

УДК 338

«Ручное управление» как проявление институционального кризиса и деформации существующей модели российской экономики



Шлычков В.В.

Доктор экономических наук,
профессор кафедры экономической теории
Казанского национального технического университета
им. А.Н. Туполева – КАИ,
Главный редактор журнала «ВЭПС» (Казань)

В работе дается авторское определение понятия «ручное управление» экономическими системами, анализируется практика использования данного метода в хозяйственной жизни российского общества, дается оценка степени воздействия «ручного управления» на экономику страны.

Ключевые слова: ручное управление, системное управление, субъект и объект управления, прямые и обратные связи.

Ученые-экономисты, включая автора данной работы, неоднократно отмечали, «что экономическая наука не всегда своевременно и адекватно реагирует на текущие вызовы и изменения ситуации в реальном секторе экономики» [1], и что «стремительно меняющаяся экономическая реальность получает свое научное объяснение со значительной временной задержкой» [2]. К сожалению, представители экономического сообщества затрачивают значительное время на выработку и согласование единых научно-методических подходов к вновь возникающим и неизученным явлениям хозяйственной жизни, долгое время оставляя без научно-теоретического сопровождения значительный круг практических проблем, возникающих в процессе экономической жизни современного общества.

К категории недостаточно исследованных современной экономической наукой проблем мы можем отнести метод «ручного управления» экономикой, который в последние годы достаточно часто применяется в России на всех уровнях государственной и муниципальной власти. Само словосочетание «ручное управление» стало популярным и периодически используется в публичных выступлениях российских государственных и общественных деятелей, должностных лиц, экспертов и представителей средств массовой информации. При этом научное сообщество до настоящего времени не выработало общие

подходы к определению данного понятия и не сформулировало своего отношения к данному методу управления экономическими системами, к оценке результатов его применения и степени воздействия на хозяйственную жизнь российского государства.

Не претендуя на полноту научного исследования данной проблемы, позволим себе в рамках настоящей работы поделиться с коллегами нашими мыслями о методе «ручного управления экономикой» и влиянии данной модели управления на социально-экономическое развитие современной России.

В научной литературе нам не удалось найти определение понятия «ручное управление» и для его формулировки, как нам кажется, необходимо прежде всего определиться с понятием «управление», в дальнейшем рассматривая «ручное управление» в качестве одной из его разновидностей. Большой экономический словарь определяет «управление» как: 1) руководство, направление чьей-либо деятельности; 2) процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации [3]. В теории управления используется значительное число научных категорий, из которых нас прежде всего интересуют только два – «субъект управления» и «объект управления», которые создают системные взаимодействия и сопряжены между собой прямой и обратной связями (см. рис. 1).

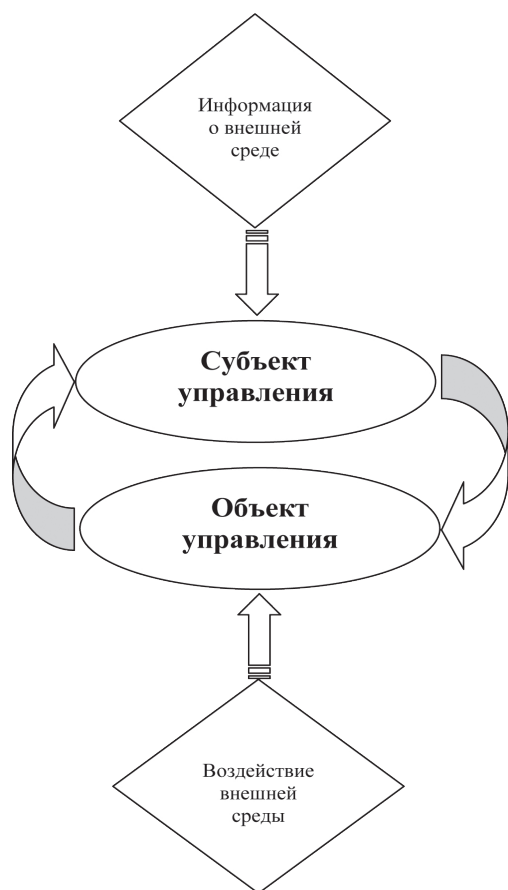


Рис. 1. Структура системного взаимодействия между субъектом и объектом управления

Понимая, что управление есть результат целенаправленного интеллектуального воздействия «субъекта» на «объект» с целью его качественного и количественного изменения, позволим себе сформулировать понятие «управление» как организующее и регулирующее воздействие на «объект» в целях его сохранения, упорядочения и дальнейшего преобразования в направлениях, намеченных «субъектом».

