

**Подсолонко В.А.**

### **Факторы развития и функции их реализации**

Факторы развития носят экономическое или социальное содержание в зависимости от того, какую составляющую социально-экономического механизма они представляют или на достижение какого критерия развития они направлены.

По содержанию все они опираются на структуру каждой из составляющих социально-экономического механизма и представляют собой уровень совершенства:

- \* законодательной и планово-нормативной базы;
- \* форм и методов учета и отчетности;
- \* экономического анализа, хозрасчета, финансовой системы и арбитража;
- \* системы оплаты труда и социальной защиты населения;
- \* системы ответственности персонала за уровень развития;
- \* квалификации кадров регионального и государственного руководства.

Уровень совершенства форм и методов учета и отчетности сегодня во многом зависит от совершенства планово-нормативной базы. Структурно бессистемное планирование, теоретически не обоснованная нормативная база налогообложения излишне усложнили учет и отчетность. Для бухгалтеров страны еженедельно издаются дополнения и изменения к системе учета и отчетности. Все это запутывает и без того сложную систему. На этой основе “расцвели” десятки и сотни организаций, процветающих на неразберихе, оперативно издающих и распространяющих эти изменения и дополнения, консультирующих бухгалтеров - как правильно заполнять все новые и новые формы отчетности. Статистическая отчетность при всем ее разнообразии не позволяет увидеть все показатели, характеризующие все составляющие социально-экономического развития для использования их во всех звеньях руководства страной и регионами.

Уровень совершенства экономического анализа пока не позволяет сравнить достигнутые результаты развития с возможными в сложившихся условиях или теоретически выявить потери и резервы развития по структурным составляющим, выявить конкретные звенья руководства, причастные к тем или иным изменениям в развитии экономики страны. Иногда можно услышать мнение, что весь спад экономики произошел из-за того, что иссякли возможности устаревшей техники и технологий. Это очень простое объяснение. Но западные аналитики склонны считать, что иссякли возможности системы централизованного управления страной. Особенно большие надежды возлагались в начале 90-х годов на смену формы собственности, на замену общественной собственности частной. Однако нельзя не согласиться с мнением Николаса Барра, что “Неограниченная приватизация при отсутствии соответствующего регулирования могла привести к расхищению государственных активов (что и произошло...)” (3, С.125). Конечно, взгляд со стороны важен, но еще важнее иметь своевременно достоверные аналитические данные для всех государственных органов, чтобы квалифицированно пользоваться ими для регулирования экономики в каждом регионе и в целом по стране.

Хозяйственный расчет базируется прежде всего на установлении конкретных заданий структурным подразделениям. Поскольку таких заданий основной массе подразделений, от которых на региональном уровне зависит судьба социально-экономического развития территорий, никто не устанавливает, то об их хозрасчете пока говорить не приходится. А поскольку здесь речь идет не об уровне совершенства, а об отсутствии хозрасчета, то требуется проводить цикл исследований и разработок абсолютно для всех государственных подразделений по руководству в целом страной и ее регионами. Это большое и важное дело.

Финансовая система достаточно многообразна. Коренным вопросом в ней является бюджетная система. Уровень совершенства этой системы весьма низок, она громоздка, запутанна и противоречива. По мнению основной массы предпринимателей современная налоговая система Украины вступила в противоречие с требованиями рыночной экономики и стала одним из главных тормозов развития страны. Поэтому решение проблемы упрощения системы налогообложения, приведение структуры ее построения к общепринятой теоретической

структуре факторов производства, используемой и в настоящем исследовании, послужит выходом из проблемы оздоровления всей финансовой системы страны.

