

О. В. Гаман-Голутвина

доктор политических наук, профессор МГИМО (У) МИД РФ, вице-президент Российской ассоциации политической науки, председатель Научного совета РАПН

Л. В. Сморгунов

доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского госуниверситета

А. И. Соловьев

доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа Московского госуниверситета им. М. В. Ломоносова

Р. Ф. Туровский

доктор политических наук, профессор Государственного университета — Высшей школы экономики, вице-президент Российской ассоциации политической науки

**Эффективность государственного управления
в Российской Федерации в 2008 году**

1. Методологические аспекты оценки эффективности государственного управления

Обращаясь к методологическому аспекту исследуемой проблемы, следует отметить, что оценка эффективности системы государственного* управления представляет собой самостоятельную и сложную проблему теории административно-политического управления. Как отмечают авторы коллективного труда «Государственная политика и управление», сложность этой проблемы предопределена отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль, а также тем, что «продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции»**. В рамках подходов Мирового банка, осуществляющего на протяжении многих лет изучение эффективности, используется понятие потенциала государства, определяющего способность государства производить и пропагандировать коллективные действия; понятие «эффективность» характеризует использование потенциала для удовлетворения потребности общества в соответствующих благах***.

* В данном контексте понятие государства определяет независимую централизованную социально-политическую организацию, призванную осуществлять регулирование социальных отношений, существующую в сложном, стратифицированном обществе, расположенном на определенной территории и состоящем из двух основных страт — управляющих и управляемых. Отношения между этими слоями характеризуются политическим господством первых и налоговыми обязательствами вторых. Эти отношения узаконены разделяемой по крайней мере частью общества идеологией, в основе которой лежит «принцип реципрокности» (Claessen H. J. M. 1996. *State // Encyclopedia of Cultural Anthropology. Vol. IV. New York. P.1255*). Государство — публичная и легитимная (нормативно выраженная) сила общества (Энциклопедия государственного управления в России: В 2 тт. Под общ. ред. В. К. Егорова, отв. ред. И. Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008), основной институт политической системы, форма организации публичной политической власти (Социологическая энциклопедия в 2 тт. / Национальный общественно-научный фонд. — М.: Мысль, 2003), представляет собой политическую целостность, созданную национальной или многонациональной общностью на определенной территории, располагающую легитимным правом на применение насилия (Философия. Энциклопедический словарь. — М.: Гардарики, 2006).

Управление — функция организованных систем различной природы. Наиболее общими функциями управления считаются поддержание и оптимизация системных характеристик, социальное воздействие на внутренние и внешние (по отношению к системе) процессы, создание разнообразия, целеполагание, регулирование, контроль (Философия. Энциклопедический словарь. — М.: Гардарики, 2006).

Государственное управление — разновидность социального управления, природа и специфика которого определяются присущими только данному виду управления свойствами. В широком смысле понятие «государственное управление» (ГУ) характеризует деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, общественных, иных государственных и негосударственных организаций, уполномоченных на осуществление государственно-властных функций. В узком смысле ГУ — это исполнительно-распорядительная деятельность, имеющая функциональную и компетенционную специфику, отличающую ее от иных видов (форм) реализации государственной власти. ГУ — прерогатива социальных субъектов, обобщенно обозначаемых как законодательные и исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления. Основным направлением ГУ является разработка и исполнение, т. е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов (Государственная служба. Энциклопедический словарь. Под общ. ред. В. Н. Егорова, И. Н. Барцица. — М.: Изд-во РАГС, 2008).

** Государственная политика и управление. Под ред. Л. В. Сморгунюва. Ч.1. М.: Росспэн. 2006. С.221.

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

Кроме того, сложность оценки эффективности госуправления определена также тем, что она предполагает как непосредственные, так и опосредованные результаты и включает значительное число измерений (экономическое, политическое, непосредственно управленческое, этическое, психологическое и др.). Вследствие этого, а также в силу многофакторности процесса социального управления, предполагающего взаимодействие сил различной природы (социальных и природных, объективных и субъективных, индивидуальных и коллективных и пр.), адекватная оценка эффективности 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 продуктов*. В наиболее общем плане понятие *эффективности* в данном контексте понимается как отношение чисто положительных результатов (превышение 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**.

Многообразие измерений управленческой эффективности определяет ее внутреннюю дифференциацию (организационная, экономическая, политическая и др.); востребованность того или иного измерения и критерии оценки различных видов эффективности определяются сферой потенциального применения понятия «эффективность». В особенности это справедливо применительно к сфере государственного управления, целью которого является достижение трудно артикулируемого понятия общего блага — понятие, в содержании которого существенен удельный вес социальной составляющей, включающей, в свою очередь, значительное число измерений. Трудно не согласиться с суждением известного экономиста Дж. Стиглица о том, что государственное управление является одним из наиболее важных общественных товаров***.

Исторически доминировавшим в оценке эффективности государственного управления выступал критерий *экономической эффективности*; современные подходы строятся на более широком — социальном — подходе, не только апеллирующем к обобщающему взгляду на структуру общественных отношений, но увязывающем стадии производства и потребления общественного продукта. Не случайно в исследовательской литературе последних десятилетий получило разработку понятие *социальной эффективности* в качестве альтернативы *экономической (или механической) эффективности*.

Понятие *социальной эффективности* в данном контексте определяет функцию минимизации транзакционных издержек и непосредственно связано с эффективностью функционирования механизма координации социальных взаимодействий. Концептуализация понятия «социальная эффективность» в современной литературе строится на следующих предпосылках:

1 Социальная эффективность администрации заключается в уменьшении на макроуровне политической неопределенности, формулировке четких правил игры и контроле за их исполнением.

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

** *Государственная политика и управление* Ч.1. 2006: 221.

*** Стиглиц Дж. *Экономика государственного сектора*. - М.: МГУ-Инфра-М., 1997. С.141.

2 Социальная эффективность тем выше, чем больше вложения общества в повышение способности государства «эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия»*.

3 Ключевым способом повышения потенциала государства и, соответственно, социальной эффективности как результата использования этого потенциала является создание эффективной системы норм и правил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски разного рода**.

Сложившиеся в современной исследовательской литературе подходы к оценке социальной эффективности обоснованно строятся на разведении категорий *общей, специальной и конкретной* социальной эффективности:

1 *Общая социальная эффективность* управления характеризует результаты и последствия функционирования управленческой системы. Применительно к системе государственного управления этот конструкт характеризует вклад системы государственного управления в качественное развитие общества как объекта управления.

2 *Специальная социальная эффективность* является инструментом оценки качества организации субъекта управления с точки зрения его содержательных и структурно-функциональных характеристик (содержание и смысл деятельности; структура, функции, технологии функционирования и т. п.); применительно к системе государственного управления этот показатель призван характеризовать качество функционирования аппарата государственного управления.

3 *Конкретная социальная эффективность* соотносится с детальными особенностями организации процесса управления (в случае государственного управления — с конкретными элементами и особенностями функционирования системы государственной машины)***.

Существенной сложностью оценки выступает конвенциональный характер критериев оценки эффективности — отсутствие общепринятых и однозначных оснований оценки.

Обращаясь к разработкам методик оценки эффективности государственного управления применительно к органам управления национального уровня, следует отметить их определенное практическое значение. В ряде стран эти оценки встроены в систему исполнительной власти и являются элементами мониторинга и контроля функционирования ее органов. В США оценки качества государственного управления организованы как некоммерческий проект (GPP — **government performance project**), финансируемый донорскими организациями. Оценке подлежат система управления по результатам, уровень финансового менеджмента, управление персоналом, информационными технологиями, капитальными расходами****. По этим разделам сравниваются администрации штатов и графств.

По мнению экспертов, позитивным качеством данного проекта является разработка критериев лучшей практики и условий обеспечения качества исполнительной власти, но не ее конечной эффективности. Условиями достижения высокой эффективности, по мнению разработчиков, являются: финансовый менеджмент; управление персоналом; эффективное управление информационными технологиями; эффективное управление капитальными расходами (долгосрочный формат использования капитальных расходов; постоянный мониторинг и контроль эффективности капитальных вложений); управле-

* *Государство в меняющемся мире. Отчет Всемирного банка, 1997.*

** *Государственная политика и управление. Ч.1. 2006: 301.*

*** *Атаманчук Г. В. Указ. соч. С.411-412.*

**** <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp>

ние, ориентированное на результат (использование технологий бюджетирования по результатам; применение и совершенствование индикаторов результативности деятельности; корректная организация тендеров и аукционов; вовлечение граждан в управление).

Проект GPP не носит прикладного характера и нацелен на привлечение внимания к проблеме повышения качества исполнительной власти и выработки критериев лучшей практики, создание банка данных для обмена информацией об организационных инновациях.

Комплексная методика оценки эффективности системы государственного управления и качества государственных услуг разработана сотрудниками другого американского учреждения — Института государственного управления Кэмпбел (США)*. Начиная с 1996 года данная методика была использована для оценки эффективности управления всех штатов, нескольких десятков крупных городов и округов США. Данная методика предполагает оценку эффективности государственной администрации по следующим сферам деятельности: управление капиталом; управление человеческими ресурсами; менеджмент по результатам; управление информационными технологиями**.

Позитивную в целом оценку получили разработанные правительствами штата Вирджиния и провинции Альберта (Канада) методики. В странах Западной и Центральной Европы применяется методика измерения качества CAF — Common Assessment Framework, разработанная специалистами государств — членов ЕС в конце 1990-х годов. Основными принципами данной методики являются совместимость с различными организационными моделями государственных администраций и применимость для оценки специфики качества работы организаций государственного сектора***.

В Швеции для сравнительной оценки качества финансового менеджмента и административных процессов используется *рейтинг качества финансового управления органов исполнительной власти* посредством рейтинга Национального финансового управления. Данный инструмент нацелен на мониторинг финансовых процедур и их соответствия установленным нормам, а также на процесс администрирования со стороны органов исполнительной власти. Результаты рейтингования учитываются при обсуждении заявок ведомств на очередной бюджетный период, при определении задач в области улучшения системы управления и при решении кадровых вопросов.

В Бельгии оценкой качества бюрократии занимается государственный секретариат по административному управлению, осуществляющий анализ законодательных актов и административных процедур на предмет наличия в них избыточной административной нагрузки на граждан и бизнес, а также мониторинг ведомственных административных процедур и законопроектов. В качестве агрегированной характеристики состояния административной системы рассчитывается «индекс Кафки», отражающий уровень неэффективности государственной бюрократии. Высокое значение индекса является основанием для пересмотра существующих административных процедур и соответствующего изменения законодательства****.

В рамках российских практик используются оценки качества институтов исполнительной власти на основе как конечных, так и непосредственных результатов. В частности,

** <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/index.asp>

** Государственная политика и управление Ч.1. 2006: 302.

**** Государственная политика и управление Ч.1. 2006: 302.

**** Подробнее см.: Клименко А. В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки. Материалы научно-го семинара. - М.: Научный эксперт, 2007.

для оценок хода административной реформы экспертами Высшей школы экономики была предложена методика оценок хода административной реформы, ориентированная на анализ институтов исполнительной власти с точки зрения эффективности их организации, результативности администрирования, рациональности применяемых механизмов*. Такой подход в целом отвечает потребностям административной реформы и может дать информацию для выработки упреждающих управленческих решений, для создания критериев оценки проектов и распределения средств на их реализацию. Однако данная система оценки ориентирована на решение локальных задач оценки состояния государственного управления с точки зрения основных направлений административной реформы, зафиксированных в ее концепции, что оставляет за рамками исследовательского внимания процессы реформирования системы государственной службы, управления бюджетом и другие важные направления.

Помимо национальных методик оценки, применимых и для международных сравнений, существуют индикаторы, нацеленные на сопоставление межстранового опыта государственного управления. Индикаторы, отражающие качество государственного управления, разрабатывают многие международные правительственные и неправительственные организации.

Наиболее известным из международных индексов является так называемый **GRICS** (Governance Research Indicator Country Snapshot), который с 1996 года каждые два года рассчитывается почти по 200 странам. Этот индекс оценивает качество государства в шести измерениях: право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, качество нормативного регулирования экономики, соблюдение принципа верховенства закона, восприятие коррупции в обществе и собственно эффективность управления (качество государственных услуг и бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления и доверия общества к институтам исполнительной власти).

В течение последних лет в качестве эффективного индикатора выступает *индекс конкурентоспособности роста*, измеряемый Всемирным экономическим форумом с 2002 года и включающий оценку качества общественных институтов**.

Перечисленные и иные подобные индексы базируются на экспертных оценках и дают сравнительную характеристику различных сторон функционирования государственных систем. Они не предназначены для принятия управленческих решений, но сигнализируют о наличии проблем в той или иной области.

Как отмечалось выше, оценка эффективности государственного управления представляет собой многогранный и многоуровневый процесс, предполагающий использование всеобщих, отраслевых и иных, более частных, дополнительных критериев. В том числе и тех, которые отражают отложенные эффекты, способные проявиться в краткосрочной или среднесрочной перспективе деятельности госаппарата. Наряду с подходами, отражающими стоимостные или организационные показатели работы госаппарата, его институциональные и количественно описываемые параметры, оценка профессиональной деятельности госаппарата по осуществлению полномочий государственной власти предполагает и применение качественных критериев, позволяющих понять и объяснить различные процессы и механизмы системы государственного управления.

* Клименко А. В. Указ. соч.

** <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm>

Применение такого разнородного комплекса критериев и подходов прежде всего отражает дифференцированный характер государственной деятельности. В конечном счете это дает понимание того, что успехи на одних направлениях управленческой активности госаппарата могут совмещаться с совсем не удовлетворительной работой на других. Одним словом, на разных социальных площадках или применительно к различным социально-экономическим проектам государственное управление может демонстрировать различную степень своей результативности и эффективности.

Следует видеть и то, что характер деятельности госаппарата в известной степени носит инструментальный, а следовательно, и нейтральный по отношению к целям государственной политики характер. Другими словами, эффективно работающий госаппарат может как успешно осуществлять непродуктивную по отношению к обществу политику, так и, напротив, неэффективно достигать перспективные для общества цели.

На наш взгляд, применительно к данному проекту потребность в оценке отечественной системы государственного управления предполагает 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 вызовам современной эпохи).

Выделение таких форматов особенно важно иметь в виду, поскольку 2008 год вместил в себя не только предкризисный, относительно стабильный период развития общества и государства, но и начальную стадию развертывания мирового финансово-экономического кризиса, высветив

* Понятие воспроизводства в экономической теории определяет возобновление социально-экономических процессов, в частности производства материальных благ и услуг. Различают простое и расширенное воспроизводство. Простое воспроизводство означает, что объемы используемых факторов производства, в т. ч. капитала и труда, в данном периоде остаются неизменными. При прежней производительности этих факторов размеры производства и величина произведенной продукции также не меняются. Расширенное воспроизводство предполагает прирост одного или нескольких факторов производства, осуществляемый, как правило, за счет новых капитальных вложений, что при прочих равных условиях ведет к росту масштабов и эффективности производства (см.: <http://abc.informbureau.com/html/ainidiecaianoai.html>). В социально-политической сфере понятие воспроизводства определяет возобновление социально-политических благ. При простом воспроизводстве как конечный результат, так и исходные ресурсы (административные и др.) остаются на неизменном уровне. При расширенном эффективность процесса возрастает за счет усиления качественных либо количественных характеристик (например, улучшение эффективности госуправления и увеличения количества действий, направленных на прирост благ, соответственно). См.: <http://abc.informbureau.com/html/ainidiecaianoai.html>.

** Кризис (греч. *krisis* — решение, поворотный пункт) — упадок; переходное состояние; перелом, при котором неадекватность средств достижения целей рождает непредсказуемые новые состояния (<http://slovari.yandex.ru/dict/psychlex6/article/PS6/ps6-0161.htm>; http://slovari.yandex.ru/dict/gl_social/article/14012/1401_2054.htm; <http://slovari.yandex.ru/dict/ushakov/article/ushakov/11-1/us1151514.htm>)

*** Понятие развития отражает высший тип движения, универсальное свойство материи и сознания, характеризующийся переходами от одного качественного состояния к другому; увеличением сложности системы; возрастанием степени адаптивности к внешним условиям; необратимостью, направленностью, неравномерностью, гетерохронностью, неустойчивостью, кумулятивностью, разнообразными вариантами сочетания дивергентности и конвергентности (см.: Коротав А. В., Малков А. С., Халтурина Д. А. Законы истории. Математическое моделирование развития Мир-Системы. Демография, экономика, культура. 2-е изд. - М.: УРСС, 2007).

тем самым проблему способности госаппарата к действию в двух довольно различных социально-политических контекстах, в свою очередь, предъявивших далеко не идентичные требования к его деятельности. Одновременно за истекший период российский госаппарат продемонстрировал и свои возможности в части соответствия различным трансграничным вызовам и угрозам.

Помимо внутренних — организационных, кадровых — факторов, повлиявших на деятельность аппарата госуправления, следует видеть и те внешние условия и обстоятельства, которые предопределили наиболее общие возможности и пределы его деятельности по целенаправленному регулированию и конструированию общественных институтов и отношений, установили границы его функционирования и развития. К таким факторам следует отнести:

- состояние отечественной государственности, характер развития государства как общесоциального института;
- сформировавшийся тип политико-административных отношений, отражающий стиль взаимосвязей политического руководства и государственной бюрократии;
- качество государственной политики, особенности взаимоотношений правящего режима с обществом;
- сложившийся характер центр-периферийных отношений;
- влияние базовых укладов хозяйствования, типа экономического развития страны на систему государственного управления;
- социокультурный стиль профессиональной деятельности чиновников (отражающий мотивационные особенности чиновничества, традиции правления, стереотипы взаимоотношений госаппарата и населения, а также иные аналогичные параметры служебной активности бюрократии).

Формирование структур национального государства наследует результаты и принципы ранее сформулированной государственной политики, создавая общий абрис функционирования госаппарата и предопределяя критерии оценки его эффективности. В этом плане 2008 год, как и предшествующие годы, продемонстрировал все сложности процесса эволюции национального государства. Их влияние отразилось на системе отечественного государственного управления в виде сохранения неоптимального функционального взаимодействия структур власти и управления; в соперничестве множественных (ведомственных, отраслевых) центров влияния; в снижении управленческого значения представительных органов и определенном усилении позиций институтов исполнительной власти; в последствиях опосредованности зависимости между затратами и результатами деятельности госаппарата; в существовании коррупционных связей и т. д.

