

ПРОТИВОРЕЧИЕ МЕЖДУ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТЬЮ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ В СОВРЕМЕННОМ ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Работа представлена кафедрой политологии.

Научный руководитель – доктор политических наук, профессор Р. М. Вульфович

В статье рассматривается теория справедливости Дж. Ролза, концепция социальных издержек Р. Коуза, а также существующее объективное противоречие между социальной справедливостью и экономической эффективностью в контексте адаптации современных методов публичного управления к параметрам и специфике современных общественных процессов. В результате анализа выявляется, что новые методы публичного управления, при условии их правильного внедрения и сокращения социальных издержек, способствуют разрешению противоречия между необходимостью соблюдать принцип социальной справедливости и стремлением к экономической эффективности.

Ключевые слова: *социальная справедливость, экономическая эффективность, транзакционные издержки, автономное учреждение, публичное управление.*

V. D'yakova

CONTRADICTION BETWEEN SOCIAL JUSTICE AND ECONOMIC EFFICIENCY IN MODERN PUBLIC MANAGEMENT

The theory of justice by John Rawls and the concept of social costs by Ronald Harry Coase are considered in the article, as well as the contradiction between social justice and economic efficiency in the context of adaptation of modern methods of public management to the objectives of modern development. As a result of the analysis it comes to light that new methods of public management, under the condition of their correct introduction and reduction of social costs, should solve the collision between the necessity to observe the social justice rule and aspiration to economic efficiency.

Key words: *social justice, economic efficiency, social costs, autonomous establishment, public management.*

В конце первого десятилетия XXI в. человечество по-прежнему стоит перед выбором между экономической эффективностью как необходимым условием поступательного развития и социальной справедливостью, сохраняющей свою привлекательность в качестве идеологической основы многочисленных направлений политической теории и практики государственного управления. Разрешение этого противоречия между потребностью индивидуума в защите и соблюдении его интересов, т. е. в справедливости, и необходимостью баланса между этими потребностями и интересами и реальной возможно-

стью удовлетворения потребностей и учета интересов каждого и всех одновременно, т. е. эффективностью, могло бы в целом снизить остроту большого числа конфликтов в современном обществе.

Говоря о справедливости, обратимся к теории справедливости Дж. Ролза. Он говорит, что справедливость сама по себе первична и принципы справедливости являются объектами исходного соглашения, но в обществе как самодостаточной совокупности людей может существовать как совпадение, так и конфликт интересов. «Конфликт интересов выражается в том, что людям небез-

различно, как большие выгоды, полученные из сотрудничества, распределяются между ними, поскольку в преследовании собственных целей они предпочитают получить больше сами и уменьшить долю, которую нужно разделить с другими» [8, с. 115]. Но, несмотря на конфликт интересов, в обществе устанавливаются узы гражданского сотрудничества именно благодаря общей концепции справедливости. Ролз Дж. называет общую теорию справедливости «фундаментальной особенностью вполне упорядоченного человеческого общества» [8, с. 120], и поэтому любые планы индивидов должны быть эффективны и совместимы со справедливостью.

Немаловажными являются способы, которыми основные социальные институты распределяют фундаментальные права и обязанности и определяют разделение преимуществ социальной кооперации.

Ролз выделяет два основных принципа теории справедливости:

- каждый человек должен иметь равные права в отношении наиболее обширной схемы равных основных свобод, совместимых с подобными схемами свобод для других.

- социальные и экономические неравенства должны быть устроены так, чтобы: а) от них можно было бы разумно ожидать преимуществ для всех, и б) доступ к положениям (positions) и должностям был бы открыт всем [8, с. 205].

Остановимся более подробно на втором принципе справедливости. Ролз говорит, что распределение богатства и доходов не обязательно должно быть равным, но оно должно быть направлено на получения преимуществ всеми. То есть разделение преимуществ должно быть таким, чтобы вызвать желание к сотрудничеству у каждого, включая тех, чье положение ниже. Если говорить о действии в рамках теории справедливости, то любое конструирование и реформирование должно быть устроены так, чтобы люди, ведомые своими преобладающими интересами, поступали в русле содействия социально желательным целям. Ролз Дж. также размышляет о несправедливости и утверждает, что самая

большая несправедливость проявляется в том, что вместо обеспечения безопасности слабым индивидам, в отношении их творится произвол.