Совершенствование арбитражной работы как звена развития коммерциализации всех отношений между подразделениями государственного аппарата базируется на экономической обоснованности этих отношений. Сегодня нередки случаи, когда эти подразделения требуют оплаты любых сведений, передаваемых в другие службы. Здесь уже необходимо расставить точки над *i*. Как правило, все эти подразделения содержатся за счет бюджета. Правомерно ли пытаться за оплаченную государством работу получить оплату еще раз с таких же государственных подразделений? Другое дело, если по инициативе исполнителей на основе официальных результатов их работы, оплаченных государством, проводится дополнительная работа с получением новых результатов, дающих возможность приращения каких-то составляющих социально-экономического развития. Здесь уже активные исполнители вправе рассчитывать на дополнительную плату из этого приращения. Арбитраж в новых условиях должен подтверждать обоснованность выплат таких сумм, полностью зависимых от вклада конкретных служб в получение количественно определенных результатов развития.

Уровень совершенства системы оплаты труда во многом опирается на изложенный выше подход определения вклада каждого подразделения в получение конкретных результатов социально-экономического развития страны, ее регионов. Очевидно, необходимо разработать методологию определения вклада всех звеньев не только хозяйствования, но и государственного регулирования в формирование результатов социально-экономического развития страны и регионов и на основе такого вклада обоснованно устанавливать величины оплаты труда. Нельзя не согласиться с мнением Саул Эстрин, что в наследие наша страна получила систему оплаты труда сложную и противоречивую, с весьма подробной и негибкой тарифной сеткой (3, С.95). Следует подчеркнуть, что прежняя система оплаты труда не предполагала движение вспять в общественном производстве. Поэтому она была настроена только на рост экономики. Сейчас это реальность, и она должна найти отражение в системе оплаты труда.

Уровень социальной защиты населения в настоящее время весьма низок. Его можно оценивать прежде всего в сравнении стоимости потребительской корзины с размерами пенсий, стипендий, минимальной заработной платы. Если все эти выплаты ниже стоимости потребительской корзины, значит категории населения, получающие эти выплаты, социально не защищены. Если все они равны между собой, значит социальная защита находится на минимальном уровне по международным стандартам. К вопросу о величине отчисления в пенсионный фонд, очевидно, следует подходить эмпирически, считая, что за 40 лет работы (с 20 до 60 лет) человек должен за счет своей деятельности сформировать на 20 лет себе пенсию (с 60 до 80 лет) в размере половины своей зарплаты. Значит, в этот фонд должны отчислять 25% от размера зарплаты каждого работника. Такую же величину следует отчислять и на социальное страхование. В условиях, когда общественное производство развалено, вторая составляющая не компенсирует потребности в затратах на прочие социальные нужды, но при условии полноценного функционирования всех сфер хозяйствования и при высоком уровне оплаты труда социальная защита населения будет обеспечена.

Уровень совершенства системы ответственности персонала за уровень социально-экономического развития страны и регионов - весьма сложный вопрос в структурном и содержательном плане.

Этот фактор традиционно охватывал в основном только непосредственных участников процессов производства продукции. Но сегодня, когда приостановлены целые предприятия, трудно найти "стрелочника" среди выброшенных на улицу бывших участников этих процессов. Возникает необходимость поиска тех звеньев персонала, которые приводят к движению нашей экономики вспять. И если в приведенном на уровне вуза примере торпедирования развития международной деятельности конкретных преподавателей явно видна неблагоприятная роль руководителей - ретроградов, а потери коснутся лишь нескольких десятков

студентов и репутации только этого вуза, то на государственном уровне все намного сложнее. Здесь возникает первый вопрос, надо ли сегодня искать тех виновников, благодаря “деятельности” или бездеятельности которых развалена страна, деградирована экономика, прогрессирует вырождение нации. Румыны считают, что они ответили сами себе на этот вопрос и приняли верное решение по отношению к Чаушеску. Богров, застреливший Столыпина в Киеве, отбросил экономику нашей страны в начале века на десятилетия. Надо ли сегодня искать Богрова, развалившего экономику Крыма в конце века? Эффективны ли сегодня усилия россиян, пытающихся доказать, что лично Б.Н. Ельцин виновен в развале страны и ее экономики?

