

Институциональное управление, институты управления, управление институтами*

Состояние управления экономикой в стране практически на всех уровнях можно определить, как критическое (см. Клейнер, 2012). Несвязность пространства принимаемых решений на макро-, мезо- и микроуровне в отдельности и в рамках межуровневых взаимодействий, отсутствие согласованности между управлением организациями, инвестиционными проектами, бизнес-процессами, инфраструктурными и информационными средами не позволяет повысить эффективность и конкурентоспособность российской экономики. В поисках методологии эффективного управления и целенаправленной координации исследователи обращаются к подходам, базирующимся на концепциях институционально-эволюционной теории (см. Тамбовцев, 1990; Новиков, 2004; Григоренко, 2010; Толкачев, 2011; Тепляков, 2011, Стрежнева и Прохоренко, 2013, и др.). В этом круге исследований выдвигаются различные варианты методологии управления, объединяемые понятием «институциональное управление». Анализ показывает, однако, что за этим термином скрывается целый ряд не стыкующихся между собой подходов и неоднозначных толкований, неясных концепций. В данной статье, подготовленной при финансовой поддержке РГНФ, проект 11-02-00261а, мы даем независимое определение понятия институционального управления и смежных с ним понятий управления институтами и институтов управления. Предлагается система признаков видов управления, позволяющая дать аксиоматическое описание институционального управления. В свете методологии системной экономики (см. Клейнер, 2013) дается новая интерпретация институтам координации, планирования, распоряжения и организации, освещаются вопросы институциональных преобразований, дополняющие в определенном смысле теорию реформ В.М. Полтеровича (см. Полтерович, 2008).

Институциональное управление экономикой и обществом

В новейшей истории России выделяются следующие этапы в динамике видов управления: *хаотическое управление*, когда по каждой отдельной проблеме принимается отдельным субъектом отдельное решение (1990-е годы); *«ручное» управление*, при котором по каждой отдельной проблеме принимается отдельное решение определенным субъектом управления, связанным с какой-то группой лиц (2000-е годы). В настоящее время делаются попытки перехода к *стратегическому управлению*, в условиях которого решение по каждой отдельной проблеме принимается на основе принципов, явно сформулированных в рамках предварительно сформированной и принятой обществом долгосрочной стратегии (возможный период становления – середина 2010-х – середина 2020-х гг.). Ориентиром же дальнейшего развития представляется *институциональное управление* – вид управления, при котором решение по каждой проблеме принимается на основе как явных, так и неявных норм и правил (институтов), разделяемых участниками процесса.

*Институциональная экономика: развитие, преподавание, применение. Материалы Третьей Международной конференции. Государственный университет управления. Под ред. Г.Б. Клейнера, М.: ГУУ, 2013, с. 122–127

Дадим аксиоматическое описание перечисленных видов управления, используя в качестве признаков характеристики субъекта и объекта управления. Основным отличием разных типов предметных областей, рассматриваемых как объект управления, как представляется, является деление их на *системные* и *несистемные*. В случае, когда речь идет об учете всех существенных факторов, влияющих на регулируемую сферу, а также об устойчиво связанные с состоянием этой сферы эффектами, мы говорим о *системной* предметной сфере. Иными словами, речь идет о своеобразном *системном замыкании* предметной сферы управления, т.е. поиске минимальной системы, охватывающей предметную область (отметим, что для решения разных возникающих проблем эта предметная сфера и ее системное замыкание могут быть различными; следует учесть также, что внутри предметной сферы также могут содержаться самостоятельные подсистемы). Если же субъектом управления не принимаются во внимание системные факторы и эффекты, а сама сфера не рассматривается как система, такой подход мы называем *несистемным*. Так строится дихотомия при рассмотрении объекта управления.

Теперь рассмотрим дихотомию значений признака, характеризующего субъект управления. В зависимости от того, является ли этот субъект лицом или группой лиц, состав которой четко зафиксирован и известен, либо неопределенным, мы получаем вторую дихотомию. В этой системе координат, опирающейся на принятый в системной экономике пространственно-временной подход, находят свое место четыре вида управления, которые упоминались выше (табл. 1).

Таблица 1

Аксиоматическое описание основных видов управления

| Субъект управления: | Объект управления: | |
|-------------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| | рассматривается как система | не рассматривается как система |
| четко определен и известен обществу | Стратегическое управление | Ручное управление |
| является неопределенным | Институциональное управление | Хаотическое управление |

Виды управления, представленные в левом столбце табл. 1, целесообразно относить к *системному управлению*. Если данный объект (предприятие, регион, страна) управляется системно и при этом субъект управления учитывает имманентные особенности социально-экономических систем, их организационную и функциональную структуру, а также характеристики их функционирования и взаимодействия, мы вправе ожидать высокой результативности и стабильности деятельности управляемого объекта. Если же речь идет о принципиально несистемном управлении, то наиболее вероятны ситуации «проб и ошибок», появления непредвиденных результатов, неучтенных факторов и т.п. В общем случае затраты на переход к системному управлению компенсируются снижением издержек на исправление результатов несистемного менеджмента и защиту от связанных с этих рисков.

