

УДК 351/354

## Мировая практика государственного управления структурными преобразованиями на современном этапе

Н.И. Реус

*Экономический факультет МГТУ, кафедра экономической теории и национальной экономики*

**Аннотация.** В статье рассмотрена мировая практика государственного управления структурными преобразованиями, показана роль и обоснована необходимость присутствия государства в процессе таких преобразований, описаны некоторые инструменты государственного управления, которые были использованы высокоразвитыми странами в определенный период развития.

**Abstract.** In the paper the world experience of state management of structural transformations has been considered. Necessity and the role of state in the transformation process have been validated. The author has shown some state management instruments used by advanced countries in the definite period of development.

**Ключевые слова:** структурные преобразования, государственное управление, структурная политика, промышленная политика, индикативное планирование, программирование

**Key words:** structural transformations, state management, structural policy, industrial policy, indicative planning, programming

### 1. Введение

Экономическое развитие общества неизбежно связано с переходами экономики из одного состояния в другое. В процессе перехода экономические системы соединяют в себе черты предыдущих и новых экономических моделей. Такие преобразования носят как локальный, так и всеобщий характер.

Все без исключения изменения в любой экономической системе приводят к изменению ее структуры.

Под структурными преобразованиями понимают изменения, происшедшие в структуре экономики в целом и отраслей в частности, изменения пропорциональных зависимостей и структурных связей, обусловленные объективной необходимостью приведения их в соответствие с постоянно изменяющимися потребностями человека, требованиями научно-технического прогресса, интеграцией национальной экономики в суперсистему мирового хозяйства, ресурсными возможностями.

В настоящее время, в связи со стремительным научно-техническим прогрессом, под воздействием быстро меняющихся условий конкуренции и новых потребностей в экономике, постоянно происходят структурные преобразования, которые реализуются посредством управленческих воздействий. "Человечество вступило в третье тысячелетие, в котором любые решаемые проблемы не могут быть претворены в жизнь без управления, помимо управления, вопреки управлению" (Атаманчук, 2004).

### 2. Мировая практика применения инструментов государственного управления

Государственное управление занимает особое место среди других видов управления. Только государству, которое опирается на свои властные структуры, под силу осуществлять практическое организующее и регулирующее воздействие на общественную и частную жизнь в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования. Усиление роли государственного управления в структурных преобразованиях обосновано часто возникающими необходимостями в координации различных видов государственной политики, их согласованности в хозяйственных системах.

Управленческие структурные преобразования, направленные на изменение модели национальной экономики, которые затрагивают и/или преобразовывают основные свойства, исходные отношения, и меняют ее состояние, называют реформами.

В развитых странах термин "реформы" не применяется. Эти государства ввели понятие "устойчивое состояние экономики", которое поддерживают при корректировке экономической политики.

К числу основных задач структурных преобразований в мировой практике относят поддержку эффективных, конкурентоспособных производств и последовательное свертывание бесперспективных и устаревших; приоритетное развитие различных инфраструктур; стимулирование перелива основных видов ресурсов из стагнирующих отраслей в секторы роста и ускоренное развитие слаборазвитых регионов; создание структурных условий для устойчивого экономического роста; ускоренное развитие высокотехнологичного и научно-технического комплексов; обновление социальной сферы экономики; повышение удельного веса малого предпринимательства, рост частной и групповой собственности.

Структурные преобразования проводятся посредством структурной политики, которую характеризуют как целостную часть социально-экономической политики. основополагающими критериями оценки рациональности существующей структуры и ее изменений являются их наибольшее соответствие основным социально-экономическим целям развития общества в тактическом и стратегическом плане. Структурная политика выражает отношение государства к структуре и структурным преобразованиям как средству решения стратегических и тактических задач в экономике и социальной сфере; определяет цели, задачи, и направления структурных преобразований; вырабатывает механизм деятельности органов государственной власти в установлении оптимальных пропорциональных зависимостей и структурных связей между различными подсистемами и элементами в ее сферах, уровнях, воспроизводственных стадиях и процессах.