Очевидно, более эффективным будет поиск такого механизма ответственности функционирующих сегодня звеньев государственной власти, который будет на каждом конкретном месте не оставлять без внимания результаты работы как руководителей, так и исполнителей. Конечно, устаревшие подходы к пониманию своих функций, политическое противостояние законодательной и исполнительной власти, неопределенная роль судебной власти не позволяют выйти из затянувшегося кризиса. Президент Украины должен перейти от робких предложений о создании команды единомышленников в руководстве страной к реальным шагам по созданию такой команды. И такая команда может быть создана только на основе четкого делегирования функций в каждом из имеющихся звеньев, ориентированных на решение конкретных задач социально-экономического развития страны по ее регионам и отраслям хозяйствования. Не исключено, что идея разделения этих функций может базироваться на создании бизнес-единиц, удачно воплощенных в экономической политике Новой Зеландии.

Уровень квалификации кадров государственного руководства сказывается на результатах эффективности развития как отдельных регионов, так и страны в целом. Еще в прошлые десятилетия в высших эшелонах власти преобладали кадры, управлявшие страной по информации о вчерашнем дне, среди которых Антонов (4, С.189) – достаточно яркая фигура. Нельзя не упомянуть выражение академика Моисеева о том, что управление страной напоминало управление движущимся автомобилем, где водитель сидит спиной к рулю и к направлению движения. При таком управлении можно не вписаться в повороты. Вот сегодня крутые повороты в коридорах власти и выбросили нашу экономику за обочину, где попала она в трясины, не имея опоры на обоснованные функции персонала, осмысленную организационную структуру руководства. Однако за семилетие “самостийности” Украины пора создать все эти устои и приостановить трясиное погружение. Ранее велась речь о необходимости переподготовки кадров государственных звеньев руководства. Это важный вопрос, необходимость которого вызвана высокой динамичностью развития общества. Однако не менее важно изначально решить задачу отбора кадров в звенья государственного руководства. Должны быть четкие и доступные для восприятия всех желающих критерии отбора кадров. Может быть, пора поставить заслон случайным людям в органы государственного руководства? Ранее было отмечено, что в Кении и Филиппинах на должности даже в среднее звено руководства отбирают в зависимости от принадлежности к той или иной политической партии. В нашей стране стали подражать такому отрицательному примеру. Начали создавать в каждом “огороде” свои политические партии, движения. Наверное, скоро гомосексуалисты и наркоманы потребуют права иметь свои фракции в Верховной Раде. Там нужны специалисты не в этих вопросах, а в грамотном системном законотворчестве, профессионалы. Система выборов во все эти органы должна быть изначально жесткой, не позволять попадать в число депутатов любому желающему. В число критериев отбора должны входить: уровень квалификации, степень ее обновления. Здесь должна быть исключена возможность протекционизма и волонтаризма при занятии должностей, приема по принципам “вместе в сауну ходим, он мне спину тер”, “он не предаст меня в любых условиях”, “он серость на моем фоне”. Кстати, есть тип руководителей, не терпящих в своем подчинении ярких и работоспособных личностей. Такие руководители из бывших партократов страшны для общества. Именно их усилиями развалена экономика страны. Но они по-прежнему поддерживают друг

друга, не давая возможности готовить и принимать кардинальные решения. Поэтому в современных условиях решение проблемы повышения квалификации кадров государственного руководства более эффективно решать на стадии приема их на работу. Для всех будущих претендентов на роль депутатов, а тем более Президента, в период предвыборной кампании следует провести их подготовку к будущей работе, повысить уровень их квалификации через специальную систему переподготовки кадров.

