

ОБЗОР ТЕОРЕТИЧЕСКИХ КОНЦЕПЦИЙ И ПРАКТИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Найденов Николай Дмитриевич¹

¹ Сыктывкарский филиал Российского университета кооперации; Россия, Республика Коми, г. Сыктывкар; д.э.н., проф., e-mail: ND.Naidenov@mail.ru

Аннотация

Модернизация государственного аппарата становится постоянной функцией и одной из основных задач любого правительства. Отсюда актуальность проводимого исследования. Проведен анализ отечественной и зарубежной литературы по вопросам совершенствования государственного управления. Теоретические концепции по совершенствованию управления экономикой включают широкий спектр мнений, в том числе уход государства из экономики, усиление направленности политики на культурные ценности, сбалансированность бюджета. Выявлены новые подходы к анализу государственного управления: методология культурной антропологии, структурализм, социальный обмен, экономический обмен налогов на социальные услуги. Подтверждено, что социально-философский подход, позитивизм и исторический подход занимают важное место в исследовании государственного управления. Выявлена тенденция к институционализации государственного управления, что находит выражение в определении общих принципов государственного устройства, разработке программы изменений законодательства, планах формирования государственных институтов. Актуальными направлениями совершенствования государственного управления являются государственно-частное партнерство, проектное управление, кластерный подход к инвестициям, «планирование-программирование-бюджет».

Ключевые слова.

государство; функции государства; общественные товары государственное управление; теории государственного управления; кризис идентичности государственного управления; социальный обмен; дихотомии государственного управления? рациональность и справедливость государственного управления; кластеры; проектное; государственное планирование; программирование.

OVERVIEW OF THEORETICAL CONCEPTS AND PRACTICAL
RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING THE MANAGEMENT OF PUBLIC
RELATION ON THE ECONOMY SCOPE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Naydenov Nikolay Dmitrievich ¹

¹ Syktyvkar branch of Russian University of cooperation; Russia, Republic of Komi,
Syktyvkar; doctor of Economics, Professor, e-mail: ND.Naidenov@mail.ru

Abstract

Modernization of the state apparatus becomes a permanent feature and one of the main tasks of any government. Hence the relevance of the research. The analysis of domestic and foreign literature on improving public administration. A theoretical concept for improving the management of the economy include a wide range of views, including the withdrawal of the state from the economy, strengthening the policy focus on cultural values, balanced budget. Identified new approaches to the analysis of public administration: methodology of cultural anthropology, structuralism, social exchange, economic exchange of taxes for social services. It is confirmed that socio-philosophical approach, positivism and the historical approach are important in the study of public administration. The trend of institutionalization of public administration, which finds expression in the definition of the General principles of government, the development of a programme of legislative changes, plans for the formation of state institutions. Actual directions of improvement of public administration are public-private partnerships, project management, cluster approach to investment, "planning-programming-budget."

Keywords.

Functions of the state; public goods governance; public administration theory; the crisis of identity of public administration; social exchange; public administration dichotomy; rationality and fairness of public administration; cluster approach; project management; government planning; government programming.

Актуальность. Неустойчивость российской экономики и медленные темпы ее роста говорят, что государство не в полной мере выполняет свои базовые регуляторные функции в обеспечении конкуренции. Сложившаяся модель управления экономикой получила название «ручного управления». В такой модели управления действенность эффективных методов регулирования конкуренции существенно снижена.

Необходимость повышения эффективности управления экономикой обусловила актуальность изучения данных проблем.

Предмет исследования: теория и практика государственного управления экономикой.

Метод исследования: абстрактно-аналитический метод, исторический подход, анализ, дедукция, индукция, схоластика

Научная новизна. Проведен анализ отечественной и зарубежной литературы по вопросам совершенствования государственного управления. Приведены аргументы в пользу таких направлений совершенствования управления экономикой как частно-государственное партнерство, кластерный подход, проектное управление, «планирование-программирование-бюджет».

Выводы. Теоретические концепции по совершенствованию управления экономикой включают широкий спектр мнений, в том числе уход государства из экономики, усиление роли культурные ценностей, обеспечение сбалансированности бюджета. Теории государственного управления укладываются в классификацию: структуралистские теории, теории налогового обмена, теория социального обмена, нормативно-ценностные теории, психологические теории, конструктивистские теории. В структурализме акцент ставится на улучшение понимания структурно-линейностических структур, в теории налогового обмена – на формировании общественных фондов и их воздействии на частную собственность, теория социального обмена – на мотивацию сотрудников, нормативно-ценностные теории – на институциональных нормах, в психологических – на эмоциях человека, конструктивизме – на удобство и комфорт населения при оказании государственных управленческих услуг.

Совершенствование государственного управления связано с принятием рекомендаций по его улучшению от различных дисциплин: политологии, социологии, экономики, психологии. К перспективным рекомендациям относятся следующие: укреплять государственно-частное партнерство, расширять практику проектного управления, осуществлять кластеризацию инвестиций.

Ключевые слова.

государство, функции государства, общественные товары государственное управление, теории государственного управления, кризис идентичности государственного управления, социальный обмен, дихотомии государственного

управления? рациональность и справедливость государственного управления, кластеры, проектное, государственное планирование, программирование.

Keywords.

Functions of the state, public goods governance, public administration theory, the crisis of identity of public administration, social exchange, public administration dichotomy, rationality and fairness of public administration, cluster approach, project management, government planning, government programming.

Введение

Россия, поставлена перед задачей стимулирования инвестиций и развития индустрии. Сейчас эта задача важна как никогда. Но сегодня стимулирование инвестиций достигается не в самом инвестиционном процессе, а в сфере государственного управления. Чтобы преодолеть инвестиционный кризис необходим некоторый уровень предсказуемости и стабильности. Они в свою очередь предполагают постоянную работу по совершенствованию государственного управления.

Понятие государственного управления, на первый взгляд, не принадлежит к сфере экономики в отличие от государственного регулирования экономики. Мы считаем, что в указанных двух терминах одно и то же содержание – централизованное распределение части общественного богатства. Но при этом акценты могут быть разными. В политологии акцент ставится на производных от экономических факторах - выборы, предпочтения населения, предпочтения элит, международные отношения. Во втором случае речь идет прежде всего о стоимостных потоках между секторами экономики. В русскоязычной литературе термин государственное управление используется как метод ведения государственных дел, предполагающий более широкие возможности для ущемления прав собственности, наоборот, регулирование ставит государство в более жесткие рамки правил и гарантий прав частных собственников. В английском языке термины государственное управление и государственное регулирование соотносятся иначе. Под термином public administration – государственное управление, понимается исполнительная ветвь власти. Под термином state regulation понимается принятое государством правило, которое имеет часто силу закона, или административную процедуру. Таким образом, в английском языке управление более широкое понятие, чем регулирование.

Под государственным управлением мы будем понимать законодательную, исполнительную и судебную функции государства в том числе и в отношении

экономических агентов. Государственное управление, как и управление на микроуровне, это одно из прав собственности, которое передается собственником специальным органам на условиях доверия и выгоды от обобществления. Речь идет прежде всего о средствах на финансирование производства общественных товаров и их распределение. В рамках государственного управления через обязательства, доверие населения, передачу прав, институты создается координация и согласованность государственных структур, и через них и частных. Государственное управление образует социальную коммуникацию. В структурализме акцент ставится на улучшение понимания структурно-линейнистических структур, в политической экономии – на формировании общественных фондов и их воздействии на частную собственность, в психологии – на эмоциях человека, конструктивизме – на удобство и комфорт населения.

В теории государственного управления существуют три основных подхода: правовой, политический и управленческий. Согласно правовому подходу ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан. Согласно политическому подходу ключевой ценностью государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. Согласно управленческому подходу основными ценностями государственного управления являются эффективность, экономическая результативность и социальная ответственность. Управленческий подход вбирает в себя сугубо экономические категории, такие как общественные товары, централизация общественных средств, выпуск денег в обращение, государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды. Государственное управление максимально снижает дискриминацию отдельных групп.

Для оценки эффекта управления экономикой можно использовать показатель инфляции в качестве инструмента оценки эффективности управления экономикой. По итогам 1990 года инфляция составила 2508 %, а 2015 – 12,9 %. Сравнение инфляции указанных двух периодов показывает, что эффективность управления в 2015 году повысилась.

Также для оценки эффекта управления экономикой мы предлагаем использовать показатель условной динамики производства валового национального продукта по формуле

$$\text{ЭУЭ} = \text{ВНП}_i - (\text{ВНП}_{i-1} \times \Delta\text{ЧН}), \text{ где}$$

ЭУЭ – эффект управления экономикой; ВВП_i – валовой национальный продукт i-го периода; валовой национальный продукт (i-1) периода; ΔЧН – прирост численности населения.

На практике для оценки эффекта управления используются следующие показатели: динамика валового национального продукта, выполнение социальных обязательств, устойчивость цен, сохранение производства и рабочих мест, уровень обеспечения услугами здравоохранения, образования и культуры, уровень пенсионного обеспечения.

Основные научные подходы к государственному управлению

М. Рутгерс справедливо утверждает, что в области исследований государственного управления имеет место «кризис идентичности». Многие понятия в области государственного управления неявные и расплывчатые. К таким понятиям относятся политика, администрирование др. В ходе исследований государственного управления научные методы (наблюдение, факты, гипотезы, индукция, дедукция) подменяются интуицией. А наука нуждается в нормативных, однозначных категориях.

М. Рутгерс выделяет четыре этапа развития исследований государственного управления: Предыстория, Классический период, Поиск принципов государственного управления, Этап новых методов исследования.

На этапе Предыстории (Шумерское государство, более 3000 лет назад) объекты управления – граждане были просто собственностью монарха-управляющего. Знания о государственном управлении сводились к собранию исторических, практических и правовых сведений для выполнения государственных функций. Государственное управление осмысливалось как моральное руководство поведением тех, кто участвует в правительстве.

Классический период в изучении государственного управления начинается с работы Вейта Людвиг фон Секендорфа, опубликованной в 1656 году. В этой работе научный подход означал стремление перешагнуть случайности повседневной и местной практик. Но реально он свелся к сборнику практических и правовых знаний для выполнения работы государственной администрации. В классическом периоде целью государственного управления объявлялось согласие граждан. Фактически государственное управление никогда не приводило к соглашению или согласию

поданных и государя. Смысл государственного управления сузился до исполнения правового закона.

Поиск принципов государственного управления начался в 20-30 годах XX-го столетия. На этом этапе акцент в исследовании государственного управления делался на формулировках его принципов – идеологем, претендующих на обобщенное знание. Принципы управления, сформулированные А.Файолем, Ф. Гудноу и др. распространялись и на государственное управление.

Этап новых методов исследований начался с работ Гербурта Саймона и Дуайта Уолдоу в 50-х годах XX столетия, в которых положение о научности принципов подвергалось сомнению. Подтверждение принципа требует фактов, а факты будут наблюдаться лишь при наличии теории. Принцип не является однозначной категорией. Авторы выдвинули тезис о кризисе идентичности государственного управления, неопределенности объекта исследования. С 1970-х годов в исследовании государственного управления получили такие методы исследования, как рациональный выбор, теория коммуникаций, теория обслуживания, теория игр, исследование операций, институциональный подход.

М. Рутгерс понимает государственное управление как практику действий в дихотомиях государство-общество, общественное-частное, социальное-индивидуальное, управление без правительства-правительство без управления, общенациональное-локальное, дискриминация-справедливость, унификация-разнообразие, измеримость-неизмеримость.

Мы подтверждаем справедливость гипотезы М. Рутгера и добавляем к вышеназванным дихотомиям дихотомии государственные ресурсы-социальные ожидания населения, справедливость-рациональность, закрытость-публичность, демократия-безопасность.

Всегда существует несоответствие государственных ресурсов и социальных ожиданий населения. Оно ведет к недовольству населения и неприятию власти населением. Возникает вопрос о конкретном распределении ресурсов и правилах распределения ресурсов. Правила распределения ресурсов должны быть справедливыми в глазах различных социальных групп. Рациональность – важное условие эффективного управления. Рациональное распределение ресурсов и справедливость чаще всего не совпадают друг с другом. Поэтому предпосылкой эффективной работы госаппарата является баланс справедливости и рациональности в распределении ресурсов

государства. Гласность, публичность, обязательность обоснования принимаемых решений, расширение возможности реализации прав граждан на разъяснение принимаемых решений способствуют разрешению этой дилеммы.

