

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

О.В. Гаман-Голутвина

Система государственного управления РФ как инструмент антикризисной политики: оценка эффективности

Несомненно, первопричиной экономического кризиса в России стали внешние факторы. Однако тот факт, что кризис ударил по экономике России с большей силой, нежели по другим экономикам¹, обусловлен внутренними, а не внешними причинами. Следует признать ответственность за это Российского государства. В 1990-е гг. общепризнанным был факт приватизации государства корпоративными структурами. В начале 2000-х гг. стало принято считать, что государство освободилось от чрезмерного влияния корпоративного капитала. Однако приходится признать, что имели место, скорее, персональные

и вторично-функциональные изменения конфигурации взаимосвязи государства и групп влияния при отсутствии системных и сущностных трансформаций. Точнее, существо произошедших изменений заключалось в том, что, вытеснив из процесса принятия решений наиболее одиозные фигуры эпохи «ревущих девяностых», государство само активно включилось в предпринимательскую деятельность. Феномен бюрократического предпринимательства, появившийся в России на рубеже XIX–XX вв., обрел новое дыхание в начале XXI в. Однако в плане выполнения атрибутивных функций Российское государство осталось весьма слабым, если понимать под данным термином не просто совокупность чиновников, сотрудников налоговых органов, правоохранительных и карательных служб. Государство как субъект создания сложной многопрофильной и многофункциональной социальной системы (к чему оно призвано было стать в эпоху тектонической трансформации, каковой был отмечен постсоветский период) продемонстрировало в России блистательное отсутствие. Этот факт не был случайным, а стал результатом возобладания партикулярных интересов над общенациональными, выразителем которых государство призвано быть. Несомненно, конфигурация государства и политической системы в целом имеет отчетливую специфику в различных социумах. Однако *в любом социуме государство является инструментом интеграции*

¹ В условиях мирового кризиса отечественная экономика продемонстрировала крайнюю уязвимость и неустойчивость. По сопоставимым данным Международного валютного фонда, рост ВВП в 2008 г. на уровне 5,6% сменился в России в этом году падением с темпом 6,5%. Другими словами, относительный спад превысил в России минус 12%, что является абсолютным мировым рекордом для крупных экономик. Для сравнения: в США относительный спад составляет всего минус 3,7%, в Китае — 1,5%, в Индии — 1,9%. В еврозоне относительный спад составляет минус 6,5%, в Бразилии — 6,4%, а в странах СНГ (за исключением России) — минус 9,3%. Другими словами, в мире нет ни одной крупной экономики, которая могла бы сравниться с Россией по темпам падения после начала кризиса (Сергеев М. Экономика России подыграла Байдену // Независимая газета. 28.07.2009. URL: http://www.ng.ru/economics/2009-07-28/1_Baiden.html).

* Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ № 09 03 00349.

устремлений граждан, способным оперировать стратегиями и идеологиями; при этом стратегическое целеполагание выступает ключевой функцией государства. Нет оснований считать отечественное государство исключением из этого правила. Помимо прочих обстоятельств данная конфигурация востребована в РФ в связи с заявленным руководством страны стремлением не только формально, но полноценно и реально войти в круг государств, играющих определяющую роль в мировой экономике и политике. Однако реализация подобных притязаний предполагает соответствие государственного аппарата определенным критериям, и прежде всего базовому требованию, каковым выступает способность государства выполнять свои атрибутивные функции. Между тем *реальные полномочия, функции, дееспособность, транспарентность и эффективность отечественного государства существенно хуже, чем соответствующие показатели государственных институтов в передовых странах*. Последний из перечисленных критериев — эффективность — заслуживает специального рассмотрения как приоритетный предмет рассмотрения в рамках данного текста.

Оценка эффективности системы государственного управления представляет собой самостоятельную и сложную проблему теории административно-политического управления. Сложность этой проблемы определена: а) отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль; б) тем, что продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции; в) тем, что она предполагает оценку наряду с непосредственными опосредованных результатов и включает значительное число измерений (экономическое, политическое, непосредственно управленческое, этическое, психологическое и др.); г) мно-

гофакторностью процесса социального управления, предполагающего взаимодействие сил различной природы (социальных и природных, объективных и субъективных, индивидуальных и коллективных и пр.).

Адекватная оценка эффективности государственного управления предполагает рассмотрение системы взаимодействий «субъект управления — взаимодействия — управляемые объекты» и включает такие критерии, как состояние и производительность, результат и качество функционирования, структура, объем и актуальность производимых продуктов². В наиболее общем плане *понятие эффективности в данном контексте понимается как отношение чисто положительных результатов (превышающие желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат, как увеличение отдачи на единицу ресурса в единицу времени. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при минимальных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора*³. Данная трактовка близка подходам Мирового банка, осуществляющего на протяжении многих лет изучение эффективности управления и оперирующего концептом *потенциала государства* как инструментом, определяющим способность государства производить и пропагандировать коллективные действия; понятие *эффективность* в рамках данного подхода характеризует использование потенциала для удовлетворения потребности общества в соответствующих благах⁴.

Кроме того, применительно к оценке эффективности государственного управления весьма важным параметром оценки

² Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. М.: Академический проект, 2006. С. 394–395.

³ Государственная политика и управление. Ч. 1. М., 2006. С. 221.

⁴ Отчет о мировом развитии — 1997. М.: Прайм-ТАСС, 1997. С. 4.

выступает качество субъекта управления, каковым является управленческий аппарат — корпус государственных служащих.