В контексте движения к институциональному управлению необходимо отметить одну из важных особенностей современного российского менеджмента. Целеполагание в современном российском обществе в большинстве случаев носит локальный по времени и по пространству характер, т.е. является проектным. В такой исключительно «проектной» экономике, когда один проект не связан ни с

другими, ни с общей средой, ни с тенденциями, управление носит *лоскутный* характер. Лоскутное, или «гранулированное», управление не позволяет использовать системные эффекты, связанные с сокращением затрат в виде кривой опыта и носит в принципе затратный характер. В противоположность этому, экономика, находящаяся под институциональным управлением, представляет собой единый комплекс. Институциональное управление носит всепроникающий и всеобъемлющий характер.

А. Файоль выделил пять функций (процессов, операций) управления: планирование, распоряжение, координацию, организацию и контроль. В институциональном ракурсе контроль представляет собой комбинацию мониторинга и инфорсменты и отделяется от первых четырех процессов. Аксиоматическое описание этих четырех содержательных управленческих операций представлено в табл. 2.

Таблица 2

Аксиоматическое описание основных управленческих процессов

| Ограниченность пространства реализации операции | Длительность жизненного цикла операции | |
|---|--|---|
| | Ограничена (определенная длительность) | Не ограничена (неопределенная длительность) |
| Ограничено | <u>Координация</u> | <u>Планирование</u> |
| Не ограничено | <u>Распоряжение</u> | <u>Организация</u> |

Все эти четыре процесса существенны для реализации управленческих задач, однако их роль на разных этапах развития управления в стране неодинакова. При хаотическом управлении на первый план выходит *распоряжение*; ручное управление опирается на *организацию*; стратегическое управление – на *планирование*. В условиях институционального управления на первый план выходит *координация*, понимаемая как согласованное взаимодействие всех элементов предметной сферы управления в пространстве и во времени. При этом речь идет не об административной, а о ментальной, культурной и когнитивной координации, при которой согласование базируется не на указаниях, а на общем *видении* и общей интерпретации социально-экономических процессов всеми участниками социально-экономической деятельности (стратегические аспекты такого согласования см. в см. Клейнер, 2008). Современное раздробленное и нескоординированное общество, недалеко ушедшее как от стадии командно-административной системы управления, так и от стадии «экономики физических лиц» (Клейнер, 1996), не может пока воспользоваться преимуществами институционального управления. Необходимо коренное изменение структуры общественного взаимодействия. В целом институциональное управление в силу средового характера институтов является единственным видом управления, обеспечивающим органическое сочетание двух конфликтующих целей управления: разрешение текущих проблем и решение стратегических задач перспективного развития.

Базовые институты институционального управления

В настоящее время пространство институтов, объединяемых понятием «институты управления» не имеет однозначной общепринятой «системы координат», позволяющей классифицировать и идентифицировать институты управления. В литературе институты делятся по разным основаниям

(формальные и неформальные; административные и экономические; подкрепляемые теми или иными механизмами инфорсmenta и т.д.). По нашему мнению, при структуризации институциональной сферы управления на базовом уровне следует опираться на упомянутую выше классификацию А. Файоля. Таким образом выделяется блок основных институтов управления: институты координации; институты организации; институты планирования; институты распоряжения.

Важно подчеркнуть, что этот блок базовых институтов не может функционировать без блока вспомогательных институтов, поддерживающих функционирование базовых. К числу вспомогательных управленческих институтов относятся: институты иерархии (административной, профессиональной, возрастной, гендерной и т.п.); институты репутации (социальной, профессиональной и т.д.), благодаря которым каждый субъект социума автоматически наделяется особым нематериальным активом – репутацией, объем которого изменяется в ходе социального взаимодействия; институты уважения, наделяющие каждого социального субъекта правом на учет его интересов и мнений со стороны других субъектов и общества в целом. Эффективное управление невозможно без культивирования этих (вспомогательных для управления, но играющих основную роль в жизнедеятельности общества в целом) институтов. Надежды на самоорганизацию как исчерпывающее средство автоматического институтогенеза неосновательны.

Управление институтами

Основу управления институтами, в том числе – институтами управления – составляют управленческие действия, приводящие к существенному изменению качеств данного института. и/или его связей с другими социально-экономическими институтами. Такое изменение может базироваться на методологии системно-интеграционной теории организации (Клейнер, 2011).