Сочетание демократии и безопасности также является предпосылкой успешного управления. Необоснованные привилегии для государственных служащих и закрытость государственных учреждений вредит эффективности государственного управления, так как создают специфические интересы, слабо связанные с общественными интересами.

По мнению М. Рутгерса в теоретическом осмыслении государственного управления на этапе новых методов исследования широкое распространение получили позитивистский подход (Герберт Саймон), нормативный подход, герменевтический подход. К основным новым подходам к изучению государственного управления, по мнению М. Рутгерса, относятся позитивистский подход и герменевтика. Позитивизм это применение общенаучных методов исследования, прежде всего, математических и физических. Герменевтика это теория понимания интерпретации текстов. Под текстом в герменевтике понимаются любые события, которые поддаются пониманию. Герменевтический метод в государственном управлении можно трактовать как проникновение государственных руководителей в чувства и переживания рядовых граждан. В ряду новых методов исследования государственного управления можно назвать структурализм (все знания имеют лингвистический характер), конструктивизм (деятельность для обеспечения комфорта и рациональности), теория систем (группа объектов, отношения между которыми имеют большее значение, чем сами объекты).[1]

Авторы информационно-аналитического портала «Наследие-RU» считают, что государственное управление экономикой свойственно государству. Они отмечают, что когда представители коммунистической фракции и иных левых в Государственной Думе говорят о государственном управлении экономикой, то, как правило» вызывают дружный протест представителей так называемой демократической части общества. На самом деле государственное управление экономикой в равной степени относится и к концепциям левым и к концепциям правых, и к рынку и к плановому распределению ресурсов. Вопрос в том, как это управление экономикой осуществляется, на основании каких принципов и правил. Авторы противопоставляют волюнтаристские методы управления экономикой («тык отверткой», «здравый смысл», «ввязаться в бой, а потом посмотрим») методам на основе принципа «Не навреди». Если нет 100-% убеждения в

безусловном успехе управленческого взаимодействия, тогда лучше воздержаться от каких либо-действий в заданном направлении. [2]

Классификация подходов к исследованию государственного управления экономикой, основанная на дифференциации правового, политического и управленческого подходов не исключает и других подходов. В научной литературе мы находим культурно-антропологический подход к государственному управлению, институциональный подход, и естественно –научный подход.

Начало культурно-антропологического подхода мы видим в положении Ф. Аквинского, который поставил в основу государственного управления божественные заповеди. Сегодня культурно-антропологическая концепция управления представлена в работе А.В.Азарова.

По его мнению, управление это практика работы с человеком. В основе этой практики лежат идеологемы, модели человека, антропологемы, парадигмальные установки и представления о специфике человеческого бытия. Они подвергаются рефлексии со стороны управленцев, поэтому важнейшую роль в управлении обществом играет субъективизация управленческого дискурса. Управление строится на мыслительных конструктах, которые определяют построение взаимодействия между людьми. Управление формируется на пересечении различных предметных областей (психология, социология, философская антропология, экономика. Характер управленческих технологий определяется идеологемами и мировоззренческими установками. Универсальные стандарты деятельности, тотальный контроль обуславливают управленческие дефициты, провалы управления. На смену техноморфной модели управления приходит антропоцентрическая модель. [3]

Культурно-антропологический подход прослеживается в высказываниях Кирилла, Патриарха Московского и Всея Руси: «Все богатства принадлежат Богу, и в любой момент Господь может поменять управителя». [4]

В рамках культурно-антропологического подхода основная проблема современного управления это противоречие базовых установок, идеологем и категорий управления, с одной стороны, и базовых установок, идеологем, психокультурных изменений населения, - с другой. Государственное управление как социальная практика по организации людей для достижения общих целей должно соответствовать базовым установкам жизнедеятельности общественных индивидуумов. Но это соответствие достигается отнюдь не гладко.

Приведем пример реализации структуралистского подхода к совершенствованию государственного управления.

В. Бортко ставит вопрос о скрепах российского общества. В классической экономической теории то, что скрепляет разные части страны, это рынок, торговля. В кейнсианской теории это рынок плюс государственное регулирование экономики, государственное управление, государственный бюджет, централизованная система эмиссии денег. Но В. Бортко дает иной ответ. Страну объединяют три составляющие – президент, правоохранительные органы и телевидение. Президентская власть является осью триады. Правоохранительные органы отражают атаки недругов. Телевидение рассказывает народу, что такое «хорошо» и что такое «плохо» в нынешних условиях. Если есть в телевизоре, значит есть и на самом деле, а чего нет в телевизоре, то не существует. Скрепам общества противостоит революционная ситуация – верхи не хотят, а низы не могут жить по старому. [5]

К структуралистским концепциям относится концепция государственного управления Б.Г. Питерса. Б. Г. Питерс выделяет в качестве функций государственного управления экономикой целеполагание (выбор приоритетов, пионерскую работу, общественное отношение к развитию общества), разрешение конфликтных ситуаций (снятие напряжения между секторами социума); использование помощи и авторитета частных организаций и сетей для выполнения первых двух функций; самообучение и самоадаптация к новым условиям; несение бремени ответственности за исполнение своих обязательств. [6]

В рамках институциональной концепции государственное управление рассматривается как набор функций в рамках которых реализуются управленческие функции – планирование делегирование полномочий, законодательство, исполнительная власть, судебная власть. Но при этом и исполнители и руководители должны соблюдать общепринятые нормы и договорные обязательства. В рамках институционального подхода находится понимание государственного управления как общественного договора Ж.Ж. Руссо. Основная проблема в институциональной концепции управления это рассогласование действий руководителей и исполнителей с принятыми нормами. Изменение норм для улучшения достижения общей цели, а также преодоление оппортунистического поведения исполнителей общей работы – основные проблемы институционального подхода. [7]

В рамках естественно-научного подхода (позитивизма) государственное управление рассматривается как пространство реализации естественных природных закономерностей, пропорций, как некоторая сфера общественной жизнедеятельности, где эффективна только конкретная рефлексия управления на сложившуюся ситуацию, как система, как поток знаний. Основная проблема государственного управления в рамках естественно-научного подхода это рационализация приемов труда, совершенствование организации управленческого труда, выбор эффективного набора управленческих функций, рационализация соотношения «вход-выход» в управленческой системе.[8; 9]

В кейнсианской традиции управление экономикой опирается на собственность государства и эффекты от управления ею. Наоборот, концепция государственного управления как принуждения, силы, авторитета, власти умалчивает вопросы собственности и экономики Государственное управление как сила авторитета поддерживают В.И. Кошкин, В.М. Шупыро. [См.: 10, с.144]

Иную концепцию, концепция обмена налогов на услуги государства, поддерживают И.А. Пероненко и А.И. Горелко [12]

По мнению И.А. Перонко и А.И. Горелко, экономическим выражением государства являются налоги. Они связаны с общественным характером производства и не есть неизбежное зло для экономики. Налоги вытекают из двойственного характера потребностей людей. Есть потребности, которые могут быть удовлетворены индивидуально, и есть потребности, которые могут быть удовлетворены только коллективно. Поэтому в современном хозяйстве есть два сектора – публично-финансовый и частный. Для существования частного хозяйства необходима цена, для существования публично-финансового сектора необходим налог. Встречное движение налогов и общественного потребления, которое не может быть разложено на отдельные потребительские блага, образует способ существования публично-финансового хозяйства, его общественную связь, его основную общественную коммуникацию, основной регулятор. Вокруг циклического движения «налоги-потребление общественных благ» образуется институт государственного управления, включающего законодательную, исполнительную и судебную власть.

Налоговый обмен это экономическая интерпретация теории социального обмена как фундаментальной формы человеческого взаимодействия. Обмен изучается во всех гуманитарных дисциплинах, в том числе в экономике, социологии и психологии. В

государственном управлении обмен выходит за рамки диады- «ты мне, я тебе», и выражает многостороннюю форму взаимодействия, социальную сеть, в которой каждый из участников занимает определенные позиции и выполняет определенные роли. Сравнение рыночной или диадной формы обмена и социальной в процессе государственного управления дается в работе К.С. Кука и Р.М. Емерсона [13]

Концепция налоговой основы государственного управления нашла продолжение к теории невидимой руки в налоговой экономике. Мартин Маркгуайр и Мансур Олсон считают, что в налоговой экономике независимо от типа правительства действует невидимая рука, которая оптимизирует налоговую ставку, минимизирует налоговые потери, максимизирует выгоды от общественных товаров и максимизирует совокупное производство.[14;15]

Представим нашу интерпретацию модели налоговой экономики М. Маркгуайра и М. Олсона. Пусть у нас будет экономика с производством частных и общественных товаров, отношений найма труда нет. Обозначим

Y –совокупные доходы, состоящие и доходов от производства частного и непосредственно общественного продукта;

G –доходы от производства общественных благ,

при этом соблюдаются условия $G \in Y$; $Y = Y(G)$; $Y'(G) > 0$; $Y''(G) < 0$; $Y(0) = 0$;

t - ставка налога на доход получателей дохода;

g - доля получателей дохода в общем доходе экономики;

$r(t)$ – доля правительства в совокупных доходах как функция от ставки налога, $r' < 0$; $r(0) = 1$.

$1 - r(t)$ – функция затрат частного сектора;

$tr(t)$ –доля налогов в совокупных общественных выгодах;

F – доля правительства в совокупных общественных выгодах, если $F=1$, то правительство включает в себя все общество, если $F=0$, то правительство получает свой доход исключительно за счет дискриминационного перераспределения в свою пользу;

S –доля правительства в совокупных общественных выгодах, включая доходы правительства от рыночных сделок и доходы за счет дискриминационного перераспределения, $S = F + (1-F)t$.

Fg – доля рыночного дохода правительства в совокупных выгодах общества;

Расчеты, произведенные М. Маркгуайром и М. Олсоном, показали, что оптимальная ставка налога равен

$$t'_0 = \frac{r}{r'} - \frac{F}{1-F}; F \neq 1.$$

Оптимальная ставка налога равна отношению соответствующей доле правительства в совокупных общественных выгодах, уменьшенной в предельную величину этой доли, за минусом отношения доли правительства в совокупных общественных выгодах, уменьшенной в единицу за минусом доли правительства в совокупных общественных выгодах.

Оптимальная налоговая ставка устанавливается путем снижения максимальной налоговой ставки до тех пор, пока налоговые поступления не достигнут максимума.

$$r_0^* = (1-F)tr.$$

Население приравнивает свои предельные личные издержки на финансирование общественных товаров к своей доле в выгодах правительства.

$$Y' \geq 1 - \{Fr + (1-F)tr\} = 1 - S$$

Прирост общественных выгод от государства для населения больше или равен потерям в результате налогового и дискриминационного перераспределения.

Концепция управления экономикой, опирающаяся на выявлении природы налогов, собственности государства и обмена налогов на услуги государства, предполагает иные конструкции передачи прав собственности, информации и сменяемости кадров, чем в частном хозяйстве, прежде всего выборы. За символически-знаковой формой выборов скрывается поиск общества способов минимизации потерь в результате дискриминационного перераспределения, т.е. соблюдения неравенства

$$G' \geq 1 - r(t).$$

Прирост доходов от общественных благ превышает или равен потерям от налогового и дискриминационного перераспределения.

$$G \geq (1-F)tr.$$

Налоговые и дискриминационные изъятия должны быть меньше, чем выгоды от общественных товаров.

$$S^* = F + (1-F)t.$$

Оптимальная доля правительства в совокупных общественных выгодах равна доле правительства в частном производстве и плюс налоговые поступления.

Оптимальная доля правительства в совокупных выгодах общества может быть определена и по формуле

$$1 - \frac{(1-e)r'}{r} = \frac{1}{S}.$$

Предельные общественные издержки на производство совокупных общественных выгод обратно зависимы от доли правительства в рыночных доходах с учетом дискриминационного распределения.

Невидимая рука налогового обмена действует так, что любое правительство выбирает свою долю в совокупных общественных выгодах, структуру общественных товаров и налоговую ставку так, чтобы предельные общественные выгоды от общественных товаров и совокупные общественные выгоды были бы максимальны, а общественные издержки и дискриминационное распределение минимальны.

Геометрическое представление налоговой экономики представлено на рисунке 1.

