DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-38-42

Измерение трансакционных издержек разработки документов стратегического планирования

АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ СЕМЕНОВ, **аспирант кафедры государственного и муниципального управления Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, (410012, Российская Федерация, Саратов, ул. Московская, 164). E-mail: alvlsem@yandex.ru**

Аннотация: в статье рассматриваются особенности измерения трансакционных издержек, возникающих при разработке документов стратегического планирования на региональном уровне, а также исследовательские подходы к количественному измерению их объема. Для определения уровня таких издержек, необходимого для повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования в Саратовской области, автором был предложен и апробирован специальный алгоритм. В работе дано определение субъекта процесса стратегического планирования, деятельность которого сопряжена с трансакционными издержками, осуществлена их структурная декомпозиция. Проанализированы статистические данные по количественному объему трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области. Они были получены при опросе государственных служащих, участвующих в процессе разработки документов стратегического планирования. Представленный автором алгоритм измерения трансакционных издержек может применяться в качестве универсального подхода к определению объема возможных затрат, связанных с организацией процессов разработки стратегических документов в субъектах Российской Федерации. Предлагаемый подход к определению количественного объема трансакционных затрат является первым шагом к формированию методологии выявления и измерения издержек процесса стратегического планирования, нацеленной на повышение качества государственного менеджмента. Аналитический материал об объеме трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области, затраченных на разработку документов стратегического планирования, может быть полезен в практической деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, делающих акцент на оптимизации издержек.
Ключевые слова: государственный менеджмент, государственная служба, документы стратегического планирования, измерение трансакционных издержек, декомпозиция трансакционных издержек, трансформационные издержки, эффективность государственного управления

Статья поступила в редакцию 22 ноября 2018 года.

Семенов А.В. Измерение трансакционных издержек разработки документов стратегического планирования. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 38–42.

MEASUREMENT OF TRANSACTION COSTS IN THE DEVELOPMENT OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS

ALEKSANDR V. SEMENOV, **post-graduate student of the Department of public administration Povolzhsky Institute of management named after P. A. Stolypin – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (164, ul. Moskovskaya, Saratov, Russian Federation, 410012). E-mail: alvlsem@yandex.ru**

Abstract: The article discusses the features of measuring transaction costs arising in the development of strategic planning documents at the regional level, as well as research approaches to the quantitative measurement of their volume. To determine the level of such costs necessary to improve the efficiency of the strategic planning system in the Saratov region, the author proposed and tested a special algorithm. The paper defines the subject of the strategic planning process, the activities of which are associated with transaction costs, carried out their structural decomposition. Statistical data on the quantitative volume of transaction costs of the Ministry of economic development of the Saratov region are analyzed. They were obtained in a survey of public servants involved in the process of developing strategic planning documents. The algorithm of measurement of transaction costs presented by the author can be applied as a universal approach to determination of the volume of the possible costs connected with the organization of processes of development of strategic documents in subjects of the Russian Federation. The proposed approach to determining the quantitative volume of transaction costs is the first step in the formation of a methodology for identifying and measuring the costs of the strategic planning process aimed at improving the quality of public management. Analytical material on the volume of transaction costs of the Ministry of economic development of the Saratov region, spent on the development of strategic planning documents, can be useful in the practice of the executive authorities of the Russian Federation, focusing on cost optimization.
Keywords: public management, public service, strategic planning documents, measurement of transaction costs, decomposition of transaction costs, transformational costs, effectiveness of public administration

The article was received on November 22, 2018.

Semenov A.V. Measurement of transaction costs in the development of strategic planning documents. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 38–42. In Russian

Введение

Организация и функционирование системы стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации связаны с определенным уровнем государственных затрат. В их числе издержки, возникающие при достижении компромисса между основными конкурирующими сторонами относительно формы и содержания стратегических документов, а также прохождения «информации по иерархическим уровням организации и внутрифирменного контроля» [Бельченко, Максимов, 2010. С. 64]. Применив постулаты неоинституциональной теории к рассматриваемым отношениям, можно определить такие затраты, как трансакционные издержки, направленные на обеспечение эффективного процесса разработки документов стратегического планирования [Семенов, 2017(b). С. 225].

