

ВЗАИМОСВЯЗЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

*Т. В. Игнатова, профессор, Северо-Кавказская академия
государственной службы, г. Ростов-на-Дону*

Системную цель социально-экономической политики государства можно определить как рост доходов населения, сопровождаемый повышением качества жизни и расширением гражданских свобод. Данное определение показывает, что концепция устойчивого развития важна для Юга России как региона, отличающегося особенно резким снижением объемов производства, уровня и качества жизни населения, недостаточным развитием гражданских прав и свобод. Хотя внутри региона имеются значительные различия между субъектами РФ по данным показателям, политические и экономические процессы в республиках Северного Кавказа доказывают исключительную актуальность и жизненную необходимость государственного управления регионом в целом на основе концепции устойчивого развития. Однако регионы России имеют различные возможности и пределы устойчивого развития, что отражается в темпах экономического роста, структуре внутренних и внешних угроз устойчивости, уровне качества жизни населения.

На многие теоретические и практические вопросы у науки пока нет ответов, опыт успехов и неудач только накапливается. Но уже на лицо определенный прогресс в концептуальном и эмпирическом понимании различных аспектов социально-экономической роли государства.

Устойчивое развитие социально-экономической системы означает прочность и надежность взаимосвязи элементов ее структуры. Именно поэтому проблематика устойчивого развития экономики включает рассмотрение целей, задач, функций, инструментов и динамики развития, его внутренних противоречий и экстерналий. Устойчивое развитие следует изучать на георегionalном, национальном и региональном уровнях, микроуровне.

Основными источниками устойчивого развития выступают: природный капитал, человеческий капитал, физический (произведенный) капитал. Равновесная устойчивая экономическая система обеспечивает сбалансированность потребления и воспроизводства ресурсов всех видов: человеческих, природных, приобретенных. Экологический фактор, как и другие, выступает не абсолютным приоритетом, а фактором содействия развитию социальной и производственной сферам деятельности, здоровой среде обитания.

Рост ВВП в общем случае является частичным показателем устойчивого развития, может приводить к ухудшению условий окружающей среды и тем самым обострению противоречий между экономическим ростом и устойчивым развитием. Для полной оценки устойчивого развития необходимо расширение круга показателей с включением показателей развития человеческого потенциала (качества и распределения образования и здравоохранения, прежде всего), защиты окружающей среды, качества государственного управления, оценки рисков и возможностей глобализации.

Согласно Концепции федеральной целевой программы *"Юг России (2008-2012 годы)"*, утвержденной правительством РФ 9 июля 2007 г., реализация цели повышения благосостояния и качества жизни населения Южного федерального округа обеспечивается путем решения следующих задач: снятие инфраструктурных ограничений для развития экономики региона (на федеральном, региональном и местном уровнях); развитие стратегически приоритетных направлений на территории региона (туристско-рекреационный комплекс, агропромышленный и промышленный комплексы), обеспечивающих высокую добавленную стоимость, высокие темпы экономического роста и занятость населения; повышение доступности и качества социальной инфраструктуры на региональном и местном уровнях; повышение занятости населения.

На решение этих задач будет направлено из средств федерального бюджета 52 млрд. 100 млн. рублей. Показатели роста ВРП (валового регионального продукта), стимулируемого реализацией Программы, будут следующими: с 267 до 769,7 млрд. рублей.

В проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития России, подготовленном к концу октября 2007 г. Минэкономразвития РФ, также указывается, что «базовыми направлениями специализации макрорегиона Юга России являются преимущественно сектора: логистики и транспортных услуг, административного управления, сельского хозяйства и отраслей переработки, рекреационных услуг. Центром капиталообразования данного макрорегиона станет Ростов-на-Дону и Сочи. Основная функция макрорегиона будет состоять в дальнейшем формировании транспортно-логистической зоны, зоны интенсификации агропромышленного производства, рекреационной зоны». Следует также отметить, что социально-рыночный характер региональной политики государства проявляется в дальнейшем развитии конкурентных начал и полицентричности:

«Конфигурация пространственного развития становится более разнообразной, не привязанной жестко к сложившимся энергосырьевым и финансовым очагам развития, за счет появления новых центров инновационного роста, опирающихся на концентрацию человеческого и технологического потенциала».