Каждый институт представляет собой самостоятельную социально-экономическую систему и состоит из следующих средовых внутриинститутских подсистем: ментальной; культурной; институциональной; когнитивной; имущественно-технологической; имитационной и исторической (Клейнер, 2011). Управление институциональными изменениями связано с приданием институту новых качеств, что требует изменения каждой из перечисленных подсистем. В.М. Полтерович разрабатывает теорию реформ, понимая по реформе «целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации» (Полтерович, 2008). При таком понимании реформ нормативная теория В.М. Полтеровича по сути становится теорией целенаправленных институциональных изменений, или теорией управления институтами. Об этом говорит и сам автор теории реформ: «Предмет теории реформ — управляемая трансформация институтов» (там же). Согласно этой теории в процессе изменения институтов следует: а) учитывать и по возможности компенсировать издержки преобразований для всех затрагиваемых категорий агентов; б) предупреждать возможную атрофию и перерождение института; в) учесть возможность институциональных конфликтов и институциональных ловушек; г) ориентироваться на «промежуточные», а не на «передовые» институты; д) правильно выбирать моменты преобразований; е) формировать перспективную траекторию как последовательность пошагового преобразования института.

Эти обоснованные требования концентрируют внимание на внешних по отношению к данному институту обстоятельствах и не дают ответа на вопрос о

конкретных и вместе с тем достаточно общих, пригодных для различных ситуаций, методах преобразования институтов. Исходя из структуры института как социально-экономической системы, можно дать следующий ответ на вопрос о необходимых действиях в процессе преобразования данного социального или экономического института (мы для определенности будем иметь в виду институт, действующий в пределах некоторой организации (можно иметь в виду организацию любого уровня, микро-, мезо- или макроуровня – предприятие, отрасль, регион, государство). В соответствии с описанной выше структурой института как системы для его преобразования необходимо: а) найти прецеденты (аналоги) преобразования близких институтов в прошлом данной организации; б) подобрать примеры аналогичных преобразований соответствующих институтов в других, успешно функционировавших в изучаемый период организациях сходного масштаба; в) предусмотреть материальные затраты на преобразование, включая стимулирование и компенсации; г) тщательно разработать когнитивную составляющую трансформации, включая сбор, систематизацию и распространение в рамках организации знаний о конечной, начальной и промежуточной стадиях преобразования; д) обеспечить взаимодействие преобразованного института с его институциональными контрагентами, т.е. связанными с ним институтами; е) разработать методы стыковки преобразованного института в систему культурных образцов, оценок, описаний, действующих в данной организации; ж) подготовить и опробовать ментальные модели для осмысления целесообразности данных преобразований. Те же требования относятся и к случаю введения нового института.

Эти действия, учитывающие внутреннюю структуру института, вместе с требованиями теории реформ, концентрирующими внимание на внешней для института структуре, в совокупности могут рассматриваться как некое ядро системы управления институтами и институциональными преобразованиями. Для институтов управления в российском обществе такой комплекс представляет особую важность ввиду повышенной чувствительности общества к управленческим институтам, с одной стороны, и высокому потенциалу уклонения агентов от целенаправленного действия управленческих институтов, с другой.

Литература

1. Григоренко Д.Е. Институциональное управление обществом. Красноярск: 2010. – 168 с.
2. Клейнер Г. Системная экономика как платформа современной экономической теории. Вопросы экономики, 2013, № 6.
3. Клейнер Г.Б. Ресурсная теория системной организации экономики. Российский журнал менеджмента, 2011, № 3.
4. Клейнер Г.Б. Российский дисменеджмент: проблемы преодоления. В кн.: «Глобальный мир: антикризисные императивы, модернизация, институты». Том II. М.: Вузовская книга, 2012.
5. Клейнер Г.Б. Стратегия предприятия. М.: Дело АНХ, 2008. Новиков Д.А. Институциональное управление организационными системами. М.: ИПУ РАН, 2004. – 68 с.
6. Тамбовцев В.Л. Формальное и неформальное в управлении экономикой, М.: ТЕИС, 1990.
7. Тепляков А.Ю. Об институциональном аспекте феномена управления. Режим доступа: <http://www.econorus.org/c2013/files/htjj.doc?PHPSESSID=0i6gsntj52s13cna5g0d2cshc1>.

8. Толкачев С.А. Инновационная конкуренция: роль институциональной среды. Интернет-журнал «Капитал страны», 07.10.2011. <http://kapital-rus.ru/articles/article/192464>.
9. Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО, 2013.
10. Полтерович В.М. Современное состояние теории экономических реформ. Экономическая наука современной России, 2008, № 1(40).