В этих условиях существенное значение имеет оптимальный объем издержек. Однако на фоне многообразия их классификаций учеными еще не сформирован единый подход к решению проблемы их измерения [Dahlman, 1979. P. 148; Williamson, 1985. P. 20–21; Аузан, 2005. С. 46]. Оценка объема издержек характеризуется многозначностью содержания, разнородностью единиц измерения, а также «неявностью» некоторых их видов. Поэтому исследователи, занимающиеся данным вопросом, применяют авторские методы оценки, исходя из поставленной научной гипотезы. Наша задача состоит в том, чтобы найти общий механизм определения трансакционных издержек, возникающих в процессе разработки документов стратегического планирования.

Методы измерения трансакционных издержек

Первая попытка количественного измерения объема трансакционных издержек предпринята американскими исследователями Д. Уоллисом и Дж. Нортом, представившими свой подход к оценке динамики трансакционного сектора экономики США. Ученые разграничили трансформационный (производство и др.) и трансакционный (финансы, страхование, торговля) секторы экономики. Общий объем второго сектора был рассчитан как результат суммирования ресурсов и агрегированных зарплат трансакционных отраслей [Wallis, North, 1986. P. 100–115].

Впоследствии были предложены другие способы измерения трансакционных издержек. К их числу можно отнести метод «аналогичных переменных» [Karpoff, Walkling, 1988. P. 295–298; Bhushan, 1991. P. 350–360], подход Ф. Фабоцци, основанный на выделении двух частей: постоянной, легко измеряемой, но малозначительной (брокерские комиссии, налоги и трансфертные платежи), и переменной – издержки исполнения, включающие колебание цен и затраты времени, а также учет упущенных возможностей [Fabozzi, Focardi, Kolm, 2006. P. 275–300]. Необходимо отметить также подход, основанный на модели доходности ценных бумаг, которая отражает эффект трансакционных издержек на дневной доходности и охватывает случаи нулевой прибыли [Lesmond, Ogden, Trzcinka, 1999. P. 1115]. В некоторых исследованиях ученые уделяют внимание анализу времени, затраченного на ожидание принятия государственным органом тех или иных решений [Colby, 1990. P. 1184–1190]. Перечисленные подходы широко распространены в макроэкономических исследованиях, а также работах, посвященных оценке издержек в рамках отдельных коммерческих организаций.

При построении модели измерения трансакционных издержек при разработке документов стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации может использоваться следующий алгоритм действий, основанный на результатах исследования И.В. Кирьянова:

- Определение трансформационной и трансакционной частей в объеме затрат, связанных с разработкой документов.
- Определение субъектов процесса стратегического планирования, у которых могут возникать трансакционные издержки.
- Классификация издержек, их структурная декомпозиция.
- Количественное измерение трансакционных издержек [Кирьянов, 2015. С. 29].

Оценка потенциального объема затрат может проводиться с помощью методики стандартных издержек, разработанной Министерством экономического развития Российской Федерации, где ключевыми единицами для расчета являются средняя заработная плата в регионе, количество трудочасов на подготовку материалов и проведение мероприятий[1]. В то же время оценка индивидуальных фондов рабочего времени государственных служащих, обеспечивающих процесс разработки документов стратегического планирования, может быть осуществлена с помощью изучения их планов работы и посредством опросов. Такой инструментарий использовался А. Горшковым и А. Мясниковым при исследовании вопроса нормирования численности сотрудников органов исполнительной власти [Горшков, Мясников, Хованов, 2009. С. 32].

Документы стратегического планирования и их разработка

Согласно существующим работам экспертов, для государственного стратегического планирования взаимодействие ключевых участников процесса в рамках разработки документов и определения ключевых целей носит характер трансакционных издержек. При этом затраты, не связанные с обеспечением эффективности при разработке документов стратегического планирования (к примеру, издержки, возникающие на этапе формирования текста конкретного документа),

1 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 сентября 2015 года № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 189207

Таблица. Декомпозиция трансакционных издержек процесса разработки документов стратегического планирования

Data chart. Decomposition of operational costs of strategic planning documents development process