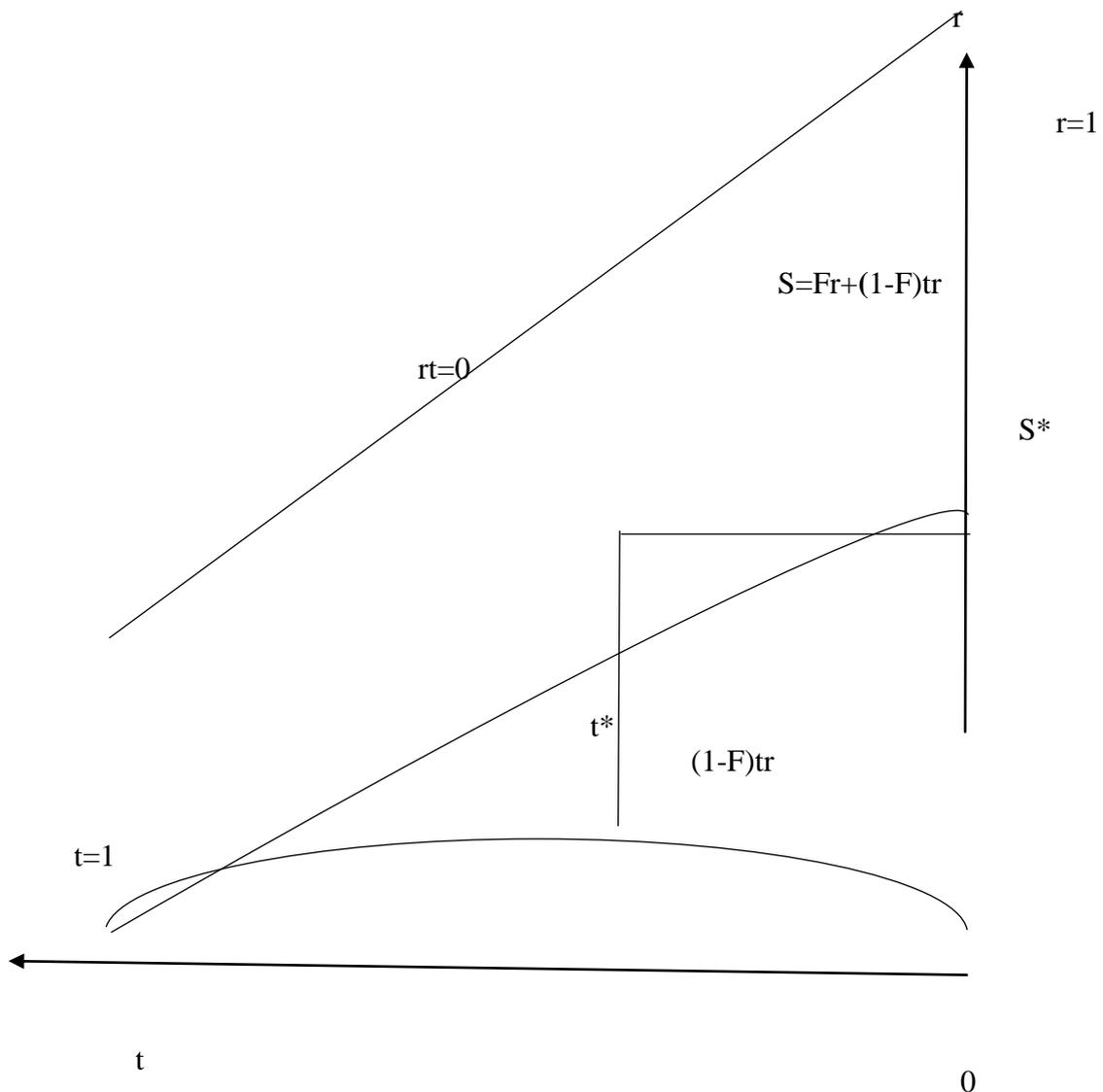


Рисунок 1- Геометрическое представление налоговой экономики

$t=1$ –налоговая ставка, равная изъятию всех выгод. $r=1$ –доля в совокупных выгодах, равная единице; $t=0$ – линия запретительных долей и ставок налога; $(1-F)t$ – линия налоговых изъятий; $S=Fr+(1-F)t$ –линия доли правительства в совокупных выгодах. t^* - оптимальная налоговая ставка; S^* - оптимальная доля правительства в совокупных выгодах от производства частных и общественных товаров.

По логике модели налоговой экономики для роста общественного благосостояния необходимо повышать эффективность использования налоговых изъятий и усиливать инвестиционную составляющую расходов частного сектора.

Невидимая рука налогового обмена хорошо иллюстрируется на примере регулирования экологических аспектов производства и потребления. Если концентрация вредных веществ превышает заданные нормы, то ухудшается здоровье людей и уменьшаются доходы государственных служащих. Поэтому государственные служащие будут использовать свои ресурсы для восстановления нормального уровня загрязнений. Прямое регулирование через установление норм загрязнения окружающей среды и обременения собственников труда и капитала требует, чтобы правительство измеряло загрязнение и определяло обременения так, чтобы нормы соблюдались. Регулирование задействует воспитательные, экономические и силовые методы и требует больших реальных затрат.

Правительство не только изымает часть совокупных доходов, но и генерирует доходы налогоплательщиков в виде выгод от потребления общественных благ и снижения потерь потребляемых ресурсов.

Разные формы демократического правительства – дальше или ближе стоят к необходимым пропорциям налоговой экономики.

Концепция управления экономикой как власти и авторитета не исключает необходимость поддерживать экономические и пропорции в публично-финансовом секторе. Государственному управлению присуще целеполагание и приведение хозяйственных пропорций в логику достижения выбранной цели. Если в государственном управлении на первый план выдвигается цель, то налицо властная концепция государственного управления или концепция таргетирования. Функциональная концепция управления экономикой предполагает безусловное выполнение государством своих социальных обязательств. Функциональная концепция

более осторожная в методах и формах регулирования экономики, властная – более смелая и амбициозная. Первая и вторая концепции в своей основе совместимы. Амбициозные цели экономического роста могут быть достигнуты, если они будут развернуты в систему социальных обязательств государства перед населением. Верно и обратное. Группы социальных обязательств будут эффективными инструментами управления экономикой, если они будут обобщены в форме цели экономического развития.

А.И. Богомолов, А.И. Иванус, В.П. Невежин рассматривают экономику государства как систему агентов, фундаментальным свойством которой являются колебательные резонансные процессы. Под системой понимается совокупность агентов, для которых отношения между собой имеют большее значение чем сами агенты. Экономическая система состоит из трех составляющих: сеть экономических агентов, внешний мир и финансовая система. Колебательные процессы в экономической системе государства образуют реальную хроноэкономику. Хроноэкономика движется от одного максимума энтропии к другому. Причиной колебательных процессов экономической системы выступает неравенство экономических агентов. Нарастание неравенства приводит к качественному скачку в комбинациях циклов государственной экономической системы.

Скорость развития экономической системы максимальна при минимальном неравенстве. Уровень неравенства определяется по формуле

$$K = \frac{\text{Доходы богатых}}{\text{Доходы бедных}}, \text{ где}$$

K- коэффициент неравенства.

Согласно основным свойствам хроноэкономики управление экономикой рассматривается как ведение бизнеса в конкурентной среде, в которой ситуация постоянно меняется и есть необходимость получать и обрабатывать большой объем информации для принятия решений. Управление экономикой подобно штабу армии, ведущей боевые действия. Штаб собирает наиболее полную информацию о событиях, обрабатывает и принимает адекватные ситуации решения. Отсюда главным направлением совершенствования управления является формирование единой информационной операционной системы реального времени. Главная задача государственного управления состоит в минимизации временного разрыва между фактом регистрации в системе данных о появлении внутреннего и внешнего события и ответной реакцией аппарата государственного управления.

[16]

Налоги не вписываются в рамки рыночной сделки, это историческая норма, характеризующая встречное движение потоков благ от налогоплательщиков к государству и обратное движение общественных товаров к потребителям. Налоговый обмен занимает важное место среди других форм обмена.

Теории обмена как содержательные теории государственного управления

Под обменом мы будем понимать встречное движение ценностей. Обмен может быть дуальным- встречное движение ценностей между двумя -субъектами, и многосторонним - встречное движение ценностей между многими субъектами. Примером дуального обмена может служить случайный обмен между двумя лицами. Примерами многостороннего обмена могут быть: обмен между тремя регионами, в котором два региона из дуального обмена исключены, клиринговый расчет по поставкам, государственный бюджет, мотивация труда. Государство участвует во всевозможных формах обмена, включая рыночный, реципроктный и централизованный, дуальный и многосторонний. Понимание обмена дает ключ к пониманию государственного управления.

Дж. Ю. Стиглиц в работе «Экономика государственного сектора» проводит анализ многостороннего обмена в государственном секторе США путем расчленения налогового обмена на формирование государственного бюджета и его расходование. [17] Основное внимание Дж. Ю. Стиглиц уделяет выявлению потерь экономической эффективности в бюджетном процессе.

В понимание обмена как исторически сложившейся норме существенный вклад внесли К. Поланьи, Дж. Хоманс, Ж. Бодрийяр, П. Блау.

К. Поланьи понимает обмен как форму интеграции, институционализации, институционального оформления реального хозяйства, способ связи. К основным способам связи в реальном хозяйстве К. Поланьи относит реципрокность (перемещение блага между соответствующими точками в симметричных группах), перераспределение (акты стягивания товаров в центр с их последующим перемещением из центра), рыночный обмен (встречное перемещение товара из рук в руки в условиях рыночной системы).[18, с.62-6]

Ж. Бодрийяр подчеркивает, что при обмене люди руководствуются не столько полезностью обмениваемых благ, сколько общественным статусом и признанием их

владельцев. Обмениваемые вещи являются носителями информации, это вещи-знаки. Поэтому обмен носит символический, знаковый институциональный характер. [19] Важная для управления экономикой ремарка: в постмодернизме платить налоги почетно.

Дж. Хоманс считает, что обмен это взаимодействие людей, компонентами которого являются действие/вознаграждение, успех/наказание, ценность/стимул, лишение/расходы, результат действия/доходы, одобрение/ агрессия, рациональность. По Дж. Хомансу обмен это всеобъемлющая форма взаимодействия людей в группах, ценность в обмене это институциональная норма. [20]

Питер Блау считает, что обмен – это притяжение, которое заставляет людей объединяться в группы. В основе обмена институциональная норма, когда человек, от которого зависит получение благ другими людьми, имеет право предъявить требования к получающим блага людям, т. е в обмене акторы дифференцируются на исполнителей и власть предержащих

Согласно П. Блау основными принципами обмена между ассоциациями являются следующие.

Чем более стабильны и сбалансированы одни отношения обмена между одними социальными группами, тем менее стабильны другие отношения обмена. Социальная жизнь предстает как череда разрешения дилемм, поддержание баланса стабильности в одних группах отношений обмена и напряженности в других.

В ходе обмена между ассоциациями действует механизм принятия ролей: индивиды принимают роли участников ассоциации и создают другим участниками обмена представления о себе.

В обмене существуют четыре основных типа вознаграждения (подкрепителей отношений обмена) деньги, социальное одобрение, уважение, уступки. При этом самое высокое вознаграждение получают инициаторы обмена-власть предержащие, те, кто дает благо, чтобы получить другое благо.

Социальные группы, как правило, организованы иерархично по критериям престижа, одобрения и богатства. Отношения иерархии создают в группах две противоположные силы: стремление к интеграции и тяготение к оппозиции, конфликты. Самый вероятный источник конфликтов–дисбаланс в отношениях обмена, нарушающий целостность реальной нормы и нормы справедливости.

П. Блау рассматривает конфликт не как деструктивную силу, а как источник изменений норм и ценностей в группе.

Согласно П. Блау ценности в обмене подразделяются на партикулярные, нацеленные на консенсус внутри группы; ценности универсальные, нацеленные на дифференциацию, стандартизацию, справедливость; законные ценности, нацеленные на поддержание социальной устойчивости; оппозиционные ценности, нацеленные на реорганизацию отношений обмена. [21]

Все свойства обмена, выявленные Ж. Бодрийяром, Дж. Хомансом, П. Блау, справедливы и для рыночного обмена и для сферы государственного управления как налогового обмена. Но мы подчеркиваем, что государственное управление как форма обмена имеет ограниченное значение и прямо не принадлежит к рыночному обмену. При этом опосредованное влияние государственного управления на другие рыночный обмен не вызывает сомнения.