2. Современная система оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации

В России сложившаяся к 2008 году система оценки эффективности государственного управления определялась основными направлениями административной реформы, проводившейся в стране с 2003 года. Следует заметить, что на эту систему повлияли как конкретные установки, связанные с параллельной бюджетной реформой, реформой государственной службы и реформой местного самоуправления, так и общие идеологические установки, определяющие общий характер реформирования различных направлений деятельности государства. Если проанализированные в первой главе общие подходы к оценке эффективности государственного управления в мире складывались сначала под влиянием идеологии «нового государственного менеджмента», а затем корректировались концепцией «публичного правления» (public governance), то в России наблюдается более сложная идейная картина реформ. При доминировании идеологии экономического подхода к

государственному управлению («новый государственный менеджмент», «качество государственного производства услуг», «экономия ресурсов») система оценки эффективности формировалась под влиянием также идеологии рационального управления (принцип бюрократии), патернализма, «реактивного государства» и др. То есть система оценки эффективности не была однородной и не учитывала узость «экономизма» применительно к государственному управлению. С этим связан и слабый интерес именно к социальной эффективности государственного управления, о которой говорилось выше. Однако положительным шагом было стремление перенести идею эффективного государственного управления в плоскость выработки национальной модели оценивания и ее внедрения в практику государственного управления.

Системы оценки эффективности государственного управления. В предыдущие годы оценка эффективности государственного управления осуществлялась на основе введения в ходе бюджетной реформы системы бюджетирования, ориентированного на результат, БОР (Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 года). В рамках этой системы сформировался механизм оценки эффективности, связанный с подготовкой докладов о результатах и основных направлениях деятельности исполнительных органов государственной власти (ДРОНД). В 2007 году Указом Президента РФ от 28 июня были определены система и перечень показателей для оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ. В 2008 году Указом Президента от 28 апреля система показателей была определена для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. 9 февраля и 28 марта 2008 года Правительство Российской Федерации внесло изменения в Концепцию административной реформы и отодвинуло срок ее реализации с 2008-го на 2010 год. При этом в центре внимания находились вопросы повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти. Существенными изменениями в этом подходе к эффективности были следующие моменты:

— система оценки эффективности увязывалась с созданием комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности;

— ставилась задача разработки ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;

— ставилась задача «реализации единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»)»;

— создание механизмов конкурентного распределения ресурсов в ведомствах;

— определялось формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности, должностных регламентах, а также срочных служебных контрактах с ведущими сотрудниками.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1663-р утверждены «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года». Ключевым условием успеха в решении определенных этим документом задач «является повышение качества работы системы государственного управления и местного самоуправления. При этом основной акцент делается на конечной результативности и эффективности исполнения функций и полномочий Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на мотивациях государственных и муниципальных служащих в достижении поставленных целей. Одновременно на всех уровнях власти будет развернута борьба с коррупцией и бюрократизмом». В разделе «Эффективное государство» выделены пять основных задач для достижения соответствующих целей управления: (1) создание системы стратегического управления; (2) повышение ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат; (3) оптимизация функций органов исполнительной власти и повышение качества государственных услуг; (4) повышение эффективности государственного сектора экономики; (5) открытость государственного управления, взаимодействие государства с бизнесом и гражданским обществом.

Экспертная оценка* реализации указанных задач в 2008 году показывает несистемность и неравномерность их осуществления в целом и по отдельным органам исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Имеются методические и методологические недоработки и просчеты. Отсутствует увязка механизмов внедрения новых подходов к планированию, оценке и стимулированию. 43% субъектов РФ использовали подготовку докладов о результатах и основных направлениях деятельности ОИВ для всех государственных распорядителей бюджетных средств за 2007 год; в 33% таких докладов не делалось вообще.

К существенным недостаткам и узким местам формирующейся системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти следует отнести ряд моментов.

Во-первых, хотя ряд критериев оценки эффективности исполнительных органов государственной власти имеют отношение к структурным и деятельностным характеристикам, однако *вся система слабо работает на оценку доли деятельности органов власти в социально-экономической эффективности соответствующей сферы активности*. Как, например, отмечает Министерство промышленности и торговли в «Итоговом докладе», «по таким направлениям, как нормативно-правовое регулирование, организационно-техническая, дипломатическая и информационная деятельность, влияние соответствующих действий на целевые показатели (например, индекс промышленного производства и т. д.) или экономический эффект подсчитать либо практически невозможно, либо он оказывается несопоставим с бюджетными расходами. Так, например, изменение расходов на содержание центрального аппарата Министерства невозможно связать с количеством и эффективностью разработанных и принятых ключевых нормативно-правовых актов, хотя соответствующая работа производится непосредственно сотрудниками, финансируемыми из фонда заработной платы. Даже в тех случаях, когда дело касается прямого бюджетного финансирования той или иной хозяйственно-экономической деятельности — в рамках ФЦП, мер по поддержке экспорта и т. п., — оценить экономический эффект и степень влияния на целевые индикаторы в настоящее время не удастся с необходимой степенью научной обоснованности и экономической строгости.

Поэтому представляется целесообразным проводить анализ достижения стратегических целей и решения тактических задач, описывая все основные факторы, влияющие на эти процессы, с выделением главных событий, решений и действий ключевых участников промышленной политики. Определение роли Минпромторга России в каждом отдельном случае может рассматриваться в качестве характеристики результативности бюджетных расходов». Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по кри-

* В рамках подготовки данного текста было проведено эмпирическое исследование в формате экспертного опроса.

териям достигнутого уровня социально-экономического развития является косвенной и не свидетельствует в целом о роли управленческой деятельности в этом процессе. В системе критериев слабо просматривается дифференциация оценок структур, осуществляющих разработку общей политики и управления, и структур, осуществляющих государственные услуги. Как результат, сложившаяся система оценок эффективности деятельности исполнительных органов власти не имеет стимулирующего воздействия на деятельность государственных служащих.

Во-вторых, ДРОНДы и в целом система оценки эффективности имеют внутренний характер. *В данной системе отсутствует «внешняя инстанция оценивания»*, в качестве которой могли бы выступить финансовые органы государства (Центробанк, например), независимые оценочные агентства, экспертные центры и группы, научно-исследовательские структуры. Фактически не задействован в этом процессе потенциал формирующегося гражданского общества. В этой связи можно отметить, что результат оценивания будет неизбежно страдать от стремления представить дело лучше, чем это действительно имеет место. Привлечение специалистов для выполнения соответствующей работы оценивания за счет бюджетов по НИР соответствующих ведомств не решает проблему объективности и полноты картины, особенно что касается непосредственно оценок деятельности органов управления, а не общей социально-экономической ситуации или общих параметров деятельности.

В-третьих, хотя поставлена задача увязать систему оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти с созданием системы планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, однако эта задача не может быть успешно решена без создания системы и механизмов оценивания самих планов и целевых программ различного уровня и направления. *Отсутствие системы оценивания планов и программ* (система оценки политики) является показателем несистемного подхода к построению процесса оценок эффективности деятельности исполнительных органов власти. Предполагается, что оценка эффективности реализации соответствующих государственных программ в случае низких показателей может сопровождаться прекращением действия таких программ. Эта мера все же не будет способствовать повышению эффективности, т. к. невозможно будет вернуть уже затраченные ресурсы. Создание же системы оценки политики позволит избежать неэффективных программных трат.

В-четвертых, *в сложившейся системе оценивания эффективности деятельности исполнительных органов власти преобладает узко экономический подход*, часто сводимый к оценке эффективности расходования бюджетных денег. Социологические методы (оценка общественного мнения о деятельности ИОВ) являются вторичными и не определяющими. Но даже не в этом дело. Система критериев оценки эффективности и соответствующие формы и механизмы оценочной деятельности не систематизированы по основаниям, связанным с особенностями собственно управленческой деятельности государства, ее чувствительности к общественным интересам и новым формам политико-административной активности. Доминирующий оценочный акцент на нормативной определенности и исполнительности (который отмечается самими госслужащими в качестве определяющего) не является ни стимулирующим, ни определяющим современную и, главное, необходимую характеристику (характеристики) государственного управления. В этих условиях органы исполнительной власти и государственные служащие оказываются сориентированы системой оценок эффективности на усиление бюрократической составляющей деятельности и безответственность.

В-пятых, *система оценки деятельности органов исполнительной власти не ориентирована на стимулирование использования ими своих конкурентных преимуществ* для повышения эффективности, с одной стороны, расходования средств, а с другой — их «зараба-

тывания». То есть она не рассчитана на оценку такой ресурсной составляющей деятельности государственных органов, как их способности (эффективное использование имеющегося потенциала для роста). Между целями стратегического планирования и эффективным использованием ресурсов для их достижения лежит фактор способностей государства, его органов власти, государственных служащих, обеспечивающих эффективную реализацию целей. Это — решающее условие эффективного государственного управления. Без него не стимулируется использование наиболее эффективного опыта и повышение потенциала. Отсюда пассивное и безынициативное реагирование на полученный результат со стороны государственных служащих и органов государственной власти. В систему задач создания эффективного государства должна быть поставлена задача «формирования способностей государства», тем более что стратегическое управление — это не только постановка целей, но и использование «способностей» в качестве ресурса конкурентности.

Уровень и качество управленческих процедур. В 2008 году проводилась интенсивная деятельность по разработке административных регламентов исполнения различных функций и оказания услуг населению как федеральными, так и региональными исполнительными органами государственной власти. Административных регламентов, разработанных, утвержденных и зарегистрированных в Минюсте федеральными органами исполнительной власти, насчитывался 241 регламент. Административные регламенты позволили решить задачи упорядочения деятельности по управлению и оказанию услуг населению, повышению контроля над соответствующей деятельностью, сокращению издержек и повышению уровня качества административной деятельности и оказываемых государственных услуг. По результатам мониторинга административных регламентов, проведенного специалистами ГУ-ВШЭ в 2008 году, оценки госслужащих сводились к следующему:

- 1 «Внедрение административных регламентов **упорядочило** деятельность, работу территориальных органов, а также процесс взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов.
- 2 Огромную помощь административные регламенты оказали государственным служащим в тех случаях, когда внедрение регламентов совпало с **началом исполнения новых функций** или с формированием новых органов исполнительной власти.
- 3 Необходимость разработки типовых административных регламентов, в частности по лицензированию, по контрольно-надзорным функциям, по работе с обращениями граждан.
- 4 Значительное большинство государственных служащих (76%) считают, что внедрение административных регламентов повлекло за собой **ужесточение контроля за исполнением государственных функций**».

Опыт использования административных регламентов в 2008 году и в предыдущие годы все же не является достаточным для системной оценки их эффективности. При определенном положительном эффекте наблюдается и ряд новых проблем и ограничений в административной деятельности и в оказании услуг населению исполнительными органами государственной власти. Остается проблемой избыточность административных процедур. Кроме того, хотя административные регламенты в целом делают систему управления и оказания услуг более упорядоченной и определенной, но в то же самое время усиливают ее жесткость и неповоротливость. Регламенты нацелены на увеличение степени предсказуемости в деятельности государственных служащих и исполнительных органов власти, однако не учитывают зачастую возможность форс-мажорных обстоятельств, возникающих в сфере административной деятельности и оказания услуг конкретным пользователям. Степень оптимизации исполнения государственных функций и предоставления государственных ус-

луг нуждается в корректировке по результатам анализа эффективности применения административных регламентов. Действительно, внедрение административных регламентов повышает возможность контроля над административной деятельностью и предоставлением услуг, однако, во-первых, зачастую неясно, кто ответственен за исполнение конкретных действий, во-вторых, как часто отмечают сами государственные служащие, множество детальных предписаний и норм, содержащихся в регламентах, затрудняют внешний контроль над соответствующими действиями. Новые проблемы возникают в вопросах интеграции действий различных ведомств и должностных лиц тогда, когда функция или услуга является межведомственной или требуется решение вопроса в случае возникающих разногласий.

Разработка и принятие административных регламентов зачастую осуществляется без общественных слушаний или общественной экспертизы. Следовательно, многие вопросы оптимизации деятельности, критериев эффективности оказания услуг и легитимации административных регламентов остаются нерешенными. Государство регламентирует свою собственную деятельность, ориентируясь на собственное понимание стандартов и качества.

Исполнимость решений органов государственной власти. Исполнимость решений относится к важнейшим характеристикам качества политико-административных решений наряду с обоснованностью и своевременностью. Исполнимость решений связана с исполнительской дисциплиной, но не только. В этом отношении оценка исполнимости решений органов государственной власти, конечно, связана с относительно высокой установкой государственных служащих на исполнение, но может иметь и низкий уровень, определяемый другими обстоятельствами.

Если говорить об исполнительской дисциплине госслужащих в России в 2008 году, то она является относительно высокой. Иерархическая система ответственности, на которой делают акцент государственные служащие в ходе проведенного в рамках данного проекта интервьюирования, эффективно решает данную задачу исполнительности поведения. ДРОНДы в целом демонстрируют стремление исполнительных органов государственной власти соблюсти бюджетную дисциплину. В 2008 году предпринимались шаги по повышению степени контроля над исполнимостью решений, формировалась или усиливалась роль контрольных управлений и других соответствующих структур.

Вместе с тем в системе государственного управления РФ задача повышения уровня исполнимости решений остается актуальной. Эффективному решению данной задачи препятствует ряд условий. Во-первых, система перевода политических установок и требований в конкретные политико-управленческие и административные решения остается рыхлой и непроработанной. Стратегические задачи, концептуально оформленные в политических и политико-управленческих документах, не всегда доводятся до четко проработанных программ и планов производства соответствующих решений. В 2008 году правительство предприняло ряд шагов для усиления данной деятельности путем активизации программно-целевого подхода в управлении и создания системы стратегического планирования. Однако достижение стратегических задач и целей различного уровня программ слабо прорабатывается в отношении конкретного набора необходимых управленческих решений. ДРОНДы на уровне отдельных органов исполнительной власти все еще остаются технологически слабо переводимыми в систему управленческих решений. Во-вторых, в системе управления отсутствует установка на деятельность на основе принципа непосредственного управленческого исполнения политико-стратегических задач. Система государственного управления слабо реагирует на политические импульсы, идущие от центров принятия политических решений. Отсюда — система запаздывает в принятии необходимых решений, а следовательно, и с их исполнением. В-третьих, у системы государ-

ственного управления в целом и у государственных служащих в особенности, как правило, нет инициативного поведения, направленного на исполнение управленческих решений. Комплекс показателей эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти не проработан в отношении критерия исполнимости управленческих решений. Стимулирование деятельности государственных служащих и органов государственной власти на основе принципа результативности и качества работы не учитывает элемент инициативности в исполнении решений.

3. Особенности и проблемы государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. Недостаток способностей государства в условиях экономического кризиса

На наш взгляд, сложившаяся к началу 2008 года система управления весьма успешно функционировала как инструмент *воспроизводства* базовых социально-экономических параметров. Позитивные характеристики функционирования системы управления в 2008 году определены прежде всего тем, что этот инструмент обеспечил социальную стабильность и относительно высокий в целом уровень доверия граждан к политической системе. О высоком уровне доверия свидетельствуют, в частности, результаты единого дня голосования 1 марта 2009 года, когда выборы различного уровня прошли в 77 субъектах Российской Федерации. Полученный партией «Единая Россия» (которая в значительной степени ассоциируется с действующей властью) результат — 66% поддержки (что символично близко масштабу конституционного большинства в Государственной думе РФ) — определенно свидетельствует о доверии значительной части общества действующей власти. Значимость данной характеристики для системы управления определена тем, что доверие является не только общесоциологической, но также экономической категорией.

Следует отметить, что система управления продемонстрировала значительную устойчивость в условиях трех серьезнейших вызовов: передачи власти в начале 2008 года, военного конфликта августа 2008 года и экономического кризиса второй половины 2008 года. На наш взгляд, это свидетельствует не только об устойчивости политической системы, обусловленной персонализацией власти (доверием населения лично Владимиру Путину, лично Дмитрию Медведеву), но также об *институциональной* устойчивости, что, несомненно, является результатом целенаправленно проводимой политики обеспечения социальной стабильности. В свою очередь, существенный потенциал доверия к власти выступает благоприятным фактором функционирования системы государственного управления. В условиях кризиса доверие — дороже денег.

Однако высокий уровень доверия населения не следует переоценивать; анализ политических процессов в современных обществах показывает, что массовые настроения весьма пластичны и подвержены быстрым изменениям. Политическая стабильность на данном этапе развития экономического кризиса может быть связана не в последнюю очередь с тем, что результаты кризиса пока не стали «данными в ощущениях» критической массе населения. Косвенно об этом свидетельствуют и социологические данные. В частности, результаты проведенных группой «Циркон» исследований показывают, что на фоне общей стабильности существуют зоны напряжения.

Базовой технологией обеспечения функционирования системы госуправления в режиме воспроизводства стала пролонгация в 2008 году сложившейся в предшествовавший период общей стратегии на *централизацию* системы власти и управления, усиление административных составляющих в системе методов управления. В то же время следует констатировать *незавершенность предпринятой стратегии*. Несмотря на усилия по центра-

лизации системы управления государством, ее различные «вертикали» — по линии центр-регионального взаимодействия, силового, налогового и прочих блоков государственного управления — пока еще не сложились в единый управленческий «ствол», сохранив множественные расхождения функций различных органов власти и управления, нарушения в их отношениях иерархической (и полицентрической) соподчиненности.

Стремление к централизации процесса принятия политических решений порой прева-лирует над попытками организационного обеспечения власти, формирования административной вертикали сверху донизу. В то же время фактическая организационная недостроенность вертикали власти способствует усилению разрывов между уровнями при-нятия решений, нарастанию нескоординированности действий и сокращению влияния согласительных механизмов для кооперации действий различных органов власти и управле-ния. По сути, такое положение находит отражение в рассогласованности и разновекторности ряда значимых политико-управленческих решений, имеющих далеко идущие последствия, и нередко активизирует механизмы, способствующие не всегда опти-мальной реализации принятых наверху решений. Так, реформы образования и армии, несомненно, назревшие мероприятия, однако вопрос о своевременности их реализации в условиях кризиса остается открытым — не только в связи с недостатком финансовых средств для реализации упомянутых реформ, но и в связи с тем, что социальные последст-вия данных реформ могут существенно усугубить негативные проявления и последствия экономического кризиса.