Наконец, в контексте задач данного проекта потребность в оценке отечественной системы государственного управления как призванной противостоять экономическому кризису предполагает также различие трех наиболее принципиальных шкал ее функционирования. Эти шкалы отражают:

- режим *повседневного воспроизводства* государственного управления;
- формат *антикризисной деятельности* госаппарата;
- формат *развития государственного управления в соответствии с целями развития общества* (раскрывающий соответствие деятельности государственного аппарата наиболее значимым вызовам).

Диверсификация выделенных форматов связана с тем, что в течение последнего года Российское государство функционировало в различных форматах и способность госаппарата к действию в различных социально-политических режимах в соответствии со складывающимися контекстами и задачами также выступает важным критерием оценки эффективности последнего и предъявляет далеко не идентичные требования к его функционированию.

Использование изложенных выше критериев для оценки качества отечественной системы государственного управления в период экономического кризиса дает основание для ее характеристики как весьма малоэффективной⁵.

⁵ В качестве оснований для низкой оценки эффективности антикризисных мер Правительства РФ эксперты называют, в частности, следующие обстоятельства: а) приоритетным направлением усилий Правительства РФ по борьбе с кризисом стала поддержка банковской системы и финансовых институтов (на что было выделено 75% от 7 трлн руб., направленных осенью 2008 г. на ликвидацию последствий кризиса). Между тем подобные меры обоснованы тем, где первопричиной кризиса стал сбой в работе именно финансо-

вая оценка определена следующими обстоятельствами и факторами.

вых институтов и кризис развивается именно как финансовый. Кризис в России — это классический экономический кризис, который кроется в резком сокращении мирового спроса на сырьевые ресурсы. Меры по поддержке реального сектора экономики стали несопоставимо более скромными. При этом банковский сектор поглотил не только направленные непосредственно банкам средства, но и те, что были направлены реальному сектору, причем использовались эти средства для игры на валютном рынке, что создавало дополнительное давление на рубль и, соответственно, способствовало его девальвации; б) приоритетным адресатом правительственной поддержки стал крупный корпоративный сектор (логика в том, чтобы поддержать крупный бизнес в целях удержания в орбите отечественной экономики крупные предприятия, несомненно, была, однако не правительственная политика ли побуждала российский бизнес обращаться в зарубежные банки?); в) неоптимальное соотношение затрачиваемых средств и получаемых в процессе антикризисных действий результатов. Даже в условиях осложненных форм протекания кризиса в РФ значительные финансовые средства могли стать инструментом получения существенно больших позитивных результатов. Пока правительство, используя значительные средства, достигает неадекватных затранным средствам результатов, по выражению одного из экспертов, «носим воду в решете...». Если власти других стран (США и др.) пересматривают вызвавшие кризис экономические схемы, то в РФ ничего подобного не происходит. По существу, «ржавой посудине, которая течет со всех сторон, ненадолго продляют жизнь, но в итоге служат плохую службу тем, кто на этой посудине надеется выжить», — констатируют эксперты. Ни в предкризисный период, ни в ходе кризиса власти не смогли предложить обществу альтернативные организационно-технические модели. Несмотря на уроки кризиса, власти поддерживают то, от чего нужно отказываться, и уповают на повышение цен на углеводороды, что означает *воспроизводство той же порочной базовой экономической модели (и ее производных в здравоохранении, образовании, пенсионной системе, жилье), которая и привела к кризису*. Это с высокой степенью вероятности позволяет прогнозировать повторение кризиса, но, возможно, в менее благоприятных в плане обеспечения ресурсами, условиях.

Первое. Несмотря на то что мировой финансово-экономический кризис затронул целый ряд стран раньше России, сложившаяся в РФ к началу экономического кризиса система управления не смогла адекватным образом оценить угрозы надвигавшегося кризиса и предвидеть его экономические, социальные и политические последствия, что дает основания констатировать *слабость прогностической функции отечественной системы государственного управления*. Несмотря на ставшие очевидными для многих отечественных и зарубежных независимых экспертов признаки надвигавшегося спада не только на глобальном уровне, но также в России, официальные должностные лица РФ на начальном этапе кризиса отрицали серьезность угроз, что свидетельствует также о *недооценке властями позиций экспертного сообщества, слабости в целом экспертной проработки принимаемых на государственном уровне решений по ключевым вопросам*.

Второе. Серьезность нанесенного кризисом ущерба стране по сравнению с развитыми экономиками не является неожиданной. По мнению опрошенных в ходе данного проекта экспертов, *сложившаяся ранее модель управления экономикой — модель роста без развития — стала одной из причин осложненных форм проявления экономического кризиса в РФ*. Среди наиболее серьезных дефектов системы управления экономикой, ставших специфически российскими источниками экономического кризиса, можно отметить следующие:

- ряд базовых установок отечественной экономической политики (ориентация на накопление резервов, которые, как выяснилось в период кризиса, в лучшем случае смягчают проявления кризиса, не снимая его существенных проявлений), ставших источниками и причинами многочисленных производных технологически дисфункций. В частности, очевидно не соответствующим потребностям экономики был чрезвычайно низкий уровень

средне- и долгосрочного внутреннего кредитования в РФ, который на протяжении предшествовавших кризису лет побуждал отечественных предпринимателей обращаться за длинными и дешевыми деньгами в зарубежные кредитные организации, что привело к образованию внешнего корпоративного долга объемом порядка 550 млрд долл. во второй половине 2008 г. и, в свою очередь, в условиях падения цен на энергоносители и девальвации национальной валюты в конце 2008 — начале 2009 г. усугубило последствия внешних факторов кризиса и потребовало чрезвычайных спасательных мер, осуществленных правительством за счет бюджета;

- *дефектность базовой организационно-технической основы экономики*, которая не связывает во взаимозависимые отношения рост производительности труда, рост доходов населения, сбережений, устойчивые цепочки инвестиционных циклов;

- *монопрофильная структура экономики* как по преимуществу сырьевой экономики; многочисленные предложения независимых экспертов по структурным реформам российской экономике, выдвигавшиеся в предкризисный период, игнорировались правительственными структурами.

