

В.П. Васильев*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ОБЩЕСТВА

Современной российской наукой накоплен достаточный теоретический материал в области государственного управления, определились базовые подходы к предмету исследования. Вместе с тем выявились и различия в определении предметных областей и структуры теории государственного управления.

Существует, на наш взгляд, три основных направления анализа государственного управления. Одно из них исходит из определяющего значения правовых норм и форм их реализации¹, другое – экономических принципов и методов управления или регулирования², третье – организации деятельности государственных служащих и иерархии административных институтов государства³. Определенную самостоятельность имеет анализ теории и практики муниципального управления. Часто, к сожалению, эти направления развиваются независимо друг от друга, что ведет к одностороннему подходу в теории государственного управления⁴.

Представляется, что только комплексирование названных направлений дает целостное представление о государственном управлении, позволяет выстроить его стратегию и тактику, определять внутренние противоречия и пути их разрешения⁵.

На протяжении многих лет в СССР основные компоненты государственного управления анализировались в рамках управления общественным производством и его составной частью (достаточно автономной) – народнохозяйственного планирования и прогнозирования, а также специальной областью права – административным правом. Подбор и расстановка кадров, их принципы были прерогативой КПСС, в основном, изучались сквозь призму партийного строительства.

Теории public administration, общественного выбора получили у нас известность не так давно. Заметим, что и сегодня экономическая компонента является доминирующей. Но произошедшие принципиальные изменения и в экономической теории, и в экономической

* *Васильев Владимир Петрович* – зав. кафедрой государственного и муниципального управления, социологического факультета МГУ, кандидат экономических наук.

¹ См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2002.

² См.: Государственное регулирование экономики / Под ред. Кушлина В.И., Волгина Н.А. М., 2000.

³ См.: *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1999.

⁴ См.: *Игнатов В.Г., Рудой В.В.* Местное самоуправление в современной России: Учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2002.

⁵ К работам междисциплинарного характера следует отнести: Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2002; *Купряшин Г.Л., Соловьев А.И.* Государственное управление. М., 1996.

практике, трансформировал и подход к её некоторым структурным элементам. Нет народнохозяйственного планирования, видоизменилось прогнозирование — не составляется межотраслевой баланс.

На наш взгляд, сегодня эффективное воздействие государства как субъекта управления на различные структурные элементы общества должно исходить из систематизированных принципов экономической и социальной политики, задающих основные параметры государственного управления, системы результатов макро прогнозирования, как внутреннего свойства управления, и, безусловно, норм, прежде всего юридических, а также принципов, по которым должны формироваться, действовать и выстраиваться органы управления в стратегическом и оперативном режиме.

Такое понимание объекта теории государственного управления позволяет определить его общие принципы и внутреннюю структуру, увязав цели и методы их достижения, определить их субординацию.

Конечно, возникает не простой вопрос о разграничение объектов исследования теории государственного управления и других наук, на выводы, которых она опирается. Особенно актуально разграничение с экономической теорией, т.к. в последнее время проблемы экономической политики все больше включаются в ее внутреннюю структуру. Более того, в рамках экономической теории рассматриваются проблемы национальной экономики и методов ее регулирования. Сам современный предмет экономической теории — распределение ограниченных ресурсов — дает серьезные поводы к разработке проблем экономической политики и государственного управления.

Для теории государственного управления важен весь комплекс выводов экономической теории о роли и методах воздействия государства на экономическую и социальную сферы.

В иной плоскости лежат различия между теорией менеджмента и теорией государственного управления. Внутрифирменное управление не может быть по принципу аналогии тождественно управлению в масштабе государства. Цели, ресурсы, последствия государственных управленческих решений отличны от соответствующих задач и возможностей фирмы. Вместе с тем проблемы внутренней организации государственных органов могут решаться на основе принципов теорий менеджмента.

Другая серьезная теоретическая проблема — определение сфер общественной жизни, на которые воздействует государственное управление.

На первый взгляд, ответ довольно прост — это все сферы жизни общества: экономическая, социальная, политическая, духовная.