Как показывает опыт, стратегия централизации власти в значительной мере сокраща-ет поле управленческих альтернатив, а в ряде направлений — особенно в финансово-экономической и бюджетной областях — препятствует поисковым формам ак-тивности госаппарата. В то же время централизация государственного управления не всегда обеспечивала безусловное соблюдение самим государством им же устанавливаемых законо-дательных норм и принципов.

Однако дело не только в достигнутом уровне организованности. В складывающихся ус-ловиях механизм принятия политических решений в значительной степени приобрел моноагрегатный характер. Такой стиль выработки общественных целей и стратегий облада-ет ограниченной эффективностью, поскольку ослабляет конкурентные начала в системе управления государством и способность к альтернативным постановкам проблем. Система государственного управления и ее центральное ядро — принятие решений — оказываются все теснее связанными с интересами политико-административных ассоциаций, формирую-щихся в структуре исполнительной власти. Потому и плюралистичность государственного управления связана не столько с конкуренцией позиций социальных групп или посредниче-ских институтов, а с внутривластной полемикой блоков и корпоративных образований, различных «партий» и союзов внутри правящих кругов. Данный формат кон-куренции повышает риски политических последствий порой даже незначительных разногласий на верхних этажах государственной власти.

Начавшийся в 2008 году финансово-экономический кризис весьма ясно продемонст-рировал известную ограниченность такого стиля принятия решений, формировавшегося под стратегию стабильного развития. Как бы то ни было, но данный стиль выработки общест-венных стратегий не позволил в полном объеме реализовать антикризисные принципы госуправления (предполагающие формирование новых информационных отношений с об-щественностью; образование «сетей управления», включающих представителей различных направлений, способных с концептуально иных точек зрения взглянуть на разворачиваю-щиеся события; создание новых управленческих концептов и институтов, завязанных

только на решение кризисных ситуаций; поощрение очагов самоорганизации и самоуправления и т. д.), расширить пространство тактического маневра.

Представляется, что данная ситуация в какой-то степени усугубила характерную для любого государства функциональную и территориальную диффузию аппарата управления, отражающую дефицит его организационной целостности. Полученные организационные издержки способствовали расширению слабо институализированных зон во взаимоотношениях органов власти и управления, сохранив при этом высокий удельный вес директивного регулирования и неформальных приоритетов в аппарате управления и расширив возможности для замещения нормативно неурегулированных деловых коммуникаций органов власти и управления договорными практиками. В конечном счете все это повысило риски подмены общесоциальных ориентиров органов власти групповыми и корпоративными интересами различных объединений бюрократов, бизнесменов и политиков.

Одновременно следует отметить, что достигнутый уровень централизации управления государством, как это ни парадоксально, усиливает способность крупных аппаратных структур действовать автономно, «говорить от лица государства» на основе своих корпоративных интересов. В конечном счете такое положение повышает риски ведомственной трансформации общеполитической линии правительства, что, в свою очередь, неизбежно отражается и в публичной сфере. Другими словами, естественным следствием организационной и функциональной разбалансированности госаппарата может стать существенная дезинтеграция отношений власти и населения, усматривающего в государственной политике лишь разноречивые траектории групповых интересов. И хотя нынешнее положение исключает какие-либо существенные нарушения общеполитической стабильности, понимание гражданами внутренней разобщенности системы государственного управления вполне способно понизить ее (системы) легитимирующие основания.

Стратегия централизации власти и управления, сохранив организационную рыхлость госаппарата, объективно предопределила и возрастание неформальных, политических подходов и коммуникаций, позволяющих компенсировать издержки рациональной организации, построения иерархических связей. Однако естественные для высшего этажа государственного управления политические способы выработки правительственных стратегий, получая широкое распространение на среднем (отраслевом, межотраслевом) уровне госаппарата, стали разрушать его собственно управленческие, административные механизмы. Другими словами, практика показала, что рационально и совместно выработанные решения де-факто могут замещаться оценками и мнениями, ориентированными на соотношение сил в том или ином министерстве или агентстве. Таким образом, издержки недостаточной институализации нового распределения полномочий между структурами госаппарата могут привести к активизации подходов, девальвирующих рационально-управленческие критерии выработки отраслевых стратегий и целей.

Более того, активизация политических механизмов на среднем уровне государственного управления в известной степени способна снизить возможности влияния на отраслевые органы управления со стороны центральных структур. Причем, как свидетельствуют сами работники отраслевых аппаратов управления, такое регулирование в настоящее время носит двоякий характер.

С одной стороны, происходит снижение административной регулируемости деятельности министерств со стороны центральных органов власти, что, как уже говорилось, ведет к расширению предпосылок для возобладания относительно самостоятельных отраслевых стратегий и тактик, в том числе и отличающихся от общего вектора политического курса. С другой стороны, основной акцент в деятельности высших политических структур перено-

сится на сохранение общего баланса сил, исключая слишком высокое позиционирование отраслевых структур госаппарата, влияние их руководства на систему государственной власти и управления в целом. Таким образом, общеполитические, стратегические императивы (способные задать те или иные базовые ориентиры развитию отрасли) в значительной степени замещаются тактическими установками на выравнивание позиций министерств и сохранение сложившегося положения дел в системе власти и управления государством.

Наряду с функционированием в *режиме воспроизводства* в 2008 году были предприняты шаги по переходу к *режиму развития*: были артикулированы долгосрочные планы социально-экономического развития. В этой связи необходимо отметить выдвижение В. Путиным на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008 года «Стратегии-2020», которая впоследствии легла в основу «**Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года**». Концепция была одобрена кабинетом министров 1 октября 2008 года в качестве основополагающего стратегического документа, которым обязаны руководствоваться региональные власти при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности.

В качестве основной стратегической цели Концепции названо «достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века». К 2020 году Россия должна войти в пятерку стран — лидеров по объему ВВП, а уровень дохода и качество жизни россиян к этому времени должны приблизиться к тем, что существуют сегодня в развитых странах.

Главный замысел «Концепции-2020» — переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному, социально ориентированному типу развития. Согласно Концепции, инновационный тип экономического роста имеет две главные особенности. Во-первых, он опирается на модернизацию традиционных секторов экономики (нефть, газ, АПК, транспорт). Во-вторых, предусматривается введение инноваций во все отрасли экономики, за счет чего должна значительно повыситься производительность труда.

Авторы Концепции заложили в документ и конкретные показатели, которых Россия должна достичь, если программа будет реализована без сбоев. Так, показатель ВВП на душу населения должен увеличиться с 13,9 тыс. долларов (2007 год) до более чем 30 тыс. долларов к 2020 году. Ожидается и возрастание средней продолжительности жизни до 72–75 лет, а уровень младенческой смертности будет снижен почти в полтора раза. Предполагается также, что вырастет число граждан, имеющих высшее и среднее специальное образование, а средний уровень обеспеченности жильем к 2020 году должен достичь примерно 30 квадратных метров на человека*.

Экономический кризис внес существенные коррективы в реализацию этой стратегии.

Уже после завершения работы над данным проектом, в марте 2009 года, была принята «Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год», поэтому хронологически анализ содержания и хода реализации принятой программы выходит за временные рамки подготовки данного материала. Упомянем лишь позицию Программы, представляющуюся авторам данного текста принципиальной. В Программе сказано, что кризис — это «не повод отказаться от долгосрочных приоритетов модернизации страны. Такая работа будет активизирована и ускорена. Главная модернизационная задача Правительства — смена сложившейся модели экономического роста. Вместо “нефтяного” роста мы должны перейти к инновационному. Будут поддержаны важнейшие инновационные процессы, включая повышение энергоэффективности экономики. Инвестиции в человеческий капитал —

* «Российская газета». 26.11.2008.

образование и здравоохранение — будут ключевым приоритетом бюджетных расходов. Запланированные инфраструктурные объекты, необходимые для повышения эффективности экономики, также должны быть построены, но за меньшие средства»*.

Таким образом, руководство страны подчеркивает свою приверженность поставленным ранее целям, о чем неоднократно заявляли Президент РФ Д. Медведев и премьер-министр РФ В. Путин. В данном контексте следует упомянуть также выступления на действующем под эгидой «Единой России» форуме «Стратегия-2020» 8 февраля и 2 марта 2009 года первого заместителя главы Администрации Президента РФ В. Суркова, который на фоне прогнозов коллапса мировой и российской экономики сформулировал задачу модернизации экономики в качестве стратегической: «Кризис может замедлить, но не должен остановить движение к долгосрочным целям развития. Цели “Программы-2020” не должны быть утеряны и размыты... Нашей целью не может быть экономический кризис. Даже борьба с кризисом не должна быть целью нашей жизни. Это — слишком мелкие цели для великой страны»**.

Принципиальность данной постановки вопроса определена тем, что закономерностью всех догоняющих модернизаций (а именно эта модель является реальной для России) является активная роль государства в формате *государства развития*. «Главным в экономическом развитии “тигров” была не торговая, а промышленная политика; именно в ней проявилась ведущая роль государства в развитии азиатских новых индустриальных стран», — отмечают авторы сравнительного исследования опыта зарубежных модернизаций***.

Выдвижение «Концепции долгосрочного развития» и иных стратегических инициатив имеет тем большее значение, что в предшествовавший период наибольшей проблемой государственного управления в стратегическом плане была и пока остается слабая эффективность государства в качестве субъекта развития, и прежде всего в сфере экономики. Функция управления экономическим развитием в качестве целевой функции в государственном управлении была в значительной мере размыта, что расценивается экспертами в качестве изъяна существующей системы управления экономикой. По оценке ряда специалистов, в том числе опрошенных в ходе реализации данного проекта, полноценным стратегическим планированием и целеполаганием в сфере экономического развития в настоящее время в России не занимается ни один федеральный орган государственной власти, а политика экономического развития растворена в политике финансовой стабилизации****. Между тем отрицательный опыт латиноамериканских стран 1980-х годов показывает, что само по себе регулирование кредитно-финансовой сферы недостаточно, чтобы обуздать инфляцию и стабилизировать экономику*****; тем более такая политика недостаточна для реализации задач модернизации.

Несомненно, спектр субъектов модернизации не может быть сведен и не сводится к государству, однако, как свидетельствует мировой опыт, вне активной государственной политики модернизация невозможна. Сложившаяся в предшествующий период модель управления российской экономикой была *моделью выживания*, а не развития, и в этом ее принципиальная уязвимость: *стратегия выживания* в условиях формирования значительных финансовых ре-

* <http://premier.gov.ru/anticrisis>

** <http://www.izvestia.ru/politic/article3125251/index.html>

*** *Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Под ред. В. Л. Иноземцева. - М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2008. - С.92, 123.*

**** *Интервью в рамках реализации данного проекта.*

***** *Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. С.135.*

зернов должна была быть заменена *стратегией развития* (мерами по реструктуризации экономики с упором на развитие высокотехнологических отраслей и т. п.), однако этого не произошло. Мировой экономический кризис высветил последствия упущенных возможностей, что было признано и руководителями экономического блока российского правительства. Так, министр экономического развития Э. Набиуллина признала, что «мировой экономический кризис, который только разворачивается, показал исчерпанность той модели роста российской экономики, которая была в предыдущие годы». Речь идет о модели *роста без развития*. Директор Института экономики РАН Р. Гринберг полагает, что «важен не только экономический рост, но и его качество. Пусть даже будет ноль процентов, но если мы увидим что-то похожее на реструктуризацию экономики, это будет намного лучше, чем пять с половиной и никаких сдвигов. Рост без развития только ухудшает ситуацию, загоняя Россию в технологическое захолустье»*. По мнению депутата Государственной думы доктора экономических наук О. Дмитриевой, сложившаяся ранее модель управления экономикой стала одной из причин осложненных форм проявления экономического кризиса в РФ**.

Кроме того, по мнению ряда опрошенных экспертов, несмотря на абсолютное доминирование внешних факторов возникновения экономического кризиса, ошибки управления российской экономикой также сыграли определенную роль. В частности, чрезвычайно низкий уровень средне- и долгосрочного внутреннего кредитования в РФ на протяжении последнего десятилетия побуждал отечественных предпринимателей обращаться за длинными и дешевыми деньгами в зарубежные кредитные организации, что привело к внешнему корпоративному долгу объемом 550 млрд долларов во второй половине 2008 года и, в свою очередь, в условиях падения цен на энергоносители и девальвации национальной валюты в конце 2008 — начале 2009 годов усугубило последствия кризиса и потребовало чрезвычайных спасательных мер, осуществленных правительством за счет бюджета. Таким образом, издержки управленческих просчетов и неэффективности корпоративного менеджмента были в значительной мере оплачены рядовыми налогоплательщиками.

Кроме того, представляется резонной позиция тех экономистов, которые усматривают один из специфически российских источников экономического кризиса в монопрофильной структуре экономики. «Нормальная экономика — с мощной инфраструктурой, богатым товарным предложением, сильной конкуренцией — реагирует на рост покупательной способности увеличением производства. А российская — ростом цен. В итоге мы получили две беды одновременно: с одной стороны, консервация примитивной структуры экономики, с другой — разгон инфляции. Собственно, это результат экономической политики..., показавшей сегодня свою несостоятельность. Все эти годы нашу власть волновала исключительно макроэкономическая стабилизация, но ведь главный ее элемент — как раз низкая инфляция... основная причина высокого роста цен в России вовсе не монетарная: дело не в том, что у нас слишком много денег, а в структуре экономики», — считает директор Института экономики РАН академик Р. Гринберг***. Экспертам не представляется также безупречной избранная правительством в предшествовавший период тактика создания подушки безопасности на случай падения цен на энергоносители, которая должна была обеспечить страховку экономики на случай кризиса: «Мы не хуже и не лучше других (подготовились к кризису. — Прим. авт.)... никакого особого запаса прочности у нас нет. Если не

* Камакин А. Кэш-тест. Интервью с Р. Гринбергом // Итоги. 2008. №44.

** Дмитриева О. Интервью в ходе экспертного опроса в рамках данного проекта.

*** Камакин А. Кэш-тест. Интервью с Р. Гринбергом // Итоги. 2008. №44.

считать, конечно, резервов ЦБ, позволяющих отбить атаки на рубль. Но они были накоплены благодаря благоприятной внешней конъюнктуре... Фондовый рынок страны, обладающий запасом прочности, не сдувается в четыре раза за три месяца»*. Согласно оценкам экономистов Мирового банка, повышенное влияние глобального экономического кризиса на Россию усугубляется ее структурной уязвимостью: зависимостью от нефтегазового сектора и узостью промышленной базы со слабо развитым сектором малых и средних предприятий**. Очевидно, и первая, и вторая характеристики могли быть несколько иными в случае более целенаправленной промышленной политики отечественного правительства в докризисный период. По мнению известного экономиста Я. Паппэ, «кризис лучше выдержат не те, кто скопил себе запас кэша, а те, кто в период подъема достиг новых рубежей»***. Более эффективной защитой от неблагоприятных последствий мировой экономической конъюнктуры могла бы стать структурная перестройка экономики в пользу высокотехнологических отраслей за счет накопленных значительных поступлений от повышения цен на энергоносители (по экспертным оценкам, за период 2000–2007 годов они составили порядка 700 млрд долларов****). И хотя мнение Я. Паппэ о том, что «за последние девять лет в России правительство сделало для экономики не очень много плохого. Но хорошего, пожалуй, еще меньше» представляется несправедливым, тем не менее очевидно, что технологии экономической политики российского правительства не представляются бесспорными значительному числу экспертов.

Кроме того, экспертам представляется не вполне оптимальной и избранная российским правительством стратегия по преодолению экономического кризиса. Так, О. Дмитриева расценивает эффективность антикризисных мер, принятых Правительством РФ, как невысокую, поскольку приоритетным направлением Правительства РФ по борьбе с кризисом является поддержка банковской системы и финансовых институтов (на что было выделено 75% от 7 трлн рублей, направленных на ликвидацию последствий кризиса). «Подобное “лечение” логично лишь в странах, где первопричиной кризиса стал сбой в работе именно финансовых 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 практически отсутствуют. Многие меры могли бы быть приняты на раннем этапе», — таково мнение О. Дмитриевой*****.

К этим суждениям близки оценки антикризисных действий российского правительства экспертов Мирового банка, отмечающих в специальном докладе об экономике РФ, что первоначальные антикризисные меры бюджетной политики в России были большими по объему, чем меры, применяемые во многих других странах G20, а также чем меры, рекомендованные в международной практике (2% ВВП). При этом, «ориентируясь на начальное влияние кризиса, до сих пор антикризисная политика правительства РФ была в основном ориентирована на поддержку финансового сектора и предприятий, с довольно ограниченной поддержкой домохозяйств. Однако, с уже проявляющимися серьезными социальными последствиями кризиса, приоритеты политики должны быть переориенти-

* Там же.

** <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/rer18rus.pdf>

*** Рубченко М. В наибольшей опасности звезды. Интервью с Я. Паппэ // Эксперт. 2009. №2.

**** Экспертная оценка финансовой корпорации «Уралсиб». — См.: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/shtml?200711/28/136929/>

***** Дмитриева О. Интервью в ходе экспертного опроса в рамках данного проекта.

рованы на снижение влияния кризиса на бедное и уязвимое к бедности население. Умеренное и временное увеличение расходов по трем программам социальной защиты (в размере около 1% ВВП), сконцентрированных на детских пособиях, пособиях по безработице и пенсионерах с низким уровнем пенсионного обеспечения, — т. е. адресная поддержка наиболее уязвимого перед бедностью населения — может существенно снизить влияние кризиса на бедное население России. Кроме того, поддержка наиболее критических инфраструктурных проектов, а также сектора средних и малых предприятий — с оказанием основной помощи уже в период кризиса — поможет экономике России в процессе выхода из кризиса, а также будет иметь дополнительный эффект для среднесрочного роста и диверсификации экономики. Денежно-кредитная и валютная политика пока не очень эффективна из-за значительного оттока капитала и массового перевода средств населения в иностранную валюту. Кроме того, выделение значительных объемов рублевой ликвидности не возымело действия, поскольку рубль был немедленно сконвертирован в иностранную валюту, что привело к еще большим затратам. В итоге снижение валютных резервов государства составило более 200 млрд долларов... В долгосрочной перспективе России необходимо решить давно стоящие перед ней задачи обеспечения экономической диверсификации и повышения конкурентоспособности. К решению некоторых из этих задач можно приступить уже во время кризиса — например таких, как преодоление наиболее проблемных узких мест в инфраструктуре, укрепление государственного управления и борьба с коррупцией, улучшение инвестиционного климата, поощрение конкуренции и стимулирование малых и средних предприятий для обеспечения роста производительности в долгосрочной перспективе. Внешнеэкономическая конъюнктура, по всей видимости, будет оставаться неблагоприятной в течение ряда лет, и таким странам, как Россия, придется приложить немало усилий для привлечения иностранного капитала, ноу-хау и технологий и экспортировать свою продукцию в более конкурентных условиях. Это дает возможность для быстрого запуска структурных реформ в целях обеспечения долговременного роста производительности и достижения более диверсифицированной и конкурентной экономики», — отмечается в докладе Мирового банка*.