### **Функции персонала, реализующего влияние факторов социально-экономического развития.**

Эти функции имеют тройственную структуру. С одной стороны, они направлены на решение задач по составляющим социально-экономического развития страны и охватывают: материальные и духовные потребности человека; уровень использования трудовых и материальных ресурсов; комплексное регулирование развития. С другой стороны, они охватывают составляющие социально-экономического механизма, пронизывающие весь процесс управления развитием, рассмотренные выше. С третьей стороны, они представляют собой совокупность последовательно осуществляемых этапов руководства социально-экономическим развитием страны и ее регионов для каждого отдельного административного подразделения, включающих:

- \* выявление содержательно и количественно определенных целей;
- \* формулирование задач, решаемых для достижения поставленных целей;
- \* назначение лиц, решающих поставленные задачи;
- \* организацию контроля за ходом выполнения задач;
- \* оценку степени решения задач и достижения целей;
- \* оценку оплатой труда и ответственностью всех видов вклада каждого руководителя в достижение целей.

Все перечисленные группы функций руководящего персонала находятся в определенной взаимосвязи друг с другом (см. схему). Так, на первом этапе осуществляется постановка целей по выявлению потребностей человека в последовательности от материальных к духовным по известной иерархии А. Маслоу, а также по вовлечению ресурсов и факторов производства в процесс удовлетворения этих потребностей на основе деятельности человека, использующего свой интеллектуальный и физический потенциал, природные ресурсы и накопленный производственный и финансовый потенциал. Количественная и содержательная определенность этих целей изначально проявляется при осуществлении их привязки от страны в целом к конкретным регионам, составляющим ее. Полная же определенность целей формируется в функциях персонала при осуществлении по каждому региону попытки связать существующие законы и нормативные акты в конкретных программах и планах социально-экономического развития региона.

В отечественной практике регионального и государственного планирования последних лет в основном присутствовал компонент разработки программ или планов без учета законодательной и нормативной базы. К примеру, в 90-е годы только для Крыма разрабатывалось минимум четыре среднесрочные и долгосрочные программы развития. Ни одна из них не была введена в действие, еще до официального утверждения они начинали не выполняться.

В числе причин их несостоятельности в последние годы называют следствие – прогрессирующий развал экономики. Однако ни одна из государственных программ, или пятилетних планов развития народного хозяйства, или основных направлений социально-экономического развития страны, начиная с 70-х годов, не выполнялись в предусмотренных объемах и пропорциях. В те десятилетия развала экономики еще не было. Было топтание на месте, низкие темпы роста. Одной из начальных причин и тогда, и сейчас являлись структурная рыхлость и декларативность законодательной базы, отсутствие возможности на ее основе построить нормативную базу, а далее осуществлять планирование.

Схема взаимосвязи функций руководящего персонала



Бытующее мнение в среде западных экономистов о пагубности централизованного планирования для экономики страны имеет много противоречий. Так, Саул Эстрин (3, С.87) утверждает, что “чрезвычайно централизованная бюрократическая система планирования не справилась с эффективным размещением ограниченных ресурсов, будь то труд, капитал или сырье”. Возникает вопрос, эта система не справилась с задачей размещения потому, что она “чрезвычайно централизованная” или потому, что она “бюрократическая”? Это совершенно разные свойства системы. Ретроспективный анализ показывает, что главным в нерешении упомянутой задачи является бюрократичность системы. Далее там же утверждается, что интенсивный рост тормозился “широко известными свойствами плановой экономики, среди важнейших – развал системы стимулирования”. Опять же речь идет не о недостатках планирования, а об отсут-

ствии мотивации для интенсивного роста экономики. Там же утверждается, что “система централизованного планирования оказалась неспособной к внедрению технических достижений в производственный процесс, а также к поддержанию высокой производительности труда и дисциплины”. Здесь также речь идет не о планировании, а о стимулировании оплатой труда и ответственностью. Кстати, в нашей научной печати и непосредственно в звеньях государственного руководства накопилось достаточно много обоснованных предложений – как решить все эти, перечисленные как недостатки, проблемы. Но они не решались раньше, не решаются и теперь в этих звеньях по причинам, которые будут рассмотрены ниже в последующих функциях руководящего персонала.