Важно обратить внимание на существование противоречия между социальной справедливостью и экономической эффективностью. Экономическая эффективность – это способ действий, обеспечивающий получение в результате осуществляемых усилий и затрат ресурсов максимального (наилучшего) результата. В принципе она противоречит социальной справедливости в таких сферах, как перераспределение ресурсов в пользу малоимущих, поддержание всеобщей занятости, решение экологических проблем и т. д. Противоречие между экономической эффективностью и социальной справедливостью – это отражение противоречия между производством и потреблением. В современных условиях применяется более широкое понятие социально-экономической эффективности, включающее категории социальных издержек (заболеваемость, загрязнение окружающей среды и т. д.) и социальных благ (здоровье, образование, научный потенциал). Такое расширение понятия экономической эффективности связано со стремлением к социальному консенсусу или хотя бы к смягчению социальных противоречий.

Остановимся подробнее на концепции социальных издержек. Теорию социальных (транзакционных) издержек разработал Р. Коуз. Он говорил, что они выступают главным фактором, определяющим структуру и динамику различных социальных институтов. Социальные издержки охватывают издержки принятия решений, выработки планов и организации предстоящей деятельности, ведения переговоров о ее содержании и условиях, когда в деловые отношения вступают двое или более участников; издержки по изменению планов, пересмотру условий сделки и разрешению спорных вопросов, когда это диктуется изменившимися обстоятельствами; издержки обеспечения того, чтобы участники соблюдали достигнутые договоренности. «Транзакционные издержки включают также любые потери, возникающие

вследствие неэффективности совместных решений, планов, заключаемых договоров и созданных структур; неэффективных реакций на изменившиеся условия; неэффективной защиты соглашений. Одним словом, они включают все, что так или иначе отражается на сравнительной работоспособности различных способов распределения ресурсов и организации производственной деятельности» [1, с. 43]. Выделяют несколько видов социальных издержек: «информационные издержки», «издержки оппортунистического поведения», «издержки измерения», «издержки влияния», «издержки коллективного принятия решений» и другие [1, с. 51].

Так как социальные издержки ограничивают возможности взаимовыгодного сотрудничества, то все группы в обществе оказываются заинтересованы в их сокращении и будут готовы предпринимать необходимые для этого меры. Как считает Р. И. Капелюшников «с точки зрения транзакционного подхода различные формы организации деятельности людей – это не что иное как орудия по экономии транзакционных издержек. В этом состоит главная функция любых социальных институтов» [1, с. 49].

Коуз Р. считает, что «проблема заключается в выборе подходящих социальных установлений, помогающих справляться с вредными последствиями» [3, с. 62]. Безусловно, что все решения имеют свои издержки. Коуз Р. отмечает, что только в результате терпеливого исследования того, как разрешить проблему вредных последствий, можно достичь эффективности. «Когда мы сталкиваемся с действиями, порождающими вредные последствия, возникающая проблема не сводится просто к ограничению тех, кто является источником затруднений и беспокойства. Следует сравнить выгоды от предотвращения ущерба с убытками, которые неизбежно возникнут в результате прекращения той деятельности, которая является причиной ущерба» [3, с. 75].

Итак, можно предположить, что социальная справедливость, являясь в данном случае одной из социальных издержек, которую можно отнести к «издержкам влияния», «информационным издержкам» и даже к

«издержкам ведения переговоров» [1, с. 50], оказывается одной из преград для адаптации эффективных методов публичного управления (препятствует достижению экономической эффективности). Например, одним из условий повышения эффективности публичного управления, является расширение свободы соответствующих учреждений в расходовании бюджетных средств, с одновременным усилением ориентации их деятельности на достижение установленных конечных результатов, и переходом от прямых предписаний таким учреждениям со стороны вышестоящих органов государства к работе по принципу аутсорсинга. Под аутсорсингом мы понимаем механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе [2, с. 21]. А переход организации, которые раньше находились только на государственном финансировании в статус автономного учреждения, воспринимается гражданами скорее негативно, чем с поддержкой и пониманием. Так, принятие в 2006 г. закона «Об автономных учреждениях», вызвало волну протестов как в СМИ, так и в целом по России [4; 7; 9]. Согласно документу, «автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» [5, с. 1]. В соответствии с законопроектом имущество автономного учреждения закрепляется за ним на правах оперативного управления, а финансирование их деятельности будет происходить в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников. В соответствии с законом автономные учреждения должны создаваться для предоставления государственным учреждениям большей само-

