интернет, 11 апреля 2014 г.
6. Федеральный закон от 6 мая 1999 г., № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».
7. Федеральный закон от 21 июля 2005 г., № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».

Particularities of Contemporary State Management in National Economic Model

*K.I. Stepanov, S.L. Orlov, A.S. Davidova
Plekhanov Russian University of Economics*

Economy as a heart of contemporary social system and basis of management on different stages requires shift to strategic planning as a main long-term paradigm. The basis of this process in Russia beside world political and macroeconomic instability for years to come is objective necessity of working out of modern management model understandable for the majority of population.

Key words: components of management, strategic planning, management styles, strategic thinking, “manual management”, national economic model, social and economic institutions of civil society, federal contract system, system of state purchase contracts.