Интернет добавляет к известным формам обмена – реципроктной, рыночной и управленческой еще одну – сетевой обмен. Его суть заключается в том, что существует частное лицо, которое собирает информацию о возможности передать получить имущество в пользование на условиях оплаты. Сбор и передача информации осуществляется на основе инфокоммуникационных технологий. Продавцы и покупатели дают в централизованный сервис информацию о своих намерениях передать и получить имущество в пользование. Они назначают свои цены. Если планы продавцов и покупателей совпадают, то заключается сделка, 10 % от которой передается провайдеру. Провайдер не имеет никакой собственности, кроме технических средств логистики информации и права хранить перерабатывать информацию от агентов, передающих и получающих имущество в пользование. Эта информация и является общим фондом участников сетевого обмена. В отличие от управленческого обмена провайдер не имеет столь широких полномочий как управленческий орган. [22]

Государственное управление может быть представлено как форма социальной коммуникации, система способов накопления и передачи информации. Поэтому совершенствование информационного обмена важно для государственного управления. Значительная доля времени государственных служащих уходит на сбор информации.

Обмен составляет основное содержание государственного управления. Если признать это обстоятельство, то необходимо также признать, что государственное управление, на наш взгляд, имеет воронку причинности, раскрывающей иерархию

причинно-следственных связей в ее элементах. Первый уровень это естественно-научный закон стационарного действия, – т.е. если действие совершается, но оно совершается с наименьшим сопротивлением (принцип Мопертюи). Во времени и пространстве принцип Мопертюи реализуется циклически, от одной точки бифуркации к другой, от одного экстремума до другого. При движении объекта управления к верхнему пределу он набирает силу и энергию, усложняется, Когда объект стал сложным, он теряет свои элементы и связи и поворачивает направление своего движения в противоположную сторону. Когда объект упрощается, он вновь набирает количественно свою массу и создает предпосылки для поворота в противоположную сторону. В объекте управления есть регуляторные (управленческие механизмы), обеспечивающие стационарное состояние. В противном случае, объект теряет свои качества и перестает существовать. Воронка причинности государственного управления раскрывается через иерархию понятий: (сверху вниз) информация, институты, экономические законы, естественные законы.

Социальный уровень воронки причинности государственного управления состоит в обмене. Обмен можно понимать узко – как сделку, в которой одна сторона дает благо, а другая принимает это благо и дает взамен другое благо, которое называется ценой. Но такое понимание обмена не годится для объяснения встречного движения налогов и общественных благ. Здесь нет цены, но есть налоговая ставка. Управление это многосторонняя транзакция обмена.

Роль государства и государственного управления в социально-экономическом развитии общества

В марксистской и кейнсианской литературе государству и государственному управлению отводится значимая роль. Государство компенсирует провалы рынка, является важным распределителем ресурсов. Но есть и иные взгляды на государство и управление.

В девяностые годы XX столетия в России был взят курс на приватизацию государственной собственности. Идеи либертаринства, анархизма и ортодоксального либерализма, теории ожидания взяли верх в практической политике. В качестве

регулирующей силы общества в этих теориях исключается государство и указывается на обезличенный рынок, мировой рынок, деньги, надгосударственные органы и учреждения.

По мнению Г. Альмонда национальный характер и способы самоуправления-это фундаментальный аспект общества. Г. Альмонд структуралист и использует исключительно социологические, психологические и антропологические методы исследования государственного управления. Широко известен тезис Г. Альмонда, что политические лидеры игнорируют общественное мнение, а граждане не могут влиять на принимаемые в государственном управлении решения (Альмонд-Липпанский консенсус). Но это совсем не означает, что политические лидеры принимают решения вне связи с интересами своих граждан. Г. Альмонд считал, что в основании государственного управления лежит гражданская культура, объединяющая когнитивные и эмоциональные оценочные ориентации граждан. В зависимости от содержания гражданская культура подразделяется на парохильную, подданическую и участническую.

В парохильной культуре нет специализированных ролей, имеющих отношение к управлению. Религиозные, социальные и экономические ориентации граждан поддерживают устойчивость, пропорциональность и единство нации.

Подданическая гражданская культура подразумевает существование ролей подданных и власти, специализированных на управленческих функциях. Подданный знает о существовании правительственной власти, но относится к последней пассивно.

В участнической гражданской культуре имеет место активная позиция граждан в процессе государственного управления. [23]

Р. Роудс основал так называемую школу английского государственного управления. По его мнению государственное управление основывается на институтах, регулирующих взаимодействие частного, государственного и некоммерческого секторов. Отношения между этими секторами основываются на доверии, правилах и сетевых связях. Сетевая связь сочетает бюрократию, рынки и частную жизнь граждан. Государство – один из участников управленческо-гражданской деловой сети управления. В качестве метода исследования государственного управления Р. Роудс использовал этнографические методы. [24]

Дж. Хоманс, П. Блау, Г. Альмонд, Р. Роудс принимают во внимание верхнюю часть воронки причинности государственного управления, но игнорируют нижнюю. Их

концепции государственного управления можно назвать структуралистскими концепциями, в противоположность позитивистским, экономическим постмодернистским. Позитивистские концепции ориентируются на естественные закономерности, экономические – на экономические, постмодернистские – на потребительские, структуралистские – на информацию, культуру, культурно антропологические закономерности.

Б.Г. Питерс является противником теории «управления без правительства». В частности, и потому, что правительство задает критерии ответственности за свою деятельность. Управление без правительства, по мнению Б.Г. Питерса, приведет к невозможности контролировать управленческие процессы со стороны граждан. [25]

Этапы развития государственного управления в годы рыночных реформ в России

За период после рыночных реформ система государственного управления в Российской Федерации претерпела три этапа развития. На первом этапе в 90-е годы система государственного управления характеризовалась потерей адекватной реакции на состояние общества и экономики, безоглядной верой в рыночные силы, снижением объемов производства, деиндустриализацией. На втором этапе - нулевые годы, устойчивость государственного управления неуклонно повышалась, покончено с парадом суверенитетов, стала возрождаться система бюджетного и народнохозяйственного планирования, росли объемы производства в сырьевых отраслях, экспорт, доходы населения. При этом с положительной стороны следует отметить повышение уровня налогового администрирования. На третьем этапе - десятые годы текущего века, государственное управление экономикой исчерпало потенциальные ресурсы методов управления сырьевой моделью экономического роста. На сегодняшний день управление экономикой испытывает потребность в переходе на новые структуры и методы управления, соответствующие инновационной модели экономического роста, прежде всего, это развитие машиностроения, зон опережающего развития, инновационных кластеров, инновационных центров, повышение инвестиционной активности частного и государственного секторов экономики.

Во второй десятилетии XXI в национальных экономиках мира отчетливо стала наблюдаться тенденция при регулировании экономики и ее динамики опираться прежде всего на сбалансированность бюджета. Это не соответствует кейнсианской традиции регулирования экономики, которая предполагает как-раз обратное –

несбалансированность бюджета, рост расходов государственного бюджета для выхода из кризиса и замораживание государственных расходов для замедления слишком быстрых темпов экономического роста. В практике управления экономикой Российской Федерации во втором десятилетии XXI основная тенденция управления экономикой это обеспечение сбалансированности государственного бюджета и выполнение государственных социальных обязательств. Также отметим, что довольно заметен отход от либертарианских и кейнсианских подходов к государственному управлению экономикой на основе институтов.

С 1991 года в Российской Федерации для совершенствования управления экономикой на практике использовались левая дирижистская модель (модель демократического централизма, она состоит в том что формулируются классовые интересы ведущего класса в виде обязательств органов управления и далее для их исполнения используются все доступные для государства инструменты (планирование, право, образование, бюджет, культура); стимулирование развития финансово-промышленных групп (чеболизация); радикально-либеральная модель (решительная приватизация государственного имущества и государственного производства); постепенное совершенствование институтов управления (планирование, борьба с коррупцией, организация заработной платы госслужащих, оценка эффективности управления экономикой и государственных расходов, распределение функций и полномочий между органами управления экономикой, организация согласования интересов участников общественного производства, совершенствование налоговой системы и администрирования налогов, совершенствование судебной системы).

Во втором десятилетии XXI произошел переход в сфере государственного управления экономикой от менее стандартных требований к исполнительной власти к более стандартным, а именно принят план счетов для бюджетных учреждений, внедрена практика составления балансов для бюджетных учреждений, сформировано казначейство, внедрена практика планирования бюджета на 3 года, принят Закон о стратегическом планировании, внедрено в практику программно-целевое формирование бюджета. Обобщая можно в целом сказать так: произошел переход от принципа демократического централизма к принципу институционализации государственного управления.

Постепенное совершенствование институтов государственного управления находит подтверждение в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования государственного управления». [26]

Согласно Указу к важнейшим направлениям совершенствования системы государственного управления относятся следующие.

1. Обеспечение достижения плановых показателей.
2. Реализация мероприятий по раскрытию информации о разрабатываемых проектах нормативных актов, повышению информационной открытости.
3. Проведение оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов.
4. Замена в отдельных отраслях экономики избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами, включая страхование ответственности.
5. Определение критериев оценки и порядка оценки гражданами эффективности деятельности руководителей федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления.
6. Внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной службы.
7. Повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Из приведенных пунктов можно сделать вывод, что практика государственного управления стала исходить из понимания государственного управления как услуг, направленных на удовлетворение потребностей населения. Поэтому в середине второго десятилетия XXI столетия в Российской Федерации заметно в совершенствовании государственного управления экономикой влияние маркетинговых подходов. Важно отметить, что в отличие от коммерческого маркетинга, при оказании управленческих услуг правительство находится в жестких ограничениях согласия населения, национальной идентификации и безопасности.

Средства массовой информации о совершенствовании государственного управления

В.В. Путин вводит новое для государственного управления понятие – ручное управление. Это специальный режим государственного управления, эффективный в период кризиса. Важнейшие цели управления экономикой при ручном управлении сосредотачиваются на исполнении социальных обязательств и инфляции. Цели управления экономикой разделяются на цели по секторам, а последние детализируются в

планах. Государство осуществляет функции управления по отдельным секторам. Каждый сектор должен иметь ответственное лицо. Важнейшая функция президента при режиме ручного управления состоит в разделении общей работы по управлению на секторы. [27]

По мнению В. В. Путина искусство управления экономикой в современных условиях состоит в точном определении соотношения между ролью государства и частной собственности. Государству в эти условиях необходимо соблюдать долгосрочные бюджетные обязательства, повышать эффективность бюджетных расходов, оказываться от всего избыточного. Совершенствование государственного управления экономикой по существу в 2000-2015 годах означает формирование новой модели государственного управления экономикой. Условно новую модель называется пока по разному – проектное управление, институциональное управление, управление на основе ключевых показателей, управление на основе приоритетов, управлению несырьевой экономикой, управление экономикой знаний, управление инновационной экономикой.

Д. Медведев в обосновании основных направлений совершенствования государственного управления исходит из особенностей современного развития глобальной экономики. Происходит усиление технологической непредсказуемости; доступность НИОКР и близость потребителя оказывают большее влияние на успешное экономическое развитие, чем издержки на труд; происходит индивидуализация государственных услуг, в частности в образовании и здравоохранении; операционные расходы сближаются с капитальными, особенно в части технологического развития; государство выступает в роли защитника генерируемых национальным бизнесом цепочек добавленной стоимости, происходит рост неопределенности в макроэкономической среде.

К недостаткам системы государственного управления относятся отсутствие должного взаимодействия между органами власти, отсутствие внешнего контроля за организацией работы ведомств, неоправданная ломка аппарата ведомств, их приоритетов, способов работы и преемственности при смене их руководителей.