Исследуя существующие методы управления, диалектика указывает нам на необходимость комплексного анализа метода «ручного управления» и его противоположности – «управление в автоматическом режиме», которые достаточно часто применяются для регулирования хозяйственных отношений в рамках экономических систем различных уровней. Последнее понятие, как правило, сравнивают с «автопилотом» – программно-аппаратным комплексом, позволяющим автоматизировать все этапы полета современного авиационного лайнера. Принцип работы автопилота предусматривает «автоматическую стабилизацию параметров движения летательного аппарата (автопарирование возмущений по курсу, крену и тангажу) и в качестве дополнительных функций – стабилизацию высоты и скорости, и после включения автопилота требуется периодический контроль его работоспособности и периодическая корректировка дрейфа рулевых

машин» [4]. Проще говоря, данное техническое устройство позволяет без постороннего вмешательства извне в автономном режиме поддерживать заранее заданные параметры полета, повышая его эффективность за счет оптимизации режима полета, значительно снижая риски от вмешательства факторов субъективного характера (усталость или эмоциональное состояние экипажа и т.д.). На заре авиации «ручное управление» самолетом вполне обоснованно было единственно возможным вариантом проведения полетов, и только научно-техническая революция создала условия и возможности автоматизации этого процесса. На ранних стадиях своего применения «автопилот» использовался только в режиме «стабильного полета» и включался в работу лишь после набора высоты и выхода лайнера на заранее выбранный эшелон движения, оставляя за экипажем наиболее рискованные и ответственные операции – взлет и посадку. В последствие дальнейшее развитие технологий и накопленный опыт применения «автопилота» позволил учесть значительное число факторов, влияющих на безопасность полета, и создать соответствующие компьютерные программы, позволяющие своевременно и адекватно реагировать на любые теоретически возможные внешние и внутренние воздействия на авиалайнер и изменения условий полета. Применяемые сегодня в авиации «автопилоты» последнего поколения позволяют осуществить все стадии полета от взлета до посадки в автоматическом режиме и без вмешательства экипажа, что существенно повысило как безопасность (минимизация рисков влияния субъективных факторов), так и экономическую эффективность авиаперевозок (оптимизация режимов работы двигателя авиалайнера). Опыт эксплуатации «автопилотов» наглядно показал, что среднестатистический экипаж самолета уступает практически по всем показателям своему компьютерному собрату, который более «тонко» и оперативнее реагирует на любые внешние воздействия. В современных условиях экипажу отводится роль контроля за работой «автопилота» с возможностью перехода на «ручное управление» полетом в чрезвычайных и непредвиденных ситуациях, требующих подчас нестандартных и оригинальных решений.

Существующая сегодня в России система управления экономикой базируется на национальном законодательстве (прежде всего Конституции РФ) и является достаточно сложным комплексом иерархически связанных между собой государственных и общественных институтов, осуществляющих взаимодействие как по вертикали, так и на горизонтальном уровне. Действующая законодательная база достаточно детально регламентирует взаимоотношения между различными частями данного комплекса, определяет процедуры и правила их взаимодействия, а также объем компетенции каж-

дого «субъекта» и перечень методов воздействия на «объект», которые в зависимости от способа управляющего воздействия подразделяются на обязывающие, уполномочивающие и запрещающие. Различаются также методы централизованного, децентрализованного и субсидиарного управляющего воздействия. Кроме того, по силе предписания методы делятся на императивные, поручительные и рекомендательные [5].

В стабильных условиях главной задачей «субъектов управления» экономикой является рациональное использование хозяйственного потенциала страны и получение максимального социально-экономического эффекта за счет осуществления стандартных мер и процедур, предусмотренных российским законодательством. Именно нормы права выступают в качестве аналога компьютерных программ, обеспечивающих эффективное управление экономическими системами, и только в них заключен обобщенный и систематизированный опыт управленческого процесса, позволяющий адекватно реагировать на изменения внутренних и внешних условий, а также вновь возникающие риски и вызовы. Фактически «субъект управления», проанализировав сложившуюся ситуацию и обратившись к законодательству, получает необходимую для принятия управленческого решения информацию как об объеме своих полномочий, так и о возможных формах и методах воздействия на «объект управления», выбор которых входит в его исключительную компетенцию и зависит от значительного числа субъективных факторов. В свою очередь минимизация рисков негативного воздействия субъективных факторов на эффективность управленческих решений напрямую зависит от состояния национальной законодательной системы и наличия в ней норм прямого действия, ограничивающих полномочия «субъектов управления» экономикой в процессе отбора возможных вариантов поведения, а также степени правовой детализации применяемых управленческих процедур. При этом анализ соблюдения действующего законодательства и предусмотренных им процедур большинством «субъектов» в процессе управления экономическими системами различных уровней позволяет нам говорить о преобладании в российской хозяйственной жизни системного метода управления экономикой, основанного на приоритете права.