Государство разрабатывает и осуществляет принципы функционирования и нормы деятельности в экономической, социальной и политической сферах. В экономической — бюджетные, налоговые, в социальной — нормы пенсионного обеспечения, организации зарплаты в бюджетной сфере, в политической — нормы и принципы деятельности политических партий и объединений. А как быть с духовной сферой, если ее понимать как мировоззрение человека, его формирование как личности? Если мы сегодня аккуратно

говорим о государственном регулировании, а не об управлении в экономике, то с духовной сферой следует быть еще более деликатными. Государственное управление здесь довольно сложно применимо. Его функция – создание всесторонних условий для духовного развития личности. Другое дело, если духовная сфера определяется через «отраслевые» понятия – культура, образование. В этом случае на них распространяются все принципы отраслевого управления.

Для управления переходным состоянием общественного развития есть принципиальное обстоятельство, обуславливающее специальное выделение из социальной сферы особого объекта государственного управления – социальной структуры общества.

Одной из главных функций государственного управления является импульс определённой мотивации организациям всех форм собственности, обусловить своими действиями мотивацию человека, изменить или удержать на данном уровне социальную структуру общества. Социальная структура общества, как и всякий другой объект управления, оказывает активное обратное влияние на государственное управление. Опосредующим звеном такого влияния является деятельность и поведение социальных групп, реализация их специфических экономических, социальных и политических интересов.

Анализ интересов социальных групп, их согласование также должно войти в объект исследования теории государственного управления. Выделение этой функции и включение в структуру государственного управления принципов социальной политики ставит более широкую проблему – востребованности социологии как науки, наряду с экономической теорией, юриспруденцией и теорией менеджмента в государственном управлении.

Более того, для управления переходным состоянием общественного развития есть принципиальное обстоятельство, обуславливающее специальное выделение из социальной сферы особого объекта государственного управления – социальной структуры общества.

Дело в том, что экономические теории рыночного хозяйства XX века, рассматривающие с разных позиций моделирование национальных экономик в условиях ограниченных ресурсов, исходят из однородной социальной структуры общества.

В развитых странах средний класс составляет около 70% населения. Выработываемые и реализуемые управленческие решения направлены на более или менее однородные по структуре мотивационные действия. Наличие масштабного среднего класса не только обеспечивает политическую стабильность общества, но определяет однородность потребительского спроса и экономического поведения в целом. Поэтому экономическая теория практически не рассматривает последствия целевых решений на стратифицированные группы населения. Исключение здесь лишь одно – безработица, проблемы снижения которой стояли в центре внимания и кейнсианства и монетаризма.

Практика последнего десятилетия настоятельно поставила вопрос о всестороннем учёте при подготовке и реализации управленческих решений таких проблем, как социальная структура общества, мобильность населения, социальное расслоение и обострение проблемы бедности, определение критериев и границ в России среднего класса и др.

Для многих стало очевидным, что недоучёт социологической компоненты в управлении означает принятие технократических решений со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Одним из основных направлений стратегии ближайшего десятилетия России является реформирование системы государственного управления. К концу 90-х годов закончился этап демонтажа прежней системы управления, выявились противоречия и проблемы порождённый самим процессом трансформации. Какой путь пройден?

Трансформация общественных отношений 90-х гг. XX века, по сути, революционная, а не эволюционная, по своему содержанию, задавала содержание скорость преобразований и вектор их развития.

На становление новой системы государственного управления основополагающее влияние оказали смена планомерной связи производства и потребления на рыночную, отмена директивного централизованного распределения ресурсов, переход от основополагающего для социализма принципа распределения по труду к по факторному распределению.

Фундаментальное значение имела трансформация отношений собственности.

Изменение форм собственности значительно сократило масштабы прямого государственного управления. Оперативное макрорегулирование перешло в финансовую сферу. На принципиально новой основе стали формироваться и юридические нормы, задающие «правила игры» во всех сферах общества.

Большинство социальных норм и традиций предшествующего типа общественных отношений генетически не соответствовали принципам рыночного хозяйства и поэтому не могли служить основой его самоорганизации.

В этих условиях государство генерировало развитие новых институтов управления, их форм, аналогичных для развитых стран.

К сожалению, несмотря на явные общемировые тенденции второй половины XX века, заключающейся в возрастании экономической роли государства, в России была избрана модель экономического и социального развития, минимизирующая участие государства в регулировании общественных процессов. В России во главу реформ были поставлены принципы снижения бюджетных расходов и монетарные методы управления. Сама экономическая составляющая управления оказалась крайне политизированной, а социальная, на деле, проигнорирована.