Формирование задач, решаемых для достижения поставленных целей, выходит более предметно на связь целей регионального и отраслевого взаимодействия, на вовлечение в процессы целенаправленного развития регионов и страны непосредственных исполнителей

этого развития – предприятий. Здесь может реально воплощаться в жизнь рассмотренный ранее вариант подхода к решению возникающих задач через создание каких-либо бизнес-единиц, объединяемых по принципу либо технологической близости, либо диверсификации, либо по структурным составляющим социально-экономического развития. Конечно, при создании таких бизнес-единиц неизбежно пересечение их структуры, а соответственно и функций. Пересечение функций можно наглядно увидеть на приведенной выше схеме. Пересечение же структур лучше воспринимается при объединении изображений по детальной структуре составляющих социально-экономического развития, представляемых в предложенном А. Маслоу иерархическом подходе (2, С.39), и по структуре логистики производства, характеризующей так называемые производственно-технологические преобразования исходных ресурсов в готовые к потреблению человеком продукцию и услуги (4, С.22-24). Безусловно, чем квалифицированнее в этих функциях будут использованы сведения из законодательной, нормативной и отчетной деятельности, тем большая достоверность будет в плановых заданиях по каждой задаче.

Вопросы назначения ответственных лиц за решение сформулированных задач целесообразно решать еще на стадии постановки целей и задач. Здесь нельзя не согласиться с мнением, что “правительственные программы работают лучше, когда к их осуществлению привлекаются потенциальные пользователи этих программ, а также когда сами программы используют социальный потенциал тех групп, на которые они направлены” (5, С.13). Аналогично и назначение лиц, ответственных за решение конкретных задач, поставленных в общегосударственной или региональной программе, из числа ее разработчиков, – оно более обоснованно, чем из числа руководителей, не имеющих представления, откуда появились все эти задачи. Является ли такой подход новым для нашей страны? Скорее всего, нет. Как известно, в 70-80-е годы вся плановая работа осуществлялась “снизу”. Однако утверждались планы “сверху” обычно не в тех параметрах, что предлагались с мест. Вызвано это было прежде всего тем, что предприятия предлагали проекты плановых заданий, учитывая реальные условия и фактическую несбалансированность планов в стране, а планирующие органы рассчитывали на иллюзорную их сбалансированность. Это подтверждают и зарубежные исследователи (3, С.102). За невыполнение несбалансированных планов обычно ответственности не было, потому что предприятия, ссылаясь на объективность причин, систематически в течение года переутверждали свои планы в вышестоящих организациях. Когда в 1996-1998 гг. в Крыму разрабатывались республиканские программы социально-экономического развития на ближайшую перспективу, подход участников разработок по разделам этих программ в основном был на уровне благих пожеланий, потому что за невыполнение этих пожеланий ответственность не полагалась.

Организация контроля за ходом выполнения поставленных задач является важным и необходимым условием их решения. Базируется осуществление такого контроля на квалифицированном проведении учета, отчетности и экономического сопоставительного анализа, выполняемых специализированными службами. На основе данных учета и анализа лица, ответственные за решение конкретных задач, осуществляют контроль за их выполнением. Между прочим, зарекомендовавшие себя отрицательно из-за потребительских перегибов, вседозволенности, волонтаризма и протекционизма партократические бюрократы все-таки какую-то часть функций государственного и регионального руководства социально-экономическим развитием выполняли. В числе действенных мер находился и своеобразный выборочный контроль. Известны крупные совещания под эгидой обкомов партии или даже Политбюро по реализации региональных или общегосударственных программ по вопросам управления качеством продукции и эффективному использованию ресурсов, по аттестации рабочих мест, ускорению научно-технического прогресса (2, С.187). Но партийным руководителям свойственно было стремление обозначить и показать деятельность, а не осуществлять ее в действительности – ведь неэффективная система того времени функционировала, и иллюзия продвижения вперед существовала. Поэтому партийным карьеристам было главное – себя показать, чтобы заметили и предложили пост на более высокой ступени пар-

тийной иерархии. А если не сможет он дальше что-то сделать полезное, система все завуалирует. В настоящих условиях такой стиль у многих из государственных функционеров сохранился.