Оценивая перспективы реализации модернизационных установок в ситуации кризиса и посткризисной эволюции, следует признать, что, действительно, *кризис не отменяет модернизацию, а актуализирует ее*. «В настоящее время в РФ отсутствует внутренний спрос на инновации. Выйти из кризиса можно одним способом — диверсифицировав экономику в пользу новых инновационных отраслей, сделав в условиях кризиса то, что не было сделано до кризиса. Моноструктурная экономика крайне неустойчива и чревата кризисом. Применительно к нашей стране это особенно актуально. Из экономической науки известно, что традиционный способ выхода из кризиса заключается в том, чтобы на смену отмирающим отраслям появлялись новые», — отмечают эксперты**. В данном контексте заслуживает упоминания предложенная президентом США Б. Обамой новая стратегия преодоления экономического кризиса в США посредством стимулирования развития новых технологий и поддержки социальных программ.

Слабость функции стратегического планирования и экономического управления тесно связана со слабостью функции прогнозирования, осуществлять которую призваны профильные государственные структуры и лица. Однако в этой деятельности заметна недооценка

* <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/rer18eng.pdf>

** Дмитриева О. Интервью в ходе экспертного опроса в рамках данного проекта.

позиций и мнений неправительственных организаций. На наш взгляд, существенным просчетом в функционировании государственных структур экономического профиля стала недооценка экспертных мнений относительно серьезности экономического кризиса, звучавших уже в начале и середине 2008 года. Так, 14 июля 2008 года на заседании Клуба «4 ноября» был представлен профессиональный и качественный анализ сложившейся на глобальном и национальном уровнях экономической ситуации и представлен прогноз дальнейшего развития кризиса*. Помимо участников Клуба «4 ноября» прогнозы неблагоприятного развития экономической ситуации в докризисный период были представлены и другими экспертами, однако родившиеся вне госаппарата прогнозы кризиса и его диагностика по большей части не принимались во внимание. В сентябре 2008 года помощник Президента РФ А. Дворкович уверенно предсказывал, что в обозримой перспективе не будет ни сокращений зарплат, ни массовых увольнений, а российский фондовый рынок к весне отыграет утраченные позиции**. Иными словами, государство «не смогло вовремя распознать кризис. Долгое время говорили о стабильности и так далее. С запозданием признало внутренние компоненты его природы и отсутствие точного содержательного диагноза характера кризиса как институционального. В силу этого все попытки бороться с кризисом финансовыми методами — попытки с отрицательным исходом, поскольку используемые средства и существующие институты никак не регулируют влияние используемых средств на конечный результат... Проблема в чем — нет концептуального понимания того, как выстраивать российскую кризисную стратегию, с учетом российской специфики», — таково мнение сопредседателя Совета по национальной стратегии доктора экономических наук И. Дискина, высказанное в ходе предпринятого в рамках данного проекта экспертного опроса.

Таким образом, характеризуя дееспособность госаппарата в условиях кризиса, следует отметить его низкие прогностические способности. Госаппарат не уловил ранних, слабых сигналов надвигающейся финансово-экономической дестабилизации. Конечно, переход власти к новому Президенту страны всегда отнимает много сил у аппарата управления. Думается, однако, что помимо этой причины нечувствительности госаппарата к кризису было и низкое позиционирование мнений экспертов в принятии решений. На наш взгляд, это свидетельствует об относительной слабости обратных связей в системе управления и довольно низкой чувствительности системы к ответным импульсам.

В качестве позитивного в целом шага в направлении усиления стратегических установок системы государственного управления следует отметить продолжение политики концентрации существенных средств на стратегических направлениях развития экономики, способных обеспечить инновационный вектор экономической эволюции в целом. Речь, в частности, идет о продолжении курса на создание государственных корпораций. Эксперты в целом позитивно оценивают данный компонент политики, поскольку одной из важнейших технологий обеспечения конкурентоспособности в мировой экономике становится укрупнение экономических структур в системообразующих отраслях. Однако специалисты обращают внимание на ряд уязвимых экономических и юридических особенностей создания и функционирования госкорпораций, способных снизить их производственно-инновационный потенциал. Относительно экономических аспектов, в частности, речь идет о том, что имущество госкорпораций (масштаб которого огромен: госкорпорации получили около 36 млрд долларов бюджетных денег, а также государствен-

* См. www.inop.ru

** Ванденко А. Не ждали. Интервью с А. В. Дворковичем // Итоги. 2009. №9.

ные активы на примерную сумму в 80 млрд долларов*; эксперты полагают, что по своим масштабам эта передача активов сопоставима с основными эпизодами перераспределения собственности 1993–1994, 1996–1997 и 1999–2000 гг.; министр финансов РФ А. Кудрин назвал создание одной из госкорпораций — «Ростехнологии» — «скрытой приватизацией и выводом активов», поскольку средства, вырученные от продажи бывших государственных долей, уже не попадут в государственный бюджет**) не является собственностью государства, соответственно, данную организационно-правовую форму эксперты определяют как «квазигосударственную»***: «Было бы несправедливо сводить логику создания госкорпораций только к личным и групповым интересам. В системном измерении это скорее логика отчаяния, а не наживы. Тот факт, что госкорпорации, а вместе с ними и огромные «куски» собственности и «мешки» с деньгами были фактически выведены из-под юрисдикции правительства, то есть основного аппарата государства, говорит о том, что руководство страны признает неэффективность последнего, его неспособность решать модернизационные задачи. Это означает, что в России не удалось обеспечить надежные гарантии прав частной собственности и провести реформу государства. Вместо этого из него выделяется группа управленцев, которым лично доверяет президент... Опасения критиков, что частные выгоды могут в такой ситуации многократно превысить общественные, то есть, попросту говоря, управленцы обогатятся, а задачи не будут решены, вполне оправданны...»****. Не случайно в докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» отмечалось, что форма госкорпорации создает «идеальные условия для перевода госсобственности в негосударственный сектор при минимальных финансовых выгодах для государства и при повышенном риске бесконтрольного использования и вывода активов*****. Эксперты обращают внимание на то, что переданные значительные объемы имущества и собственности передаются госкорпорациям безвозмездно в собственность; при этом основные средства, например, госкорпорации «Роснано» размещены в банках на депозитах (в Россельхозбанке, банке «Санкт-Петербург», «Уралсибе», Номос-банке, Альфа-банке, ВТБ, Банке Москвы, Промсвязьбанке); созданию большинства госкорпораций не предшествовали разработка стратегий развития, оценка передаваемого имущества; большинство госкорпораций не реализуют цели своего создания (которые прописаны предельно нечетко и в самом общем виде), а нацелены преимущественно на вложение временно свободных финансовых средств; отсутствуют какие-либо значимые механизмы контроля за деятельностью госкорпораций)*****.

Относительно *юридических аспектов* функционирования госкорпораций, по мнению экспертов, речь идет о необходимости совершенствования российского законодательства, регулирующего деятельность госкорпораций. Проблема в том, что контроль учредителя за корпорацией может быть практически сведен к нулю законом о создании конкретной государственной организации; нормативное регулирование под-

* Волков В. *Госкорпорации: очередной институциональный эксперимент* // *Pro et Contra*. 2008. №5-6. С. 75.

** *Коммерсантъ*. 10.06.2008.

*** Волков В. *Госкорпорации: очередной институциональный эксперимент* // *Pro et Contra*. 2008. №5-6; Шохина Е. *Власть не доверяет государству? Интервью с Я. Паппэ* // *Эксперт*. 2007. №45.

**** Волков В. *Указ. соч.* С. 87.

***** <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/index.html>.

***** Колесник И. *Создание и деятельность государственных корпораций* // *Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование*. 2009. №2.

меняется индивидуально-правовым. Уязвимость нынешнего статуса госкорпораций определена тем, что существующий формат госкорпораций благоприятствует переводу госсобственности в негосударственный сектор при минимальных финансовых затратах. Достаточно сказать, что после создания госкорпораций («безвозмездной приватизации» государственного имущества) органы госуправления без согласия госкорпорации не имеют права: запрашивать у органов управления госкорпорации их распорядительные документы; запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности корпорации у органов государственной статистики, налоговых органов, иных органов государственного надзора и контроля, а также у финансовых организаций; направлять представителей для участия в проводимых госкорпорацией мероприятиях (вплоть до пресс-конференций); проводить проверки соответствия деятельности корпорации, в том числе по расходованию денег и использованию иного имущества, целям ее деятельности; в случае выявления нарушения закона или совершения госкорпорацией действий, противоречащих ее целям, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения; устанавливать соответствие расходованию денег и использования имущества госкорпорацией ее целям. Вывод собственных средств госкорпорации из государственной собственности означает и вывод их из-под надзора Счетной палаты. Естественно, что такое отсутствие госконтроля за госкорпорациями может повлечь развитие коррупционной активности, полагает известный эксперт, руководитель российского бюро Интерпола в 1997–1999 годах, а ныне советник председателя Конституционного суда В. Овчинский*.

Однако главным показателем государственной политики, снижающим эффективность системы государственного управления, является соответствие последней интересам ведущих социально-экономических укладов и, прежде всего, сырьевому профилю отечественной экономики. Институциональная рыхлость госаппарата только усиливает такое соответствие. Помимо изъянов общеполитического характера такая зависимость нашла выражение в кадровом составе управленческих кадров (на уровне заместителей министров, начальников департаментов), протекционизме и скрытой «профилизации» процесса принятия государственных решений (многие из которых прямо или косвенно направлены на обслуживание интересов газонефтяного сектора). Коротко говоря, нефть и газ по сути стали государствообразующими отраслями, а их представители в аппарате государственного управления — важнейшими режиссерами политико-административных процессов.

Применительно к 2008 году данная тенденция проявилась в том, что в 2008 году увенчались успехом многолетние усилия газового монополиста: было принято принципиальное стратегическое решение о повышении внутрироссийских цен на газ до общеевропейского уровня. 6 ноября 2008 года приказом №217/1 Федеральная служба по налогам и тарифам утвердила повышение минимальной ставки внутренних цен на газ в 2009 году в среднем на 27%. Идеологической базой этого решения стало постановление Правительства РФ №333 от 28 мая 2007 года «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

* Овчинский В. Интервью в ходе экспертного опроса в рамках данного проекта.

перехода к инновационной экономике, так как в реальности будет означать переток колоссального (до 80 млрд. долларов) объема средств от несырьевых предприятий в «Газпром» (!)*.

Несомненно, это решение ударит по интересам не только промышленных потребителей, но и населения, прежде всего среднего класса. Выравнивание внутренних цен на энергоносители с мировыми вынудит значительную часть населения отказаться от пользования газом и возвратиться к дровяному отоплению. Россия — холодная страна, две трети территории которой составляют северные территории, не пригодные к хозяйственному использованию. В настоящее время в РФ 12 млн домохозяйств отапливаются дровами**. Это означает, что значительная часть населения живет в «догазовой эпохе». Рост цен на энергоносители не только вернет в доиндустриальную эпоху дополнительный огромный сегмент населения (который не сможет оплачивать газ), но также вызовет резкое понижение уровня жизни большинства населения в результате лавинообразного роста стоимости потребительской корзины в этих условиях. В этих условиях сохранение социальной стабильности весьма сомнительно.

Заслуживает упоминания логика «Газпрома»: дескать, если бы не навязанные нам внутренние потребители, мы смогли бы продать газ с куда большей выгодой на внешнем рынке... Воистину, «что выгодно для “Газпрома”, то должно быть выгодно и России».

При этом находим необходимым специально оговорить, что речь идет не обязательно об отраслевой или личной корысти — скорее, в основе принимаемых решений проявляется стремление к реализации концепции энергетической сверхдержавы***.

Напомним, что термин «**энергетическая сверхдержава**» определяет тип государства, обладающего большими разведанными запасами нефти, природного газа, угля, урана или, по некоторым определениям, возможностями использования возобновляемой энергии и являющееся крупнейшим экспортером энергоносителей хотя бы одного из перечисленных видов. Энергетические сверхдержавы контролируют мировой рынок энергоносителей, имеют возможность влиять на ценообразование и приобретают ключевую роль в мировой экономике, получая огромные прибыли во время современного потребительского бума при высоком спросе и высокой цене на энергию. Энергетическая сверхдержава должна обладать внутренней стабильностью, в противном случае, как, например, в Нигерии, она теряет способность контролировать свою добывающую промышленность и экспорт. Существуют две общепризнанные энергетические сверхдержавы: Россия, обладающая крупнейшими запасами природного газа, и Саудовская Аравия, занимающая первое место в мире по запасам и добыче нефти.

В настоящее время в качестве критериев корректного подхода к определению понятия «энергетическая сверхдержава», как правило, используются следующие пять критериев. Первый — Россия должна стать крупнейшим и стабильным производителем нефти и газа в мире, что призвано укрепить позицию страны как энергетической сверхдержавы; второй — целенаправленное вовлечение России в процесс формирования цен на нефть на мировом рынке; третий — необходимость закрепить и расширить присутствие на трех крупнейших рынках сбыта (Западная Европа, США и Юго-Восточная Азия); четвертый — сохранение, по

* Эксперты аргументированно парируют тезис лоббистов «Газпрома» о том, что повышение цен на газ может снизить уровень энергопотребления в РФ: «...появление пары “российских Майкрософтов” сделает для снижения энергоемкости российского ВВП гораздо больше, чем кратное повышение цен на газ» (см.: Рубанов И. Друг мой – враг мой // Эксперт. 2008. №50.).

** Лексин В. Н. Тенденции регионального развития РФ. Материалы научного семинара. - М.: Научный эксперт, 2007.

*** Термин «энергетическая сверхдержава» применительно к России впервые употребил Д. И. Орлов в полемике с С. А. Белковским в «Известиях» в январе 2006 г. (wikipedia.org)

возможности, контроля над транзитом углеводородов из Центральной Азии и Каспийского региона; пятый — расширение присутствия российских компаний за рубежом путем приобретения новых активов, особенно в сегменте downstream, то есть в сфере переработки сырья и сбыта готовой продукции*.

Таким образом, по мнению сторонников концепции энергетической сверхдержавы, сверхзадачей российского ТЭКа является не консервация нынешнего состояния добычи и транспортировки углеводородов, а модернизация этой системы. Более того, именно ТЭК, точнее разворачиваемые с использованием поддерживаемых за его счет инвестиционных программ, рассматриваются в качестве мультипликатора роста и смежных отраслей экономики, и всей отечественной экономики в целом.

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. Справедливости ради нужно сказать, что оценка эффективности различных моделей развития — как тех, что основаны на модели энергетической сверхдержавы, так и тех, что основаны на безусловном приоритете высокотехнологических отраслей экономики в качестве инструмента модернизации экономики, — требует специального экономического анализа. Отметим лишь, что абсолютное большинство опрошенных в рамках данного проекта экспертов отдавали безусловное предпочтение второму варианту.

Решения, подобные повышению цен на газ для отечественных потребителей, позволяют выявить проблемные узлы отечественной государственной политики. Кризис в полной мере диагностировал высокую степень влияния корпоративных интересов на систему государственного управления, в значительной мере сориентированную на сохранение позиций крупных игроков на финансовом и экономическом рынках. Возможность активного включения в финансово-экономические процессы в качестве заинтересованной стороны диверсифицирует правящие круги, стимулирует кланово-групповую организацию в госаппарате, поддержание у чиновников и политиков соответствующих психологических и культурных стереотипов.

Существенным аспектом слабости государственной политики является *недостаточная эффективность государственного управления в социальной сфере* (являющаяся неизбежным следствием отмеченного выше неоптимального сочетания общественных и партикулярных интересов), следствием чего выступает ухудшающееся качество трудовых ресурсов и человеческого потенциала в целом. Во многом подобная ситуация является следствием не до конца преодоленных традиций отношения к социальной сфере как к «черной дыре» и ориентации системы управления на узко трактуемые показатели *экономической эффективности* (сводящиеся преимущественно к борьбе с инфляцией) в противовес *социальной эффективности*.

В частности, представляется неоптимальной политика правительства по отношению к различным социальным слоям. Несомненно, в экономическом плане в ходе кризиса страдает в той или иной мере большинство социальных страт, хотя масштабы и чувствительность потерь верхних и нижних децилей будут различными. Очевидно, что госу-

* К. Симонов, генеральный директор Фонда национальной энергетической безопасности. Выступление на IV Международном нефтяном форуме «Нефть России: настоящее и будущее». 16-17.11 2006 г. См.: <http://www.energystate.ru/vystuplenia/41.htm>

** О модели petrostate см.: Goldman M. Putin, Power, and the New Russia. Oxford New York: Oxford University Press, 2008.

дарство не может спасти всех, что актуализирует нетривиальный и нериторический вопрос о социальных приоритетах государственной политики. Как по экономическим, так и по социально-политическим резонам представляется обоснованным заявленный политическим руководством РФ курс на поддержку среднего класса*. Последний в течение 2000-х годов укрепился экономически и численно. Проведенное в 2000 году журналом «Эксперт» совместно с компанией «Комкон-2» исследование определило численность среднего класса примерно в 8 млн человек, или около 7% населения страны. Согласно результатам опубликованного в 2006 году исследования «Реальная Россия. Социальная стратификация российского общества» («Эксперт», Институт общественного проектирования, ROMIR Monitoring), зафиксирован удельный вес среднего класса в 25% населения страны**. Близкие данные получены в ходе исследования Института социологии РАН «Городской средний класс России» под руководством М. Горшкова и Е. Тихоновой***.