В эффективной государственной структурной политике структурные преобразования носят системный, стратегический характер, а концепция системного субъектно-объектного взаимодействия выстроена на законе кругооборота (колеса) управления, в соответствии с которым вначале идет процесс объективизации (познание потребностей и интересов управляемых объектов, закономерностей формирования обратных связей по отношению к управляющим воздействиям), а затем процесс субъективизации управленческих решений (выработка и реализация субъектом управления управленческих воздействий).

В настоящее время в зависимости от уровня развития страны, культуры, национальных традиций и приоритетных направлений развития, в число форм и методов государственного воздействия включают: прогнозирование, программирование, нормативно-правовые, налоговые, бюджетные методы.

Ни один из государственных регуляторов не является идеальным. Любой из них, принося положительный эффект в одной сфере экономики, часто дает негативные последствия в других. Государство обязано умело пользоваться ими. Мировой опыт государственного управления структурными преобразованиями показывает, что на современном этапе в большинстве индустриальных стран основными элементами структурных преобразований являются промышленная, структурная политики, индикативное планирование и программирование.

### **3. Некоторые аспекты и итоги мирового опыта государственного управления структурными преобразованиями**

В конце XX века примером эффективных преобразований в экономике на базе планирования стал Китай.

Стратегическая цель экономической реформы в Китае предусматривала в течение нескольких десятилетий осуществить глобальную модернизацию производительных сил, социально-экономических отношений, системы управления и рыночного механизма.

"Одна из важных особенностей в том, что рынок рассматривается не как самоцель, а как средство повышения эффективности хозяйствования. Сохраняется структурное планирование, опирающееся на значительный по объему фонд централизованных капитальных вложений (в государственном бюджете концентрируется примерно 50 % всех инвестиций хозяйства Китая). Действует система государственных заказов, дотаций и твердых оптовых цен на важнейшие виды сырья и топлива" (Сенчаков и др., 1993).

В настоящее время реформирование экономики проводится Госпланом КНР в тесном контакте с комиссией при Госсовете по экономической реформе, основными задачами которой являются: разработка основных направлений, методов и сроков проведения реформы; координация действий министерств и территорий; опытная проверка ключевых мероприятий реформы. Аналогичные комиссии созданы в провинциях и крупных городах. В каждом министерстве есть подразделение по проведению реформы на предприятиях отрасли.

Комиссия по экономической реформе на основании разработок Госплана составляет индикативные годовые и пятилетние планы. Такие планы составляются в трех вариантах: ускоренный, средний и замедленный. По каждому варианту рассматриваются затраты, каждый вариант обсуждается с учеными, предприятиями, ведомствами, регионами. После доработки все три варианта направляются на рассмотрение Госсовета, который после обсуждения и доработки представляет их Всекитайскому собранию народных представителей (ВСНП). Каждый регион и каждое министерство на основе его решения составляет свой собственный план с учетом конкретной ситуации в регионе или отрасли, приняв при этом любой вариант – ускоренный, средний или замедленный.

После утверждения планов социально-экономического развития Госсовет ежемесячно рассматривает ход их реализации и принимает необходимые меры по регулированию социально-экономических процессов на макроуровне, включая изменения в нормативной базе.

Для выявления и своевременного решения проблем, порождаемых рынком, создана система оперативного отслеживания хода реализации реформы с помощью социальных и экономических сигнальных показателей, предупреждающих о возникновении критических ситуаций в экономике, и "система предупреждения опасности" на основе систематического анализа ряда важнейших макроэкономических показателей: темпы роста производства; эмиссия наличных денег; динамика капитальных вложений; напряженность работы транспорта, энергетической системы, металлургии (балансы соответствующих продуктов), движение цен, процентные ставки за кредиты и вклады.

Общие результаты экономической реформы в Китае впечатляют. За последние двадцать лет в стране произошли коренные изменения в экономической системе. Предприятия стали хозяйственно самостоятельными субъектами. Основную часть цен и конкретных пропорций товарообмена регулирует рынок. "За три десятилетия современных хозяйственных реформ в Китае его роль в мировой экономике стала гораздо более значительной. ВВП за период 1979-2008 гг. вырос почти в 15 раз, а среднедушевые доходы населения – в 7,5 раза. Уже в 1995 г. Китай по объему ВВП, исчисленному по паритету покупательной способности валют (ППС), вышел на 2-е место в мире, обойдя Японию; в 2008 г. ему удалось обойти Германию и выйти на 3-е место в мире и по объему ВВП, посчитанному по официальному обменному курсу" (Михеев, 2000; Карлусов, 2009).