На наш взгляд, указанные цели и задачи могут быть достигнуты на Северном Кавказе только в их увязке со снижением напряженности и развитием толерантности, которое должно усиливаться по вектору «толерантность – уважение – доверие».

Устойчивое развитие – это развитие, учитывающее необходимость борьбы с бедностью, так как бедные наиболее чувствительны к кризисам. Снижение уровня бедности отстает от роста народонаселения, что и наблюдается в республиках с высоким уровнем рождаемости, например, в Ингушетии, Дагестане. Особенно актуальной становится борьба с бедностью в регионах, где наблюдается различная эластичность сокращения бедности. Бедные становятся все более уязвимыми перед лицом нестабильности экономического роста. Их активы – человеческий капитал, земля, перспективы трудоустройства – должны расти. Требуется совершенствование распределения возможностей образования и здравоохранения. Именно поэтому в республиках Северного Кавказа с острыми миграционными проблемами цели и задачи устойчивого развития, на наш взгляд, должны отражать не исключительно рыночные приоритеты роста объемов производства, а приоритеты борьбы с бедностью, рост участия государства в обеспечении минимальных стандартов жизнеобеспечения, социальной защиты вынужденных беженцев и переселенцев, развитии образования, здравоохранения.

Большинство предприятий, которые сегодня присутствуют на рынке, в прошлом были гораздо более крупными (как с точки зрения численности работников, так и с точки зрения масштабов производства). Сегодняшняя тенденция – ограничение размера, исходя из стремления к повышению мобильности и конкурентоспособности в среде рынка (местного, национального и международного). Благодаря повышению условий мобильности трудовой потенциал может относительно безболезненно уходить из отраслей, в которых имеется низкая вероятность его использования, и направляться в другие, более эффективные, что в любом случае уменьшает стоимость этих перемещений для отдельных индивидов и общества в целом.

Кризис занятости, который наблюдается в последние годы в России, поразил, что зафиксировано в результатах проводимых нами исследований по Югу России, главным образом мужчин, работавших на производстве. Наблюдалось замещение мужчин женщинами, причем с особой интенсивностью именно в сфере производства. Эти явления могут быть объяснены и как результат различия в отношении появления других вариантов занятости для мужчин по сравнению с женщинами. В случае с мужчинами давление на них с целью обеспечения дохода действует гораздо быстрее и

приводит к добровольному уходу с “проблемного” предприятия к другим работодателям или к открытию собственного дела.

Значительное число предприятий заявляет о том, что они не удовлетворены качественным уровнем человеческого потенциала, который они используют (или намереваются использовать). Неудовлетворенность вызывают следующие качества принимаемых на работу: инициативность, интерес к обучению, коммуникабельность, знание иностранных языков, навыки работы на ЭВМ. Желаемые же качества: интерес к труду, дисциплина, интерес к премиям за производительность, наличие базы теоретических знаний, преданность предпринятию.

Этот список является показательным в отношении значимости, придаваемой качествам трудящихся, которые обеспечивают серьезность в работе и дух сотрудничества между администрацией и трудящимися в рамках усилий, направленных на преодоление кризиса и повышение конкурентоспособности. Кроме того, он ориентирует политику занятости на рассмотрение целесообразности программ, задачей которых будет являться развитие отношений между собственниками, администрацией и наемными работниками, чтобы достичь заявленного в проекте концепции ФЦП «Юг России» (2008-2012 гг.) снижения уровня безработицы с 24,01% до 19,47%.

Выявленные тенденции развития занятости населения на промышленных предприятиях региона свидетельствуют о необходимости возрастания роли органов государственного управления и регулирования рынка труда в оптимизации использования трудового потенциала региона. Все большую роль приобретает мобильность и обучаемость рабочей силы, координация ее подготовки и переподготовки со среднесрочными и долгосрочными планами регионального экономического развития.