Д.А. Медведев предлагает четыре вектора развития Российской Федерации - макроэкономика, структурная политика, развитие человеческого капитала, система государственного управления. Приоритетами государственного управления экономикой выступает низкая инфляция, сбалансированный бюджет, повышение нормы накопления,

повышение качества государственных услуг, в том числе и государственного управления. К критериям качества государственного управления относятся безопасность личности и собственности, ограничение произвола, грамотная система сдержек и противовесов, ограждение предпринимательской активности от неоправданного административно-правоохранительного нажима, конкурентная юрисдикция судебной системы, привлечение частных инвестиций. Отсюда вытекают следующие направления совершенствования государственного управления:

- формирование системы ответственности в органах государственной власти за принимаемые решения;
- оптимизация системы органов управления;
- внедрение современных управленческих технологий, формирование механизма выработки решений, укрепление стратегического планирования;
- стимулирование инвестиционной активности;
- совершенствование подготовки кадров;
- привязка финансирования и составления программ к четко сформулированным целям и конечным результатам;
- привязка продвижения госслужащих по карьерной лестнице к достижению заданных целей. [28]

По мнению Д.А. Медведева в общем экономическом пространстве нет старших и младших, ведущих и ведомых. Это находит выражение в формировании стратегических проектов развития, координации совместной работы и долгосрочных планов развития, сопряжении интеграционных процессов, отказе от односторонних акций, силовых приемов, двойных стандартов, высоком уровне доверия. [29]

Из экономической теории известно, что государственное управление работает по правилам, лаг времени принятия решений после наступления вызова окружающей среды длителен, аппарат управления избегает рисков. Частнопредпринимательский сектор стремится к прибыли и действует по правилу: большие прибыли сопряжены с большими рисками, малые прибыли – с малыми рисками. Как организовать взаимодействие бюрократически и инновационно настроенными частями населения в общем процессе экономического роста и повышения конкурентоспособности национальной экономики? Есть успешные примеры такого взаимодействия.

Например, аппарат федерального министерства сельского хозяйства, региональных министерств сельского хозяйства, местных администраций, с одной

стороны, и крестьянских (фермерских) хозяйств. Так, с 2000 по 2012 годы прирост производства основных видов сельскохозяйственной продукции крестьянскими (фермерскими) хозяйствами в тысячах тонн по Российской Федерации составил по зерну – в 2,8 раза по сахарной свекле – в 7,8 раза, семян подсолнечника – в 3,8 раза по картофелю – 6,3 раза, овощей – 7,6 раза, скота и птицы на убой – в 2,9 раза, молока – в 3 раза, яйцам – 2,4 раза.[30]

Внимательное изучение и обобщение соответствующих практик показывает, что здесь огромную роль сыграл именно кластерный подход в поддержке конкуренции. Он заключается в данном случае в том, что государственные и региональные органы разрабатывают программы субсидирования сельхозтоваропроизводителей по зонам ведения сельского хозяйства, по видам субсидируемых продуктов, а крестьянские фермерские хозяйства подают заявки на субсидии, обосновывая их в своих бизнес-планах. В результате образуются кластеры товаропроизводителей. Они и выступают в качестве объектов государственной поддержки. При этом помощь оказывается в каждом случае по проекту с расчетом эффективности использования субсидий. Не во всех регионах кластерный подход к регулированию сельскохозяйственного производства, сопровождаемый составлением проектов, признается официально. Это делается фактически и официально в Ростовской области, в Республике Коми. Важно, что кластерный подход к поддержке конкуренции показал свою эффективность. [30]

Калужскую область называют экономическим чудом. С 2006 по 2013 годы в области открылось 64 новых предприятия с объемом инвестиций в 376 миллиардов рублей. Калужская область росла быстрее Китайской.

Алгоритм создания кластера автомобильных предприятий в Калужской области включает следующие элементы.

Первый элемент - подтягивание и создание новых коммуникаций, решение юридических вопросов, актуальных для инвесторов, предоставление кредитов и льгот.

Второй элемент-индивидуальная работа с инвесторами, установление правил взаимоотношений местных органов власти с инвесторами, принятие мер по обеспечению прозрачности процессов и процедур, характеризующих отношения местных властей и инвесторов.

Третий элемент – решение текущих вопросов реализации инвестиционных проектов. [31]

Кластерный подход в управлении экономикой это конкретный метод организации распределения ресурсов в управлении экономикой, находящийся в непосредственной связи с реализацией всеобщего закона зонирования в пространстве. Протекание экономических циклов в пространстве обуславливает необходимость хронологического распределения пропорций, связей и отношений. Дискреционные методы и встроенные регуляторы в управлении экономикой всегда сочетают пространственные и временные границы.

Левада-Центр в марте 2016 года провела социологический опрос на тему: Как выполняют свои обязательства государство и граждане. В опросе участвовали 1600 жителей в возрасте 18 лет и старше в 137 населенных пунктах 48 регионов РФ. Ответы показаны в таблице

Таблица – Кто кому больше должен: граждане государству или государство гражданам?

Ответы	Граждане перед государством, доля опрашиваемых %	Государство перед гражданами, доля опрашиваемых, %
В полной мере выполняют	10	1
По большей части выполняют	39	17
Сколько выполняют, столько не выполняют	33	37
По большей части не выполняют	12	29
Совершенно не выполняют	5	10
Затруднились ответить	5	6

Источник: [32]

Граждане оценивают уровень исполнения обязательств со своей стороны высоко, а со стороны государства несколько ниже. На наш взгляд расхождение оценок исполнения своих и государственных обязательств в существенной мере объясняется «проблемой зайца», когда граждане хотят получать от государства блага, но уклоняются от исполнения своих обязательств платить налоги и участвовать в государственных расходах.

Известно, что при прочих равных условиях более низкая заработная плата ведет к росту прибылей и далее к более высокому уровню инвестиционной активности. Цепочку причинно-следственных связей между заработной платой и инвестициями предложило задействовать Министерство экономического развития РФ. Оно предложило ограничить рост заработной платы в экономике в 2016-2017 годах, что позволит нарастить корпоративные прибыли и в свою очередь, добиться уровня инвестиций в ВВП в 24,1 % к 2019 году. Предложение по своему характеру противоположно обеспечению экономического роста за счет поддержания спроса на товары и услуги для населения. [33] Позже министерство экономического развития отказалось от своей инициативы. Но наш взгляд, идея МЭР РФ имеет глубокие теоретические основания и она должна учитываться при формировании государственной инвестиционной политики и политики заработной платы.

Рынок труда в РФ традиционно (за редкими исключениями в отдельных сегментах, например в топ-менеджменте) ориентируется на заработные платы в бюджетозависимых организациях. Для того, чтобы относительная стоимость рабочей силы в экономике не росла быстрее, чем ВВП, достаточно заморозить рост реальных пенсий и зарплат в бюджетной сети и на госслужбе. Эта мера сократит дефицит бюджета, теоретически увеличит прибыль и приведет к росту инвестиций.

В. Жириновский предлагает следующие меры для совершенствования управления экономикой.

-Минимизация роли государства недопустима, так как лишь государственный сектор может поддержать тяжелую и добывающую промышленность;

-Выход из ВТО;

-Прощение долгов Российским регионам;

- Распределение в пользу регионов 60 % собираемых налогов;

-Возвращение государственной монополии на алкоголь, табак, сахар;

-Поддержка малого бизнеса;

-Центробанк поставить под контроль Государственной Думы;
-Коммерческие банки поставить под контроль законодательных собраний регионов. [34]

Российские коммунисты во главе Г. Зюгановым предложили совершенствовать управление экономикой в рамках нового курса в развитии экономики. Новый курс сформулирован в 10 тезисах.

1. Восстановление экономического суверенитета.
2. Возврат в собственность государства минерально-сырьевой базы.
3. Опережающее развитие наукоемких отраслей.
4. Срочные меры по развитию сельского хозяйства.
5. Поддержка народных предприятий.
6. Мобилизация кредитных ресурсов для возрождения страны.
7. Контроль над ценами на товары первой необходимости и лекарства.
8. Прогрессивная шкала налогообложения.
9. Забота о людях.
10. Сохранение культурно-нравственных ценностей.

[35]

Заметим, что здесь очень много мероприятий, которые по факту осуществлены или делаются, некоторые, как-то «народные предприятия» плохо идентифицируются в контексте реальных правовых категорий. Примечательно, что в тезисах КП РФ упомянута необходимость сохранения культурно-нравственных ценностей, что в данном контексте означает усиление структурализма. Обращает на себя внимание также и то, что в тезисах ничего не сказано об интересах рабочего класса и их защите.

Во временном аспекте мы видим смену подходов в обсуждении путей совершенствования управления экономикой и соответствующий цикл: абсолютная необходимость (делать абсолютно необходимые мероприятия, как-то устанавливать правопорядок, организовать здравоохранение, обеспечить военную безопасность); классовый подход (реализация классового интереса рабочих и крестьян); научный подход (осуществлять мероприятия по рекомендациям ученых на основе научно выявленных проблем); производительный подход (развивать производительные силы); потребительский подход (развивать потребительских сектор экономики и потребления); бенчмаркетинговый подход (делать все, как в лучших зарубежных образцах); структуралистский подход (управление на основе нормативно-нравственных ценностей).

С. Степашин (Председатель Счетной палаты Российской Федерации в 2000-2013 годах) предлагает следующие направления совершенствования государственного управления экономикой.

1. Переходить от логики вынужденных решений к проектному управлению развитием. Укреплять комплексное управление портфелем проектов и контрактов.

2. Повышать капитализацию государственных активов. Борьбаться с внутренними оффшорами в учете активов государственных предприятий и учреждений.

3. Вести диалог государства и бизнеса в принятии решений. Такие институции, как развитие конкуренции, банковская тайна, святость частной собственности это иллюзии, которые могут захлестнуть общество. Бизнес использует бюджет как средство получения прибылей. Корпоративные монополии преступно требуют повышения тарифов. Частный сектор разбалансирован.

4. Перейти в сфере государственного контроля от финансового аудита бюджетных расходов к оценке их результативности, от оценки расходов на реализацию управленческих решений к оценке их эффективности.

5. Развивать стратегическое планирование, бюджетное программирование и систему контрактации государственных закупок. Федеральная контрактная система является инструментом ненасильственного регулирования властью экономической деятельности всех слоев общества. Включать в условия контрактов целевые показатели развития общества. Цель это система координат при переходе в новое качество. Создать инспекцию по аудиту государственных закупок.

6. Активно участвовать в обмене опытом государственного управления в рамках международных организаций, например, Международной организации высших органов финансового контроля и др. [36]

Примаков Е. в качестве председателя правительства Российской Федерации в 1998-1999 годах реализовал несколько важных мероприятий. Они символизируют отход государственного управления от ортодоксально рыночных и административных методов к методам государственно-частного партнерства. Это заморозка тарифов естественных монополий, в том числе и на перевозки стратегически важных грузов – зерна, угля и железа; остановка вакханалии налоговых органов, которые своими проверками, штрафными санкциями и инструкциями душили производство; разрешение проводить валютные операции только в пределах импортных контрактов или валютных долгов; запрет банкротства предприятий по упрощенной схеме; учреждено Агентство по

страхованию вкладов; доходы от налогов стали делиться между регионами и федеральным центром 50×50.[37]

25 мая 2016 года состоялся Экономический Совет при президенте РФ. [38] На нем обсуждались вопросы совершенствования управления экономикой. Было подтверждено, что основой экономического роста являются инвестиции. Они должны составлять 25 % от Валового внутреннего продукта. Это порядка 20 триллионов рублей ежегодно. Вклад государства в инвестиции 1,5 триллиона рублей. В перспективе надо снижать долю участия государства в экономике с более 50 до 35 %.

Выявились две позиции. Условно назовем их как проактивную и консервативно-либеральную. Первую представил Б. Титов. По его мнению государственное управление должно расширять практику государственного стимулирования инвестиций, особенно в такие отрасли, как производство простых вещей, малый бизнес, станкостроение. Бюджетное стимулирование инвестиций должно проводиться по целевым контролируемым каналам, в частности через проектное финансирование, рефинансирование кредитов и среднему бизнесу, ипотеки, инфраструктурных проектов. Оппонентом Б. Титова выступил А. Кудрин. Он призвал сократить субсидии за счет сокращения субсидий неэффективным и убыточным предприятиям, снижать дефицит бюджета. Государство должно сокращать дефицит бюджета, тогда оно будет меньше выходить на рынок с заимствованиями, и будет меньше вытеснять корпоративных заемщиков. В конечном счете снижение дефицита бюджета приведет к росту инвестиций.

А. Аганбегян отмечает, что в Российской Федерации за 2015 год доходы федерального бюджета составляют 15 % от объема ВВП, а расходы 16 %. Доля инвестиций в основной капитал – 7 %. Однако в другой руке государства – в активах госбанка ВТБ -14 триллионов рублей, в Сбербанке -22 триллиона рублей. Активы Сбербанка в 1,5 раза больше Федерального бюджета. И бюджет и деньги банков находятся под контролем государства. Но тратятся эти деньги разрозненно без единой цели. Отдельно от государственного бюджета и от госбанков действуют крупнейшие госкорпорации. Их инвестиции расходятся вне связи с госбюджетом и кредитной политикой госбанков. Разрозненность инвестиционных расходов – главная причина спада экономического роста страны после 2012 года.