Япония – это одна из самых развитых капиталистических стран, которая, в отличие от западноевропейской и американской экономических систем, имеет очень высокий уровень государственного вмешательства в экономику, а также огромный накопленный опыт ее государственного регулирования (Инаба, Цуцуми, 1991).

В 80-х годах прошлого столетия в Японии реформы осуществлялись не под давлением сверху, а в порядке реагирования на колебания рыночной конъюнктуры, при этом применяемые формы и методы государственного регулирования экономики зависели не только от стратегических целей и задач общества, но и от конкретных обстоятельств и причин. В экономической политике роль государства определялась на основе принципа, согласно которому государство должно быть направляющей и ориентирующей силой в определении основных направлений развития экономики и стимулирования этого развития, но не руководящей или движущей силой его функционирования. Формы и методы участия государства в управлении, приоритетные направления в промышленной политике, складываются под определяющим влиянием главенствующей роли государства в выработке основных направлений развития экономики.

Внедрение новейших систем управления производством, позволяющих достигать соответствующие цели, дало возможность Японии повышать производительность труда в 80-е годы на 10 % в год.

Стержнем новой философии управления стало признание социальной ответственности, лежащей на управляющих. К. Мацусита полагает, что "каждая компания, вне зависимости от ее размера, должна иметь определенные цели, отличные от получения прибыли, цели, которые оправдывают ее существование среди нас" (*Как работают...*, 1989). Свою хозяйственную политику Япония проводит на основе индикативных среднесрочных и долгосрочных планов. В планах намечаются общие рамки курса управления частными предприятиями, на основе которых отдельные предприятия планируют свою деятельность.

Промышленная политика в Японии на каждом этапе времени отражает уровень развития страны и тесное взаимодействие правительства и бизнеса, которое учитывает интересы каждой стороны. Наличие системы связи правительство – бизнес облегчает формулирование и реализацию целей промышленной политики, оптимизирует уровень вмешательства государства в экономику, не нарушающего функционирование рыночного механизма и обеспечивающего высокую международную конкурентоспособность японской промышленности (Карчевский, 2009).

Долгосрочная структурная политика страны ориентирована на регулирование старых базовых отраслей промышленности, на разработку конкретных целей развития, предусматривающих долгосрочный экономический рост и приоритетные направления развития промышленности, а также на государственную помощь новейшим высокотехнологичным отраслям.

"Стратегия японских корпораций определяется в соответствии с промышленной политикой, а методика экономического программирования предусматривает общие рамки курса управления частными предприятиями, что позволяет вынести за скобки "анархичность" капитализма" (Инаба, Цуцуми, 1991).

В США государственное управление уже давно стало неотъемлемой составной частью хозяйственного механизма. Американское государство не в состоянии самоустраниться от участия в хозяйственной жизни, так как осуществляемые им регулирующие функции, потребовавшие создания огромного правительственного аппарата, превратились в обязательные условия нормального течения воспроизводственного процесса (Шумпетер, 1995; Клинов, 2009).

США – единственная страна мира, чья экономика вышла из Второй мировой войны значительно окрепшей. За годы войны национальный доход страны вырос в два раза. Уже к середине 1947 г. был завершён переход ее экономики на выпуск мирной продукции.

Усиление роли государства и государственного регулирования в США произошло в 70-80 годах, когда необходимо было обеспечить рост уровня международной конкурентоспособности экономики. Обновление технологической организационной структуры своих предприятий при минимальных издержках заставило монополии пойти на расширение партнерства с государством, так как нужен был такой объем ресурсов, который не мог быть аккумулирован без помощи государства. Монополии не обладали возможностями для осуществления в индивидуальном порядке кардинальной перестройки структуры производительных сил американской экономики.

Бюджетная политика в США становится важнейшим рычагом воздействия на состояние экономики страны, при этом налоговая система не является неизменной (Кочетков, Сулян, 2005).