Природный капитал, на наш взгляд, на Северном Кавказе выступает основным источником устойчивого развития. Ухудшение условий окружающей среды (в том числе и в результате военных действий, пожаров, прекращения культивации земель, уничтожения основного стада) в республиках Северного Кавказа имеет существенные отличия по сравнению с другими регионами РФ, например, с Уралом, Поволжьем, Кузбассом. Специфика определяется не ростом уровня загрязненности воды, воздушного бассейна, а ухудшением естественно-природных условий, затруднением доступа и без того обедневших слоев населения к природному капиталу. Именно поэтому требуется сильная государственная политика развития сельского хозяйства, лесного хозяйства, местных промыслов, в том числе сбора дикорастущего сырья, рыболовства, охоты. Данные эколого-экономические проблемы актуальны и для многих развивающихся стран, имеют глобальный характер.

Одним из приоритетных направлений устойчивого развития и, соответственно, повышения качества является рост эффективности государственного управления. Размеры ущерба для устойчивого развития от социально-экономических конфликтов зависят от имеющихся институтов управления,

гражданских прав, законности, социальных программ и систем социального обеспечения. Важен прозрачный и меритократический характер государства. Гражданское общество и средства массовой информации усиливают подотчетность государства. Примерами в этом являются Эстония, Польша, Словения, Португалия, Сингапур. Россия, к сожалению, таким примером не стала.

В научных исследованиях Всемирного банка отмечается, что как фактор устойчивого развития государственное управление должно рассматриваться и оцениваться по шести основным направлениям. Они в целом соответствуют показателям индекса качества государственного управления GRICS. Это: выражение интересов населения и подотчетность; политическая стабильность; действенность государства (качество услуг государства); отсутствие регулятивного бремени; власть закона; борьба с коррупцией.

Негативное воздействие государственного управления на устойчивое развитие может возникать, если наблюдается олигархический захват государства, бюрократический разгул, неэффективность политических структур (что в целом характерно в той или иной степени и для субъектов Федерации Юга России).

Переход к устойчивому развитию Юга России также должен обеспечить в перспективе сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей.

В Послании Федеральному собранию РФ в 2005 г. Президент РФ В. В. Путин заявил: «Рассчитываю на энергичную работу по укреплению безопасности на Юге России и утверждению там ценностей свободы и справедливости. Условиями этого являются: развитие экономики, создание новых рабочих мест, строительство объектов социальной и производственной инфраструктуры». От успешной реализации потенциала данных условий, проведения последовательной социальной политики зависит долгосрочное устойчивое развитие Юга России.

Экономический аспект определения возможностей и пределов устойчивого развития Юга России заключается в учете качественных социально-экономических характеристик экономического роста. Экономический рост может быть трех типов: неустойчивый рост (характеризуется резкими перепадами в экономической динамике, в уровне жизни населения); искаженный рост (характеризуется повышательной динамикой на фоне несбалансированной поддержки государством, прежде всего, промышленного физического капитала в ущерб развитию человеческого капитала и воспроизводству природного капитала); устойчивый рост (характеризуется сбалансированным использованием природного, человеческого и физического капитала при государственной поддержке охраны окружающей среды и справедливом подходе к предоставлению возможностей для роста качества жизни населения).

Последнее десятилетие показывает, что экономическая динамика Юга России носила либо неустойчивый, – в 1991-1998 гг., либо искаженный характер, в 1999-2006 гг. Цели устойчивого развития не могли быть достигнуты при существенном снижении объемов человеческого капитала, возможностей его качественного роста путем образования, профессиональной подготовки, здравоохранения, стабилизации жизненной среды. Поэтому даже рост объемов производства и снижение безработицы в последние годы не позволяют говорить о переходе к устойчивому развитию. Можно описать складывающуюся ситуацию как этап создания предпосылок к такому переходу, не имеющий однозначно позитивного прогноза. Слишком велики внешнеэкономические угрозы возврата в среднесрочной перспективе к неустойчивому росту в России в целом, а также угрозы дестабилизации обстановки на Юге России.