В системе государственного управления А.Аганбегян предлагает усилить государственное планирование. Оно должно охватывать все стороны государственной

собственности. Планирование позволит задействовать резервы экономического роста в государственном секторе, и далее во всей экономике. Государственные предприятия и организации создают 65-70 % ВВП страны. План предполагает единую финансово-кредитную политику, нацеленную на достижение конкретных целевых показателей экономического роста. [39]

Минэкономки РФ предлагает с 2017 года развивать проектный подход. Внутри министерства необходимо создать проектный офис, который будет курировать государственные программы. В 2016 году была 41 программа. Предлагается сократить их количество до 8 с финансированием из федерального бюджета в 3,4 триллиона рублей. Предлагается цели, ключевые индикаторы сохранять на весь период реализации программ, расширить полномочия ответственного исполнителя госпрограммы. Деньги из бюджета будет получать один исполнитель с последующим распределением между соисполнителями. Проектный подход в полной мере будет применять с 2017 года [40]

А. Пыжиков видит в государственном управлении основную движущую силу развития экономики страны. Он видит в сегодняшнем состоянии государственного управления черты, имеющие место в 1917-1930 годах в революционной России. В 1917 году пришли к власти Троцкий, Ленин, философы, публицисты, полиглоты, профессиональные революционеры. Из них никто никогда не строил. Они могли только разрушать. Сталинские чистки позволили избавиться от этой публики во благо индустриализации. Сейчас в государственном управлении много во власти менеджеров и юристов. Они легко приходят и уходят, но без положительного результата. Необходимо менять кадровую политику в государственном управлении. А. Пыжиков называет следующие модели кадровой политики в государственном управлении:

1. Модель последовательного прохождения должностных ступеней (модель Николая II);
2. Привлечение научных работников;
3. Земляческая (Брежневская) модель;
4. Сталинская чистка и вовлечение на управленческие посты людей дела;
5. Революционная модель;
6. Олигархическая модель (предприниматели становятся госслужащими, а госслужащие предпринимателями).

К основным моделям относятся модель Николая II и Брежневская модель. Из них предпочтение необходимо отдавать первой. Первая модель основывается на

последовательном прохождении должностных ступеней и привлечения научных работников при назначении на должность в системе государственного управления. Вторая модель основывается на использовании земляческих связей. [40]

Главное для государственного управления, замечает В. Фортов, это профессионализм аппарата. Содержание управления экономикой состоит в улучшении работы субъектов хозяйствования и их взаимосвязей. Но мы наблюдаем противоположное – оторванность работы аппарата от сути работы субъектов хозяйствования, размытость компетенций управляющих органов предпочтение техническим проблемам управления перед проблемами достижения целей, которые ставит перед собой общество и государство.[17] [41]

Не самое видное, но заметное место в ходе обсуждения проблем совершенствования государственного управления занимает тема властного доминирования представителей одной этнической группы и одной языковой среде – этнический аспект. Его анализируют А. Приймак, М. Фарушкин.[42;43]

Всегда в государственном управлении при назначении на должности принимался во внимание этнический фактор, и в этой связи в разных регионах существовали разные этнические модели назначения на государственные должности. Среди них есть противоположные по своему характеру: этнократическая модель и модель равноправия народов в представительстве во власти. Мидхат Фарушкин ввел в научный оборот термин «аульная аристократия». Под этим термином он понимает практику, когда на должности региональной власти назначаются выходцы из небольшой национальной среды, объединенные родственными узами, властными и имущественными связями, эксплуатируются национальная и языковая темы, чтобы обеспечить несменяемость этой группы в государственном управлении. Этнократическая модель не устойчива и не долговременна. Модель равноправия народов в представительстве во в власти в конечном счет более устойчива и порождает меньше конфликтов.

Рекомендации по совершенствованию государственного управления

Главные черты накопленного опыта взаимодействия аппарата государственного управления экономикой и предпринимательского сектора, заключаются в государственно-частном партнерстве, кластеризации и проектном управлении. Этот опыт может быть может рассматриваться в качестве основного направления совершенствования государственного управления экономикой.

Государственно-частное партнерство противостоит волонтаристским, не осторожным, не предусмотрительным действиям как государственных органов и так предпринимательского сектора.

Кластер формируется по принципу захвата рынка и продвижения продукции на рынок. Наоборот, производственно-технический комплекс строится по принципу наиболее полного использования сырья. Кластерные структуры свойственны и импортозамещению и экспортной экспансии. Кластеры теоретически противоположны моноразвитию территории, поскольку предполагают развитие хотя и однородных по типу, но разных видов продукции. Предприятия в кластере несут индивидуальную ответственность за производство и реализацию своей продукции. Кластеры также отличаются и от предпринимательских сетей. В сетевой организации бизнеса более сильной составляющей выступает сбыт продукции, а в кластере – создание нового продукта и продвижение его на рынок. Кластеры могут служить базой для формирования контингента участников инвестиционного процесса, крупного инвестиционного проекта исполнителей решения государственной задачи, заказа. Кластеры как инструмент решения государственной задачи можно и не оформлять юридически. Как это произошло в атомном проекте бывшего СССР. Но и в этом случае кластер предполагает участие сильных коллективов, которые возьмут на себя функции главного интегратора участников кластера.

Формирование проектов развития уже широко практикуется при составлении и планировании государственного бюджета (программное бюджетирование). Оно является хорошим основанием для выстраивания компетенций государственных учреждений и аппарата управления федеральных и региональных министерств. Мегапроекты и формирование инновационных территориально-производственных кластеров распространяют практику программных бюджетов на государственно-частное партнерство, различные формы финансирования инфраструктурных объектов и субсидирования инновационной деятельности.

Для аппарата государственного управления экономикой важно быть вовлеченным в большие мегапроекты с длительными сроками реализации и постоянными правилами. Длительность мегапроектов позволяет нейтрализовать лаг запаздывания государственных решений. В свою очередь, предпринимательские проекты немедленно реагируют на изменения внутренней и внешней среды национальной экономики. Соединение предпринимательских планов и мегапроектов государственного уровня

реализуется через кластеризацию, субсидирование, освоения субсидий на основании бизнес-планов освоения субсидий. Мегапроекты, региональные проекты и проектное управление по видам субсидий и государственной поддержки инновационной деятельности в сочетании с формированием территориальных инновационно-производственных кластеры могут служить не только эффективным инструментом накопления капитала, но и инструментом позитивного преобразования экономики.

Соединение предпринимательских планов и мегапроектов государственного уровня реализуется через кластеризацию, субсидирование, освоения субсидий на основании бизнес-планов освоения субсидий.

В качестве успешного примера проектного подхода к организации управления экономикой можно назвать проектное управление и реализацию проекта Сочинской Олимпиады 2014 года.

Для укрепления инновационного развития российской экономики важно составлять мегароекты национальной экономической системы. Например, мегапроект «Устойчивое развитие Арктики», «Строительство транспортного коридора от Лиссабона до Владивостока», «Строительство космодрома в Сибири», «Создание Арктического морского пути», строительство скоростной железнодорожной магистрали «Москва-Казань». В такого рода проектах имеется стимул для инновационной части населения во вложения инвестиций в инновации, в создание новых рынков и новых продуктов для производства и потребления. Мегапроекты могут детализироваться как в глобальных масштабах, так и по региональным спецификациям. Обмен в мегапроектах реализуется и в горизонтальном и в вертикальном направлениях.

Заслуживает внимания предложение о развертывании Трансевразийского пояса развития (ТЕПР). Этот проект может быть существенным драйвером для нового этапа индустриализации России. Идея в том, что государство заинтересовано в появлении нового глобального транспортного коридора от Владивостока до Лиссабона. Государственные, окологосударственные и частные корпорации, интегрированные мегапроектом ТЕПР, они могут сформировать спрос на инновационные решения и разработки, создать новые рынки инноваций, товаров и услуг. Ориентируясь на эти новые рынки товаров и услуг остальные предприятия, вузы, банковские институты, инвестиционные фонды, идя по пути финансово-промышленной интеграции, объединяясь в территориально-производственные кластеры (ТИПК), могут обеспечить опережающее технологическое, экономическое и социальное развитие конкретных

регионов. Рассуждая аналогично применительно к мегапроекту Северного Арктического пути можно прийти к выводу, что такой проект может породить более мелкие по масштабу проекты, очаговую кластеризацию и далее расширение производства, внутренней и внешней торговли. Перед территориальных инновационно-производственными кластерами лежит задача развития технологий для конкретного мегапроекта. Одновременно региональные территориально-инновационные кластеры в состоянии привлекать инвестиции, генерировать вокруг себя инжиниринговую среду, из которой рождаются предприятия, работающие на национальный и международные рынки, коммерциализировать инновации. В этом случае территориальные инновационно-производственные кластеры служат инструментом прироста капитала и несут преобразующие функции в экономике. [44]

Важное значение для совершенствования государственного управления приобретает использование методологии риск-менеджмента. Использование корпоративной методологии риск-менеджмента в сфере государственного управления уже давно стало практикой в развитых странах мира. Риск-менеджмент стал основой модернизации государственного управления Великобритании, Канады и Соединённых Штатов Америки, поэтому изучение их опыта является важным для адаптации государственного управления к современным реалиям инновационной экономики.

Риск-менеджмент — системный подход к установлению лучшего курса деятельности в условиях неопределенности путем выявления и оценки рисков, проведения определенных мероприятий и выбора коммуникационной стратегии относительно рисков. Следствиями неумелого использования риск-менеджмента могут стать подорожание государственных программ и снижение доверия к органам государственной власти со стороны общества. Качественный риск-менеджмент приводит к более эффективному и ориентированному на результат осуществлению государственно-управленческой деятельности.

В 2002 году британский кабинет министров выдал отчет-инструкцию для государственных органов «Риск: усовершенствование способности государства обращаться с рисками и неопределенностью».

В отчете-инструкции рассматривались существующая практика государственного риск-менеджмента и направления ее усовершенствования. В документе подчеркивалось, что правительство несёт ответственность за две категории рисков: риски для общества и государственных интересов страны; и риски, которые возникают в процессе

осуществления непосредственной деятельности органов государственной власти. Поэтому первыми шагами на пути внедрения риск-менеджмента должны стать понимание государственным служащим его сущности и определение типов рисков, с которыми сталкиваются органы государственной власти, а также органы управления регионов. [См.: 44]

Традиционно государственные органы не привыкли принимать риск, тем не менее, с внедрением риск-менеджмента они должны переориентироваться на стратегию принятия риска. При этом появляются барьеры: несклонность организационной культуры государственных органов к принятию риска; недостаток опыта применения рассматриваемого подхода; недостаточность информации о рисках и отсутствие определенного уровня приемлемого риска; недостаточность формальных систем, процессов и процедур риск-менеджмента; неопределенная ответственность за управление рисками; ограниченность рисков, которые возникают при предоставлении государственных услуг, статусом и деятельностью государственных органов; уменьшение возможностей для инноваций в государственном секторе из-за временных и финансовых ограничений и страха провала проектов. [45]

Особенность риск-менеджмента в государственном управлении заключается в том, что в государственном секторе стратегические решения относительно влияния на риски часто распространяются на разные организации и программы. Риски реализации государственной политики возникают на разных институциональных уровнях. Вот почему особое внимание следует уделять системному риску (*systemic risk*), влияющему на деятельность целой области, отрасли или сферы деятельности общества, в отличие от рисков, присущих отдельной организации.

Внедрение системы риск-менеджмента в государственном управлении предполагает создание специальных структурных единиц — комитетов или команд (*risk committees, risk teams*) и Комитета риск-менеджмента (*Risk Management Committee*), основными задачами которых являются: надзор за внедрением риск-менеджмента; определение и пересмотр на регулярной основе политики, методологии и стандартов риск-менеджмента; обеспечение осведомленности всего персонала органа государственной власти в необходимости эффективного риск-менеджмента; мониторинг риск-менеджмента и периодическое представление информации о состоянии риск-менеджмента высшему руководству.