стоятельности в распоряжении имуществом и в осуществлении планирования деятельности по оказанию услуг гражданам [5, с. 3]. Создаваться они могут путем учреждения или путем изменения существующего типа государственного учреждения, при условии выполнения необходимых условий, прописанных в законе, и с согласия высшего коллегиального органа этого учреждения при наличии такого органа. Учредителем автономного учреждения является РФ, субъект или муниципальное образование, в зависимости от того, на чьей имущественной базе оно создано. Наличие наблюдательного совета, выполняющего в основном совещательные функции, дает возможность заниматься непосредственно управлением руководителю (директору, генеральному директору, ректору, главному врачу, художественному руководителю, управляющему) автономного учреждения. Важно, что к компетенции учредителя относятся в основном контролирующие функции, а основная управленческая деятельность лежит на руководителе. Основным аргументом против законопроекта была уверенность, что это всего лишь бесплатная приватизация государственных учреждений, а значит исчезновение бесплатного образования и государственного финансирования вузов, музеев и т. д. В то время как мы понимаем под такой деятельностью процесс обновления системы управления. Д. Осборн и П. Пластик под обновлением понимают «фундаментальную трансформацию государственных систем и организаций с целью резко повысить их эффективность, объемы производимых услуг, приспособляемость к условиям и способность к совершенствованию. Это преобразование завершается изменением их задач, стимулов, отчетности, структуры полномочий и корпоративной культуры» [6, с. 47–48]. И подобные обновления не являются синонимом приватизации. Приватизация – это один из необходимых инструментов, создающий возможность для конкуренции и существования потребительского выбора, а значит, соблюдения принципа справедливости (равных условий для муниципальных служб и частных контор).

Безусловно, если следовать логике Ролза, то стремление протестующих обеспечить равное право доступа, к примеру, к высшему образованию через сохранение его бесплатности и общедоступности, является примером соблюдения первого принципа теории справедливости (каждый человек должен иметь равные права в отношении наиболее обширной схемы равных основных свобод, совместимых с подобными схемами свобод для других [8, с. 205]). В обществе должны быть созданы такие условия, чтобы все категории граждан могли вести достойный образ жизни, а сильные направляли свою деятельность не только на удовлетворение своих потребностей, но и помощь слабым, в рамках теории справедливости. Но, таким образом, мы сталкиваемся с проблемой социального изживенчества и не решаем предыдущий вопрос. Общеизвестно, что в тех европейских странах, где была налажена система социального обеспечения, сейчас появилось много проблем, связанных с ней. К примеру, Франция в последние годы стала сталкиваться с негативными последствиями своей чрезмерно масштабной социальной политики. Государство выделяет огромные средства на социальные программы. Для обеспечения такой социальной политики, оно устанавливает высокие налоговые ставки для состоятельных и работающих граждан, а также для бизнеса. «Так, высший уровень маржинальной ставки налога – 48%. При включении в расчет налога на заработную плату, общий уровень налогов, которые выплачивают французы, достигает более 65% от их дохода. Предельная ставка налога на корпорации равна 34%. Есть также 19,6%-ный налог на добавочную стоимость (НДС). В целом, налоги составляют 44% французского ВВП» [10]. Таким образом, получается, что уровень безработицы не уменьшается, в том числе по причине отсутствия стимула поиска работы, а новые проблемы и социальные издержки стремительно растут. Получается, что стремление к созданию для всех равных жизненных условий, приводит к новым кризисам.

Итак, мы определили, что стремление к сокращению транзакционных издержек яв-

ляется залогом повышения эффективности в публичной сфере. Но стремление к соблюдению принципа социальной справедливости в публичном управлении порождает новые трансакционные издержки. Получается замкнутый круг. Однако решение проблемы очевидно. Чтобы сократить издержки и повысить эффективность, необходимо модернизировать методы управления и выходить на новый уровень работы по схеме «публичные услуги – клиент (гражданин)».

Так, в странах, где публичное управление уже давно находится на другом качественном уровне (США, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Германия), управленцы способны балансировать и находить равновесие между «справедливостью» и «эффективностью». К примеру, в Новой Зеландии после кризисной ситуации, начиная с 80-х гг. XX в. правительством правящей партии стали проводиться следующие изменения:

- дерегулировали некоторые важные отрасли, включая финансы, транспорт и энергетику;
- прекратили выплату большей части госсубсидий сельскому хозяйству и промышленности;
- устранили контроль над большей частью иностранных инвестиций;
- отменили все субсидии, перечисленные в Налоговом кодексе;
- ввели денежные субсидии для граждан с низкими доходами для оплаты ими жилья в

государственном или частном секторе, вместо предоставления им бесплатного государственного жилья [6, с. 134].