Третье. Низкая оценка эффективности предпринятых российским правительством мер по преодолению кризиса определена тем, что *антикризисная программа работала не на преодоление существенных дефектов и дисфункций, но на воспроизводство сложившихся ранее диспропорций — как в экономическом, так и социальном плане*. В этом отношении отечественная система управления продемонстрировала устойчивость по отношению к докризисной⁶. Позитивные характеристики функционирования дан-

⁶ Причем система управления продемонстрировала значительную устойчивость в условиях трех серьезнейших вызовов последнего времени: передачи власти в начале 2008 г., военного конфликта августа 2008 г. и

ной системы управления были определены, прежде всего, тем, что она обеспечила социальную стабильность и относительно высокий в целом уровень доверия граждан к политической системе. Однако обеспечивающий устойчивость режим воспроизводства оптимален тогда, когда статус-кво достоин воспроизводства. В ином случае воспроизводство консервирует дефектную структуру, что и происходит в настоящее время⁷.

Четвертое. Среди источников и факторов данной модели управления следует назвать *крайнюю слабость функции стратегического управления экономикой, включая стратегическое управление ею*; доминирующие в официальном дискурсе устаревшие представления о соотношении роли экономических и социальных факторов в современном государственном управлении; недооценка роли экспертной проработки принимаемых решений и низкое позиционирование родившихся вне истеблишмента альтернатив; неоптимальность соотношения партикулярных и общенациональных интересов в процессах формирования государственной политики; коррупциогенность управленческой системы как ее системообразующее качество.

Первым в ряду отмеченных проблемных узлов следует назвать фактическое отсутствие системы стратегического управления и планирования в экономике. На наш взгляд, истоки данного положения вещей коренятся в доминирующем в российском официальном дискурсе упрощенном понимании роли государства в современном мире.

экономического кризиса второй половины 2008 г. первой половины 2009 г.

⁷ Неудивительны мнения опрошенных экспертов: «Нынешняя финансовая политика является одним из самых сильных удушающих инструментов выхода из кризиса, и это притом, что, сейчас, например, финансовая ситуация не так плоха. Россия — единственная страна, где ситуация в оценках правительства и СМИ выглядит намного хуже, чем в действительности».

Последнее нередко интерпретируется как громоздкая и затратная совокупность учреждений и организаций, имманентно не поддающаяся рациональному реформированию. Подобный подход сыграл значимую роль в выборе стратегии ставшей крайне неудачной административной реформы в РФ в 2004–2008 гг. Последствия реформы оказывают существенное влияние по формированию правительственной политики. Неудачи реформы были определены гипертрофией идеи концептуальной парадигмы Нового государственного управления (НГУ) широкомасштабной маркетизации государственного управления, ставших основой реформирования систем государственного управления в трех десятках стран в течение последних нескольких десятилетий⁸. Парадигма НГУ была положена в основу административной реформы в РФ, осуществлявшейся в стране на протяжении 2004–2008 гг. Успешными можно признать лишь отдельные мероприятия реформы. На наш взгляд, существенной причиной провала остальных стала гипертрофия ряда существенных идей реформы, заметно упростившая современную практику государственного управления развитых стран в связи с ги-

⁸ Парадигма НГУ стала революцией в воззрениях на государство, которое из всеохватного левиафана предстает поставщиком услуг; на место интерпретации государства как средоточия мирового разума приходит сервисный подход к пониманию государства, представляющий его в качестве организации, ориентированной на оказание услуг гражданам. Речь идет о новом разделении ответственности между государством и обществом: современное государство не должно само выполнять все стоящие перед ним задачи. Стратегические функции остаются за госаппаратом, тогда как функции предоставления услуг передаются коммерческому сектору и институтам гражданского общества (подробнее см.: Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А. Олейник. М.: РОССПЭН, 2008).

пертрофией идеологии и практики маркетизации государственного управления. Современные представления о государстве (и современная мировая политико-административная практика) исходят из разнообразия полномочий и функций государства. Ключевым в данном контексте предстает разделение функций государства на традиционные и современные. К числу первых эксперты относят обеспечение внутренней и внешней безопасности, административное и общее политическое управление. К категории вторых — политику государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, фундаментальная наука. Особенностью эволюции государственных институтов на рубеже XX—XXI вв. стало перераспределение традиционных и новых функций в пользу последних. Оно было обусловлено отнюдь не гуманитарными соображениями, а главным образом мотивами экономической целесообразности — стремлением обеспечить конкурентоспособность национальных экономик.

Анализ опыта лидеров мировых рейтингов конкурентоспособности (включая столь существенно различные по ключевым параметрам, как США и Сингапур) показывает, что одной из ведущих технологий обеспечения конкурентоспособности стало создание и эффективное функционирование *knowledge-based economy*. Ключевым условием, предпосылкой и инструментом создания экономики данного типа стало качество человеческого потенциала, развитие которого является исключительной прерогативой государства. Отсюда — значительные вложения в человеческий капитал, осуществленные в успешных экономиках мира. Опыт наиболее экономически развитых стран показывает, что *развитие человеческого потенциала выступает механизмом развития*. В развитых странах развитие человеческого капитала является ресурсом и фактором создания *knowledge-based economy*;

в развивающихся обществах — инструментом преодоления бедности и разрыва порочного круга «бедность — необразованность — бедность», что отличает современные модернизации от их классических догоняющих версий, основанных, как известно, на представлениях о первоочередности экономического по отношению к социальному: «Сегодня мы наблюдаем инверсию социального и экономического по сравнению с периодом индустриализации: социальное выдвигается на первый план, экономическое подчиняется его императивам»⁹.