Оценка степени решения задач и достижения целей служит краеугольным камнем организации хозяйственного расчета органов государственного руководства. Как отмечалось выше, еще на стадии постановки целей и задач, решаемых для их достижения, должны устанавливаться четкие ориентиры и показатели, лежащие в основе критериев эффективности развития и управления. На этом этапе подводятся итоги степени достижения выбранных критериев по каждому виду потребностей населения и по каждой составляющей деятельности человека, вовлекающего в производство исходные ресурсы, по каждому этапу преобразования этих ресурсов – в потребляемые человеком продукцию и услуги. Безусловно, для их реализации в каждом регионе и на уровне страны еще необходима разработка конкретных методических и инструктивных материалов. Очевидно, это должен быть документ, подобный утвержденному постановлением Кабинета Министров Украины от 26 апреля 1996 г. №473 “Типовому положению по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (работ, услуг) в промышленности”. Ему должна предшествовать серия подобных типовых положений по планированию, учету, анализу и контролю деятельности звеньев государственного руководства.

Завершающим этапом в выполнении общих функций персонала по управлению социально-экономическим развитием страны и регионов является оценка вклада руководителей и исполнителей в достижение целей этого развития и отражение этого вклада в оплате труда, в административных или уголовных решениях.

Учитывая значительно более высокую зарплату государственных служащих, этот вид деятельности в 90-е годы стал расцениваться как “кормушка” еще более, чем до 1991 г. Если еще в 80-е годы в Москве была расхожа фраза среди государственных чиновников: “Кто у нас не работает, тот не ест”, то сегодня это стало действительностью и во всех регионах Украины. Кто у них в аппарате не работает, тому весьма сложно прокормить семью. Поэтому, чтобы прорваться в число государственных служащих, некоторые предприимчивые Головцовы готовы на страницах местных газет устами купленных репортеров смешать с грязью всех, кто стоит на их пути (конечно, тех, кто не коррумпирован), покупая мимоходом и судебные инстанции. Этот устоявшийся стиль проявляется у коррумпированных бывших партийных или государственных функционеров в любой сфере деятельности, где они занимают хоть какие-то руководящие посты. Если они попадают, к примеру, в государственные вузы, они сразу отстраняют профессионалов от приема абитуриентов, контролируя и обеспечивая поступление только детей “нужных” или “своих” людей. А если вдруг усилиями профессионалов создается какой-то вид деятельности, приносящий видимые результаты, а эти руководители видят в них кормушку, то профессионалам - не сдобровать. На них навесят выговоры за вымышленные или мелкие упущения, громогласно обсудят, осудят и чванливо отстранят от должности, чтобы не мешали им прильнуть к кормушке.

Поэтому все без исключения должности в государственных структурах должны четко быть определены функциональными обязанностями, системой показателей, находящихся в сфере их полномочий, нормативами изменения заработной платы в результате изменения региональных показателей (или в целом по стране), на которые влияет своей деятельностью должностное лицо. Должны быть выпущены типовые положения, подобные вышеупомянутому, о методах оценки вклада каждого звена государственных руководителей и их исполнителей в бюджет региона и страны, с четкими критериями и кадровыми требованиями для занимаемых должностей, для освобождения их без права возврата, а в случае необходимости – для переподготовки или повышения квалификации.

### **Литература**

1. Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии. 1997. – АЭИ “Прайм-ТАСС”, 1997.
2. Подсолонко Е.А. Информационное обеспечение государственного регулирования эко-

номики регионов Украины. – Симферополь: Таврия, 1996.

3. Рынок труда и социальная политика в Центральной и Восточной Европе. Переходный период и дальнейшее развитие. – ИКЦ “ДИС”, Москва. 1997.

4. Подсолонко В.А., Подсолонко Е.А., Башта А.И. Менеджмент в социально-экономических системах. Симферополь. – Таврия. 1995.

5. Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии, 1997. – АЭИ “Прайм-ТАСС”, 1997.