Документ стратегического планирования	Вид трансакционных издержек		
	Издержки согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования	Издержки организации и проведения публичных обсуждений	Издержки мониторинга и контроля качества исполнения поручений
Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период	Издержки анализа федеральных сценарных условийфункционирования экономики. Издержки анализа основных параметров федерального прогноза. Издержки направления в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, разработанных перечней показателей регионального развития. Издержки согласования показателей регионального развития. Издержки направления в органы местного самоуправления основных параметров прогноза. Издержки анализа разработанных органами местного самоуправления проектов прогнозов.	Издержки оповещения участников обсуждений. Издержки подбора и отбора участников обсуждений. Издержки на свод и учет поступивших предложений. Издержки материально-технического обеспечения проведения публичных обсуждений.	Издержки контроля сроков исполнения поручений. Издержки контроля качества предоставляемой информации.
Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	Издержки анализа предварительных и уточненных федеральных сценарных условий функционирования экономики. Издержки анализа предварительных и уточненных основных параметров федерального прогноза. Издержки направления в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти проекта прогноза и параметров его разработки. Издержки согласования основных параметров прогноза. Издержки направления в органы местного самоуправления основных параметров прогноза. Издержки анализа разработанных органами местного самоуправления проектов прогнозов.		
Стратегия социально-экономического развития	Издержки согласования разделов стратегии, касающихся предметов совместного ведения федерации и региона. Издержки направления органам местного самоуправления информации, связанной с разработкой документов стратегического планирования муниципального уровня. Издержки анализа качества документов, подготовленных органами местного самоуправления.		
План по реализации стратегии социально-экономического развития	Издержки согласования плана по реализации стратегии с федеральными органами власти. Издержки согласования плана по реализации стратегии с органами местного самоуправления.		

следует относить к смежной с трансакционными издержками категорией расходов – трансформационным издержкам.

Ранее нами был определен подход к классификации трансакционных издержек, возникающих вне зависимости от вида разрабатываемого стратегического документа:

- издержки согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования;
- издержки организации и проведения публичных обсуждений;
- издержки мониторинга и контроля над качеством исполнения органами власти области поручений, выданных в процессе разработки документов стратегического планирования [Семенов, 2017(a). С. 600; Семенов, 2017(b). С. 225].

В рамках настоящего исследования модель ориентирована на трансакционные издержки, возникающие у Министерства экономического развития Саратовской области. Их декомпозиция произведена с учетом видов документов стратегического планирования, уполномоченным на разработку которых является указанный орган исполнительной власти (см. **таблицу**)[2].

В связи с отсутствием официальной статистической информации о трудозатратах сотрудников Министерства экономического развития Саратовской области на разработку таких документов, был проведен опрос, в котором приняло участие 50 респондентов (государственных гражданских служащих министерства, трудовая деятельность которых связана с социально-экономическим развитием региона). В рамках исследования собирались данные о количестве времени, затраченном служащими на взаимодействие с федеральными и отраслевыми органами исполнительной власти региона, органами местного самоуправления, а также на организацию публичных обсуждений документа стратегического планирования (с учетом его вида и предложенной классификацией трансакционных издержек).

Вопросы, касающиеся издержек согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, включали специальные направления. Так, для прогнозов социально-экономического развития важной характеристикой было количество времени, затраченного на анализ сценарных условий и параметров федеральных прогнозов; для стратегии – количество времени, затраченного на формирование плана разработки документа. При этом вопрос о временных затратах на организацию публичных обсуждений документа стратегического планирования был детализирован с учетом декомпозиции соответствующего вида издержек:

- временные затраты на отбор экспертов для участия в публичном обсуждении;
- временные затраты на оповещение участников этого обсуждения;
- временные затраты на свод предложений по итогам публичного обсуждения.

Необходимо отметить, что оценка материально-технических издержек организации и проведения публич-

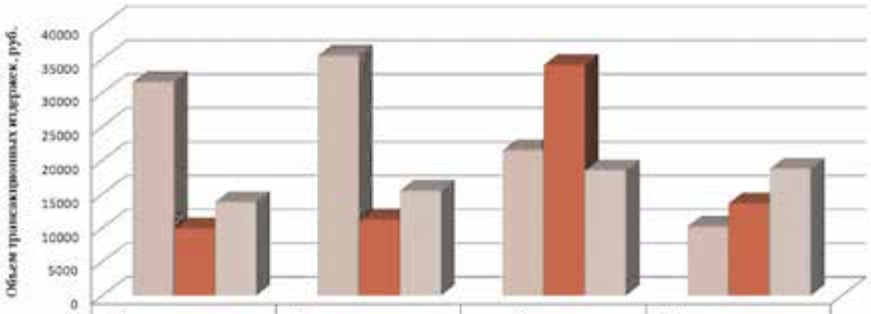
2 Постановление Правительства Саратовской области от 22 декабря 2014 года № 698-П «О плане подготовки документов стратегического планирования Саратовской области, предусмотренных Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: http://docs.cntd.ru/document/467705152

ных обсуждений в рамках опроса не производилась, так как требует отдельной методологии количественной оценки в связи с разнообразием форм обсуждений.