Отечественной бюрократии лишь предстоит непростой путь к осознанию данного императива. На наш взгляд, существуют организационные и концептуальные препятствия на пути его практической реализации. Относительно первого эксперты обоснованно отмечают, что существующая функциональная конфигурация системы управления пока крайне слабо ориентирует на цели социально ориентированного развития: ни одно из трех министерств в структуре российского правительства (Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минрегионразвия), содержащих в своем названии понятие развития, не работает практически на цели развития. Упомянутые ведомства ориентированы на функционирование исключительно в режиме воспроизводства и выступают в качестве «младших партнеров» Министерства финансов, де-факто выполняющего функции стратегического управления российской экономикой. Подобное соотношение стратегического и тактического не соответствует мировым тенденциям развития указанных сфер. Нетерпимость данного положения стала особенно очевидной в период кризиса, когда правительство по преимуществу действует в пожарном режиме, купируя наиболее зримые проявления кризиса и

⁹ Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. С. 144–145.

не решая остро назревшие задачи структурной перестройки экономики¹⁰.

Значимую роль в преодолении неадекватных серьезности кризиса и не соответствующих мировой политико-административной практике представлений о роли государства в современном мире могли сыграть независимые эксперты. Однако независимое экспертное сообщество в стране слабо институционализировано и ресурсно не обеспечено; его позиции зачастую игнорируются представителями истеблишмента, а его влияние носит ситуативный характер и определяется преимущественно личным авторитетом и системой неформальных связей стоящих во главе этих структур лиц. Существующие в стране немногочисленные исследовательские учреждения социально-экономического профиля¹¹ находятся в непростой эконо-

мической ситуации, что затрудняет вовлечение в их орбиту высококвалифицированных кадров. В складывающихся условиях механизм принятия политических решений в значительной степени приобрел моноагрегатный характер, поскольку система принятия государственных решений оказывается все теснее связанной с интересами политико-административных ассоциаций, формирующихся в структуре исполнительной власти, а плюралистичность государственного управления связана не столько с конкуренцией позиций социальных групп, а с внутривластной полемикой блоков и корпоративных образований, различных «партий» и союзов внутри правящих кругов.

Однако, на наш взгляд, базовой проблемой Российского государства, снижающей эффективность системы государственного управления и вызывающей серьезные дисфункции, является партикуляризм — доминирование интересов сырьевого сектора отечественной экономики в системе принятия экономических решений. Помимо изъянов общеполитического характера такая зависимость нашла выражение в кадровом составе управленческих кадров, протекционизме и скрытой «профилизации» процесса принятия государственных решений (многие из которых прямо или косвенно направлены на продвижение интересов газонефтяного сектора). Нефть и газ, по сути, стали государствообразующими отраслями, а их представители в аппарате государственного управления — важнейшими режиссерами политико-административных процессов¹².

¹⁰ «*Политические свои функции правительство не реализует вообще. Все-таки правительство — орган политический. Уж точно сегодняшнее наше правительство нельзя назвать техническим — во главе премьер, который позиционирует себя как политик. На деле же политические функции просто заблокированы. Более того, надо понимать, что политически это означает, что правительство просто не верит в собственные антикризисные меры. Поэтому и бизнес не верит, что сказывается на частных инвестициях. Из бесед с участниками разработки антикризисных мер видно, что они сами в них не верят. Им сказано писать — они пишут. Они сами стоят на позициях: кризис — замечательно; может быть, в результате, Путин уйдет в отставку*», — отмечают эксперты.

¹¹ Достоин сожаления факт блистательного отсутствия в России полноценных научно-исследовательских учреждений политологического профиля. Существовавший ранее единственный институт подобного рода — Институт сравнительной политологии РАН — два года назад прекратил свое существование, влившись на правах отдела в Институт социологии РАН. Стоит ли упоминать, что в развитых странах число подобных учреждений насчитывает десятки. Другой пример того же плана. По мнению президента Д.А. Медведева, государства СНГ являются зоной особых интересов РФ. Между тем в России нет ни одной профильной академической научно-исследовательской структуры.

¹² Данная тенденция проявилась, в частности, в том, что осенью 2008 г. — уже в период начавшегося кризиса — увенчались успехом многолетние усилия газового монополиста: было принято принципиальное стратегическое решение о повышении внутривнутрироссийских цен на газ до общеевропейского уровня. 6 ноября 2008 г. приказом № 217/1 Федеральная служба по налогам и тарифам утвердила повышение

Сказанное выше объясняет *неслучайность и социальных приоритетов отечественного правительства*: приоритетом антикризисной государственной политики в РФ выглядит фактическое спасение имущественных прав крупных собственников и банковской системы, что видно, в частности, на примере закона о снижении налогов. Вместо снижения НДС, которое коснулось бы всех, был снижен налог на прибыль; между тем в условиях кризиса большинство предприятий эту прибыль не получают, за исключением крупных монополистов-экспортеров. Средний бизнес (которым по ряду оценок в значительной мере представлен высокотехнологичный сек-