Таким образом, принятие решения о массовой корпоратизации коммерчески ценных госпредприятий и сокращении государственного субсидирования большинства категорий нуждающегося населения, а также создании нового курса «Путь в 2010 год» (35 страниц прогноза и стратегий [6, с. 148] и использование новых методов управления, помогли стране выйти из кризиса и увеличить эффективность работы государственного сектора.

Поэтому использование новых методик и повышение уровня знаний и умений среди чиновников и публичных управленцев, а также потребителей государственных услуг, будет создавать благоприятную почву для повышения эффективности, с одной стороны, и соблюдения справедливости, с другой.

Сокращение «информационных издержек» путем создания методической базы для управленцев и информационной поддержки для населения создаст четкое представление о том, как увеличивать экономическую эффективность публичных услуг. Также это даст возможность для потребителей государственных услуг получать верное и четкое представление о том, что такое социальная справедливость, и существенно изменит существующие стереотипы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Капелюшников Р. И. Экономическая теория прав собственности // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. Т. 4. № 3. С. 41–53.
2. Концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 от 25 октября 2005 г. URL: http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=100&do_id=2009
3. Коуз Р. Фирма, рынок и право: сб. ст. / пер. с англ. Б. Пинскера; науч. ред. Р. Капелюшников. М.: Дело, 1993. 192 с.
4. Митинг против принятия закона «Об автономных учреждениях». URL: <http://www.rpk.len.ru/docs/2006/nov08001.html>
5. Об автономных учреждениях: Федеральный Закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=71865>
6. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства // пер с англ. / общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Лопатникова. М.: Издательская группа «Прогресс», 2001. 567 с.
7. Путин подписал закон «Об автономных учреждениях», 2006 г. URL: <http://www.lenta.ru/news/2006/11/04/law/>

ПОЛИТОЛОГИЯ

8. *Ролз Дж.* Теория справедливости / науч. ред. В. В. Целищев [пер. с англ. В. В. Целищева при участии В. Н. Карповича и А. А. Шевченко]. Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та, 1995. 534 с.
9. Сайт против закона «Об автономных учреждениях», 2006 г. URL: <http://ikd.ru/node/449>
10. *Tenner M.* Уроки французского социального государства. URL: http://www.polit.ru/research/2005/11/22/tenner_print.html

SPISOK LITERATURY

1. *Kapelyushnikov R. I.* Ekonomicheskaya teoriya prav sobstvennosti // Ekonomicheskiy vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2006. T. 4. N 3. S. 41–53.
2. Kontseptsii administrativnoy reformy v RF v 2006-2008 ot 25 oktyabrya 2005 g. URL: http://www.government.ru/data/structdoc.html?he_id=100&do_id=2009
3. *Kouz R.* Firma, rynek i pravo [Sb. st.] / per. s angl. B. Pinskera; nauch. red. R. Kapelyushnikov. M.: Delo, 1993. 192 s.
4. Miting protiv prinyatiya zakona «Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh». URL: <http://www.rpk.len.ru/docs/2006/nov08001.html>
5. Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh: Federal'ny Zakon ot 3 noyabrya 2006 N 174-FZ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=71865>
6. *Osborn D., Plastrik P.* Upravleniye bez byurokratov: pyat' strategiy obnovleniya gosudarstva // per s angl. / obshch.red. i vstup. st. L. I. Lopatnikova. M.: Izdatel'skaya gruppa «Progress», 2001. 567 s.
7. Putin podpisal zakon «Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh», 2006. URL: <http://www.lenta.ru/news/2006/11/04/law/>
8. *Rolz Dzh.* Teoriya spravedlivosti / nauch. red. V. V. Tselishchev [per. s angl. V. V. Tselishcheva pri uchastii V. N. Karpovicha i A. A. Shevchenko]. Novosibirsk: Izd-vo Novosibirskogo un-ta, 1995. 534 s.
9. Sayt protiv zakona «Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh», 2006. URL: <http://ikd.ru/node/449>
10. *Tenner M.* Uroki frantsuzskogo sotsial'nogo gosudarstva. URL: http://www.polit.ru/research/2005/11/22/tenner_print.html