

Государственное управление экономикой РФ: проблемы и перспективы их решения

Сведения об авторе. *А. Л. Непрозванных*, канд. социол. наук, доцент кафедры социологии и ТГМУ ИГУП, ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина» (Екатеринбург, РФ).

Аннотация. В статье на основе анализа государственного управления экономикой РФ за последние 30 лет рассматриваются проблемы, с которыми сталкивается аппарат государственных чиновников в процессе управления экономикой страны, региона, и предлагаются некоторые решения возникающих проблем.

Ключевые слова: государство; государственное управление; рыночная экономика; инвестиции; экономический кризис.

Современное государственное управление в России стало формироваться с начала 1990-х годов, когда произошла коренная ломка практически всех сфер общественной жизни. Стало ясно, что достижение высокого уровня эффективности государственного управления в новых условиях – задача, по колоссальной сложности с которой наше общество еще не сталкивалось. Одна из трудностей такого государственного управления состоит в том, что в попытке его реализации, неминуемо сталкиваешься с главной проблемой управления сложно организованными системами: все они состоят из бесчисленного количества элементов, постоянно находящихся в архисложном взаимодействии друг с другом, причем – нелинейного характера, обладающих огромным числом степеней свободы. С учетом этого, в государственном управлении приходится использовать синергетический подход, заключающийся в том, что сложное поведение социально-экономической системы (СЭС), которой, несомненно, является современное общество, государство, приходится описывать с помощью так называемой иерархии упрощенных моделей, включающих относительно небольшое число наиболее существенных факторов и степеней свободы [3, с. 474]. В процессе осуществления государственного управления, когда такая сложнейшая система, как современное государство, постоянно изменяется, эффективность этих моделей при осуществлении оперативного управления резко падает. Конечно, осуществляя управленческие функции и принимая те или иные решения, можно использовать возможности современных информационных технологий, позволяющих выстраивать математические модели развития СЭС на основе социального прогнозирования. Но такие возможности социального прогнозирования имеет смысл использовать в стратегическом (среднесрочном и долгосрочном) планировании социально-экономического развития страны, региона, в оперативном управлении они не годятся.

Одно из важнейших направлений государственного управления в стране, регионе – управление рыночной экономикой, которая пришла на смену административно-командной. Но управление рыночной экономикой имеет определенную специфику, главное в которой то, что она не терпит прямого вмешательства со стороны государства. Результат можно получить, только создавая определенные условия, причем получить можно не всегда то, что планируешь заранее. Это во многом зависит от глубины и точности анализа тех реалий, в которых необходимо принимать управленческие решения. Кроме того, рыночная экономика, как и любая сложноорганизованная система, сама находится в постоянном изменении, в системе экономических отношений действует, как было отмечено выше, огромное количество факторов. Те из них, которые выделяются изначально в качестве наиболее существенных, на определенном этапе развития СЭС перестают быть таковыми, и на передний план могут выйти абсолютно другие факторы. Поэтому, пытаясь осуществлять функции государственного управления рыночной экономикой, важно постоянно «мониторить» ситуацию, поскольку она может мгновенно изменяться и те действия, которые были необходимы, в другой ситуации, становятся абсолютно не актуальными. И если вовремя это не отследить и не изменить решение, может быть получен управленческий результат, абсолютно не похожий на планируемый. Так реализуется принцип: «Хотели, как лучше, получилось, как всегда...». Сегодня становится важным в системе оперативного государственного управления концентрировать внимание на риск-менеджменте и проектном управлении.

Анализируя опыт трансформации государственного управления экономическими процессами в России и ее регионах за последние 30 лет, можно сказать, что удалось за эти годы выстроить определенную модель управления, хотя начинать пришлось в обстановке всеобщего хаоса. О необходимости экономических реформ в стране коммунистами-реформаторами говорилось еще в

начале горбачевской «перестройки». Эти реформы предлагалось осуществить через переход к рыночным отношениям с сохранением в руках государства тяжелой промышленности и финансов. Именно так стали проводиться реформы в Китае, начатые их идеологом Дэн Сяопином в конце 70-х – начале 80-х гг. XX века. К сожалению, у нас все решения были половинчатыми и очень часто запоздалыми. В итоге М. Горбачев и его окружение с этой задачей не справились, это явилось одной из причин распада СССР.