В начале 90-х гг. в России возобладала социально-экономическая идеология, отражающая интересы довольно узкого технократического слоя общества. Она заключалась в следующем.

1. Обмен власти на собственность путем приватизации государственной собственности.

2. Вторичность решения социальных проблем по отношению к текущим задачам создания рыночной инфраструктуры.

3. Трансформационный спад экономики. Отсутствие государственной поддержки для адаптации реального сектора экономики к новым спросовым и ценовым ориентациям рынка¹.

Модель не предполагала развития инвестиционного процесса, не считая неудачных попыток привлечения масштабных иностранных инвестиций. Спад производства неизбежно вёл к росту безработицы, расслоению общества по имущественному признаку, формированию массового слоя бедности.

В этих условиях объективно социальные действия индивидов и многих социальных групп, получающих от государства лишь отрицательные импульсы, стали подчиняться стратегии выживания, как рациональной для них форме взаимодействия между собой и с государством в своеобразных рыночных реальностях.

Трудовая мотивация, ориентированная на получение прибыли, модифицируется на удовлетворение насущных потребностей. Отсюда увеличение занятости в домашнем хозяйстве, стремление самообеспечения продуктами питания и любой работой, часто независимо от уровня оплаты труда.

Стратегия выживания обусловила появление нескольких опасных и долговременных тенденций социально-экономического развития, которые осложняют само государственное управление.

Во-первых, в условиях спада в реальном секторе экономики, крайней нестабильности финансовой сферы лейтмотивом экономики постоянно выступали инфляционные ожидания. В российской экономике, особенно в первые годы реформ, действовал принцип траты любых свободных денежных средств либо на предметы потребления повседневного спроса, либо на вклады в иностранную валюту. Инфляционные ожидания увеличивали атаку на национальную валюту и заставляли государство включать в действие такие инструменты государственного регулирования, как увеличения ставки рефинансирования, увеличение норм резервирования коммерческих банков и, наконец, прибегать к постоянным интервенциям на валютной бирже. В свою очередь эти действия по критериям экономической эффективности тормозили увеличение инвестиций в реальный сектор экономики.

Во-вторых, стратегия выживания для хозяйствующих субъектов означала во многом натурализацию обмена, переход к бартеру на основе устойчивых, «соседских» связей, что вело к сужению поля рыночных отношений.

В-третьих, стратегия выживания вела к формированию устойчивой традиции невыполнения обязательств перед государством, проявлению принципа «безбилетника», ухода «черными» и «серыми» схемами от налогообложения. В результате только легальная теневая экономика оценивается примерно четвертью ВВП.

Некоторые пути разрешения названных противоречий были найдены практикой государственного управления лишь после кризиса 1998 года.

¹ См.: *Гайдар Е.* Государство и эволюция. М., 1997. С. 153, 212; *Ясин Е.Г.* Как поднять экономику России. М., 1996. С. 15.

На фоне возникших ценовых преимуществ для отечественных производителей, выплат задолженностей по зарплате и госзаказам, значительным улучшением конъюнктуры внешнеэкономических связей, снижение темпов экономического роста сменилось их повышением. Восстановление каналов денежного обращения, увеличение денежной базы позволило значительно сократить бартеризацию экономических отношений.

Вместе с тем стратегические цели госуправления не претерпели существенных изменений. Либерализация экономики, понимаемая как сокращение величины государственной собственности и снижение бюджетных расходов, прежде всего на социальные цели, остаются с незначительными корректировками главным направлением реформ.

Начавшаяся после избрания нового Президента РФ реформирование государственного управления предполагает следующие направления:

1. Корректировка вертикали государственной власти, изменение организационной структуры управления, охватывающие изменения соотношения между субъектами федерации и Центром, трансформацию местного самоуправления и баланса в высших органах власти (создание Госсовета, реформирование Совета Федерации, создание Федеральных округов и введение представителей Президента в Федеральных округах в Совет безопасности). В целом это характеризует укрепление властной вертикали исполнительной власти, призванных не только обеспечить единое конституционное пространство, но и взять под контроль финансовые потоки

2. Повышение эффективности управления всеми видами государственной собственности с одновременной устойчивой тенденцией сокращения её объема, прежде всего за счёт приватизации унитарных предприятий и возможным увеличением платных услуг в сфере образования и медицины;

3. Реформа бюджетно-налоговой системы, которая будет способствовать решению экономических проблем 25% населения, относящихся к высшему и зарождающемуся среднему слою, прежде всего, через уменьшение их налогообложения и примерно 10% слою бедного населения, выделяемому официальной статистикой, путём их адресной поддержки за счёт средств освобождающихся от ликвидации такой поддержки государства у других слоёв общества.