Индивидуальный подоходный налог, налоги и взносы в фонды социального страхования, прогрессивный налог на прибыль корпораций – формируют основу доходов федерального бюджета.

Налоги с оборота, акцизы, индивидуальные подоходные налоги, лицензии, визы – являются основой бюджета штатов.

Формирование бюджета местных органов власти происходит за счет: поимущественных налогов, налогов с продаж и акцизов.

В 1986 г. был принят закон о налоговой реформе. Особенностью нового механизма налогообложения корпорации стал единый и жесткий порядок исчисления себестоимости, который предусматривает применение единых правил калькулирования, обязательных для всех корпораций (Дункан, Маклур, 1997).

В качестве своеобразной разновидности промышленной политики некоторые ученые рассматривают американскую антитрестовскую политику. Английский исследователь Д. Вогел считает, что США проводит не менее эффективную промышленную политику, чем другие индустриальные страны, но специфика ее заключается в методах и характере взаимоотношений между правительством и бизнесом (см. табл.).

Главными инструментами промышленной политики в странах ЕС являются: налоговая и технологическая политика; финансовая помощь; меры, направленные на объединение государственного и частного капитала. Предпочтение тех или других инструментов в разных странах различное:

- для Франции характерны прямой государственный контроль над банковской системой и распределение по отраслям средств из национального бюджета. Промышленная политика направлена на национализированный сектор промышленности;
- Германия и Великобритания используют косвенные методы финансового контроля, субсидии, займы, налоговое стимулирование бизнеса.

Промышленная политика западноевропейских стран отличается от промышленной политики США.

Таблица. Сравнение основных факторов промышленной политики США и ЕС

Сравниваемый фактор	США	ЕС
1. Межфирменные соглашения о ценах и разделе рынка	Запрещаются законом Шермана	Допускаются при условии, что эта стратегия сможет способствовать повышению эффективности
2. Горизонтальное слияние	Не разрешается	Разрешается законом, за исключением случаев с участием крупнейших компаний
3. Межфирменная кооперация	Запрещается	Признается как естественное и необходимое условие экономического выживания
4. Инновации и технический прогресс	Упор сделан на развитии конкуренции, считается, что кооперация и межфирменные соглашения тормозят данный процесс	Упор сделан на кооперации, необходимой для инновации

В настоящее время в западноевропейских странах наблюдается тенденция к расширению прямого регулирования рынка, так называемого "структурного метода контроля", при котором общая структура рынка приобретает большее значение, чем поведение отдельных предприятий.

Объектами промышленной политики являются две группы отраслей. Первая охватывает традиционные зрелые отрасли. В этой группе политика ориентирована на постепенное сокращение

производственных мощностей. Вторая группа включает новые высокотехнологичные отрасли. Промышленная политика в их отношении выражается в основном субсидированием с целью повышения международной конкурентоспособности европейских фирм и достижения технологического паритета с США и Японией.

Специалист в области антitrustовской политики Дэйвид Аудреч, директор Института Экономики Макса Планка в городе Йена (Германия), считает главным недостатком промышленной политики западноевропейских стран механическое использование критериев эффективности функционирования экономики той или иной страны в прошлые периоды, которые оказываются недостаточно адекватны в изменившихся условиях. Но ее бесспорным достижением является ускорение технологического развития.

Особого внимания заслуживает опыт государственного управления структурными преобразованиями в Германии. В конце 40-х годов двадцатого столетия первый министр экономики, в дальнейшем канцлер ФРГ, творец германского "экономического чуда" Людвиг Эрхард отмечал, что "задача государства – ставить перед экономикой цели и выработать руководящие принципы хозяйственной политики, следить за тем, чтобы ни общественные привилегии, ни искусственные монополии не нарушали естественного равновесия экономических сил, и чтобы оставалось место для игры предложения и спроса" (Зарицкий, 1997).

Эрхард иронизирует над теми, кто сегодня по-прежнему отождествляет рыночную экономику, основанную на принципах свободной конкуренции, лишь с "безудержным мародерством эпох ранней и высшей стадии капитализма. Регулирующее плановое начало с активной ролью государства в экономической жизни, подчеркивает он, является сегодня неотъемлемой частью любой современной экономической системы. Вообще, термины "социализм" и "капитализм" в современных условиях весьма условны и не отражают всей сложности новых социально-экономических реалий" (Зарицкий, 1997).