Что касается политики государства в отношении различных социальных страт в период кризиса, опрошенные в рамках данного проекта эксперты неоднократно указывали на то, что приоритетом нынешней государственной политики выглядит фактическое спасение имущественных прав крупных собственников и банковской системы: «Значительная часть мер ориентирована на поддержку крупных структур, что видно, в частности, на примере закона о снижении налогов. Вместо снижения НДС, которое коснулось бы всех, снижается налог на прибыль; между тем в условиях кризиса большинство предприятий эту прибыль не получают, за исключением крупных монополистов-экспортеров»****. С этим мнением солидарен Я. Паппэ, полагающий, что средний бизнес (которым по ряду оценок в значительной мере представлен высокотехнологичный сектор) в период кризиса оказался без поддержки*****.

Аналогично мнение экспертов ГУ — Высшая школа экономики А. Яковлева, Ю. Симачева и Ю. Данилина, которые в аналитическом докладе «Российские корпорации: модели поведения в условиях кризиса» делают вывод о том, что именно успешные средние компании, опиравшиеся в своем развитии в 2000-е годы преимущественно на рыночные, а не административные факторы, могут стать двигателем повышения эффективности и выхода экономики из кризиса. На основании данных профильных проектов ГУ ВШЭ, Всемирного банка и исследования журнала «Эксперт» по средним предприятиям, А. Яковлев, Ю. Симачев и Ю. Данилин полагают, что 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. Так, в конце декабря 2008 года правительство утвердило список из 295 «системообразующих» предприятий, декларировав, что они могут рассчитывать на предоставление госгарантий по кредитам, субсидирование процентной ставки, реструкту-

* Эту позицию, в частности, сформулировал В. Сурков на заседании форума «Стратегия-2020» 28 ноября 2008 года: «Основной задачей государства в период спада должно стать сохранение среднего класса. Защита среднего класса от идущей с Запада волны “оскудения” и растерянности. Замедление экономики требует от государства решительных шагов навстречу середняку. Спасти гегемона. Помочь среднему классу пережить следующий год без серьезного ущерба. Поддержать уровень занятости и потребления».

** Силаев Н. Спасти среднего русского // Эксперт. 2008. №49.

*** Городской средний класс. Доклад по итогам социологического исследования под руководством М. Горшкова и Н. Тихоновой. — М., 2007.

**** Дмитриева О. Интервью в ходе экспертного опроса в рамках данного проекта.

***** Рубченко М. В наибольшей опасности звезды. Интервью с Я. Паппэ // Эксперт. 2009. №2.

ризацию задолженности по налогам, получение госзаказов и поддержку через экспортные и импортные тарифы. Определяющими критериями для включения в список были объем годовой выручки (более 15 млрд рублей) и количество работающих (не менее 4000 человек), а также градообразующий статус предприятия и размер его налоговых платежей. 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 может стать 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 услуг»*.

В этом же контексте заслуживает упоминания неоптимальная политика государства в области выравнивания доходов и имущественного положения различных групп населения. В частности, исследования показывают, что действовавшая до сих пор модель *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 отношений (в частности, усилия по повышению МРОТ и пенсий обеспечивают значительный — на 66% — прирост доходов наиболее обеспеченных слоев по сравнению наименее обеспеченными)**. По данным на ноябрь 2007 года, 77% респондентов национальной выборки считают, что за прошедшие восемь лет разрыв между богатыми и бедными вырос, и только 2% — что уменьшился.

Между тем опыт как развитых, так и развивающихся обществ показывает, что *развитие человеческого потенциала выступает механизмом развития*. В развитых странах развитие человеческого капитала является ресурсом и фактором создания «экономики знаний» (knowledge-based economy), а в случае развивающихся обществ — инструментом преодоления бедности и разрыва порочного круга «бедность-необразование-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»***.

Как было отмечено выше, 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

* Яковлев А., Симачев Ю., Данилин Ю. *Российская корпорация: модели поведения в условиях кризиса. Аналитический доклад.* — ГУ — Высшая школа экономики, 2009.

** 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.

*** *Модернизация России: условия, предпосылки, шансы.* С.144-145.

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 заточено под 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.

Что касается *концептуальных аспектов* проблемы, то узловой проблемой в концептуализации функций государственного управления является упрощенное понимание роли государства в современном мире. Последнее нередко интерпретируется как громоздкая и затратная совокупность учреждений и организаций, имманентно не поддающаяся рациональному реформированию. Не последнюю роль в возникновении подобных предубеждений сыграли сложившиеся к концу XX века идиосинкразия по отношению к бюрократическому аппарату в социалистических странах и значительные затраты на содержание welfare states в странах Запада. Попыткой преодоления издержек welfare states стало выдвижение новых концепций государства, и прежде всего парадигмы New Public Management (новое государственное управление, НГУ) и осуществление на ее основе на протяжении последней четверти века в нескольких десятках стран широкомасштабных реформ госуправления.

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, но оно обязано обеспечить выполнение этих задач. Стратегические функции остаются за госаппаратом, тогда функции предоставления услуг передаются коммерческому сектору и институтам гражданского общества*. Парадигма НГУ была положена в основу административной реформы в РФ, осуществлявшейся в стране на протяжении 2004–2008 годов. 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. Современные представления о государстве (и современная политико-административная практика) исходят из разнообразия полномочий и функций государства. Ключевым в нашем контексте является 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 веков 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.

* Подробнее см.: Гаман-Голутвина О. В., Олейник А., ред. *Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций*. — М.: РОССПЭН, 2008.

Логика аргументации в этом вопросе достаточно проста. Программные политические документы, включая Послания Президента РФ Федеральному собранию, в качестве ключевой цели государственной политики России постулируют обеспечение конкурентоспособности страны*. 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 «экономики знаний». Ключевым условием, предпосылкой и инструментом создания «экономики знаний» стало качество человеческого потенциала, развитие которого является исключительной прерогативой государства. Примером успеха шагов в этом направлении может служить политика США по созданию новой экономики посредством инвестирования в человеческий потенциал. В этом контексте заслуживают упоминания действия администрации Б. Клинтона, заявившей о необходимости «изобрести государство заново» и предпринявшей усилия по пересмотру функций государства. Ключевым направлением реформ госуправления (наряду с созданием электронного правительства, сокращением и удешевлением содержания госаппарата) стали меры по стимулированию новой экономики посредством развития человеческого потенциала. В частности, эксперты констатируют увеличение ассигнований на эти цели в течение последних 15 лет. Если в 1990 году совокупные расходы, в той или иной мере затрагивающие социальное развитие, составляли 49,4% федерального бюджета США, то к 2000 году этот показатель достиг 62%. Администрация Дж. Буша, увеличившая военные расходы с 3 до 3,8% ВВП, вместе с тем увеличила и расходы на социальные цели (политика «сострадательного консерватизма**)». Не характерный в целом для традиционной политики республиканцев рост доли федерального бюджета в ВВП США с 18,5% в середине 1990-х до 20,3% к 2004 году отчасти обусловлен увеличением гражданских программ бюджета, которые возросли на 36%. Газета «Лос-Анджелес таймс» констатировала в феврале 2005 года: «Республиканцы сегодня не спорят с демократами о том, какое правительство необходимо США: большое или маленькое. Они спорят о том, каким должно быть большое правительство»***.

Иракская кампания и ряд иных неблагоприятных обстоятельств побудили администрацию Буша снизить социальные расходы, однако их доля в бюджете по-прежнему остается весомой.

* Понятие конкурентоспособности включает не только экономические критерии. Составители Глобального индекса экономической конкурентоспособности Международного экономического форума формулируют конкурентоспособность национальной экономики как набор институтов, политик и факторов, которые определяют уровень производительности экономики, которая обеспечивает непрерывный рост благосостояния граждан (См. *The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum* // <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>). Во Всемирном докладе по конкурентоспособности 2006–2007 гг. было признано, что из девяти критериев конкурентоспособности лишь четыре – сугубо экономические; прочие в той или иной мере имеют «социальное измерение» (см. *Global Competitiveness Report 2006–2007* http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/chapter_1_1.pdf; см. также: Иноземцев В. Призрак конкурентоспособности // *Независимая газета* от 11.04.2007). В аналогичном докладе за 2008–2009 гг. используются 12 показателей, большинство из которых имеют социально-экономический характер. В рейтинге глобальной экономической конкурентоспособности 2008–2009 гг., формирующемся на основе 12 групп показателей, Россия занимает 51-е место из 134 включенных в список государств, находясь в переходной стадии развития между второй, в которую входят развивающиеся на основе факторов «эффективности» экономики, и третьей, объединяющей инновационные экономики (см. <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>)

** Рогов С. Функции современного государства: вызовы для России. Ч.1. // *Свободная мысль*. 2005. №7. С.56–57.

*** J. Hook, 'President Putting «Big» Back in Government', *Los Angeles Times* (08.02.2005).

Исследования С. Рогова показывают, что подобные установки существенным образом отличают современную государственную политику от стандартов ушедшей эпохи. До конца XIX века доля государства в ВВП практически не превышала 10%. Социальные расходы в течение 50 лет, предшествовавших Первой мировой войне, составляли около 1,5% (0,6% на образование, 0,3% на здравоохранение, 0,4% на пенсионное обеспечение). Эти соотношения изменились после Первой мировой войны, и еще более существенно — после окончания Второй мировой войны, когда начался резкий рост госбюджета практически во всех странах Запада. В Великобритании, Франции, Германии, Италии к 1960 году госрасходы превысили 30% ВВП, в США — 27% ВВП. Анализ удельного веса государственных расходов в ВВП позволяет классифицировать страны по группам (см. таблицу 1).

Главным фактором увеличения доли государства в ВВП развитых стран был рост социальных расходов, достигших, например, в Германии 18% ВВП, в других крупнейших европейских странах — 13%, в США — 7% ВВП. Наивысшими социальные расходы являются в группе скандинавских стран. Социальные трансферты сегодня охватывают подавляющее большинство (от 50 до 90%) населения развитых стран. В среднем по Европейскому союзу этот показатель составляет 73%*.

Распределение расходов между конкретными статьями социальных расходов отличается по странам мира (см. таблицу 2). При этом, как правило, чем выше уровень экономического развития страны, тем выше уровень социальных расходов и тем ниже расходы по обслуживанию государственного долга.

Характерно, что рост доли госбюджета в структуре ВВП отмечается также в странах третьего мира, и, хотя это соотношение отличается от стандарта развитых стран, тем не менее оно выше, чем было в развитых странах в начале XX века. Упомянутая тенденция набрала силу к 1990-м годам, когда в западноевропейских странах доля госрасходов в структуре ВВП достигла 58% в Швеции, 54% во Франции, 47% в Италии и Германии, 33% в Японии и США. При этом социальные трансферты составили 28% ВВП во Франции, 25% в Италии, 21% в Германии и Швеции, 15% в Великобритании, США и Японии. В среднем за 1960–1996 годы госрасходы в странах Запада выросли с 27 до 48% ВВП. Таким образом, рост госрасходов в странах Запада был обусловлен увеличением именно социальных расходов.

Важной причиной увеличения доли государственных расходов в ВВП стала новая роль государства в сфере социального обеспечения и перераспределения доходов с помощью системы налогов и трансфертов. Более 90% общемировых государственных расходов (составляющих порядка 25% мирового ВВП) приходится на развитые государства, в которых проживает примерно 15% населения. Это позволяет экспертам сделать вывод: «Чем более развитой является страна, тем более сильным является государство»**.

Вышеприведенные данные позволяют сделать вывод о существенном изменении соотношения различных государственных функций в пользу активного участия государства в развитии социальной сферы. Именно государство (на которое приходится 87% всех социальных расходов) несет в странах ОЭСР основную ответственность за финансирование социальной сферы***.

Рассмотрение затрагиваемых проблем в более широком контексте показывает, что стимулирование «экономики знаний» соответствует современному пониманию технологий эффективного экономического развития. Известно, что современный экономический

* Рогов С. *Функции современного государства: вызовы для России. Ч.2 // Свободная мысль. 2005. №8. С.92–93.*

** Рогов С. *Функции современного государства: вызовы для России. Ч.2 // Свободная мысль. 2005. №8. С.92–93.*

*** Рогов С. *Функции современного государства: вызовы для России. Ч.1 // Свободная мысль. 2005. №7. С.56–57.*

Государственные расходы (в % от ВВП)								Таблица 1.	
Страна	1870	1913	1939	1960	1980	1990	2000	2006	
Россия	-	-	-	-	-	-	32,4	31,2	
<i>Скандинавская модель</i>									
Норвегия	5,9	9,3	13,7	29,9	48,3	51,3	42,7	41,8	
Швеция	5,7	10,4	10,4	31,0	61,6	60,8	56,8	56,7	
<i>Западноевропейская модель</i>									
Бельгия	н. д.	13,8	21,8	30,3	50,7	54,6	49,1	49,9	
Франция	12,6	17,0	29,0	34,6	46,1	49,9	51,6	54,5	
Германия	н. д.	14,8	42,4	32,4	48,3	45,7	45,1	46,1	
Италия	11,9	11,1	24,5	30,1	41,9	53,8	46,1	47,8	
Нидерланды	9,1	9,0	19,0	33,7	57,5	57,5	43,7	46,5	
Великобритания	9,4	12,7	30,0	32,2	44,9	42,3	37,5	45,6	
<i>Американская модель</i>									
Австралия	18,3	16,5	н. д.	21,2	34,0	37,7	34,8	34,8	
США	7,3	7,5	8,6	27,0	33,7	34,8	34,2	36,6	
Япония	н. д.	8,3	25,4	17,5	32,6	31,9	39,2	36,7	
<p><i>Источники:</i> Tanzi V, Schuknecht L. <i>The Growth of Government and Reform of the State in Industrial Countries</i> (IMF, Washington, 1995); <i>Economic Outlook</i> (OECD, Paris, 2003); Rodrik D. <i>Has Globalization Gone Too Far?</i> (Washington, 1997), P.50; <i>World Development Indicators</i> (World Bank, 2006). Цит. по: Рогов С. Социальное государство: Россия и мировой опыт / Доклад на конференции «Социальная справедливость: современные измерения» (М., 2006); данные по России — см. сайт Института экономического анализа http://www.iea.ru/article/econom_rost/crisis.ppt.</p>									

рост отличает приоритетная роль интеллектуализации производства — интенсивность НИ-ОКР определяет уровень экономического развития. Согласно прогнозам экспертов, в XXI веке интеллектуализация труда станет главным фактором глобальной конкуренции. На долю новых знаний, воплощаемых в технологиях, оборудовании, образовании кадров и организации производства, в развитых странах приходится 70–85% прироста ВВП. В этой связи не случаен постоянный рост доли расходов на науку и образование в ВВП развитых стран, которая сегодня составляет 3%; при этом доля государства в этих расходах составляет 35–40%. Высокая степень участия государства в стимулировании НТП обусловлена спецификой инновационных процессов (значительная капиталоемкость научных исследований и высокая степень риска, зависимость от степени развития научной среды и информационной инфраструктуры, специфика требований к квалификации кадров, необходимость защиты интеллектуальной собственности и т. п.). В этой связи возрастание роли государства в политической и общественной жизни западных стран не в последнюю очередь обусловлено его ролью в обеспечении НТП. В случае России возрастание значения интеллектуализации экономики приобретает еще большее значение, так как внедрение

Структура госрасходов ведущих стран мира в 2004 г. (в % от ВВП)						Таблица 2.
Страна	Расходы на здравоохранение	Расходы на образование	Расходы на оборону	Выплаты пенсий	Обслуживание госдолга	
Россия	3,3	3,8	3,9	5,8	4,1	
Бразилия	3,4	4,0	1,4	9,8	11,4	
Канада	6,9	5,2	1,2	5,4	2,5	
Китай	2,0	н. д.	1,9	2,7	2,4	
Франция	7,7	5,6	2,5	13,4	0,2	
Германия	8,7	4,8	1,4	12,1	2,7	
Индия	1,2	4,1	2,3	н. д.	2,6	
Италия	6,3	4,7	1,9	17,6	5,3	
Япония	6,4	3,6	1,0	6,9	1,5	
Мексика	2,9	5,3	0,4	7,8	6,8	
Великобритания	6,9	5,3	2,6	10,3	1,5	
США	6,8	5,7	4,0	7,5	1,8	
Развитые государства	6,7	5,6	2,6	н. д.	н. д.	
Весь мир	5,9	4,4	2,5	н. д.	н. д.	

Источник: World Development Indications 2006 (<http://devdata.worldbank.org/wdi2006/content.cover.htm>)
 Цит. по: Рогов С. Социальное государство: Россия и мировой опыт / Доклад на конференции «Социальная справедливость: современные измерения» (М., 2006).

новых технологий, освоение которых обеспечивает экономический рост, является эффективным инструментом преодоления системного экономического кризиса. Это означает насущную востребованность инвестиций в человеческий капитал, являющийся основанием «экономики знаний».

Между тем в РФ на протяжении 1990-х годов и даже в отдельные периоды 2000-х годов нередко объектом редукиции выступала социальная сфера: здравоохранение, образование, фундаментальная наука, социальное обеспечение. В этом контексте следует упомянуть реформы 2004 года, предполагавшие широкомасштабную маркетизацию социальной сферы и фактическое сокращение ее государственного финансирования. Эти реформы могли привести к уходу государства из социальной сферы.

В контексте упомянутых тенденций неудивительно отставание РФ по целому ряду ключевых для развития параметров (индекс конкурентоспособности, индекс технологического развития, индекс развития человеческого потенциала, индекс экономической свободы, индекс использования современных технологий). По конкурентоспособности Россия только за 2008 год опустилась на четыре позиции в рейтинге Международного института развития менеджмента (IMD), несмотря на длительную исключительно благоприятную ситуацию на рынке сырьевых ресурсов (теперь уже бывшую). В 2008 году Россия занимала 134-ю позицию из 157 стран по индексу экономической свободы. По индексу развития человеческого

потенциала Россия в докладе ООН за 2007–2008 годы хотя и относилась к странам с высоким уровнем, однако занимала 67-е место из 70 перечисленных в этой группе стран.