Устойчивое развитие экономики напрямую зависит от проводимых в обществе реформ, в том числе административной реформы, направленной на внедрение принципов, моделей и методов «нового государственного менеджмента», восприятие методик бизнес-управления, большая ориентация на клиентов и сервис, перенос рыночных механизмов и конкуренции в государственное управление. Безусловно, различия между странами должны учитываться в первую очередь, еще до попыток перенести англо-американскую модель административных реформ. Именно поэтому столь важную роль для современного развития российского государства и общества имеет исследование теорий и моделей государственного управления и административных реформ, существующих в развитых странах и определение границ приемлемости импорта данных идей и институтов в Россию.

Основные черты концепции «нового государственного менеджмента», на первый взгляд, выражают априорную истинность менеджериалистских подходов, доказавших свою эффективность в бизнес-секторе. Однако, теоретико-методологические основы современной административной реформы не столь узки. В них прослеживаются как неоклассические рецепты по развитию конкуренции и сокращению государственного вмешательства, так и предложения и теоремы институциональной экономической мысли по использованию формальных и неформальных институциональных практик. Особое место в обосновании современной административной реформы на национальном и наднациональном уровнях занимают: концепция устойчивого развития и теории глобализации.

Элементы постмодерна и постструктурализма просматриваются в методологии обоснования административной реформы уже и сейчас. Центральными понятиями постмодернизма являются: деконструкция и децентрация. Экономическая и политическая система с позиций ортодоксальных подходов имеет иерархическую структуру, преимущественно моноцентрическую. Децентрация означает абсолютное отсутствие центра, приближение к полной децентрации проходит через полицентрическую структуру, этархию, сетевую структуру неравных, неравноправных, нетождественных и неза-

висимых единиц. Возникает параллель с основными направлениями административной реформы: децентрализации и деконцентрации; в перспективе создание сети самоуправляемых сильных местных сообществ. В этой связи прослеживается и другая параллель с такими экстернальными факторами административной реформы, как налаживание диалога государства и гражданского общества, создание независимых гражданских органов контроля сервисного государства.

Акцентирование инструментальной значимости нового государственного менеджмента, постоянное внимание к технологической (а не только содержательной) стороне административной реформы, на наш взгляд, отражает именно превалирование постструктуралистских и институциональных подходов при всей эклектичности их объединения в одной концепции.

Представляет интерес тот факт, что и для самих госслужащих инструментальный аспект административной реформы выходил в начале ее проведения на первый план. Исследования ученых СКАГС 2005 г. показывают, что по мере продвижения реформы закрепляется позитивная тенденция: 60,0% респондентов (госслужащих субъектов Федерации, расположенных в Южном федеральном округе) полагают, что они готовы к оказанию услуг в соответствии со стандартами.

Определенной новацией, наблюдаемой с весны 2006 г., является развитие конкуренции между органами государственного управления субъектов Федерации, а также различными министерствами и ведомствами за получение дополнительного финансирования мероприятий административной реформы. В мае-июле 2006 г. был подготовлен и проведен конкурс Министерства экономического развития и торговли РФ среди федеральных органов государственного управления и субъектов Федерации. 29 мая 2006 г. Правительство РФ приняло постановление № 336 *"О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 году"*. Документ утверждал правила выделения средств федерального бюджета субъектам России и федеральным органам исполнительной власти на реализацию мероприятий административной реформы на конкурсной основе. Для получения средств федерального бюджета субъекты и федеральные органы исполнительной власти должны разработать программы и проекты, акцентированные, прежде всего, на повышение качества государственных услуг, борьбу с коррупцией, снижение государственного давления на бизнес, повышение эффективности и результативности органов исполнительной власти.