Основными недочетами в работе госаппарата являются:

- неадекватная реакция персонала на новое состояние общества, экономики, на коренное изменение в формах собственности;
- нечеткость функций и полномочий в организационных структурах, недостатки в работе с органами местного самоуправления;
- недостаточный профессионализм многих госслужащих, а также отрицательное воздействие и инерционность старой системы и специалистов, перешедших из нее;
- отсутствие опыта работы с негосударственными структурами;
- медленное освоение опыта функционирования государственных структур и государственных служащих зарубежных государств с развитой рыночной экономикой.

В настоящее время первостепенная задача для преодоления вышеуказанных недочетов в работе госаппарата экономикой — построение управленческих систем с взаимодополняющими государственными и частными структурами (например, министерство и самоуправляемые общественные организации). Управленческий персонал на всех уровнях государственной власти сегодня надо учить не только обоснованию решения экономических проблем, но и современным методам менеджмента, методам достижения соглашений, проведения переговоров, поиску компромиссов, практике принятия стратегических решений.

К одним из институтов управления экономикой относится презумпция виновности. В управлении экономикой презумпция виновности может находиться или на стороне работника управления, органа управления, регулятора, или на стороне актора – участника производства. В Российской практике презумпция виновности автоматически относит вину на актора и освобождает от нее орган управления. Чиновники сначала штрафуют актора, а потом актор доказывает свою невиновность и возвращает свои противостоит деньги.

Опыт Великобритании иной. Институт «Не навреди» противостоит презумпции виновности актора. Если у налоговых служб есть основания полагать, что актор не доплатил налог, то налоговая служба присылает уведомление с просьбой возместить недостающую сумму. Актор вправе не отвечать в таком случае налоговой службе. Тогда налоговая служба подает в суд иск и только через суд доказывает виновность актора.

Управление экономикой это государственные услуги обществу. Но они могут нанести ущерб бизнесу. Ненанесение ущерба бизнесу – потребность работы аппарата государственного управления экономикой, иначе его служащие просто не могут выжить.

Этой специфике не способствуют широкие и расплывчато сформулированные полномочия ведомств и учреждений, низкий уровень профессиональной этики работников аппарата управления. Практически полномочия ведомств и учреждений сформулированы настолько широко, что установить (доказать) нанесение ущерба бизнесу ведомством или учреждением невозможно. Но есть опыт иного рода. В США с 1982 года существует так называемое правило *major-rule*, Это главное правило выпуска любой ведомственной инструкции. Согласно указанному правилу потенциальные выгоды от вступления в силу нового нормативного акта должны превышать потенциальные потери экономических агентов от его внедрения. [См.: 46]

В качестве основных направлений совершенствования управления экономикой в Российской Федерации в условиях экономического спада выступают рост инвестиций, кластерный подход, проектный подход, внедрение риск-менеджмента.

Проблема численности аппарата государственного управления

Постоянно обсуждаемой проблемой управления экономикой является рост численности госаппарата. Правительство предпринимает усилия по его сокращению, и его действия приводят к удовлетворительным результатам. Так в 2011-2013 годы проводилось 20 % -е сокращение госаппарата. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления за 2010-2012 годы сократилась с 1648 тыс. чел. до 1570 тыс. чел. [47] Численность аппарата управления не вызывает озабоченности. Но за динамикой численности государственного аппарата стоят другие озабоченности.

Мы видим цикличность в численности госслужащих и руководителей государственных учреждений. То их численность растет, тогда в ответ принимаются меры по их сокращению. Сокращение постепенно перерастает в рост. Значимость руководителей и высокий их престиж способствуют росту численности аппарата управления. Также способствует росту аппарата принцип ухудшающегося отбора. При одной и той же заработной плате принимаются на работу менее требовательные, формально более дисциплинированные кандидатуры. А это в конечном итоге приводит к замещению профессиональных и опытных руководителей менее профессиональными работниками.

В управлении действует социальная норма: чем больше людей в команде, тем более значим руководитель команды. Отсюда стремление набрать большее количество членов команды. Предпринимательство растет так: растут цены, растет производство,

растет предпринимательство. Но в государственной ситуации сложнее. Здесь может быть и так, что численность населения падает, а число руководителей растет. Примеры можно найти в армии всех стран мира, когда армия уменьшается, а число генералов растет. Создается новая структура, а старая структура остается. Инновации способствуют росту численности управленцев. Уловки для скрытого невыполнения заданий по сокращению численности госаппарата известны. Это сокращение незаполненных ставок штатного расписания, увеличение испытательного срока вновь принятых работников. Но это не главное. Задача сокращения численности госаппарата усложняется ростом бюджетной сферы. По численности занятых в бюджетном секторе в расчете на тысячу жителей Россия опережает наиболее развитые страны, входящие в ОЭСР, в 1,4 раза, и страны со средним уровнем развития – в 2,5 раза.[48] Бюджетный сектор не может расти бесконечно. Государство не может быть перегружено обязательствами. Есть границы в масштабах государственной экономической деятельности, которые ограничены стоимостью государственных услуг. По нашим оценкам затраты на содержание аппарата государственного управления в РФ в 2014 году составили 900 млрд. рублей. Рост численности аппарата останавливается, так как дает о себе знать рост стоимости государственных услуг вследствие роста численности аппарата управления.

Зарубежный опыт совершенствования государственного управления

В странах Европейского общества формируется Европейское административное пространство, в котором усиливаются процессы сближения и унификации государственных структур. В связи с этим разрабатываются критерии и стратегия административных преобразований, включающая такие этапы, как определение общих принципов государственного устройства, разработка программы изменений законодательства, план формирования государственных институтов. Модернизация государственного аппарата становится постоянной функцией и одной из основных задач любого правительства. Речь идет о систематическом изучении работы госаппарата, повышении эффективности государственного управления, совершенствовании административных процедур, развитии отношений между гражданами и органами

государственной власти. Создаются оргструктуры, ответственные за разработку и осуществление административной политики. В настоящее время используются методы совершенствования госаппарата, заимствованные из практики частного сектора: тотальное управление качеством, организационное развитие, стратегическое управление, метод лучших показателей, реинжиниринг, ключевые показатели эффективности, программно-целевой метод планирования, стандарты профессиональной компетенции, риск-менеджмент, «планирование-программирование-бюджет».[49]

Выводы

Государственное управление, несмотря на века своего обсуждения, не может быть застойной темой. Его аспекты всегда обсуждаются общественностью и с теоретической и с практической точек зрения.

Главные черты положительного накопленного опыта взаимодействия аппарата государственного управления экономикой и предпринимательского сектора в современный период в Российской Федерации заключаются в государственно-частном партнерстве, проектном управлении и кластеризации. Этот опыт может быть может рассматриваться в качестве приоритета в совершенствовании государственного управления экономикой.

Выводы. Теоретические концепции по совершенствованию управления экономикой включают широкий спектр мнений, в том числе уход государства из экономики, усиление роли культурные ценностей, обеспечение сбалансированности бюджета. В статье охарактеризованы: структуралистские теории, теории налогового обмена, теория социального обмена, нормативно-ценностные теории, психологические теории, конструктивистские теории. В структурализме акцент ставится на улучшение понимания структурно-линейных структур, в теории налогового обмена – на формировании общественных фондов и их воздействии на частную собственность, теория социального обмена – на мотивацию сотрудников, нормативно-ценностные теории – на институциональных нормах, в психологических – на эмоциях человека, конструктивизме – на удобство и комфорт населения при оказании государственных управленческих услуг.

Совершенствование государственного управления связано с принятием рекомендаций по его улучшению от различных дисциплин: политологии, социологии, экономики, психологии. К перспективным рекомендациям относятся следующие:

укреплять государственно-частное партнерство, расширять практику проектного управления, осуществлять кластеризацию инвестиций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Rutgers M. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to Study's Epistemology. *Public Administration Review*. (2010) -45pp. Электронный ресурс. Режим доступа: URL: www.aspanet.org/public/aspadocs/par/fra/fra-theory-article.pdf.
2. Год добровольной бедности. *Ъ-Газета*. 10.05.2016. Электронный ресурс. Режим доступа: www.kommersnt.ru
3. Азаров А.В. Социально-философский анализ управления в современном в современном обществе: смена идеологических векторов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. Томск. Томский государственный университет. -2005. -17с.
4. Минчел счастья. Аргументы и факты. 2016. № 18. –С.2
5. Грачев С. Живем стабильно. Владимир Бортко – о деньгах власти и клопах. Аргументы и факты. 2016. №19. –С.3
6. Питерс Б.Г. Глобализация управления. Отечественные записки. 2004. № 2. –С.1-26
7. Юлдашева О.У., Мещеряков Т.В. Институциональная концепция управления территориальным маркетингом. *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта*. -2011. Выпуск 3. –С.10-17
8. European Principles for Public Administration/SIGMA Paper, No. 27 (1999). –Pp.29
9. Homans G. Social Behavior as Exchange. *American Journal of Sociology*. 1958.-63- Pp.597-606
10. Кошкин В.И. Управление государственной собственностью. Учебник./В.И. Кошкин, В.М. Шупыро. М.,: Инфра-М, 1997. -496с.
11. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Электронный ресурс. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс
12. Перонко И.А. Теория и история налогообложения/И.А. Пероненко, А.И. Горелко. М.: Издательство Феникс 2000. -2008. -512с. Электронный ресурс. Режим доступа <http://economy.ru.com/nalogi-nalooblojenie-rf/gosudarstvo-finasyi-nalogy.html>
13. Cook K.S., Emerson P. Power, Equity and Commitment in Exchange Network's. *American Sociological Review*. 1978. Vol. 43 (October).-Pp.721-739. Электронный ресурс. Режим

доступа:URL: www.jsor.org Power,Equity and Commitment in Networks on JSOR.Дата обращения 3.06.2016

14.Маркгуайр М., Олсон М. Экономика деспотии и правило большинства: невидимая рука и применение силы.Экономическая политика. 2010. -№ 3. –С.189-204;

15.Маркгуайр М., Олсон М. Экономика деспотии и правило большинства: невидимая рука и применение силы.Экономическая политика. 2010. -№ 2. –С.72-96

16. Богомолов А.И., Иванус А.И., Невежин В.П. Управление экономической системой на основе ее фундаментальных свойств.Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник научно-исследовательского центра корпоративного управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2016. № 1. – С.21-28

17. Богомолов А.И., Иванус А.И., Невежин В.П. Управление экономической системой на основе ее фундаментальных свойств.Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник научно-исследовательского центра корпоративного управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2016. № 1. – С.21-28

18.Поланьи К. Экономика как институционально оформленный процесс//Экономическая социология. 2002. Т.3. –С.62-73. Электронный ресурс. Режим доступа: group27.narod.ru/ecsoc-s3-123.pdf

19.Бодрийяр Ж. К критике политической экономии знака. –М.: Академический проект. - 2007. -335с.

20.Homans G. Social Behavior as Exchange//American Journal of Sociology.1958.-63-Рр.597-606

21. Blau P. Exchange and Power in Social Life. 1st.(1964). New York, John Wiley and Sons. Inc.Print. -352pp.

22. Грибцова М. Новый бизнес –тренд «совместное потребление» набирает обороты. Электронный ресурс. Режим доступа: rttr.ru 08.10.11 Появилась и набирает обороты новая модель бизнеса «совместное потребление». Дата обращения: 3.06.2016

23. Almond G. The American People and Foreign Policy. (1950).New York.Harcourt Brace. - 196pp.

24. Rhodes R.A.W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Buckingham Philadelphia: Open University Press. –235pp.