минимальной ставки внутренних цен на газ в 2009 г. в среднем на 27%. Идеологической базой этого решения стало постановление Правительства РФ № 333 от 28 мая 2007 г. «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ», содержащее концептуальное решение об изменении механизма ценообразования и резком повышении цен на газ до европейского уровня. По мнению экспертов, данное решение может привести к сворачиванию активности большинства энерго- и материалоемких производств в РФ, сокращению экспорта и росту импорта соответствующих продуктов. *При этом переход на новый механизм ценообразования способен проблематизировать стратегию перехода к инновационной экономике, так как в реальности будет означать переток колоссального (до 80 млрд долл.) объема средств от несырьевых предприятий в «Газпром».*

Несомненно, это решение ударит по интересам не только промышленных потребителей, но и населения — причем не только наименее оплачиваемых категорий населения, но также среднего класса, выступающего носителем социальной стабильности. Сохранение социальной стабильности в этих условиях весьма сомнительно.

Комментируя ход практической реализации принципов «энергетически-сверхдержавной» политики, следует отметить, что отнюдь не все из них удалось воплотить в реальность. В итоге, на наш взгляд, весьма высока вероятность трансформации России из энергетической сверхдержавы в *petrostate*. На наш взгляд, данная трансформация представляет одну из наиболее существенных трудностей на пути реализации модернизационных проектов в РФ.

тор) в период кризиса оказался без поддержки. Анализ специалистов ГУ ВШЭ показывает, что именно успешные средние компании, опиравшиеся в своем развитии в 2000-е гг. преимущественно на рыночные, а не административные факторы, могут стать двигателем повышения эффективности и выхода экономики из кризиса. В общем числе средних предприятий перед кризисом доля эффективных быстрорастущих фирм составляла от четверти до трети. Однако эти предприятия до последнего времени оставались вне фокуса политики федеральных властей. Пока основной акцент антикризисных мер на федеральном уровне был сделан на поддержку крупнейших предприятий. По мнению экспертов, риски такой политики связаны с тем, что крупнейшие компании в целом сегодня характеризуются низкой эффективностью и отсутствием у собственников и менеджмента достаточных стимулов к реструктуризации. Альтернативой политике поддержки крупнейших компаний выглядит стимулирование спроса через реализацию государством инвестиционных проектов и программ (прежде всего, в сфере развития инфраструктуры) — открытых для участия всех экономических агентов, которые удовлетворяют публично сформулированным критериям по параметрам «цена/качество» их товаров и услуг. В рамках такого подхода более вероятным становится предоставление государственной поддержки эффективным предприятиям, которые в условиях кризиса способны выйти на новые рынки и обеспечить рост выпуска своей продукции и услуг¹³.

В этом же контексте заслуживает упоминания неоптимальная политика государства в области выравнивания доходов и имущественного положения различных групп населения. Речь, в частности, идет о том, что действовавшая до сих пор мо-

¹³ Яковлев А., Симачев Ю., Данилин Ю. Российская корпорация: модели поведения в условиях кризиса. (аналитический доклад). ГУ — Высшая школа экономики, 2009.

дель *роста без развития* даже в условиях благоприятной конъюнктуры *сама по себе не способна решить проблему социальных диспропорций*: неравенство и бедность не только не исчезают, но усиливаются в условиях экономического роста. При этом наибольшие диспропорции в доходах существуют в самых богатых регионах РФ; точечные вливания в пользу наименее обеспеченных слоев не решают проблему бедности и роста неравенства, оставаясь неэффективными вне системного пересмотра распределительных отношений¹⁴.

Кадровый аспект проблемы эффективности государственного управления

Оценивая качество управленческого аппарата РФ, с сожалением приходится констатировать, что он весьма далек не только от современных моделей «отзывчивой» бюрократии, но даже от классической веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствуют широко распространенные практики клиентелизма, закрытости и непрозрачности; невысокое в целом качество исполнительской дисциплины; запредельно высокий уровень коррупции. При этом наиболее распространенным упреком в адрес отечественной бюрократии обычно является ее избыточная численность. Однако, на наш взгляд, данный упрек не является первоочередным, поскольку, несмотря на живучесть мифа об избыточности российской бюрократии в исторической и современной Рос-

сии, численность аппарата управления в РФ в составе занятого населения и в соотношении с количеством населения ниже, чем в большинстве развитых стран. Даже с учетом различий в исчислении приводимых данных численность российских бюрократов ближе к соответствующим показателям стран среднего уровня развития. По данным Всемирного банка, доля чиновников в населении Бразилии составляет 1,5%, Чили — 1%, Китая — 1,6%, Польши — 0,7%¹⁵. В развитых странах в госаппарате занято гораздо больше: в Германии — 6,1% населения, США — 6,8%, Швеции — 11,7%. Тенденцией последних лет стал заметный прирост численности управленцев на государственном и муниципальном уровне в РФ в последние годы. По данным Росстата, начиная с 2002 г. этот показатель ежегодно увеличивался: в 2002 г. прирост составил 5%; в 2003 г. — 3,8%; в 2004 г. — 1%; в 2005 г. — 8%; в 2006 г. — 7,9%; в 2007 г. — 3%; в 2008 г. — 2%. В результате к 2008 г. численность аппарата госуправления возросла на 30,8% по сравнению с 2002 г. Однако даже при этом росте удельный вес числа управленцев (включая работников органов местного самоуправления) в структуре занятого населения составляет 2,4%, что ниже соответствующих показателей развитых стран. Таким образом, не численность (которая не выглядит избыточной) является главной причиной упреков в адрес управленческого аппарата в России. На наш взгляд, можно выделить следующие причины неэффективности аппарата управления в стране.