В нестабильном режиме функционирования государства (кризис, война, внешние санкции и т.д.) на первый план выходит требование результативности, которое достигается подчас за счет снижения экономической эффективности, демонтажа действующей системы управления и возникновения новых, не всегда законных, центров принятия управленческих решений. На смену системной работе «субъектов» по управлению экономикой приходит не всегда адекватное реагирование на новые вызовы

в виде субъективного экспромта, который порой не соответствует долгосрочным интересам как самого «субъекта», так и «объекта управления» [6]. Хотя объем решений, принятых в рамках системного подхода, значительно превышает число решений, принятых в «ручном режиме», реализация последних, как правило, вызывает значительный общественный резонанс, т.к. затрагивает наиболее «болезненные и актуальные» для населения и экономических агентов вопросы и проблемы (установление ЦБ РФ в декабре 2014 г. ключевой ставки на уровне 17 %, программа финансовой помощи отдельным банкам и т.д.).

При этом ведущая роль в этой системе принадлежит субъекту управления, который всегда является носителем властных полномочий. Все без исключения «субъекты управления» экономическими системами различных уровней обладают необходимыми властными полномочиями для эффективного воздействия на «объект» и строят свои взаимоотношения с ним по линии «власть – подчинение» и «решение – контроль – исполнение» [7]. В реальной хозяйственной жизни России «субъектами управления» являются Президент РФ, Правительство РФ в целом и отдельные министры, законодательные органы власти и отдельные депутаты, главы муниципальных образований и другие властные структуры.

Любое управление будет являться эффективным, если прямые и обратные связи между «субъектом» и «объектом» сбалансированы и гармонизированы между собой. Перекос в сторону прямых связей ведет к авторитарной бюрократизации управления и снижению его эффективности, а перекос в сторону обратных связей приводит к потере управляемости «объекта» и возникновению анархии.

Переход на «ручное управление» экономикой, по нашему мнению, является одним из вариантов нарушения баланса подобных связей и деформации действующей российской экономической модели, а также проявлением кризиса существующих государственных и общественных институтов.

Отдельные представители экономической науки рассматривают «ручное управление» вообще и «ручное управление экономикой», в частности, исключительно как российский феномен, присущий нашей стране в силу специфики ее законодательства и государственного устройства [8]. «Суперпрезидентская» форма правления, закрепленная в действующей Конституции России, по мнению отдельных авторов, позволяет В.В. Путину, совмещая функции главы государства и руководителя исполнительной власти, принимать отдельные решения не на правовой, а на ситуационной основе [9, с. 241-242, 248-254], нарушая при этом установленные действующим законодательством правила и процедуры.

Значительное число авторов считают, что режим «ручного управления» стал достаточно обыденным

явлением в современной России и широко применяется на всех уровнях государственной власти. Так, А. Лившец отмечает: «У нас любят рулить в ручную. Задания дают все. От президента до мелкого столоначальника. А потом требуют отчетов. Политологи говорят, что механизм временный. Законы, мол, несовершенны. Исполняются скверно. Суды плохие. Порой даже продажные. Вот и приходится начальству брать на себя. Как только исправимся – заработает автопилот. Он и будет рулить. Не хуже, чем в Америке» [10].

К сожалению, современные реалии таковы, что режим «ручного управления» действительно утвердился в реальной хозяйственной жизни и стал оказывать на экономику России достаточно серьезное и не всегда однозначное воздействие [11]. Подчас за счет нестандартных действий «ручным методом» «субъекту управления» удается за короткий срок достигнуть необходимого эффекта, который в краткосрочной перспективе оказывает положительное влияние на управляемую экономическую систему. Однако в долгосрочной перспективе все положительные результаты подобных действий нивелируются негативными последствиями развала самой системы управления [12].

На практике обладающие необходимыми властными полномочиями чиновники всех уровней достаточно часто уклоняются от принятия каких-либо значимых решений, искусственно переводя вполне обычные и текущие вопросы в категорию чрезвычайных и требующих «особого внимания руководства». Добровольный отказ от своих полномочий и перенос решения обсуждаемой проблемы через несколько иерархических ступеней в более высокую инстанцию позволяет чиновнику не только снять с себя ответственность за возможные негативные последствия, но и установить более тесные личные (часто неформальные) взаимоотношения с вышестоящим руководством, т.к. практика показывает, что инициаторы подобных переносов почти всегда привлекаются к решению заявленной проблемы в рамках многочисленных комиссий или совещаний, созданных решением должностного лица уже другого, более высокого уровня.