Сдерживающим фактором развития следует считать такие социальные показатели, как большая доля бедных, серьезный разрыв в доходах наименее и наиболее обеспеченных слоев населения, разрыв в уровне и образе жизни городского и сельского населения, населения крупных и мелких городов, восточных и западных регионов России, молодого и старшего поколений.

Безусловным позитивным достижением последних лет стало выдвижение национальных проектов, существенно скорректировавших вектор государственной политики. Однако объем финансирования национальных проектов, составляющих порядка 10% объема финансирования соответствующих отраслей, пока не позволил радикально переломить ситуацию в социальной сфере.

Таким образом, на состояние системы государственного управления в России в настоящее время существенное влияние оказывают системные мероприятия административной реформы, преобразования в лоне государственной гражданской службы, ряд иных изменений в области государственного строительства. Эти разнообразные структурные преобразования — особенно попытки реформировать аппарат государственного управления — создали за последние годы ситуацию, которую трудно назвать однозначно позитивной.

Как и несколько предшествующих лет, 2008 год показал, что в настоящее время в российском обществе ограничены возможности расширения поисковых форм деятельности госаппарата через партийные структуры. Это консервирует институциональные основания развития системы государственного управления. Использование же ряда партийных структур — «Единой России», «Справедливой России» — в качестве политических партнеров государства не всегда дает ожидаемый управленческий эффект. Другими словами, такая связь не расширяет поисковый фундамент оснований разработки государственной политики.

С одной стороны, стремление реформировать аппарат государственного управления легко объяснить явными признаками его рациональной недостроенности и низкой функциональности, из-за чего страна ежегодно теряла несколько процентов прироста ВВП. В то же время, как и все посткоммунистические государства, наша страна обладала небольшим опытом в деле такой перестройки госаппарата. Главное, что при осуществлении реформы не было принято во внимание, что в государственных структурах разной степени зрелости последствия реформы будут качественно различными. По этой причине стремление опереться на принципы, успешные в иных институциональных условиях, дало не совсем те результаты, на которые рассчитывали.

Акцент на маркетингизации деятельности госаппарата и других принципах корпоративного менеджмента (успешно работавших в развитых странах) определил то, что объектами реформирования стали даже те структуры и отношения, которые еще не обрели начальную степень рациональной организации. Неудивительно, что на фоне такой увлеченности — совмещенной с недостатком ресурсов и знаний, а также существенным сопротивлением значительной части самого аппарата — предполагавшиеся качественные реформы де-факто замещались работой по рутинной рациональной реорганизации аппарата государственного управления, организации его повседневной деятельности.

Коротко говоря, оказалось недостижимым органическое сочетание реформ организационной структуры государственного управления и преобразований политической системы в целом. Слабостью нынешнего положения системы государственного управления явились и слишком частые структурные перемены. Использование идеологии НГУ в условиях раци-

онально не сформированной системы управления не придало дополнительной эффективности госаппарату, не смогло решить проблемы клиентелизма, не привело к созданию сильного государства.

При этом действительно реформаторские замыслы (в частности, разделение полномочий управленческих структур на правоустанавливающие и правоприменительные) постоянно испытывали недостаток политической воли, занимая при этом и явно несоответствующее место в глазах общественного мнения. Видимо, в недостатке такого внимания присутствовала определенная боязнь руководства, что предпринимаемые шаги могут негативно (в силу позиций реформируемого аппарата) повлиять на их электоральную и социально-политическую поддержку.

Как бы то ни было, но административная реформа, не став приоритетом государственной политики, предопределила возникновение промежуточных, недореформированных структур в аппарате государственного управления. Коротко говоря, в процессе преобразований была нарушена мера соответствия рациональных и маркетинговых форм деятельности аппарата управления. Введение элементов НГУ на фоне рационально нестроенной организационно-административной системы не дало ожидаемых результатов в плане снижения коррупции, сокращения объема полутеневых схем управления и «серых» зон взаимодействия политики и экономики, но, напротив, скорее усилило групповые и теневые ориентиры в деятельности госаппарата. Одновременно предполагавшееся идеологией НГУ расширение инициативы чиновничества сохранилось только на верхних этажах власти.

Можно констатировать, что совмещение действий, ориентированных на дальнейшую рационализацию системы управления государством (условно говоря, здоровое добюрокративание госаппарата), с элементами системы нового государственного управления, ориентированной на известную коммерциализацию структур управления и механизмы корпоративного менеджмента, усилило неупорядоченность взаимоотношений во всей системе государственного управления. Обострилась проблема соотношения экономической эффективности и социальной справедливости государственного управления. В последние годы государство предпринимало ряд усилий по сокращению бедности, снижению разрыва в доходах бедных и богатых слоев населения, однако общая установка на утилитаристскую идеологию (стремление к возрастанию общего богатства нации без учета справедливого его распределения) до конца не преодолена.

Существенными оказались и издержки административных преобразований в области перераспределения полномочий между министерствами, правоустанавливающими и правоприменительными структурами. Как показывает практика, перевод блоков функций одного министерства в другие или же на уровень агентств в этой же отрасли сохранил значительные несовпадения и расхождения этих структур в решении своих служебных задач. Такие функциональные изъяны привели к разделению и перекладыванию ответственности друг на друга, что существенно снизило направленность действий отраслевых органов управления. В то же время потребность в создании координирующих и совещательных органов, способных купировать такие разногласия, осталась в значительной мере нереализованной, и многие совместные решения стали замещаться директивами центральных отраслевых структур. Такое положение помимо всего прочего отразило и весьма низкий уровень развития государственного мышления российских чиновников, оказавшихся неспособными придерживаться общегосударственных стратегий.

В данной связи стоит упомянуть и издержки административных преобразований сугубо культурного характера: некоторые министры, уйдя на руководство агентствами, в полной мере сохранили сложившийся стиль мышления, отношение к делу и, используя бы-

лые — в том числе и неформальные — связи, пытались расширить свое административное влияние. Но столкновение с иными административными претензиями только увеличивало напряженность в отношениях этих госорганов, повышало риски реализации единой государственной политики.

Следует отметить и еще один недостаток административных реформ, повлиявший на ситуацию в системе государственного управления, а именно — чрезмерный акцент на функционально-организационных параметрах изменения системы государственного управления. Такое положение незаслуженно затемнило и другие, в частности, морально-этические регуляторы государственной службы (в то время как на Западе на эти цели, как правило, уходит более 70% ресурсов административных реформ). По нашему мнению, это существенно ослабило и потенциал реформирования, и качество государственной службы.

В настоящее время можно констатировать, что правительство пока не вполне оперативно реагирует на то, что в обществе нарастает разрыв между его логикой выхода из кризиса и динамикой экономического спада. Некоторые шаги и принимаемые правительством меры дают основания предположить, что оно не лишено желания «пересидеть» кризис, дождавшись подъема цен на нефть. В любом случае антикризисные меры правительства пока трудно признать однозначными и безупречными. Характер экономической политики и соответствующей активности системы управления консервирует сложившийся характер хозяйственно-перераспределительных процессов, мешая использованию властно-управленческих инструментов для переориентации российской экономики на социально ориентированный путь развития. В то же время достигнутый уровень коррупции демонстрирует, что у сложившейся системы государственного управления повысилась готовность к видоизменению ее общегражданского профиля. Сложившиеся формы политико-административных отношений снижают возможности государственного управления для гибкого и адекватного ответа на вызовы времени и выявляют ограниченность способностей государства в условиях кризиса.

Недостаток способностей государства в условиях кризиса

В целом способность органов власти проводить антикризисную политику определяется не только имеющимися ресурсами, но и условиями организации государственного управления. А это означает преобразование ряда значимых процессов и структур. Российская административная трансформация в условиях кризиса пока слабо ориентирована именно на те преобразования, которые связаны со способностями государства. Именно кризис делает видимой неспособность государства, если последнее кризису не противостоит. Современный кризис выявил недостаток способности как в целом государства, так и отдельных его органов.

Прежде всего, это *способность государства обеспечить эффективную структуру управления*, способную в полной мере учитывать современный характер задач и тенденций развития, самоорганизующихся областей общественной жизни, автономию государственной власти и ее умение создавать благоприятные политико-административные режимы развития. Российское государство сегодня поражено «бюрократической патологией», когда «чем больше норм, тем больше неэффективности», «чем больше сфер активности, тем меньше эффективности», «чем выше затраты на управление, тем меньше эффективности». Вывести бюрократию из «бюрократической патологии» нельзя (в особенности в условиях кризиса) лишь борьбой с бюрократией, но прежде всего — посредством понимания ограниченности бюрократического решения антикризисных задач. Эффективная политическая

консолидация государства в этом отношении возможна на основе политического консенсуса значимых политических элит. В настоящее время существует, на наш взгляд, ослабевающий консенсус политических элит в России, обеспеченный докризисной политикой. В этом смысле российская политическая система сохраняет инерцию стабильности. Но кризис делает свое дело. Антикризисная политика правительства не может опираться просто на «Единую Россию». Она — «приводной ремень», а не мотор.

Важным условием выхода из кризиса с наименьшими потерями является *способность государства быть ответственным*. Конечно, ответственность обеспечивается институтами: экономическими, политическими, правовыми, моральными. В не меньшей степени она обеспечивается внутренним долгом и этосом ответственного поведения за осуществляемую деятельность. В государственном управлении ответственное поведение является чрезвычайно значимым. В 2008 году принят ряд мер экономического, политико-правового и морального плана для повышения ответственности органов государственной власти и государственных служащих. Однако *все еще не преодолен разрыв между потребностью общества в ответственном государстве и уровнем ее осуществления в действительности*. Показателем этого разрыва являются данные опросов общественного мнения, которые свидетельствуют о низком уровне доверия населения к органам государственной власти.

Требуют усиления *идеологические способности государства*, т. е. способности к производству легитимных идей, обеспечивающих легитимацию проводимой антикризисной политики, идентификацию государственных служащих с проводимой политикой и доверие населения к ней. В проведенных в рамках данного проекта интервью с государственными служащими подчеркивается вакуум содержательно-смысловой составляющей деятельности современного российского государства. Пока не ясна и не определена природа кризиса и не сформулированы ясные идеи относительно противостояния ему и/или использования в целях дальнейшего развития, до тех пор политика будет иметь характер «латания дыр», будет политикой «реактивной», «оппортунистической». Между тем производство идей не является прерогативой только государственных чиновников и государственных политиков. Относительная узость публичного пространства обмена идеями в современной России сказывается отрицательным образом на идеологических способностях государства, понижая в целом эффективность государственной антикризисной политики. Антикризисная политика в этом случае сводится в конечном итоге к совокупности антикризисных мер, в которой не всегда ясны цели и взаимосвязаны различные задачи.

К совокупности способностей следует отнести и так называемые *технические способности*, т. е. умение создать экспертную среду и обеспечить необходимый качественный и количественный состав государственных служащих, их способности работать в новых условиях. Система «кадрового резерва», на наш взгляд, пока является мерой имитации активности в сфере политико-управленческого рекрутирования. Иллюзия быстроты решения этой проблемы скрывает сложность и отсутствие концептуальной политики в области подготовки государственных служащих.

К важным способностям государства относятся и способности к реализации выработанных политик, сочетающих антикризисные меры с развитием, которые бы противодействовали как партикуляристским интересам отдельных социальных групп, так и корпоративным интересам бюрократии. Модификация этих способностей, конечно же, определяется особенностями государственного правления, складывающихся федеративных отношений, уровнем самостоятельности региональной власти, развитостью гражданского общества, сочетанием экономических, социальных, политических и культурных составляющих общественного развития. Важным моментом является также развитие интеграционной

составляющей развития общества, его способность учитывать свои связи и вовлеченность в более широкие сети взаимодействий, а также создавать это сетевое взаимодействие, учитывая собственную политику развития, а также политику развития сотрудничающих структур.

4. Динамика развития административно-правовых режимов управления

В 2008 году административно-правовые режимы не подвергались какой-либо серьезной трансформации. Не изменились правовые регуляторы особых административно-правовых режимов (чрезвычайного положения, особого положения, военного положения, антитеррористической деятельности), режим пересечения границы, режим выдачи общегражданских и зарубежных паспортов, режимы управления различными отраслями экономики, социальной сферы и культуры и др. Вместе с тем явно ощущалась потребность в их совершенствовании и развитии в связи, во-первых, с новым этапом административной реформы, продленной до 2010 года, во-вторых, с формулируемой политикой развития, в-третьих, с наступившим во втором полугодии 2008 года финансовым кризисом. Эта потребность выразилась в разработке федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) различных концепций и поправок, связанных с изменением законодательной среды соответствующей сферы деятельности и управления. В целом ФОИВ в 2008 году пытались стимулировать разработку тех правовых мер, которые бы создавали адекватную институциональную среду для политики развития. В то же время осуществлялась одна из задач второго этапа административной реформы, поставленная именно для 2008 года: «корректировка нормативно-правовой базы с учетом анализа накопленного опыта проведения реформы».

Общими тенденциями этих концепций и поправок являются следующие направления совершенствования:

- 1 Создание благоприятных институциональных условий для рыночной деятельности.
- 2 Формирование правовых основ для развития частно-государственного партнерства.
- 3 Поддержка национального производителя и повышения его конкурентоспособности.
- 4 Усиление антикоррупционной направленности разрабатываемых правовых мер и регуляторов.
- 5 Повышение контролирующей и координирующей функции государства.
- 6 Повышение уровня ответственности за правонарушения.

Так, Министерство промышленности и торговли РФ работало над формированием благоприятной законодательной среды для устойчивого развития промышленности и торговли. В частности, оно вместе с экспертным сообществом инициировало разработку «Концепции промышленной политики», а также проект рамочного закона, определяющего основы промышленной политики для обеспечения долгосрочной конкурентоспособности отечественной промышленной продукции. Им же был разработан проект ФЗ «Об основах государственного регулирования и развития торговой деятельности в РФ». В целях ликвидации избыточных административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, в первую очередь в сфере малого и среднего бизнеса, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением возможности замены обязательной сертификации декларированием соответствия».

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовила проекты федеральных

законов, направленных на совершенствование антимонопольного законодательства: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации»; проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»; проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». В частности, данные проекты предусматривают уточнение положений закона о порядке предоставления государственных и муниципальных преференций, в том числе в части: предоставления антимонопольным органам права обжаловать в судебном порядке акты законодательных органов субъектов Российской Федерации, предусматривающие необоснованное предоставление преференций; возможности выдачи предписаний по возврату имущества, необоснованно предоставленного в качестве государственной или муниципальной преференции; установление административной ответственности государственных и муниципальных служащих за необоснованное предоставление преференций; определение параметров правил недискриминационного доступа к товарам и услугам, производимым (реализуемым) субъектами естественных монополий; уточнение положений статьи 11 Закона о защите конкуренции в части ее применения к «вертикальным» соглашениям хозяйствующих субъектов; определение порядка проведения антимонопольными органами проверок соблюдения антимонопольного законодательства; повышение пороговых значений активов организаций (их групп лиц) или их оборота для целей осуществления контроля экономической концентрации (предварительное согласование в случае, если суммарная стоимость активов приобретателя превышает 7 млрд рублей (в настоящее время 3 млрд рублей) или оборот такого лица превышает 10 млрд рублей (в настоящее время 6 млрд рублей)); детализация процессуальных требований по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе по вопросу объединения и разъединения дел, продления срока исполнения предписания и др.; и др. меры.

Министерство сельского хозяйства в 2008 году разработало систему поправок к ФЗ «О развитии сельского хозяйства» от 26 декабря 2006 года №264. Эти поправки направлены на совершенствование реализации сельскохозяйственной политики государства, управления сельскохозяйственным производством, кредитования, информационного обеспечения отрасли, участия союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании и реализации аграрной политики и т. д. Разработчиками указывается, что «принятие законопроекта, в том числе в части внедрения в сельскохозяйственное производство экономически эффективных технологий, позволит создать нормативно-правовую базу для повышения эффективности государственного регулирования сельского хозяйства, сокращения неэффективных расходов бюджетов всех уровней, привлечения инвестиционных ресурсов в агропродовольственный сектор, роста доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет повышения эффективности сельскохозяйственного производства и развития сельской инфраструктуры».

В 2008 году были внесены ряд поправок в Кодекс об административных правонарушениях, повышающих меру наказания за ряд административных правонарушений. В частности, это коснулось административно-правовых режимов на транспорте в целом (автомобильный, железнодорожный, авиационный).

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации» был разработан Федеральной антимонопольной службой совместно с МВД России и Минэкономразвития России. Данный проект раз-

рабатывался ФАС России в целях реализации принципа неотвратимости ответственности за общественно опасные нарушения антимонопольного законодательства, а также обеспечения реальной возможности применения данной статьи правоохранительными органами. Законопроект предусматривает уголовную ответственность за недопущение, ограничение или устранение конкуренции путем заключения ограничивающих конкуренцию соглашений или осуществления ограничивающих конкуренцию согласованных действий, неоднократного злоупотребления доминирующим положением, выразившегося в установлении и поддержании монопольно высокой или монопольно низкой цены товара, необоснованных отказе или уклонении от заключения договора, ограничении доступа на рынок, если такие деяния повлекли причинение крупного ущерба гражданам, организациям или государству или повлекли извлечение дохода в крупном размере. При этом, согласно законопроекту, крупным ущербом признается ущерб, сумма которого превышает один миллион рублей, а доходом в крупном размере признается доход, сумма которого превышает пять миллионов рублей.

Подготовка данных и других законопроектов свидетельствовала об активизации деятельности федеральных органов исполнительной власти в вопросах совершенствования законодательства и административно-правовых режимов регулирования и управления экономическими и социальными процессами. Вместе с тем их результативность скажется только в недалеком будущем, когда можно будет оценить их эффекты. При этом система совершенствования законодательства не учитывала (или учитывала в слабой мере) ситуацию кризиса и послекризисного развития. Принимаемые меры не были согласованы с особенностями административно-правовых режимов управления финансовой сферой. Слабо согласовывались различные сферы административно-правовых режимов управления. Общественная легитимность принимаемых мер была низкой. При явно обнаруживаемой тенденции усиления строгости правовых мер регулирования стимулирующая функция права и административно-правовых режимов в системе предлагаемых мер представлена слабо. Доверие к правительству и к отдельным министерствам существенно не изменилось.