К началу 1990-х годов экономика в стране практически оказалась разваленной, уровень жизни населения резко упал. В 1991 г. СССР столкнулся с дефолтом по внешним долгам, с которыми Россия, как правопреемница Советского Союза, смогла рассчитаться только в 2017 г. Полностью были исчерпаны золотовалютные резервы и товарные запасы, а возможности занимать деньги на международном финансовом рынке не было. При страшнейшем дефиците бюджета невозможно было финансировать даже самые основные статьи: оборону, науку, образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение. В то же время союзный и республиканские центральные банки активно выпускали в обращение ничем не обеспеченные деньги, которые просто опустошали рынок. Впервые после войны была введена талонная система на товары первой необходимости, реальной стала угроза массового голода. Усугубило экономическое положение страны и ее регионов резкое падение мировых цен на энергоносители, инициированное США и Саудовской Аравией.

У людей, пришедших к власти в 1990-е гг., абсолютно не было понимания, как выводить экономику из кризиса. Правительство Ельцина-Гайдара приступило к реформам без подготовки, большая часть решений были непродуманными, осуществлялись вынужденно, поэтому они быстро стали непопулярными среди населения. «Младореформаторы», отказавшись от всякой идеологии, борясь с коммунизмом, осуществили коренную ломку государственного устройства, социального строя, развалив СССР, разрушили хозяйственный механизм и сложнейшую систему кооперационных экономических связей между республиками бывшего Союза, налаживаемых десятилетиями. По большому счету, никаких реформ и не было. Просто были опущены цены, и они многократно выросли. Государственники до начала таких «реформ» отказывались это делать, поскольку не хотели обрекать людей на нищету. «Младореформаторы» решились, и практически уничтожив коммунистическую систему в России в 1992 г., уничтожили и экономику страны.

В государственном управлении воцарился хаос, ведь у нас просто никогда не было демократических и либеральных основ государственности. И хотя за 10 последующих лет Россия смогла в основном осуществить переход к рыночной экономике, результатом такого перехода явились колоссальные социальные потрясения, разрушение государственных структур управления, и как итог – ослабление государства и полное отсутствие верховенства права. Предпринимательством в тогдашней России просто нельзя было заниматься, не нарушая законы и не используя насилие, невозможно было приобрести бизнес или активы, не имея доступа к политическому влиянию и власти. В результате в 1990-е гг. уровень промышленного производства упал более чем в два раза, в экономике исчезли целые отрасли: станкостроение, гражданское авиастроение, текстильная промышленность, приборостроение, просели деревообработка и химлегпром. Рост шел только по добыче полезных ископаемых.

В последующие годы дефицит бюджета продолжал покрываться эмиссией денег за счет займов у ЦБ, т. е. печатались деньги, не обеспеченные производством товаров и услуг. Но в 1994 г. было принято решение отказаться от эмиссионного покрытия дефицита, что приостановило гиперинфляцию, составлявшую более 1000 % в год. Для пополнения бюджета стали выпускаться государственные казначейские облигации (ГКО), которые продавали на рынке, занимая, таким образом, деньги для бюджета. Но в 1998 г. в экономике возникли кризисные явления, государство не смогло выполнить свои обязательства по ГКО, и поскольку нечем стало пополнять бюджет, он был практически разрушен.

Для выхода из кризиса и преодоления дефолта было создано новое правительство. Профессиональными усилиями Е. Примакова – Ю. Маслюкова – В. Геращенко удалось вывести страну из кризиса. И это несмотря на то, что существовала задолженность по зарплатам, кризис неплатежей, при внешнем долге в 150 млрд долл. приходилось гасить огромные проценты по ним, в то время как нефть на мировом рынке стоила всего 10 долл. за баррель. Первым шагом нового правительства по выходу из кризиса была «заморозка» тарифов естественных монополий, а тарифы РЖД на перевозки стратегически важных грузов были снижены наполовину. ЦБ РФ «заморозил» также все старые долги, производя расчеты только по новым торговым операциям, одновременно проводя кредитную эмиссию и накачивая экономику деньгами. Были запрещены валютные спекуляции банков, валюту предприятиям разрешалось покупать только под оплату валютных долгов или импортные контракты. Чтобы защитить вклады физических лиц при банкротстве банков, было создано Агентство по страхованию вкладов (АСВ). Количество банков, которые могли реально кредитовать производство, сократили до 70 в регионах и нескольких системообразующих, работающих в масштабах всей страны. Было запрещено банкротство предприятий по упрощенной