При этом режим прямых директивных указаний и практика непосредственных посылов от вышестоящих руководителей к низшим элементам управляемой системы достаточно плотно укоренились в социально-экономической жизни российского государства, создавая при этом благодатную почву для коррупции и всевозможных злоупотреблений, т.к. подмена даже неэффективных институтов власти и самовольное перераспределение властных полномочий внутри элементов системы управления фактически создает параллельные и внеправовые центры принятия властных решений, мотивы которых порой труднообъяснимы.

Так, в Казани с 2014 г. существует не совсем обычная практика контроля за ходом реконструкции старых и строительства новых объектов столицы Татарстана, который осуществляется в процессе «прогулок» Президента республики Р.Н. Минниханова по тем или иным районам города в выходные дни. Подобные прогулки происходят с чистотой один раз в два-три месяца, заранее не анонсируются и зависят от рабочего графика Президента РТ. По «счастливой случайности» в эти дни рядом с Президентом РТ оказываются мэр г. Казани И.Р. Метшин с группой заместителей и чиновников мэрии, несколько ключевых республиканских министров и чиновников, Прокурор РТ и другие должностные лица. При этом все участники «прогулки» подчеркивают свой неофициальный статус, публично демонстрируя «безгалстучный» формат общения. Во время подобных «прогулок» непосредственно на месте принимаются решения об одобрении или замораживании тех или иных строительных проектов, определяются подрядчики будущих работ и проверяется ход текущего строительства на объектах. Подобный контроль распространяется на все без исключения строительные объекты вне зависимости от вида собственника или источников финансирования. При этом достаточно часто заинтересованные лица просто не получают приглашение для участия в подобных «прогулках» и узнают о принятых на них решениях постфактум, а значит, лишены возможности обосновать свою позицию и защитить свои законные интересы. Порой застройщик узнавал о подобной «прогулке» только в первый рабочий день после её проведения через СМИ или от работников Прокуратуры, правоохранительных или контролирующих органов, которые приходили к нему для осуществления проверок на основании поручений Президента РТ, высказанных им лично Прокурору РТ или иному руководителю в процессе подобной «прогулки».

Несмотря на то, что все проекты были ранее одобрены городским Градостроительным советом, прошли процедуру экспертиз, процесс согласования во всех официальных инстанциях (вплоть до получения разрешения на проведение строительства), некоторая их часть была по различным причинам «заморожена» или полностью запрещена на основании решений, принятых в рамках данных «прогулок». При этом практика показала, что, оценив на месте настрой руководителя региона, подавляющее большинство чиновников не стали отстаивать свою позицию по спорным вопросам и отказались от своих согласующих подписей на проектной и разрешительной документации, фактически признав как свою профессиональную некомпетентность, так и неэффективность возглавляемых ими институтов. Одномоментное изменение собственной позиции с учетом мнения вышестоящего руководства рассматривается отдельными управленцами как абсолют-

но нормальный процесс, что позволяет подобным чиновникам включиться в работу по обоснованию уже новой точки зрения, искренне считая ее «своей» несмотря на то, что еще вчера они придерживались противоположной позиции.

Региональные СМИ, общественность, да и лично автор данной работы, в целом, положительно оценивают итоги «строительных прогулок» Президента РТ Р.Н. Минниханова по г. Казани, большинство принятых в их рамках решений поддерживаются жителями города. Но мало кто обращает внимание на целый ряд вопросов, возникающих в связи с этой неформальной формой управления городской застройки. Это – вопросы соотношения компетенций и полномочий муниципальных властей города и региона, возможность в «ручном режиме» отмены любых решений органов власти, принятых в пределах их полномочий, и т.д. По сути, теряется смысл прохождения установленных законодательством процедур и ставится под сомнение сам факт необходимости существования фактически ненужного и неэффективного аппарата управления строительным комплексом города-миллионника. Демонстрируя результативность «ручного управления», глава региона ставит под сомнение целесообразность наличия в системе управления целых институтов и структур, консолидированное профессиональное мнение которых достаточно легко преодолевается и игнорируется волевым решением одного лица, не имеющего соответствующей профессиональной квалификации, но обладающего необходимыми властными полномочиями. Может быть, настал момент для решительного реформирования всей системы государственного и муниципального управления, основанного на кардинальном (до 50 %) сокращении чиновничества и упразднении неэффективных институтов? Может быть, пора привести корректировку российского законодательства с учетом реалий хозяйственной жизни, перераспределить властные полномочия внутри управляющей системы и официально передать руководство застройкой городов (и не только) непосредственно главам регионов? Ведь выстроенный под руководством Петра I и на основании его личных вкусов и предпочтений центр Санкт-Петербурга сегодня признан мировым сообществом одним из красивейших городов мира и объявлен объектом всемирного наследия. Может быть, настало время вывести «ручное управление» из тени и придать ему официальный статус, законодательно оформив возможность его применения в рамках единой системы управления?