В результате проведенного опроса в выборку для анализа попали 10 респондентов – сотрудников органа исполнительной власти региона, непосредственно участвующих в разработке стратегических документов. Общий объем трудозатрат Министерства экономического развития Саратовской области на разработку документов стратегического планирования составил 1 100 часов.

Рисунок. Количественная структура трансакционных издержек, возникающих в процессе разработки документов стратегического планирования

Figure. Quantitative structure of transaction costs arising in the process of developing strategic planning documents



	Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период	Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	Стратегия социально-экономического развития	План по реализации стратегии социально-экономического развития
Издержки баланса	31622	35513	21533	10242
Издержки обсуждения	9986	11215	34156	13656
Издержки мониторинга	13869	15576	18563	18776

Для определения объема трансакционных издержек в денежном эквиваленте была использована следующая формула:

$$X = \sum x_{ij} \times w_{ч}\ , \qquad (1)$$

где x_{ij} – оценка временных затрат ***i***-ого респондента на ***j***-ый процесс,

$w_{ч}$ – часовая оплата труда государственного служащего, рассчитываемая по формуле:

$$w_{ч} = \frac{w_{ср} \times 12\ месяцев}{h_{2016}}\ , \qquad (2)$$

где $w_{ср}$ – средняя оплата труда государственного служащего в Саратовской области (расчет производился на основе данных Министерства финансов Саратовской области: в 2016 году (год разработки документов стратегического планирования) средняя заработная плата государственных служащих составляла – 35 100 руб.[3]), h_{2016} – количество рабочего времени в часах (2016 год – 1 974 часов[4]).

В результате расчетов величина почасовой оплаты труда государственного служащего была принята равной 213 руб. 37 коп. Общий объем трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области на разработку документов стратегического планирования составил 234 707 руб. Их количественная структура представлена на **рисунке**.

3 Средняя оплата труда государственного служащего в Саратовской области: http://www.vzsar.ru/news/2017/01/27/minfin--srednyaya-zarplata-saratovskih-gosslyjaschih-sostavlyaet-35-tysyach-ryblei.html

4 Производственный календарь на 2016 год: http://www.garant.ru/calendar/buhpravo/2016

Заключение

Издержки согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования составляют более половины общего объема трансакционных издержек при формировании долгосрочного и среднесрочного прогнозов социально-экономического развития. Затраты на организацию и проведение публичных обсуждений наиболее востребованы при разработке стратегии социально-экономического развития. В то же время издержки мониторинга и контроля качества исполнения поручений органами власти характеризуют процесс разработки плана по реализации стратегии социально-экономического развития. Представленный аналитический материал об объеме трансакционных издержек Министерства экономического развития Саратовской области, затраченных на разработку документов стратегического планирования, может быть полезен в практической деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, делающих акцент на оптимизации издержек. Предлагаемый подход к определению количественного объема трансакционных затрат является первым шагом к формированию методологии выявления и измерения издержек процесса стратегического планирования в Российской Федерации, нацеленной на повышение качества государственного менеджмента.

Литература

Аузан А.А. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2005.

Бельченко С.В., Максимов Д.А. Трансакционная теория, формы и методы корпоративного управления, издержки внутрифирменной координации, планирования и обмена. *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*. 2010. № 1. С. 58–66.

Горшков А., Мясников А., Хованов Н. Методика расчета определе-

ния численности государственных служащих. *Государственная служба*. 2009. № 4(60). С. 30–34.

Кирьянов И.В. Методика количественного измерения трансакционных издержек. *Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление*. 2015. № 4. С. 27–29.

Семенов А.В. Издержки на организацию и проведение публичных обсуждений при разработке документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Т. 9. № 4. С. 593–606.

Семенов А.В. Разработка документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации: трансакционные издержки. *Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: Экономика. Социология. Менеджмент.* 2017. Т. 7. № 2(23). С. 220–227.

Bhushan R. Trading costs, liquidity, and asset holdings. *Review of Financial Studies*. 1991. Vol. 4. P. 343–360.