25. Питерс Б.Г. Глобализация управления.Отечественные записки. 2004. № 2. –С.1-26

26. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Электронный ресурс. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс
27. Путин перевел управление экономикой в ручной режим. Электронный ресурс. Режим доступа: www.gudok.ru-Путин перевел управление экономикой в ручной режим. Дата обращения 10.07.2015
28. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы //Российская газета. 2015. -23 сентября
29. Интервью Дмитрия Медведева Китайской газете «Женьмин Жибао» 13 декабря 2015. Электронный ресурс. Режим доступа: government.ru –Новости –Правительство России. Дата обращения 12.05.2016.
30. Россия в цифрах. 2013. Краткий статический сборник. М.: Росстат, 2013.-573с.
30. Альхимович И.Н. Формирование кластеров как инструмент совершенствования управления экономикой/И.Н. Альхимович, Н.Д. Найденов/Вопросы управления. 2015. № 6. –С.81-88. Электронный ресурс. Режим доступа: vestnik.uara.ru.
31. Угланов А. Игра Престолов. Противостояние столиц приводит к украинизации Российской политики. Беседа с Александром Пыжиковым. Аргументы недели. 2014. № 41 (433). 30 октября. -С.9
32. Кто кому больше должен?//Аргументы и факты. 2016. № 18. –С.2
33. Год добровольной бедности/Ъ-Газета. 10.05.2016. Электронный ресурс. Режим доступа: www.kommersnt.ru
34. Набатникова М. Как «починить» Россию. На вопрос отвечает лидер ЛДПР В. Жириновский. Аргументы и факты. 2016. № 17. –С.7
35. Лидер Российских коммунистов Геннадий Зюганов назвал 10 тезисов, идя вслед за которыми будущее должно стать «светлым». Электронный ресурс. Режим доступа: Orel.BezFormata/listnews/kommunistov-genadiy-zyganov-nazval/43591173. Дата обращения: 16.02.2016
36. Паристая Е. Функциональное наследие Сергея Степашина. Аргументы недели. 2013. 10 октября. -С.1
37. Угланов А. Токсикоманы. Аргументы недели. 2016. 21 января. № 2 (493). –С.1-2
38. Папченкова М. Экономический Совет при президенте сошелся на разгосударствлении экономики. Ведомости. 2016. 25.05.2016. Электронный ресурс. URL: www.vedomosti.ru

ВЕДОМОСТИ-экономический совет при президенте России сошелся на разгосударствлении экономики. Дата обращения: 25.05.2016

39. Аганбегян А. Есть ли у нас план?. Аргументы и факты. 2016. № 23. –С.11

39. Прокопенко А., Мереминская Е. Минэкономики открывает «проектный офис» для восьми госпрограмм. Ведомости. 2016. 30.05.2016. Электронный ресурс. Режим доступа: www.vedomosti.ru: Ведомости Минэкономики открывает «проектный офис» для восьми госпрограмм

40. Угланов А. Игра Престолов. Противостояние столиц приводит к украинизации Российской политики. Беседа с Александром Пыжиковым. Аргументы недели. 2014. № 41 (433). 30 октября. –С.9

41. Механик А. Управление наукой невозможно без определенных процедур. Эксперт 2015. № 23. 1-7 июня. –С.49-53

42. Приймак А. Как Республику Коми довели до этнократии. Электронный ресурс. Режим доступа URL: <http://edaily.com/ru/news/2016/06/02/artur-primak-kakrespubliku-komi-doveli-do-etnokratii>. Дата обращения: 2.06.2016

43. Фарушкин М. Избирательное законодательство и выборы в Татарстане: опыт регионального правового сепаратизма. Электронный ресурс. Режим доступа URL: www.democracy.ru –Татарстан на избирательной карте России-Демократия-РУ. Дата обращения 2.06.2016

44. Хрусталева Е.Ю. Сетевое планирование и управление региональным развитием как важнейший фактор обеспечения национальной безопасности России. Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012 № 4. С.2-9

45. Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments / Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office[e-resource] URL: http://www.nao.org.uk/publications/9900/managing_risk_in_gov_depts.aspx/9900864.pdf. (date of reference 10.09.2015

46. Воробьева И. Чиновничья чехарда. И. Воробьева, И. Славутинская И Прямые инвестиции. 2004. № 4(24). –С.16-20. Электронный ресурс. Режим доступа: [www.mirkin.ru/ docs/artickes05-040.pdf](http://www.mirkin.ru/docs/artickes05-040.pdf)

47. Россия в цифрах. 2013. Краткий статический сборник. М.: Росстат, 2013. –573с.

48. Терентьев Д. Пчелы против меда. Аргументы недели. 2014. № 35 (427). 18 сентября. – С.7

49. European Principles for Public Administration. SIGMA Paper, No. 27 (1999). – Pp.29

REFERENCES

1. Rutgers M. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to Study's Epistemology. Public Administration Review. (2010) -45pp. Electronic resource. Access mode: URL: www.aspanet.org/public/aspadocs/par/fra/fra-theory-article.pdf.
2. A year of voluntary poverty. Kommersant Newspaper. 10.05.2016. Electronic resource. Mode of access: www.kommersnt.ru
3. Azarov V. A. Socio-philosophical analysis of management in modern modern society: a change of ideological vectors. The dissertation on competition of a scientific degree of candidate of philosophical Sciences. Tomsk. Tomsk state University. -2005. -17c.
4. Menchel happiness. The arguments and facts. 2016. No. 18. –C. 2
5. Grachev S. Live stable. Vladimir Bortko – the money of power and bed bugs. The arguments and facts. 2016. No. 19. –Page 3
6. Peters B. G. the Globalization of management. Otechestvennye Zapiski. 2004. No. 2. –S. 1-26
7. Yuldasheva O. U., Meshcheryakov T. V. Institutional concept of territorial marketing. Bulletin of Baltic Federal University. Kant. -2011. Issue 3. –S. 10-17
8. European Principles for Public Administration, SIGMA Paper, No. 27 (1999). –Pp.29
9. Homans G. Social Behavior as Exchange. American Journal of Sociology. 1958. -63 - Pp.597-606
10. Koshkin V. I. Management of state property. Textbook. /V. I. Koshkin, V. M. Shupyro. M.: Infra-M, 1997. –496c.
11. About the main directions of improving the system of public administration. The decree of the President of the Russian Federation from May 7, 2012. Electronic resource. Mode of access: SPS www.consultant.ru
12. The Peronko I. A. Theory and history of taxation /Taranenko I. A., Gorelko A. I. M.: Publishing House Of The Phoenix 2000. -2008. -512c. Electronic resource. Access mode <http://economy.ru.com/nalogi-nalooblojenie-rf/gosudarstvo-finasyi-nalogy.html>
13. Cook K. S., Emerson P. Power, Equity and Commitment in Exchange Network's. American Sociological Review. 1978. Vol. 43 (October). –Pp.721-739. Electronic resource. Access mode: URL: www.jsor.org Power, Equity and Commitment in Networks on JSOR. Date of access 3.06.2016
14. Marchwi M., Olson M. the Economics of despotism and majority rule: the invisible hand

- and the use of force. *Economic policy*. 2010. - No. 3. -P. 189-204;
15. Marchwi M., Olson M. the Economics of despotism and majority rule: the invisible hand and the use of force. *Economic policy*. 2010. - No. 2. -P. 72-96
16. Bogomolov A. I., Ivanus A. I., Nevezhin V. P. the Management of the economic system on the basis of its fundamental properties. *Corporate governance and innovative development of the North: the Vestnik of the research center of corporate management and venture investment of Syktyvkar state University*. 2016. No. 1. Pp. 21 – 28
17. Bogomolov A. I., Ivanus A. I., Nevezhin V. P. the Management of the economic system on the basis of its fundamental properties. *Corporate governance and innovative development of the North: the Vestnik of the research center of corporate management and venture investment of Syktyvkar state University*. 2016. No. 1. Pp. 21 – 28
18. K. Polanyi's the Economy as institutionalno designed process// *Economic sociology*. 2002. Vol. 3. -P. 62-73. Electronic resource. Mode of access: group27.narod.ru/ecsoc-s3-123.pdf
19. Baudrillard J. For a critique of the political economy of the sign. -M.: Academic project. - 2007. -335с.
20. Homans G. Social Behavior as Exchange// *American Journal of Sociology*. 1958. -63 - Pp.597-606
21. Blau P. Exchange and Power in Social Life. 1st.(1964). New York, John Wiley and Sons. Inc. Print. -352pp.
22. Gribtsova M. New business trend of "collaborative consumption" is gaining momentum. Electronic resource. Mode of access: rtpp.ru 08.10.11 Appeared and is gaining momentum the new business model of collaborative consumption. Date of access: 3.06.2016
23. G. Almond, *The American People and Foreign Policy*. (1950). New York. Harcourt Brace. - 196pp.
24. Rhodes R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press. -235pp.
25. Peters B. G. the Globalization of management. *Otechestvennye Zapiski*. 2004. No. 2. -S. 1-26
26. About the main directions of improving the system of public administration. The decree of the President of the Russian Federation from may 7, 2012. Electronic resource. Mode of access: SPS ConsultantPlus
27. Putin transferred control of the economy in manual mode. Electronic resource. Mode of access: www.gudok.ru-Путин transferred the management of the economy in manual mode.

- Date 10.07.2015
28. The new reality: Russia and global challenges //the Russian newspaper. 2015. 23rd September
29. Dmitry Medvedev's interview with Chinese newspaper "Jenmin Daily" December 13, 2015. Electronic resource. Mode of access: government.ru –news –the Russian Government. Date обращения 12.05.2016.
30. Russia in figures. 2013. Brief static compilation. M.: Rosstat, 2013.-573с.
30. Alkhimovich I. N. The formation of clusters as a tool to improve the management of the economy/I. N. Alkhimovich, N. D. Naidenov/management Issues. 2015. No. 6. –P. 81-88. Electronic resource. Mode доступа: vestnik.uapa.ru.
31. Uglanov A. Game Of Thrones. The confrontation between capitals leads to the "Ukrainianization" of Russian politics. Conversation with Alexander Pyzhikov. Arguments of the week. 2014. № 41 (433). 30 Oct. -P. 9
32. Anyone who has more needs?/Arguments efekty. 2016. No. 18. –С. 2
33. A year of voluntary poverty/Kommersant Newspaper. 10.05.2016. Electronic resource. Mode of access: www.kommersnt.ru
34. Nabatnikov M. How to "fix" Russia. Questions answered by the leader of LDPR Vladimir Zhirinovskiy. The arguments and facts. 2016. No. 17. –S. 7
35. Russian Communist leader Gennady Zyuganov called the 10 theses, going behind which the future should be "light". Electronic resource. Mode of access: Orel.BezFormata/listnews/kommunistov-genadiy-zyuganov-nazval/43591173. Date of access: 16.02.2016
36. Barista E. Functional heritage of Sergei Stepashin. The case of the week. 2013. October 10.-С. 1
37. Uglanov A. Addicts. The case of the week. 2016. 21 Jan. No. 2 (493). –С. 1-2
38. Papchenkov M. Economic Council under the President converged on resource line economy. Statements. 2016. 25.05.2016. Electronic resource. URL: www.vedomosti.ru-ВЕДОМОСТИ-экономический the Council under the President of Russia agreed on the privatization of the economy. Date of access: 25.05.2016
39. Aganbegyan A. do we have a plan?. The arguments and facts. 2016. No. 23. –S. 11
39. Prokopenko A., Mereminsky E. Ministry of economy opens the "project office" for eight government programs. Statements. 2016. 30.05.2016. Electronic resource. Mode of access: www.vedomosti.ru: Вести_Минэкономки arrival the "project office" for eight state

programs

40. Uglanov A. Game Of Thrones. The confrontation between capitals leads to the "Ukrainianization" of Russian politics. Conversation with Alexander Pyzhikov. Arguments of the week. 2014. № 41 (433). 30 Oct. -P. 9
41. Mechanic A. Management science is impossible without certain procedures. Expert 2015. No. 23. 1-7 June. -P. 49-53
42. Priymak A. As the Republic of Komi brought to ethnocracy. Electronic resource. Mode of access URL: <http://edaily.com/ru/news/2016/06/02/artur-primak-kakrespubliku-komi-doveli-do-etnokratii>. Date of access: 2.06.2016
43. Taruskin M. Electoral legislation and elections in Tatarstan: experience of regional legal separatism. Electronic resource. Mode of access URL: www.democracy.ru Tatarstan on the election map of Russia-Democracy-<URL>. Date of access 2.06.2016
44. Khrustalev E. Yu. Network planning and management of regional development as the most important factor of ensuring national security of Russia. National interests: priorities and security. 2012 No. 4. C. 2-9
45. Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments / Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office[e-resource] URL: http://www.nao.org.uk/publications/9900/managing_risk_in_gov_depts.aspx/9900864.pdf. (date of reference 10.09.2015)
46. Vorobyev I. Bureaucratic mess. I. Vorobyov, I. Slavutinskaya And Direct investments. 2004. № 4(24). -P. 16-20. Electronic resource. Mode of access: www.mirkin.ru/_docs/artickes05-040.pdf
47. Russia in figures. 2013. Brief static compilation. M.: Rosstat, 2013.-573с.
48. Terentyev D. Bees against honey. Arguments of the week. 2014. № 35 (427). 18 Sep. -S. 7
49. European Principles for Public Administration. SIGMA Paper, No. 27 (1999). -Pp.29