Немаловажным, на наш взгляд, является и то, что заинтересованные лица, считающие себя пострадавшими от незаконных, по их мнению, действий чиновников, лишены возможности обжаловать ущемляющие их права и законные интересы решения как в суде, так и вышестоящих органах,

т.к. формально юридически никаких официальных решений в рамках «строительных прогулок» принято не было, а значит, и отсутствует предмет для обжалования действий непосредственно Президента РТ. Решение, фактически принятое руководителем региона единолично или с учетом мнения вполне уважаемых, но не уполномоченных законом для этого лиц, в дальнейшем оформляется как решение соответствующего уполномоченного органа государственной или муниципальной власти, а значит, происходит процесс его легитимизации и возвращения в правовое поле. Впоследствии экономические агенты, чьи права или законные интересы были нарушены, вынуждены добиваться отмены подобного решения, вступая в юридический спор с оформившим его органом власти, хотя всем заинтересованным сторонам прекрасно известно, кто и когда его фактически принял.

Все вышесказанное позволяет определить «ручное управление» экономикой как проявление кризиса государственных и общественных институтов и деформации существующей модели российской экономики, заключающиеся в нарушении баланса установленных законодательством внутренних и внешних связей между «субъектом управления» и управляемыми им экономическими системами различных уровней, проявляющиеся в создании параллельных центров принятия властных решений и переходе от системного взаимодействия элементов управляющего комплекса к режиму прямых директивных указаний, в нарушениях установленных иерархических связей элементов системы управления экономикой и расширении практики непосредственного взаимодействия вышестоящих структур с нижестоящими, позволяющей «субъекту управления» принимать решения, исходя из принципа «целесообразности» и «усмотрения» без учета законодательных требований и с нарушением определенных законом процедур.

Литература:

1. Шлычков В.В., Нестулаева Д.Р. Кризис экономической теории как отправная точка ее дальнейшего развития // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. – № 4. – С. 95-98.
2. Shlychkov V., Khasanova A., Vedin V. A Quarter Century of Reform of the Russian Economy: Is it Wandering in a Maze or Jogging in Place? // Indian Journal of Science and Technology. – 2015. – Vol. 8(S10).

3. Большой экономический словарь. – URL: http://big_economic_dictionary.academic.ru/16671/%D0%A3%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9B%D0%95%D0%9D%D0%98%D0%95
4. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D1%82>
5. Митин А.Н. Механизмы управления: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2014. – 319 с.
6. Shlychkov V., Nestulaeva D. Economic science and evolution of economic agents' expectations formation process // Asian Social Science. – 2015. – Т. 11. – № 19. – Р. 82-89.
7. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический комплекс. – М.: Изд-во Юрайт, 2013. – 701 с.
8. Кадышев Е.Н., Кадышев М.Е., Смирнов В.В. Принципы и подходы формирования региональной системы проектного управления // Аудит и финансовый анализ. – 2012. – № 2. – С. 317-326.
9. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учеб. пособие; МГИМО (У) МИД РФ. – М.: НОРМА, 2007. – 576 с.
10. Лившиц А. Об особенностях управления по-русски: «У нас любят рулить вручную». – URL: <http://www.nomad.su/?a=3-200412160508>
11. Шлычков В.В. Потенциальные возможности российской экономики // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. – № 2. – С. 94-98.
12. Хасанова А.Ш., Ведин Н.В. К вопросу о формировании новой экономической парадигмы // Вестник экономики, права и социологии. – 2014. – № 4. – С. 106-111.

“Manual Control” as a Manifestation of Institutional Crisis and Deformation of the Existing Model of Russian Economy

V.V. Shlychkov

Kazan National Research Technical University named after A.N. Tupolev

The paper presents the author's definition of “manual control” of economic systems. The author analyzes application of this method in Russian economic life and assesses the impact of “manual control” on country's economy.

Key words: manual control, system management, management entity and subject to management, direct and inverse links.