схеме, доходы от налогов, собираемых в регионах, стали делиться пополам с центром. Взяв на вооружение совет реформатора Сингапура Ли Куан Ю, Примаков отдалил от власти всех олигархов, друзей и родственников, кабинет был сформирован из технократов на основе широкой коалиции всех значимых политических сил в стране. Это позволило Е. М. Примакову получить полную поддержку и регионов, и бизнес-кругов, и политических партий. К сожалению, злопыхатели и завистники, увидев результаты работы правительства Е. М. Примакова, боясь упустить власть, сделали все возможное, чтобы Б. Ельцин отправил это правительство в отставку.

С приходом к власти В. В. Путина все нулевые годы XXI века экономика России стабильно росла, пока не грянул мировой экономический кризис 2008–2009 гг. За это время удалось решить очень много вопросов системного характера, конечно, помог в этом значительный рост цен на энергоносители. Кризис был преодолен относительно безболезненно, поскольку в «гучные» годы удалось сформировать подушку безопасности в виде Стабилизационного фонда, поделенного в кризис на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В 2010 г. экономика России снова стала расти.

В 2014 г. положение в экономике России снова резко ухудшилось, национальная валюта сильно обесценилась. Но причинами значительной девальвации рубля были не только снижение вдвое цен на нефть и газ, обеспечивающих 2/3 поступлений в бюджет, огромный отток капитала (в 2014 г. – 151 млрд долл.), и санкции, объявленные Западом после присоединения Крыма, когда их банки фактически отказались давать нам длинные кредиты, и в результате возник дефицит валютных ресурсов при избытке рублей. Доля санкций в падении экономики составила не более 25–30 %, все остальные проблемы мы создали себе сами. Рыночный курс рубля к доллару и евро стал снижаться в первую очередь из-за политики Центрального банка в области валютного регулирования. Поскольку не было никаких ограничений в этой области, целый ряд коммерческих банков и госкомпаний страны в начале 2014 г., получив от ЦБ крупные денежные ресурсы, вместо того, чтобы прокредитовать предприятия или направить деньги на решение целевых вопросов, вышел с ними на валютный рынок, скупая доллары и осуществив спекулятивные действия. Конечно, курс рубля неминуемо рухнул. Хотя у государства и ЦБ есть много способов прекратить валютные спекуляции, они в конце 2014 г. выбрали для этого далеко не лучший способ, удвоив ключевую ставку ЦБ, в итоге искусственно обрушили практически на 2 года экономику страны в рецессию и стагфляцию, и поставили заслон кредитованию. Увеличение ключевой ставки задумывалось для подавления инфляции, а получилось, что инфляция значительно выросла (11,4 % за 2014 г., 12,9 % за 2015 г.) [1]. В условиях, когда в стране практически отсутствует высоко конкурентный рынок и наблюдается засилье государственных и олигархических монополий, все возникающие экономические трудности через повышение цен просто переложили на население. Тем более, что воздействовать на инфляцию проще правительству, чем ЦБ, именно оно разрешает (или нет) естественным монополиям и госкорпорациям поднимать тарифы, тем самым разгоняя инфляционные процессы (или их подавляя). Растущие цены резко ударили по населению страны, по покупательскому спросу и в конечном итоге по развитию экономики. Если бы правительство заморозило в 2014 г. тарифы на несколько лет (что сделало, например, правительство Е. Примакова – Ю. Маслюкова – В. Герасченко в кризис 1998 г.), рубль бы не упал, а мог значительно укрепиться. Ведь главная задача всех ветвей власти – развитие экономики страны в целом, а не решение отдельных проблем. Поэтому правительство и ЦБ должны работать в одной связке, а не разобщенно, решая каждый свои задачи. Курс рубля – конечно задача важная, но решая ее, ЦБ не добился решения главной задачи – экономического роста. Наоборот, экономика страны не просто встала, она начала откатываться назад.