Во-первых, неоптимальная система рекрутирования кадров государственной службы в связи с размытостью критериев набора и отсутствием продуманной системы ее организации. Неартикулированность критериев, их непубличный характер, нивелировка меритократических принципов и широкое развитие клиен-

¹⁴ В частности, усилия по повышению МРОТ и пенсий обеспечивают значительный — на 66% — прирост доходов наиболее обеспеченных слоев по сравнению наименее обеспеченными (см.: Шевяков А.Ю. Социально-экономическая дифференциация: состояние и пути преодоления существующих диспропорций // Проблемы модернизации экономики и экономическая политика России. Экономическая доктрина РФ : материалы российского научного экономического собрания. М., 2007).

¹⁵ Коммерсантъ. 16.05.2006.

телизма — главные недостатки процесса рекрутинга госслужащих и в органы местного самоуправления. Широкое распространение патрон-клиентных отношений в аппарате стало одной из наиболее болезненных проблем в функционировании государственной службы в постсоветской России. Состояние этой проблемы на протяжении постсоветского периода характеризуется негативной динамикой.

Шаги президента Д. Медведева по обеспечению современного качества корпуса госслужащих (выпуск в марте 2009 г. указа о пятилетней федеральной программе реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации; формирование первой «сотни», первой «тысячи» перспективных управленческих кадров и т.д.), несомненно, своевременны. Однако предлагаемые шаги по преодолению неэффективности кадрового состава государственной службы пока носят неконцептуальный характер в связи с неартикулированностью принципов рекрутирования и ротации кадров; преимущественным осуществлением кадровых ротаций в режиме «ручного управления»; неконкурентным характером подобного подбора кадров, чреватого возможным доминированием принципа личной преданности. Необходима разработка *система* не только подбора, но и подготовки кадров государственного управления. Создается впечатление, что в процессах обновления кадров государственной службы и корпуса политиков пока была по преимуществу воплощена первая часть вышеупомянутой формулы: «*подбор* кадров» был осуществлен, однако без должной *подготовки* привлекаемых новобранцев¹⁶.

¹⁶ Например, в результате парламентских выборов 2007 г. Государственная Дума ФС РФ пополнилась значительным количеством новых, в том числе молодых и популярных лиц. Однако порой трудно избежать ассоциаций с советским временем, когда в парламенте страны заседали доярки и

Весьма неоднозначной является российская версия рекрутирования управленцев из бизнес-среды. Эксперты весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. Одно из высказываний претендует на статус афоризма: «*Единственное, что объединяет государственных служащих, это их любовь к Франклину (его изображению на американской банкноте). Ничего больше*». Большинство опрошенных в рамках данного и иных исследований экспертов весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. Представляются адекватными реалиям отечественной госслужбы элементы французской модели взаимосвязи каналов рекрутирования госслужбы и бизнеса, для которой специальная подготовка госслужащих является обязательной, а госслужба — престижной и относительно высокооплачиваемой сферой деятельности. Заслуживают поддержки принятые в РФ меры по использованию иного позитивного зарубежного опыта в данном отношении (например, использование опыта Великобритании, где чиновник после ухода с государственной службы в течение двух лет не имеет права трудоустройства в той организации, которую он курировал в качестве государственного чиновника).

Существенным фактором неэффективности нынешней системы подбора кадров являются *противоречия в системе подготовки и переподготовки госслужащих*. Особо следует отметить негативные последствия рассогласования положений новой редакции Трудового

ткачихи. Теперь их сменили гимнастки и балерины. Несомненно, участие последних в избирательном процессе способно резко повысить популярность выборов и привлечь на избирательные участки дополнительное число граждан. Остается открытым вопрос о качестве участия депутатов новой волны в законодательном процессе.

кодекса РФ, Федерального закона «О государственной гражданской службе» и Федерального закона «Об образовании», в результате которого государственные служащие утратили право на получение второго высшего образования. В условиях востребованности постоянной переподготовки кадров подобная ситуация чревата заметным ухудшением качества образовательной подготовки корпуса управленцев.

Негативную роль в ослаблении регулятивных возможностей госаппарата играет «*поголовный*» тип сменяемости кадров, когда новый руководитель меняет всю подчиненную ему иерархию управления. Позитивный мировой опыт в данном отношении, как правило, основан на различении «политических» и «карьерных» должностей: смена первого лица, как правило, не сопровождается ротацией всего аппарата. Следует отметить и другую особенность эволюции отечественного госаппарата: практически каждая новая волна реформированного чиновничества, во многом ориентируясь на свои групповые интересы, по сути, заново, «под себя» переписывала многие законодательные и нормативные акты.

Во-вторых, следует отметить неоптимальное сочетание мер поощрения и контроля по отношению к госаппарату. Вопреки распространенному мнению, отечественное чиновничество вполне рационально строит свое поведение в заданных рамках. Из мировой практики известно, что обеспечение эффективно-го функционирования госаппарата строится на сочетании высоких норм вознаграждения и активных форм контроля (общественного со стороны институтов гражданского общества, например, в странах Скандинавии и жестких мер административного контроля в государствах Юго-Восточной Азии). Российское чиновничество поставлено в ситуацию прямо противоположную, сочетающую низкую оплату труда и отсутствие действенных мер контроля. Неэффектив-

ность управленческого аппарата в РФ не в последнюю очередь определена его недостаточным финансированием¹⁷. Закономерным итогом данного положения становится широкомасштабная коррупция. В более широком плане представляется неоптимальной система социального обеспечения и социальных гарантий управленцев в целом, не позволяющая привлекать наиболее квалифицированные кадры в госаппарат¹⁸.