Среди регионов, ставших победителями конкурса, есть субъекты Федерации, расположенные в Южном федеральном округе: Астраханская (2 млн. 760 тыс. руб.), Волгоградская (2 млн. 880 тыс. руб.), Ростовская (5 млн. 343 тыс. 480 руб.) области, Ставропольский край (2 млн. 259 тыс. руб.), Республика Калмыкия. По итогам аналогичного конкурса уже девять

субъектов Федерации, находящиеся на Юге России, получают дополнительные гранты на административные преобразования, в том числе Республика Дагестан и Чеченская республика. Средства будут направляться на внедрение механизмов управления по результатам в структурных подразделениях Администрации Волгоградской области, совершенствование системы предоставления гражданам и организациям услуг в сфере начального профессионального образования в Ростовской области, разработку и утверждение приоритетных стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в Ростовской области и Ставропольском крае, внедрение системы управления, ориентированной на результат, на подведомственных исполнительным органам государственной власти области государственных предприятиях и государственных учреждениях и создание многофункционального центра оказания государственных услуг в Астраханской области.

В этой связи представляется, что российская административная реформа должна оцениваться с позиций нового государственного менеджмента двояким образом. С одной стороны, она имеет общие черты с реформой в развитых странах как в определении ее целей в нормативных документах, так и в предлагаемых технологиях ее реализации. С другой стороны, ее темпы будут объективно медленнее, так как решаются не только обычные административные проблемы, но и политические задачи подрыва экономических основ прежней власти. Поэтому даже сходные по формам направления административной реформы могут сильно различаться в содержательном отношении, например, приватизация, обеспечение информационной открытости, достижение целей устойчивого развития, либерализация условий предпринимательской деятельности, ориентация на сервисное государство.

Важную роль в экспертно-консультационном и образовательном сопровождении административных преобразований на Юге России играют Северо-Кавказская академия государственной службы и Волгоградская академия государственной службы и их филиалы, в которых ежегодно проводится повышение квалификации и переподготовка более двух тысяч государственных и муниципальных служащих.

Примером использования опыта международных организаций в поддержке административной реформы в России является реализуемая с февраля 2006 г. Программа *«Развитие государственного управления в регионах Южного федерального округа»*. Это совместная программа Всемирного банка и аппарата полномочного представителя президента Российской Федерации в Южном федеральном округе при финансовой поддержке Еврокомиссии, Министерства международного развития Великобритании и Агентства международного развития США. В рамках программы был проведен ряд семинаров для государственных служащих и экспертов по проблемам развития административной реформы, осуществлялась

диагностика систем государственного управления в субъектах Федерации в сферах управления бюджетом, стратегического планирования, государственной службы.

Использование в государственном управлении методов частного сектора направлено, в соответствии с положениями нового государственного менеджмента, на повышение эффективности (результативности, производительности) деятельности органов государственного управления, оптимизацию использования бюджетных ресурсов и государственного имущества.

Современная социальная политика в России имеет своей целью поддержание определенного статуса различных социальных групп и повышение социального статуса как можно большей части населения. Однако эти цели не могут быть достигнуты в ближайшем будущем. С переходом к иной социальной модели общества происходят необратимые изменения в представлениях общества о социальной справедливости, возникают процессы, затрудняющие восприятие реформ населением. Политика будет постоянно сталкиваться с необходимостью удовлетворения требований о предотвращении крайней поляризации материального положения социальных групп, обусловленности высокого дохода очевидным трудовым вкладом или полезной предпринимательской активностью, защиты наиболее социально уязвимых слоев населения.

Широкое понимание стабилизационной политики государства в ее экономическом и социальном аспекте включает разработку и реализацию не только денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, но и региональной социальной политики. Только комплексная реализация экономических и социальных мер оптимизации получения и перераспределения доходов в общегосударственных масштабах наряду с повышением эффективности и качества государственного управления позволит достичь сбалансированного и устойчивого развития конкурентоспособной экономики и общества в целом.