Если суммировать все проблемы российской экономики, то все они в конечном итоге упираются в проблему инвестирования. Вместе с резким повышением ключевой ставки, в кризисные годы инвестиции не только не росли, а сокращались [2], что видно из таблицы.

Таблица

**Динамика инвестиций в основной капитал и изменение ее доли в ВВП РФ
в 2013–2016 гг.**

Годы	Инвестиции, млрд руб.	% к предыдущему году в сопоставимых ценах	Доля в ВВП, %
2013	13 450,2	100,8	21,2
2014	13 902,6	98,5	20,5
2015	13 897,2	89,9	19,6
2016	14 639,8	99,1	20,4

В то время как еще в майских указах В. Путин поставил задачу довести долю инвестиций в ВВП до 25 % к 2015 г. Для решения этой задачи желательно было бы еще с 2013 г. их увеличивать не менее чем на 10 % в год, тогда бы у нас не было ни таких высоких инфляции и девальвации и, как итог, ни стагнации, ни рецессии. Но действия ЦБ привели в 2013–2015 гг. не к росту нормы инвестиций, а к ее снижению с 21 до 19 %. В бюджете 2015 г. инвестиции тоже сокращались, после повышения ставки ЦБ снизился и инвестиционный кредит. С 2016 г. пошел рост инвестиций, но экономический рост от их действия мы получим теперь позже как минимум на 2 года.

От вопросов о снижении инвестиций правительство отговаривается тем, что взять длинные кредиты за рубежом из-за санкций стало невозможно. Но у нас ведь есть собственные средства. Только активы российских банков составляют около 60 трлн руб., что в 2,5 раза больше всех средств консолидированного бюджета и госфондов. Из всех активов банковской системы инвестиционный портфель составит всего-то 1–1,5 трлн руб., т. е. порядка 2 %. Если в развитых странах доля инвестиционных кредитов – 30–50 %, то доля отечественных банков во всех инвестициях страны – всего 8 %. Кроме того, у нашего ЦБ накоплены огромные золото-валютные резервы, но они расходуются только не на инвестиции, не на экономический рост. Это происходит потому, что перед ЦБ проблемы инвестирования, более того – социально-экономического развития страны, не стоит, поскольку эти задачи не прописаны в законе о ЦБ. А вот снижать инфляцию и регулировать курс рубля ЦБ обязан по закону. Но эти задачи не могут быть решены отдельно от развития экономики. Для того, чтобы исключить такое противоречие, необходимо внести соответствующие изменения в закон о ЦБ.

Таким образом, времена в экономике России вновь непростые. И все же кризис, начавшийся в 2014 г., закончился. ВВП за 2017 г. вырос и ожидается на уровне 1,6 %. Спад ВВП в 2014–2016 гг. был не таким уж большим (всего 3,5 %), в то время как в кризисные 2008–2009 гг. он составил почти 9 %. Также не произошло ничего похожего на кризис 1998 г., тем более, не было того, что пережила страна в 1990-е гг. Сегодня текущий платежный баланс у страны положительный, нет никакой опасности резкой девальвации рубля, поскольку его ослабление может происходить либо из-за очень большого импорта, либо из-за снижения цены на нефть, которая сейчас достаточно стабильна. Да и бюджет страны сбалансирован на ее относительно низкую цену – 40 долл. за баррель.

Сегодня надо более последовательно работать по запуску механизмов экономического роста. В 2017 г. удалось снизить инфляцию до 2,5 %, при плане 4 %, а ключевую ставку – с 10 до 7,75 %, что, безусловно, сделало кредиты более доступными. Необходимо и дальше снижать ключевую ставку ЦБ до размера, который бы позволял развиваться реальному сектору экономики, а инфляцию сдерживать совместными усилиями правительства и ЦБ на уровне не выше 4 %. Для этого надо использовать все возможные способы: замораживание тарифов, ограничение повышения цен госмонополиями и госкомпаниями, ужесточение антимонопольного законодательства и усиление роли антимонопольной службы и пр.