Своими успехами послевоенные реформы в Германии обязаны наличием сильной и авторитетной власти и структурным преобразованиям экономики, которые проводились на основе теории социального рыночного хозяйства. Л. Эрхард эффективно провел денежную реформу, и вслед за ней были упразднены административное распределение ресурсов и контроль за ними. Но при этом был сохранен самый высокий в Европе индекс роста заработной платы – 123 % (в Великобритании – 109 %, в Швеции – 101 %). Такие реформы быстро дали положительный результат, и уже к концу 50-х годов промышленность превысила уровень 1936 года на 14,4 %.

Но уже в начале 80-х годов XX столетия в Германии внутренние противоречия капиталистического воспроизводства вылились в циклические кризисы – кризисы перепроизводства. В 1982 году, отказавшись от кейнсианских методов регулирования экономики, правительство Г. Коля приняло вариант консервативной политики при стратегической линии, направленной на увеличение прибыли крупного капитала, но при этом были сохранены механизм и принципы теории социального рыночного хозяйства, которые приобрели свою значимость не только в экономике Германии, но и многих странах Европейского Союза.

Высокий уровень потребительского спроса за счет высокой занятости и зарплаты, расширение немецкого внутреннего рынка за счет пяти новых федеральных земель (объединение Германии), быстрое научно-техническое развитие, преимущественное развитие отраслей экспортной ориентации, эффективная экономическая и промышленная политика являются основными факторами динамичного развития страны (Зверев, 2009).

#### 4. Заключение

Мировой опыт государственного управления структурными преобразованиями подтверждает, что:

- структурные преобразования являются особой, приоритетной функцией государства;
- средством решения стратегических и тактических задач структурных преобразований является структурная политика с механизмом ее реализации (объективизированными целями и задачами, принципами, методами и инструментами, органами государственного управления – субъектами управления);
- индустриальные высокоразвитые страны корректируют экономические деформации рыночных отношений, обеспечивают социально-экономическую стабильность общества, формируют макропропорции посредством планирования и программирования, структурной и промышленной политики, других элементов, которые при определенных обстоятельствах и уровнях развития национальных экономик были оптимальны и эффективны;
- промышленная политика в современном рыночном хозяйстве является базовым элементом структурной и внешнеэкономической политики.

## Литература

- Атаманчук Г.** Теория государственного управления. Курс лекций. М., *Омега-Л*, 584 с., 2004.
- Дункан М., Маклур Г.** Американская налоговая служба: децентрализованная система. *РЭЖ*, № 3, 1997.
- Зарицкий Б.Е.** Людвиг Эрхард: секреты "экономического чуда". М., *БЕК*, 298 с., 1997.
- Зверев А.** Меры государственной поддержки малых и средних предприятий в Германии. *Экономист*, № 9, с.34, 2009.
- Как работают японские предприятия. Под ред. Я. Мондена. М., *Экономика*, 262 с., 1989.
- Карлусов В.** Китай: антикризисный потенциал экономики и меры борьбы с мировым кризисом. *Вопросы экономики*, № 6, с.125, 2009.
- Карчевский Л.** Ответственность фирм: пример Японии. *Журнал экономической теории*, № 2, с.99-103, 2009.
- Клинов В.** Проблемы регулирования экономики США в исследованиях Пола Кругмана. *Вопросы экономики*, № 8, с.28, 2009.
- Кочетков Г., Супян В.** Корпорация: американская модель. СПб., *Питер*, 320 с., 2005.
- Михеев В.** Эволюция социально-экономической модели развития Китая. *Общество и экономика*, № 3-4, с.148, 2000.
- Сенчаков В., Юнь О., Белоусов Р.** Современный этап экономической реформы в Китае. *Экономист*, № 9, с.79, 1993.
- Инаба Х., Цуцуми С.** "Японское чудо" и советская экономическая реформа. М., *"Шелковый путь"*, 293 с., 1991.
- Шумпетер Й.** Капитализм, социализм и демократия. М., *Экономика*, 540 с., 1995.