Colby B. Transaction costs and efficiency in western water allocation. *American Journal of Agricultural Economics*. 1990. Vol. 72. P. 1184–1192.

Dahlman C.J. The problem of externality. *The Journal of Law and Economics*. 1979. Vol. 22. № 1. P. 141–162.

Fabozzi F.J., Focardi S.M., Kolm P.N. Financial modeling of the equity market: From CAMP to co-integration. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006.

Karpoff M.K., Walkling R.A. Short term trading around ex-dividend days: Addition evidence. *Journal of Financial Economics*. 1988. Vol. 21. P. 291–298.

Lesmond D., Ogden J., Trzcinka Ch. A new estimate of transaction costs. *The Review of Financial Studies*. 1999. Vol. 12. № 5. P. 1113–1141.

Wallis J.J., North D.C. Measuring the transaction sector in the American economy, 1870–1970. *Long-term factors in American economic growth*. Ed. by S.L. Engerman and R.E. Gallman. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 95–162.

Williamson O.E. The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting. China Social Sciences Publishing House (reprinted from N.Y.: The Free Press, 1985).

References

Auzan A.A. Institutional economics: New institutional economic theory. M.: Infra-M, 2005. 415 p. In Russian

Belchenko S.V., Maksimov D.A. Transaction theory, forms and methods of corporate governance, the costs of intra-company coordination, planning and exchange. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie).* 2010. № 1. P. 58–66. In Russian

Bhushan R. Trading costs, liquidity, and asset holdings. *Review of Financial Studies.* 1991. Vol. 4. P. 343–360. In English

Colby B. Transaction costs and efficiency in western water allocation. *American Journal of Agricultural Economics.* 1990. Vol. 72. P. 1184–1192. In English

Dahlman C.J. The problem of externality. *The Journal of Law and Economics.* 1979. Vol. 22. № 1. P. 141–162. In English

Fabozzi F.J., Focardi S.M., Kolm P.N. Financial modeling of the equity market: From CAMP to co-integration. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006. 673 p. In English

Gorshkov A., Myasnikov A., Khovanov N. The method of calculating the determination of the number of civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2009. № 4(60). P. 30–34. In Russian

Karpoff M.K., Walkling R.A. Short term trading around ex-dividend days: Addition evidence. *Journal of Financial Economics*. 1988. Vol. 21. P. 291–298. In English

Kiryanov I.V. Methods of quantitative measurement of transaction costs. *Izvestiya Dalnevostochnogo federalnogo universiteta. Ekonomika i upravlenie*. 2015. № 4. P. 27–29. In Russian

Lesmond D., Ogden J., Trzcinka C. A new estimate of transaction costs. *The Review of Financial Studies*. 1999. Vol. 12. № 5. P. 1113–1141. In English

Semenov A.V. Costs of organizing and conducting public discussions in the development of strategic planning documents at the level of subjects of the Russian Federation. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya).* 2017. Vol. 9. № 4. P. 593–606. In Russian

Semenov A.V. Development of strategic planning documents at the level of subjects of the Russian Federation: transaction costs. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Series: Economy. Sociology. Management.* 2017. Vol. 7. № 2(23). P. 220–227. In Russian

Wallis J.J., North D.C. Measuring the transaction sector in the American economy, 1870–1970. Long-term factors in American economic growth. Ed. by Engerman S. L. and Gallman R. E.. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 95–162. In English

Williamson O.E. The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting. China Social Sciences Publishing House (reprinted from N.Y.: The Free Press, 1985). In English

ЧТО ЧИТАТЬ



Попков С.Ю., Сафонов А.Л., Смирнов В.М. Стратегическое планирование в системе федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации.
М.: Дашков и К°, 2018. 172 с.

В монографии рассматриваются вопросы повышения эффективности государственного управления в целях ускоренного и, прежде всего, устойчивого социально-экономического развития страны, повышения благосостояния граждан и их безопасности, обеспечения стабильного развития общества, снижения сильной дифференциации. Авторами проведен всесторонний анализ функционирования системы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации с начала административной реформы с марта 2004 по июнь 2016 г. в контексте принятия и начала реализации Федерального закона №172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Выявлены основные недостатки и проблемы, приводящие к снижению эффективности функционирования федеральных органов исполнительной власти и, как следствие, снижению уровня государственного управления в целом. Сформулированы принципы и предложены основные меры по повышению эффективности системы государственного управления. Для научных и управленческих работников.