Как уже было отмечено, необходимо срочно перейти к политике форсированных инвестиций и уже в этом году изыскать для этого как минимум 1,5 трлн руб., все возможности для этого есть. Инвестиции следует направить в крупные инфраструктурные проекты и развитие высокотехнологичных отраслей экономики – в авиастроение, космическую промышленность, атомную энергетику, информационные и биотехнологии, фармацевтику, электронику и программирование. Их нужно направлять и на технологическое обновление производств с устаревшими основными фондами: транспорт, ЖКХ, машиностроение, энергетику, легкую промышленность. Для возрождения таких важных отраслей машиностроения, как станкостроение и энергетики, надо обратить особое внимание на развитие и технологическую реконструкцию энерго- и электромашиностроения.

Очень важное значение для экономического рывка страны имеет нефтехимия и производство синтетических материалов и изделий из них, ведь Россия богата нефтью и газом, поэтому надо сокращать продажу сырья и переходить во внешнеторговых операциях на продукцию более высоких переделов. Это обеспечит резкое увеличение валютной выручки и возвращение страны в клуб индустриальных держав. Значительную долю инвестиций необходимо направить в науку, образование, здравоохранение, поскольку именно эта сфера обеспечивает высокий мультипликативный эффект и дает резкий прирост ВВП. Пока она у нас создает не более 15 % ВВП, в то время как в странах ЕС – 35 %, в США – 40 % ВВП.

Помимо государственных инвестиций необходимо повышать качество государственных институтов, эффективность государственных закупок, активно развивать конкуренцию, бороться с бюрократизмом. Но основные силы необходимо направить на повышение благосостояния людей, развитие социальной инфраструктуры. Без роста реальных доходов населения нельзя развивать экономику. Ведь расходы на конечное потребление домашних хозяйств составляют около 5,5 % российского ВВП. Это позволит увеличить пенсии, зарплаты в бюджетной сфере, пособия и решить проблему бедности.

Пока же на протяжении последних лет реальные доходы населения (РДН) – скорректированная на уровень инфляции сумма, которая остается в распоряжении людей после обязательных платежей, неуклонно снижаются. Так, по данным Росстата, РДН в 2014 году снизились к уровню 2013 г. на 0,7 %, в 2015 г. по отношению к 2014 г. спад вырос почти в 5 раз, составив минус 3,2 %, в 2016 г. к 2015 г. спад вырос еще практически вдвое – до 5,9 % [2], по итогам 2017 г. спад продолжался и составил к аналогичному периоду прошлого года еще 1,7 %. Общее же падение реальных доходов населения с 2013 по 2017 гг. выросло более чем в 8 раз! Разрыв в доходах рабочих и топ-менеджеров достигает 90 раз.

Россия располагает всем необходимым для того, чтобы быть динамично развивающейся страной с высоким местом в мировом рейтинге. Осуществляя функции государственного управления экономикой, государство должно быть эффективным режиссером. Оно должно верно выбирать приоритеты, правильно ставить промежуточные и конечные цели, грамотно распределять силы и ресурсы.

Литература

1. Российский статистический ежегодник. 2015 : стат. сб. // Росстат. – М., 2015. – 727с.
2. Российский статистический ежегодник. 2016 : стат. сб. // Росстат. – М., 2016. – 725с.
3. Малинецкий Г. Г. Новый этап экономики знаний : сб. моделирование и прогнозирование глобального, регионального и национального. – М. : Либроком, 2012. – С. 474, 476–477.

A. L. Neprovannyh,

Candidate of social Sciences, docent of sociology department
and TGMU IGUP, Ural Federal University named after the first
President of Russia B. N. Yeltsin (Yekaterinburg, Russia)

STATE MANAGEMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY: PROBLEMS AND PROSPECTS OF THEIR SOLUTION

The article considers the problems faced by the apparatus of public officials in the process of managing the economy of the country, the region, and offers some solutions to the problems. Based on the analysis of the state management of the Russian economy over the past 30 years.

Key words: state; public administration; market economy; investments; economic crisis.