Вместе с тем, впервые за многие годы четко определена цель экономического развития – экономический рост, что и должно привести к росту доходов населения. Определен и количественный параметр — 5–6% в год в среднем за 10 лет. В итоге ВВП должен вырасти на 70%, а ВВП на душу населения по паритету покупательной способности приблизятся к аналогичному показателю Португалии (примерно 13815долл. США, в США — это примерно 27831 долл. по расчетам экспертов ООН за 1996г.).

Однако ситуация с реализацией этой цели не простая и требует постоянной подстройки мер государственного воздействия.

Как известно в этом году задача экономического роста уточнена: необходимо удвоение ВВП, равное примерно 7% ежегодного роста. В чем причина такой постановки вопроса? Во-

первых, в затухании темпов роста ВВП и, во-вторых, в стремлении зацепиться в обозримой перспективе за край европейского уровня жизни. К тому же результаты сопоставлений ВВП по ППС за 1999г. показывают, что в той же Португалии они составили уже 17064 долл., у России — 6067 долл.

Между тем поставленная задача не имеет сегодня ясных рецептов её выполнения со стороны государственного управления.

С 1999г. процесс трансформации вступил в новый этап. Разрушение старого как внутренний импульс стратегии государственного управления оказался исчерпан. К созидательным действиям неповоротливая и упрямая машина государственного аппарата и их «научных» экспертов оказалась не способной. Продолжается традиция сокращения масштабов государственного участия в социально-экономическом развитии.

На этой основе выстроены реформы в социальной сфере: образовании, ЖКХ, медицинском обслуживании. Опять забыли, что платность в сфере услуг населения может осилить сегодня лишь 25% населения. Именно поэтому экономическая составляющая этих реформ должна быть серьезно уточнена. Платность базовых услуг населению должна быть синхронизирована с ростом их доходов.

Необходимо осознать, что трансформационный процесс, понимаемый как переход от одного качественного состояния к другому, в России не завершен. Позиционирование для внешнего мира России как страны с рыночной экономикой не означает, что рыночный институт в нашей стране уже функционирует на собственной основе. Для такого утверждения есть несколько оснований:

1. Не выровнена социальная структура общества. Коэффициент Лоренца по децильным группам стабильно показывает разрыв в 1 к 14. Значимый для экономики и политики средний слой в его истинном социологическом смысле находится только в начале пути своего формирования.

2. Не преодолена неэквивалентность отношений обмена в сфере трудовых отношений: невыплата зарплаты, её низкий уровень. Следовательно, рынок труда не работает на рыночных основаниях.

3. Нет свободного перелива капитала из одной отрасли в другую. И здесь дело не только в том, что далёк от эффективности важнейший институт такого перелива — фондовый рынок. Объективно капитал, вложенный в ТЭК, более рентабелен из-за извлекаемой и присваиваемой здесь ренты.

4. Не обозначился «естественный» деловой или промышленный цикл и соответственно отработанные в развитых странах его бюджетно-налоговые регуляторы. Нередко кто на стадии подъема снижает налоговые ставки, а в фазе рецессии не увеличивает бюджетный дефицит.

5. Значительный по масштабам нерыночный сектор экономики. До 40% предприятий являются убыточными, велика их доля с отрицательной добавленной стоимостью.

Выводы для государственного управления:

1. Реформирование всей его системы — от государственной службы до методов прогнозирования. Здесь необходим не фрагментарный, а комплексный подход ко всем его структурным элементам.

2. Определить уровень налоговой нагрузки и долю перераспределяемого ВВП через бюджет расширенного правительства, оптимальную по экономическим и социальным критериям. Конечно, речь не идет о возврате к масштабному изъятию доходов хозяйствующих субъектов и раздуванию неэффективных расходов.

3. Государственное управление с помощью новой налоговой системы (а не национализации) должна заняться цивилизованным перераспределением доходов. Подоходный налог, налог на собственность, рентные платежи должны служить этой цели.