В-третьих, следует назвать низкий престиж государственной службы и наличие негативного образа чиновника в массовом сознании¹⁹.

Несомненно, мало способствует эффективности госуправления *постоянство изменений* административного аппарата, что сформировало атмосферу нестабильности и неопределенности во всей системе государственного управления, что в сочетании с недостаточным материально-финансовым обеспечением чиновников, изменением условий их профессиональной подготовки (переподготовки) интенсифицировало приток наиболее квалифицированных ка-

¹⁷ Эта ситуация близка к той, что существовала и в исторической России: удовлетворительный уровень оплаты управленческих функций был достигнут только во второй половине XIX в., несмотря на усилия, прилагавшиеся в этом направлении на протяжении XVI–XIX вв. Подробнее см.: Гаман-Голутвина О.В. Бюрократия Российской империи: веки эволюции. М.: РАГС, 1997.

¹⁸ Особо следует отметить дестимулирующую роль системы пенсионного обеспечения госслужащих, при которой коэффициент замещения пенсий рассчитывается от оклада, составляющего незначительную долю в реальной оплате труда работающего чиновника.

¹⁹ По словам одного из респондентов, имеющего значительный опыт государственной службы, «сейчас следующим по негативизму в восприятии общественного мнения после бандита идет чиновник. Между тем в ходе работы в госструктурах я встречал немало чиновников, вполне квалифицированных и при этом не ворующих или ворующих ровно столько, сколько недоплачивает им государство в соответствии с их квалификацией».

дров в предпринимательские структуры. Сохраняется задача создания политически беспристрастной государственной службы.

Проблема дополняется отсутствием разграничения между интересами, полномочиями и функциями государства и интересами, полномочиями и функциями бюрократии. Между тем подобное различие весьма существенно — как концептуально, так и практически. Проблемная ситуация в современной России характеризуется тем, что полномочия государства в ряде сфер несколько уже, чем в развитых странах (например, в сфере борьбы с оргпреступностью), тогда как интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии гипертрофированы. При этом бюрократия использует рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) задач и целей в противовес общегосударственным. В этом контексте представляется чрезвычайно важным разграничение между коррупционно стимулированной практикой бюрократического произвола и активной ролью государства как политического и экономического актора. Если первая представляет собой препятствие для нормального функционирования социума, то вне активной роли государства невозможно его эффективное развитие. Реализация предложений по уходу государства из управления может привести на практике к росту коррупции и падению исполнительской дисциплины в практике государственного управления. Вышесказанное определяет необходимость коррекции концепции дальнейшего реформирования государственной службы: гипертрофированные полномочия и функции административно-политической бюрократии действительно необходимо урезать, тогда как государству не стоит непродуманно и поспешно расставаться со своими прерогативами и функциями, поскольку полномочия современного

Российского государства уже, чем даже в таких заведомо деэтицизированных государствах, как Великобритания и США.

Противодействие коррупции как фактор повышения эффективности государственного управления

Одним из наиболее значимых факторов снижения эффективности государственного управления является коррупция, которая в ряде отраслей и регионов²⁰ обрела статус системообразующего элемента государственного управления и представляет реальную угрозу национальной безопасности страны²¹.

Несомненной поддержки заслуживает принятый в 2008 г. по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева антикоррупционный пакет. Однако опрошенные эксперты обращают внимание на неполноту и половинчатость предлагаемых мер²².

²⁰ Коррупция, наряду с наркотрафиком и информацией сегодня становится оружием новейшего поколения сетевых войн (*emerging theory of war*). Так обстоит дело, в частности, в субъектах федерации Северного Кавказа. Одним из наиболее значимых источников всплеска терроризма на Северном Кавказе являются коррупция и нестабильная экономическая ситуация. Например, по сообщениям СМИ, покушение на Президента Ингушетии Юнус-Бека Евкурова 22 июня 2009 г. могло иметь гораздо менее трагичные последствия, если бы он передвигался на бронированном автомобиле. Однако часть выделенных из бюджета средств для автомобиля Евкурова исчезли, и вместо заводских бронированных авто в парке главы субъекта Федерации появились простые иномарки с кустарным образом приваренными стальными листами (см.: Московский комсомолец. 06.07 2009).

²¹ Среди факторов, препятствующих развитию бизнеса в России, в Индексе конкурентоспособности коррупция стоит на первом месте. См.: The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum. P. 304. URL: <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>

²² В частности, вступление в силу положения о необходимости представления декларации о доходах чиновников было отложено до 1 января 2010 г.; из числа членов семей, обязанных представлять декларацию о доходах, исключены совершеннолетние дети.

Прежде всего, сегодняшняя борьба с коррупцией *ориентирована преимущественно на ликвидацию следствий, а не причин и основана преимущественно на использовании санкций. Между тем антикоррупционный посыл должен быть элементом более широкой концептуальной программы по стратегическому управлению обществом; вне подобного содержательного контекста антикоррупционные усилия вряд ли принесут реальные результаты.*

Во-вторых, вне сферы внимания остается такая системная особенность отечественной экономики, как *значительные объемы неоприходованных ресурсов, активов, фондов*, в частности имущество казны, что является серьезным источником коррупции. *Без ликвидации порядковых разниц в оценке одного и того же имущества на официальном и неофициальном балансе устранить коррупционные практики нереально.*