4. Не делать глупостей, подобных предложениям по переходу от ЕТС и отраслевым системам оплаты труда в бюджетной сфере. Не создавать новых «пирамид» в виде принципов распределения накопительной части пенсий.

Необходим финансовый маневр, направляющий ресурсы в не сырьевые отрасли. Что для этого необходимо сделать?

1. Очевидно, что налоговая система, ее реформирование должно быть нацелено на выполнение не столько фискальной, сколько стимулирующей функции. Известно, что вектор заинтересованности государства в развитии отраслей и видов производства задается налоговыми льготами. Не льготами спортивно-спиртовым фондам, как было принято в России в середине 90—х гг. Отработанные мировой практикой виды финансовых льгот известны: ускоренная амортизация, льготы на реинвестиции, на прирост НИОКР, налоговые каникулы для венчурного и малого бизнеса. В сегодняшнем виде наш налог на прибыль с трудом приблизился лишь к ускоренной амортизации, да и то не по целевому критерию. Из налога вместе с новой ставкой ушла и приличная (50%) льгота по реинвестициям.¹

2. Финансовые учреждения (банки) должны, наконец, начать реализовывать не только расчетную, но и кредитную функции, развивать инвестиционную деятельность. Но здесь есть две проблемы. Первое, высокие кредитные риски (40% предприятий имеет кредиторскую задолженность). Вторая, недостаточная ликвидность самого банковского сектора. Нет «длинных» денег.

Обе проблемы должно решить государство. Во-первых, гарантией крупных инвестиционных проектов, эффективным нормативно-правовым решением проблем страхования рисков. Во-вторых, непривычным, нетрадиционным, но реальным разовым перезачетом кредиторской и дебиторской задолженности предприятий.

Во-вторых, созданием условий для привлечения в банки «длинных» денег, прежде всего населения. Гарантированность всей величины вкладов во всей банковской системе государство обеспечить не сможет. Поэтому видимо следует создать 1–2 специализированных инвестиционных банка с приемом «длинных депозитов» и 100% гарантией.

¹ См. Налоговый кодекс РФ, ч. II, гл. 25. М., 2003.

3. Проблема инфляции и валютного курса. Заканчивается время борьбы с инфляцией «замораживанием» зарплаты, бездумным снижением коэффициента монетизации, сокращения бюджетного дефицита. Хотя превращение дефицита в профицит весьма спорно с точки зрения вынесения за рамки бюджетных расходов части выплат по внешнему долгу и дефицитам региональных бюджетов. Настораживает тот факт, что по итогам 2002 года только у 1/3 субъектов Федерации профицитные бюджеты, а из 7 Федеральных округов – только в Южном.²

Для решения проблем инфляции главным действующим лицом являются естественные монополии, тарифы которых обгоняют потребительские цены. Анализируя их деятельность можно сделать, на мой взгляд, один важный вывод. В тарифы закладываются не только текущие расходы, но и затраты на инвестиции. Но это другой жанр. Инвестиции берут из кредитов, продаж акций, а не из цен потребителей. Государство, тем более оно является обладателем контрольного пакета, должно хотя бы для исполнительной власти сделать прозрачными бюджеты естественных монополий и исходя из этих знаний регулировать их тарифы.

До недавнего времени рост курса доллара также оказывал серьезное влияние на темп инфляции. Несмотря на противоположность интересов экспортеров и импортеров, ЦБ с 1999 года ведет линию на укрепление рубля, повышая курс доллара примерно в половину темпа инфляции. Но крепкая национальная валюта в конечном итоге эффективнее девальвируемой, как средства защиты от импорта. По крайней мере, она является хорошим стимулом для инвесторов.

Перечисленные мною меры не исчерпывают всего комплекса проблем по повышению темпов роста ВВП, обеспечивающего путь к решению задач по оптимизации социальной структуры общества. Однако поиск всех путей должен стать центральной проблемой теории и практики. Эффективность той или иной общественной системы, рациональность методов преобразований зависит от величины «коллективно созданного продукта».¹

Главным для государственного управления сегодня является изменить имидж государства с образа Левиафана или «стационарного бандита» на естественный для социального рыночного хозяйства облик защитника не только абстрактных прав собственности, но защитника и помощника Человека.

² См. Российская газета.

¹ См.: Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. М., 1999. С. 16.