Однако *и в плане санкций применяемые сегодня меры малоэффективны.* Целый ряд известных юристов поднимают вопрос о необходимости восстановления института конфискации как вида наказания и необходимости изменения содержания института противодействия отмыванию преступных доходов. Эксперты, опрошенные в рамках данного проекта, отмечают, что в рамках антикоррупционного пакета не предусмотрено восстановление в полном виде ликвидированного в конце 2003 г. института конфискации как вида уголовного наказания. Помимо очевидных негативных эффектов для системы государственного управления отмена конфискации сопряжена с нарушением Россией своих международных обязательств по целому ряду конвенций ООН и Совета Европы по вопросам борьбы с коррупцией, организованной преступностью, отмыванием «грязных» денег и терроризмом. Усеченное восстановление конфискации в 2006 г. как меры уголовно-правового характера лишь по нескольким составам

преступлений (среди которых нет ни мошенничества, ни налоговых преступлений как отмывания преступных доходов, т.е. тех преступлений, которые и наносят самый большой ущерб) не дает возможности в полной мере бороться с коррупцией.

Экспертный анализ разработанных в 2008 г. мер по противодействию коррупции показывает, что в антикоррупционном пакете неадекватно незначительное место уделено мерам по возвращению активов (похищенных, полученных в виде взятки или незаконной прибыли и отмыванных в других странах). Между тем именно эти меры являются основополагающим принципом Конвенции ООН против коррупции и, одновременно, одной из самых актуальных для России проблем в борьбе с преступностью и коррупцией. Мировая антикоррупционная стратегия строится именно на развитии института возвращения активов. Проблема осложняется тем, что в Уголовном кодексе РФ не учтены важнейшие положения Конвенции ООН против коррупции, а также тем, что из числа преступлений, в отношении которых применяется институт борьбы с отмыванием, исключены все уголовно наказуемые виды уклонения от налогов и таможенных платежей, а также невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте²³.

Международная практика идет иным путем. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (2005 г.) включает все налоговые преступления в число тех, на которые распространяется действие механизмов борьбы с отмыванием. Указанная Конвенция Совета Европы подписана, но пока не ратифицирована Россией. Однако это, по мнению экспертов, не мешает привести соответствующие статьи в Уголовном кодексе и законах в соответствие

²³ Подробнее см.: Овчинский В. Криминология кризиса. М.: Норма, 2009.

с международно-правовыми требованиями.

Экономический кризис вызвал к жизни новые проявления коррупционной активности, что требует *разработки, помимо общих мер по пресечению коррупционной активности, специальных шагов, направленных на пресечение коррупционных проявлений, спровоцированных кризисом*. В этой связи заслуживают внимания новации, выдвинутые руководством Счетной палаты РФ²⁴. Счетной палатой были подготовлены предложения к проекту Закона «О противодействии коррупции», а также проекты поправок в федеральные законы, регламентирующие вопросы приватизации государственного и муниципального имущества, деятельность акционерных обществ, аудиторскую и оценочную деятельность, профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. По результатам контрольных мероприятий даны рекомендации о внесении изменений в Закон «О недрах» и в Земельный кодекс. Критически оценивая сложившуюся ранее систему госзакупок, глава Счетной палаты С.В. Степашин предложил в русле реализации Национального плана противодействия коррупции пересмотреть законодательство о госзакупках в целях создания в рамках исполнения госзаказа ценовых преференций для российских компаний и ввести внешнюю экспертизу контрактов.

Кроме того, эксперты обращают внимание на то, что *задача противодействия коррупции тесно связана с противостоянием организованной преступности*. Однако в Национальном плане по противодействию коррупции пробле-

ма оргпреступности не рассматривается. Кроме того, 6 сентября 2008 г. Указом Президента России №1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» спецподразделения по борьбе с организованной преступностью в МВД России и МВД, УВД всех субъектов федерации ликвидированы и преобразованы в подразделения по противодействию экстремизму и подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите. Функции по борьбе с организованной преступностью возложены на подразделения уголовного розыска и подразделения по борьбе с экономическими преступлениями (БЭП). По мнению специалистов, это решение способно снизить эффективность борьбы с организованной преступностью, поскольку уголовному розыску и службе БЭП физически невозможно будет определить зоны ответственности, учитывая универсальный характер деятельности преступных сообществ и организаций и специализированный характер задач уголовного розыска и БЭП. Кроме того, остается неясной судьба функции борьбы с терроризмом, которую ранее выполняло МВД. Ликвидированный департамент в МВД назывался «по борьбе с организованной преступностью и терроризмом». А создаваемый на его месте — только «по борьбе с экстремизмом»²⁵.

Кроме того, в условиях кризиса *представляются преждевременными меры по гуманизации уголовно-правовой системы* (расширение условно-досрочного освобождения и т.п.). Анализ мировой практики свидетельствует о том, что подобные меры, как правило, дают краткосрочный позитивный эффект, а затем приводят к рецидивам, но уже в форме более тяжких преступлений. Мировая практика в период кризиса построена на прямо противоположных основани-

²⁴ Включающие, в частности, разработку системы индикаторов для оценки уровня риска возникновения коррупции в органах государственного и муниципального управления, посредством фокусирования внимания на контроле крупных объектов и проектов, где вследствие значительных низкоструктурированных расходов бюджетных средств существуют коррупционные риски.

²⁵ Овчинский В. Контрреволюция в МВД. См.: [http:// www.crime.vl.ru](http://www.crime.vl.ru)

МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

ях. Так, в США уже в начале экономического кризиса были приняты усиленные меры по борьбе с преступностью и коррупцией, в том числе посредством ужесточения наказаний за экономические

преступления. Специальные мероприятия и операции по борьбе с коррупцией и организованной преступностью необходимы для блокирования кризиса и нашей стране.