5. Кадровый аспект проблемы эффективности государственного управления

Осуществление стратегии централизации привело к существенным трансформациям политико-административных отношений в госаппарате и расширению *бюрократией* своего влияния на весь спектр властных отношений. Прежде всего это сказалось на состоянии экономического сектора общества, благодаря чему качественно повысилась зависимость хозяйственно-производственных процессов от административных структур.

Постоянные за последние годы политические инвестиции в административный ресурс неизбежно привели к принципиально иной капитализации должностных статусов бюрократии. В настоящее время ее новое позиционирование в системе государственного управления определяется активной ролью административного рынка, где должностные статусы, связи и влияние обмениваются на различные экономические и политические предпочтения. Внешним проявлением формирования такой ситуации стало превращение административной ренты в важнейший механизм разработки государственных стратегий, а пресловутого «отката» — в решающий инструмент хозяйственно-распорядительных процессов и экономического проектирования. Одновременно такое положение резко активировало в госаппарате теневые и коррупционные перераспределительные процессы.

Можно констатировать, что сохранение линии на политическую капитализацию административных статусов высшей и части средней бюрократии превратило административную ренту в важнейший механизм выработки государственных целей, а бюрократию — в мощного игрока на политической арене. Таким образом, высшая и часть среднего уровня госаппарата из субъекта административного регулирования превратилась в агента политического контроля за принимаемыми государственными решениями. Другими словами, чиновники не только способны создать процедурные препятствия невыгодным для них решениям, но и самостоятельно определять пути и векторы развития крупных общественных сегментов, отраслей. И симптомы такой социальной ситуации демонстрируют, что жизненный цикл политизированной бюрократии может оказаться выше временного интервала действия нынешней политической команды.

Оценивая современное качество управленческого аппарата, с сожалением приходится констатировать, что современный управленческий аппарат в РФ весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствуют широко распространенные практики клиентелизма, закрытости и непрозрачности; невысокое в целом качество исполнительской дисциплины; заведомо высокий уровень коррупции. Наиболее распространенным упреком в адрес отечественной бюрократии обычно является ее избыточная численность. Насколько оправданы такие оценки?

По данным Росстата, общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления по состоянию на конец сентября 2008 года составила 1657,6 тыс. человек (из них 523,8 тыс. человек — в органах местного самоуправления). При этом в общую численность работников включены сотрудники, имеющие специальные звания, и работники вспомогательных видов деятельности (персонал охраны и обслуживания зданий), не включены — военнослужащие. Увеличение численности работников за предшествующий год составило 33,7 тыс. человек, или 2% (по сопоставимому кругу органов, без центрального аппарата Минобороны России, которое впервые представило сведения о численности и оплате труда гражданских служащих в 2008 году). В 2007 году по сравнению с 2006 годом численность возросла на 46,7 тыс. человек, или на 3%; в 2006 году — на 115,5 тыс. человек, или на 7,9%; в 2005 году — на 105,6 тыс. человек, или на 8%.

Доля работников органов госвласти и местного самоуправления в численности занятого населения РФ на конец сентября 2008 года составила 2,4%. В среднем на тысячу человек постоянного населения России приходилось 12 работников органов госвласти и местного самоуправления всех ветвей власти и уровней управления.

При этом в федеральных органах госвласти было занято 847,4 тыс. человек, увеличение к 2007 году (по сопоставимому кругу органов) составило 8,6 тыс. человек (1%). Наибольший прирост численности в 2008 году был отмечен в органах законодательной власти — на 44,6%; в органах судебной власти и прокуратуры прирост составил 1,6%; в органах исполнительной власти — 0,5%.

Численность работников федеральных органов исполнительной власти на федеральном уровне составила 33,6 тыс. человек. На региональном уровне общая численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти составила 630,1 тыс. человек (увеличение к 2007 году на 0,6%).

Комментируя эти данные, можно отметить, что, несмотря на живучесть мифа об избыточной численности российской бюрократии в исторической и современной России,

численность аппарата управления в РФ в составе занятого населения и в соотношении с населением ниже, чем в большинстве развитых стран*.

Несмотря на хрестоматийное представление, численность российской бюрократии по отношению к общей численности населения в сравнении с развитыми странами Европы была незначительной вплоть до второй половины XX века**. Много было сказано о взрывном росте численности постсоветской бюрократии. Действительно, в 1990 году численность управленческого аппарата в СССР составляла 663 тыс. человек; в 2002 году — 1252 тыс. человек без учета военных, аппарата МВД и спецведомств (но с учетом работников органов местного самоуправления)***.

К 2005 году число сотрудников органов госвласти и органов местного самоуправления, по данным Росстата, достигло 1462 млн. человек. В 1994 году их было около 1 млн. При этом население страны за тот же срок сократилось примерно со 148 до 143 млн. человек. В результате доля управленцев в населении страны выросла с 0,7 до 1%. В структуре занятого населения удельный вес управленцев не превышал нескольких процентов. В сопоставлении со стандартами развитых стран этот показатель не выглядит избыточным.

«В целом удельный вес управленцев в странах ОЭСР составляет примерно 10,0 процента занятых, тогда как в странах Восточной Европы и постсоветских государствах — 3,9 процента. В целом удельный вес управленцев в структуре работающего населения в странах ОЭСР примерно в 2,5 раза больше, чем в постсоветских странах Восточной Европы. Это несколько противоречит неконсервативным ожиданиям негативной корреляции между экономической эффективностью и параметрами управленческого класса», — отмечают эксперты****.

Таким образом, даже с учетом различий в исчислении приводимых данных существующая в России численность бюрократов ближе к соответствующим показателям стран

* Так, к началу 2000 г. плотность госслужащих на тысячу человек постоянного населения колебалась от 4 человек в Ингушетии до 58 в Эвенкии, а средняя плотность по стране составляла 7 чиновников на тысячу человек населения, что меньше, чем в таких странах, как Австрия, Швеция, Великобритания, США, Франция.

** В середине XVIII в. в Пруссии пропорционально площади ее территории чиновников было в 10 раз больше, чем в России; в середине XIX в. российское чиновничество в 3–4 раза уступало по численности аналогичным структурам стран Западной Европы. XIX в. отмечен чрезвычайно быстрым ростом численности правительственного аппарата Российской империи. В течение первой половины XIX в. за 50 лет (1796–1847 гг.) количество чиновников увеличилось примерно в 4 раза, составив более 60 тыс. чел., имевших чины всех классов. В дальнейшем численность правительственного аппарата росла еще быстрее: в течение следующих 14 лет (к 1857 г.) она увеличилась почти на 50% и составила более 90 тыс. чел. Таким образом, за 60 лет (с 1796-го по 1857 г.) численность бюрократического аппарата возросла почти в 6 раз. Если учесть, что население страны за этот период увеличилось всего в 2 раза, то очевидно, что государственный аппарат рос почти в 3 раза быстрее, чем население. Однако даже при таких темпах роста правительственного аппарата соотношение его численности и численности населения значительно отставало от соответствующих показателей развитых европейских государств. Так, в России в конце XVIII в. один чиновник приходился на 2250 чел.; в 1851 г. — на 929 чел.; в 1903 г. — на 335 чел. В середине XIX в. в России на 10 тыс. чел. населения приходилось 12–13 чиновников, что в 3–4 раза ниже аналогичных показателей в странах Западной Европы. К началу XX в. соотношение численности управленческого аппарата и численности населения составляло лишь треть такового во Франции и половину — в Германии, хотя в абсолютном выражении армия российского чиновничества в этот период представляла внушительную силу: в 1903 г. общая численность правительственного аппарата равнялась 384 тыс. чел., а вместе с канцелярскими служащими — не менее чем 500 тыс. чел. Подробнее см.: Пайпс Р. Россия при старом режиме. — М.: Независимая газета, 1993; Гаман-Голутвина О. Бюрократия Российской империи: вехи эволюции. — М.: РАГС, 1997. С.17.

*** Административная реформа буксует // Парламентская газета. 25.08.2005.

**** R. Brym, V. Gimpelson, 'The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s'. P.14.

среднего уровня развития. По данным Всемирного банка, доля чиновников в населении Бразилии составляет 1,5%, Чили — 1%, Китая — 1,6%, Польши — 0,7%*. В развитых странах в госаппарате занято гораздо больше: в Германии — 6,1% населения, США — 6,8%, Швеции — 11,7%. Известные эксперты Р. Брим и В. Гимпельсон отмечают: «Численность российских управленцев удивительно отличается от традиционного представления о ее огромности... Российская бюрократия проблематична во многих отношениях, однако численность не является одним из них». Так, в 2004 году Россия, чей управленческий аппарат составлял 1,2% от числа работающих, занимала 36-е место среди 37 обследованных стран. Только Молдова с показателем 0,8% имела меньшую численность чиновников**.

Новейшей тенденцией является заметный прирост численности управленцев на государственном и муниципальном уровне в РФ в последние годы. По данным Росстата, начиная с 2002 года этот показатель ежегодно увеличивался: в 2002 году прирост составил 5%; в 2003 году — 3,8%; в 2004 году — 1%; в 2005 году — 8%; в 2006 году — 7,9%; в 2007 году — 3%; в 2008 году — 2%. В результате к 2008 году численность аппарата госуправления возросла на 30,8% по сравнению с 2002 годом. 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. Тем не менее, если применительно к первому постсоветскому десятилетию эксперты Всемирного банка отмечали, что «сокращение числа государственных служащих может оказаться неразумной и малопродуктивной мерой, учитывая их относительно малую численность»***, то сейчас на первый план выходит задача эффективного использования управленческого персонала. Известный лозунг «не числом, а умением» по-прежнему актуален в России.

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 клиентелизма — вот 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, к сожалению, не характеризуется позитивной динамикой. Изучение отечественными социологами**** установок и практик постсоветского чиновничества на основе эмпирических исследований в 1990-е годы выявило ключевое значение отношений клиентелизма в процессе рекрутирования на госслужбу. Результаты недавних аналогичных исследований****, в том числе того, что было проведено в рамках данного проекта, близки к тем, что были получены десятилетием ранее. Большинство госслужащих в качестве важнейшего фактора карьерного продвижения рассматривает связи личного покровительства со стороны вышестоящих лиц. Профессиональная компетентность, качество

* «Коммерсантъ». 16.05.2006.

** R. Brym, V. Gimpelson, *The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s*. P.15.

*** Мэннинг Н., Паркинсон Н. *Реформа государственного управления*. — М.: Весь мир, 2003. С.107.

**** Афанасьев М. Н. *Клиентелизм и российская государственность*. — М., 2000.

***** См., напр.: Гаман-Голутвина О., Олейник А. *Административные реформы в контексте властных отношений. Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе*. — М.: РОССПЭН, 2008.

образования и т. п. факторы, конечно, имеют значение, но поддержка сильных мира сего представляется чиновникам более значимым фактором карьерного продвижения. Ведущим среди факторов, определяющих карьерное продвижение чиновника по службе, большинство считает не интеллектуальную состоятельность, повышение квалификации или управленческую эффективность, а поддержку той или иной экономической и/или административной структуры: связи личной преданности и покровительства выступают в представлении современного чиновничества важнейшим фактором успешной карьеры.

При этом было выявлено, что формирование являющихся сущностью клановых связей патрон-клиентных отношений было характерно не только для высших уровней управления, но также для средних и низших.

Заслуживают безусловной поддержки шаги Президента Д. Медведева по обеспечению современного качества корпуса госслужащих (формирование первой «сотни», первой «тысячи» и т. д.). Несомненно, востребованным является новое поколение управленцев, обладающих современным образованием и владеющих новыми технологиями администрирования. Однако нельзя не отметить, что предлагаемые шаги по преодолению неэффективности кадрового состава государственной службы пока носят не вполне концептуального характера. Констатировав в июле 2008 года значительную нехватку квалифицированных кадров, Д. Медведев назвал «отвратительной» практику продажи должностей и предложил создать новую систему с базой данных об управленцах высокого уровня. При этом Президент заявил, что личные профессиональные достижения этих людей будет оценивать сам*. Комментируя данный сюжет, нельзя не отметить амбивалентность этой позиции, определенную его ситуативным — *ad hoc* — характером; неартикулированностью принципов рекрутирования и ротации кадров; неконкурентным характером подобного подбора кадров, чреватого возможным доминированием принципа личной преданности**.

Еще одна важная позиция также получила весьма противоречивое звучание. С одной стороны, Президент констатировал, что на госслужбе вряд ли возможно использовать приемы бизнеса, однако предположил, что на госслужбу могут переходить и «работники негосударственного сектора». Президент предположил, что госслужба и работа в частном бизнесе должны быть сообщающимися сосудами. «Стены не должно быть», — подчеркнул Д. Медведев***. Между тем одной из установок административных реформ в различных странах (в том числе в России) было стремление учесть специфику государственной службы, с тем чтобы предотвратить утечку квалифицированных кадров. Большинство опрошенных в рамках данного и иных исследований весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. «Сейчас во власть приходит бизнес именно с той целью, чтобы переделить собственность, получить некие куски этой собственности»; «Вот такая была школа, и люди шли на нулевую зарплату, просто чтобы нахвататься связей и получить соответствующую запись в трудовой книжке», — таково мнение опрошенных в ходе исследования. Одно из высказываний претендует на статус афоризма:

* <http://www.vz.ru/politics/2008/7/23/189397.html>

** В момент завершения подготовки данного текста пришло известие о новых решениях Президента Д. Медведева о реформировании государственной службы. 10.03.2009 г. Д. Медведевым был подписан Указ об утверждении пятилетней федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (см.: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/03/213795.shtml>). Хронологически анализ содержания и хода реализации принятой программы выходит за временные рамки подготовки данного материала.

*** <http://www.vz.ru/politics/2008/7/23/189397.html>

«Единственное, что объединяет государственных служащих, это их любовь к Франклину (его изображению на американской банкноте). Ничего больше».

В данном контексте представляется адекватной реалиям отечественной госслужбы французская модель 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 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*. Существенные недостатки этой системы определены слабостью концепции обучения и переобучения госслужащих. Особо следует отметить негативные последствия, возникшие в результате рассогласования положений новой редакции Трудового кодекса РФ, Федерального закона «О государственной гражданской службе» и Федерального закона «Об образовании», вследствие 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, что, несомненно, скажется на качестве государственного управления.

Негативную роль в ослаблении регулятивных возможностей госаппарата играет и особый, условно говоря, «поголовный» *тип сменяемости кадров*, когда отраслевой руководитель уходит или переходит на другое место работы практически со всем аппаратом, наиболее квалифицированными сотрудниками. Такое оголение административных позиций существенно затрудняет деятельность органов управления, мешает последовательной подготовке кадров. Неудивительно, что в этом контексте наглядно проявилась и другая особенность становления и 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 («А у нас каждая новая волна чиновников фактически полностью переписывает всю законодательную базу», — отметил один из респондентов в ходе опроса).

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 эффективного 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 странах Юго-Восточной Азии). Российское чиновничество поставлено в ситуацию прямо противоположную, сочетающую низкую оплату труда и отсутствие эффективных мер контроля. Неэффективность управленческого аппарата в РФ не в последнюю очередь определена его недостаточным финансированием*. Эксперты отмечают несистемность принятых в рамках административной реформы 2004

* Кстати, 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. Бюрократия Российской империи: вехи эволюции. — М.: РАГС, 1997.

года мер относительно финансирования госаппарата: повышение зарплаты коснулось в основном верхнего эшелона — министров, руководителей департаментов министерств и ведомств. Зарплата основной массы чиновников выросла максимум на треть*, при том что оплата госслужащих в среднем в 2,5–3 раза ниже, чем в коммерческом секторе. «Государство спасло чиновников от бедности, но все равно не платит им столько, сколько они стоят на рынке»**. Закономерным итогом данного положения становится широкомасштабная коррупция (о мерах борьбы с коррупцией в качестве фактора повышения эффективности госуправления см. ниже): «Нет, это не землячество... Это преданность людей по принципу “они со мной работали”. Сколько нужно проработать вместе, чтобы считалось... Ровно столько, чтобы научиться “заносить”. Как только увидят, что ты умеешь “заносить”, — будешь в клане. В смысле? В смысле, умеешь зарабатывать деньги и заносить наверх. Тебе дают возможность заработать, но если ты забываешь занести наверх — все, ты никогда не будешь в клане. Не научишься это делать — все, ты никогда не будешь в структуре» (из интервью в ходе опроса). Подобно тому, как в исторической России формирование коррупционных практик начиналось по причине нехватки средств для содержания госаппарата, так и недостаток материального обеспечения основного костяка среднего и низшего персонала госслужбы подпитывает коррупционные практики в современной России.

В более широком плане представляется неоптимальной система социального обеспечения и социальных гарантий управленцев в целом, не позволяющая привлекать наиболее квалифицированные кадры в аппарат. Особо следует отметить дестимулирующую роль системы замещения пенсий, при которой коэффициент замещения рассчитывается от оклада, составляющего незначительную долю в реальной оплате труда работающего чиновника. Это обстоятельство отмечали в той или иной мере большинство опрошенных авторами этих строк госслужащих.

В-третьих, следует назвать **низкий престиж государственной службы и наличие негативного образа чиновника в массовом сознании**. По словам одного из респондентов, имеющего значительный опыт государственной службы, «в итоге 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 притом не ворующих или ворующих ровно столько, сколько недоплачивает им государство в соответствии с их квалификацией». Из других интервью: «Я, в отличие от многих коллег, не верю в тотальную коррупцию. Существуют люди, с которыми вполне возможно разговаривать на профессиональном языке. И решать вопрос исходя из объективных интересов той работы, которой они занимаются»; «Пришел [на госслужбу] по конкурсу, совершенно со стороны человек, и даже плохо представляющий, в чем состоят функции государственного чиновника. Быстро сделал карьеру, и не я один. Такая была процедура, которая поддерживала молодых толковых людей».

Несомненно, мало способствует эффективности госуправления **постоянство изменений** административного аппарата, что сформировало атмосферу нестабильности и неопределенности во всей системе государственного управления. Вкупе с недостаточным материально-финансовым обеспечением чиновников, изменением условий их профессиональной подготовки (переподготовки) такой климат осуществления профессиональной деятельности чиновников не только интенсифицировал переток наиболее квалифициро-

* Яковсон Л. У нас в государстве слишком многие занимаются не своим делом // *Время новостей*. 05.07.2005.

** Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы // *Независимая газета*. 07.04.2006; см. также: Кузьминов Я. Чиновникам повысили зарплату недостаточно // *Известия*. 07.04.2005.

ванных кадров в предпринимательские структуры. Нестабильность ситуации и неясность перспектив госаппарата сыграла свою роль и в активизации корпоративных притязаний чиновничества при осуществлении своих профессиональных функций, в снижении качества документооборота, в других направлениях работы бюрократии.

Все так же в полной мере сохраняется и задача создания политически беспристрастной государственной службы. За отчетный период практически полностью сохранился круг существенных проблем, который оказалось невозможно решить за счет исключительно организационных преобразований, централизации власти или повышения исполнительской дисциплины чиновников. Речь идет о сложившейся *культуре* бюрократии. К сожалению, в данном контексте государство не только не смогло найти каких-либо эффективных инструментов трансформации ценностных и профессиональных стереотипов чиновничества, но и зачастую своими действиями само провоцировало потерю госслужащими элементарного самоуважения. Неудивительно, что чиновники не только не любят отвечать за возможные ошибки, но и боятся допустить какие-либо просчеты в своей деятельности.

Таким образом, 2008 год показал, что административные преобразования не смогли добиться поворота в повышении качества кадров государственной гражданской службы. Рост компетенции, освоение новых знаний, выработка современных подходов к управлению — все это относится к не решенным еще задачам и пролонгирует усилия государства с сегодняшнего на завтрашний день. Протекционизм, незначительный удельный вес отбора по квалификационным данным (экзаменам) — все это реалии сегодняшнего дня, которые существенно влияют на качество государственного управления. Лояльность и личная преданность все еще остаются определяющими механизмами отбора и продвижения кадров. Следует признать, что государству в настоящее время пока не удалось задействовать эффективный человеческий резерв, способный компенсировать институциональные изъяны системы государственного управления. В полной мере осознавая длительный характер решения этого вопроса, отметим, что прежние решения относительно условий переподготовки кадров дают основания сомневаться в получении скорого результата. Сегодня следует сосредоточиться на том, чтобы приостановить переток квалифицированных кадров в предпринимательские структуры, усилить социальное обеспечение кадров государственной службы, повысить общественную значимость чиновничьего труда и привлекательности этого вида профессиональной деятельности.

Совокупная оценка системы государственного управления через призму становления институтов российского государства показывает, что в настоящее время достигнутые результаты демонстрируют слабую чувствительность отечественной государственности к распространяющейся в передовой части мира модели «активизирующегося государства». «В той сфере, с которой я сталкивалась, жесткая вертикаль власти существует преимущественно в негативном варианте — то есть совершенно четко полномочий достаточно, чтобы препятствовать делать то, что верх делать не хочет. Но абсолютно недостаточно для того, чтобы побудить нижние этажи действовать в том русле, в котором действуют верхние», — еще одно мнение по данному вопросу.

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. В частности, 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.

6. Противодействие коррупции как фактор повышения эффективности государственного управления

Одним из наиболее значимых факторов снижения эффективности государственного управления является коррупция*. В своем выступлении перед журналистами в феврале 2008 года, названном «прощальным» в качестве Президента РФ, В. Путин на вопрос о том, какая нерешенная проблема больше всего беспокоила его восемь лет, ответил: коррупция. «Нет такой таблетки от коррупции: раз, проглотил — и все, государство выздоровело», — заявил В. Путин.

Это заявление не случайно — оно стало констатацией весьма сложной ситуации, сложившейся в РФ в сфере коррупции. В период 2000–2008 годов обвиняемыми, подозреваемыми и уже осужденными по конкретным уголовным делам, связанным с различными злоупотреблениями, стали 15 губернаторов, глав республик, председателей региональных правительств; 22 вице-губернатора; 15 мэров краевых, областных, республиканских центров и 9 их заместителей; 2 спикера городских дум. Иными словами, свыше 60 руководителей высшей региональной иерархии из 34 субъектов федерации были замешаны в различных махинациях с бюджетными средствами, фактах коррупции, экономических преступлениях, не говоря о десятках привлеченных к уголовной ответственности мэров и их заместителей из городов областного, краевого и республиканского подчинения, а также о руководителях муниципальных образований, депутатах всех уровней, руководителях и сотрудниках аппаратов региональных и местных администраций**.

Несмотря на принятые в течение последних лет меры, коррупция и в 2008 году продолжала оказывать негативное влияние на эффективность государственного управления. В докладе генерального прокурора РФ Ю. Чайки «Об итогах работы органов прокуратуры за 2008 год и мерах, направленных на повышение эффективности деятельности по укреплению законности и правопорядка», представленном на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25 февраля 2009 года, отмечалось, что в 2008 году выявлено более 208 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции, что почти в два раза больше, чем в 2007 году; почти 30 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной и административной ответственности. По материалам органов прокуратуры

* 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 // <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>

** <http://www.zavtra.ru/cgi/veil/data/zavtra/07/717/34.html>

ры, в 2008 году следственными органами возбуждено более 3300 уголовных дел коррупционной направленности, что почти в три раза больше, чем в 2007 году*. Только в Центральном федеральном округе в течение 2008 года к ответственности за коррупцию привлечены 122 должностных лица органов госвласти и местного самоуправления. В отношении руководителей правоохранительных органов судами рассмотрено 282 уголовных дела. А всего вынесено более 1400 приговоров по делам о преступлениях коррупционной направленности. Осуждено 3 должностных лица судебной системы и 6 депутатов разных уровней**.

Коррупционные практики охватывают целые отрасли, не минуя и те, в которых коррупционные проявления особенно опасны. Так, в выступлении главного военного прокурора С. Фридинского на упомянутом расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25 февраля 2009 года отмечалось, что в 2008 году за совершение коррупционных преступлений к уголовной ответственности привлечено более 500 офицеров, в т. ч. 370 старших, среди которых 117 командиров воинских частей и 20 генералов. Ущерб, причиненный коррупционными посягательствами, вырос вдвое и превысил 2 млрд рублей. Причем, по оценке С. Фридинского, масштабы «предприимчивости» возрастают и порой поражают. Так, в начале 2009 года были направлены материалы для возбуждения уголовного дела в отношении должностных лиц ВМФ, которые контрабандно вывезли на территорию одной из стран ближнего зарубежья для последующей продажи в Китай за 18 млн долларов 30 противолодочных ракет и около 200 авиационных бомб, которые по бумагам числились утилизированными, это было оплачено 2 млн рублей из казны. Продолжаются коррупционные проявления в военкоматах. Проверками выявлено почти две тысячи нарушений законов в деятельности должностных лиц военкоматов и призывных комиссий, в том числе более 100 фактов взяток. По материалам проверок возбуждено 149 уголовных дел. К уголовной ответственности привлечено 76 военных комиссаров и руководителей структурных подразделений***.

В целом, по оценке министра внутренних дел РФ Р. Нургалиева, страна теряет из-за коррупции около 40 млрд рублей в год (при очевидной заниженности официальных показателей по отношению к реальным; иностранные эксперты называют цифру в 20 млрд долларов).

Не случайно меры по противодействию коррупции стали одним из приоритетов политики Президента РФ Д. Медведева. Национальный план противодействия коррупции стал его первой крупной программой в качестве Президента. Еще в статусе кандидата на высший государственный пост Медведев предложил масштабную борьбу с коррупцией. По его инициативе в 2008 году был разработан и принят Государственной думой пакет антикоррупционных законов, включающий четыре закона: базовый закон о противодействии коррупции (в котором сформулирована политика государства в сфере противодействия коррупции), федеральный конституционный закон с поправками в закон о правительстве и еще два закона, вносящие изменения в 25 федеральных законов, в том числе Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ». При этом упор наряду с ужесточением ответственности за преступления в этой сфере делается также на расширение предупреждения и профилактики таких правонарушений.

В качестве основного объекта антикоррупционного законодательства рассматривается управленческий аппарат как государственного, так и муниципального уровня: по отношению к его сотрудникам введены дополнительные ограничения. В частности, предполагается обяза-

* <http://genproc.gov.ru/smi/events/actions/news-9099>

** <http://www.rg.ru/2008/10/22/chaika.html>

*** <http://genproc.gov.ru/structure/military>

тельность доклада руководству о фактах правонарушений, ставших известными в процессе служебной деятельности; премьер, его заместители и министры будут обязаны декларировать имущество и доходы (ранее они могли ограничиться предоставлением соответствующих сведений). Предполагается, что обойти действие закона, переписав имущество на членов семьи, будет сложнее, чем ранее. Эта норма распространяется и на членов семей главы правительства, вице-премьеров и федеральных министров. К членам семей будут отнесены супруга и несовершеннолетние дети. Эта норма распространяется на всех государственных и муниципальных служащих. Предполагается также ограничение стоимости подарков, допустимых в госаппарате: их стоимость будет ограничена суммой в 5000 рублей.

В отношении активов, находящихся в собственности чиновников, предполагается на практике реализовать идею о передаче их в доверительное управление. Формально эта норма существовала и раньше, однако специальные управляющие компании не были созданы. Одновременно предполагается расширить сферу контроля государства по отношению к достоверности предоставляемых госслужащими сведений. Для проверки данных можно будет применять оперативно-розыскные мероприятия; эти же меры будут использоваться для розыска подлежащего конфискации имущества.

Кроме того, нововведения в антикоррупционное законодательство предполагают определенные запреты и после ухода с госслужбы. Радикальные предложения, заключавшиеся во введении моратория на переход чиновника в коммерческую структуру, с которой он был связан во время госслужбы, не прошли, и были приняты более мягкие ограничения: после увольнения с государственной или муниципальной службы бывший чиновник сможет перейти на работу в коммерческую структуру, с которой он был связан на госслужбе, с согласия работодателя — руководителя государственного или муниципального органа, в котором он работал*.

В данном контексте следует упомянуть также ряд иных мер. Так, Министерство юстиции РФ планирует проводить обязательную антикоррупционную экспертизу законопроектов. Заслуживают внимания детально разработанные новации, выдвинутые руководством Счетной палаты РФ. Предложения С. Степашина включают разработку системы индикаторов для оценки уровня риска возникновения коррупции в органах государственного и муниципального управления, фокусируя внимание на контроле крупных объектов и проектов, где вследствие значительных низкоструктурированных расходов бюджетных средств существуют коррупционные риски. 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, 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.

Особое значение имеют меры контроля Счетной палаты в условиях кризиса. Это, в частности, меры по ликвидации административных тромбов, мешающих средствам господдержки дойти до реального сектора, и мониторинг реализации программ по выкупу коммерческими

* <http://www.rg.ru/2008/10/01/korruptciya.html>

банками облигаций крупнейших отечественных компаний и запуску рефинансирования этих банков под залог нового класса «инфраструктурных» и «энергетических» иных ценных бумаг. Как и ранее, под прицелом Счетной палаты останутся и региональные проекты общегосударственного значения — подготовка к Олимпиаде-2014 и к форуму АТЭС-2012*.

Несомненно, усиление антикоррупционных мер не только назрело, но даже перезрело. Однако эксперты** обращают внимание на неполноту и половинчатость предлагаемых мер. В частности, вступление в силу положения о необходимости представления декларации о доходах чиновников отложено до 1 января 2010 года, из числа членов семей, обязанных представлять декларацию о доходах, исключены совершеннолетние дети. Но есть и более существенные проблемы.

Так, целый ряд известных юристов, среди которых А. И. Алексеев, А. И. Долгова, В. В. Лунеев, С. В. Максимов, В. С. Овчинский и многие другие известные правоведы, поднимают вопрос о необходимости восстановления института конфискации как вида наказания и необходимости изменения содержания института противодействия отмыванию преступных доходов. Эксперты, в том числе опрошенные в рамках данного проекта***, отмечают, что в рамках антикоррупционного пакета не предусмотрено восстановление в полном виде ликвидированного в конце 2003 года института конфискации как вида уголовного наказания. Парадоксальная ситуация: именно в 2003 году, когда происходила разработка проекта нового этапа направленной на повышение качества государственного управления административной реформы, был предпринят шаг, существенно сузивший возможности борьбы с коррупцией. В то время как большинство стран, осуществлявших административные реформы, пошли по пути ужесточения мер по пресечению коррупции, в России был отменен один из наиболее эффективных инструментов борьбы с ним.

Помимо очевидных негативных эффектов для системы государственного управления предпринятый шаг сопряжен 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 году как некой иной меры уголовно-правового характера лишь по нескольким составам преступлений (среди которых нет ни мошенничества, ни налоговых преступлений как отмывания преступных доходов, то есть тех преступлений, которые и наносят самый большой ущерб) не дает возможности в полной мере бороться с коррупцией, не позволяя возмещать ущерб от экономической преступности.

Экспертный анализ уголовной статистики выявляет последствия отмены конфискации. За 2007 год по оконченным и приостановленным уголовным делам по коррупции общий размер ущерба составил 5 млрд 632 млн рублей. Одновременно общий объем имущества, на которое был наложен арест в целях возможной конфискации, равен 608 тыс. рублей. Иными словами, ущерб от коррупционных преступлений в 9,3 тыс. раз больше арестованного имущества в целях конфискации****.

Предпринятые в мае 2008 года попытки восстановления конфискации привели к расколу в среде юристов — депутатов ГД ФС РФ. Одна часть депутатов-юристов (В. Васильев, А. Гуров, М. Гришанков) поддерживает восстановление этой меры. Другая группа — не менее

* <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=674>

** Председатель Национального антикоррупционного комитета Кабанов К. Интервью в рамках данного проекта.

*** См. напр.: Председатель Национального антикоррупционного комитета Кабанов К. Интервью в рамках данного проекта.

**** Овчинский В. Юридический раскол. См.: <http://www.ogoniok.ru/5045/20/>

влиятельная и известная часть депутатов (П. Крашенинников, А. Макаров и другие) — занимает, в отличие от своих коллег по «Единой России», иную позицию.

Противники восстановления конфискации в полном объеме полагают, что восстановление института конфискации как вида уголовного наказания будет являться возвратом к советскому «репрессивному» Уголовному кодексу. По их мнению, достаточно иметь конфискации лишь в отношении вещественных доказательств. Кроме того, они считают, что конфискации как вид уголовного наказания будет активно использоваться «оборотнями» в правоохранительных органах и судах для получения взяток с тех, чье имущество может быть конфисковано. «Следуя логике “антиконфискаторов”, Европа и США пользуются советским Уголовным кодексом, так как конфискации там является именно видом уголовного наказания. Еще один аргумент “антиконфискаторов”: штрафы в УК эффективнее конфискации. Конфискации действительно заменили на штрафы от 500 тысяч до одного миллиона рублей. Теперь преступнику, укравшему у государства 100 миллионов евро и отмывшему их в офшорах, достаточно уплатить штраф в размере менее 30 тысяч евро», — отмечает известный специалист, руководитель российского бюро Интерпола в 1997–1999 годах, а ныне советник председателя Конституционного суда В. Овчинский*.

В контексте обсуждаемых сюжетов представляет интерес позиция делегации экспертов-оценщиков Группы государств против коррупции (ГРЕКО)**, которые на практике знакомы с системой борьбы с коррупцией в России в ходе визита в РФ. Министр юстиции РФ А. Коновалов в недавнем интервью СМИ сообщил, что среди рекомендаций по итогам визита — разработка на базе Национального плана противодействия коррупции подробной национальной антикоррупционной стратегии, распространяющей свое действие на федеральный, региональный и местный уровни. Рекомендации ГРЕКО напрямую следуют из положений Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и касаются совершенствования системы расследования случаев коррупции, приведения правового института конфискации коррупционных доходов и инструментов коррупционных правонарушений в соответствие с конвенцией, а также установления ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. В частности, оценщики ГРЕКО рекомендовали властям РФ рассмотреть возможность введения в уголовное законодательство страны так называемой нормы конфискации *in rem*, основанной на переносе бремени доказывания законности происхождения имущества, в отношении которого имеются подозрения о его коррупционном происхождении, на заинтересованное лицо — процедуры, которая давно применяется в таких странах, как США, Великобритания и т. п.***

Экспертный анализ разработанных в 2008 году мер по противодействию коррупции показывает, что в антикоррупционном пакете неадекватно незначительное место уделено мерам по возвращению активов — похищенных, полученных в виде взяток или незаконной прибыли и отмывтых в других странах (таково, в частности, мнение председателя Национального антикоррупционного комитета К. Кабанова****). Между тем именно эти меры

* Там же.

** Группа государств против коррупции (ГРЕКО) – международная организация, созданная Советом Европы для мониторинга соответствия законодательства и правоприменительной практики государств-участников антикоррупционным стандартам Совета Европы. ГРЕКО была учреждена Советом Европы 1 мая 1999 г. Целью ГРЕКО является помощь государствам-членам в антикоррупционных усилиях путем выявления, с помощью процедур взаимных оценок, недостатков действующих национальных антикоррупционных механизмов.

*** <http://minjust.lgg.ru/ru/news/events/index.php?id4=81>

**** Председатель Национального антикоррупционного комитета Кабанов К. Интервью в рамках данного проекта.

являются основополагающим принципом Конвенции ООН против коррупции и, одновременно, одной из самых актуальных для России проблем в борьбе с преступностью и коррупцией. Заместитель постоянного представителя России при ООН И. Рогачев, возглавлявший российскую делегацию в работе над Конвенцией ООН, сообщил, что количество выведенных из России средств, полученных преступным путем, по экспертным оценкам, составляет не менее 200 млрд долларов (по неофициальным данным, эта цифра может достигать 5000 млрд долларов). Мировая антикоррупционная стратегия строится именно на развитии института возвращения активов. «Группа восьми» подготовила сводную информацию о принципах и вариантах отчуждения и перевода конфискованных доходов от коррупции в особо крупных размерах, а также об оптимальной практике распоряжения арестованными активами. В 2007 году было завершено исследование о возвращении активов, полученных должностными лицами, которые не могут быть подвергнуты уголовному преследованию. Управление ООН по наркотикам и преступности и Всемирный банк официально объявили 17 сентября 2007 года о начале осуществления Инициативы по возвращению похищенных активов. С начала 2007 года начал функционировать Международный центр по возвращению активов при Базельском институте управления, который тесно сотрудничает с Управлением ООН по наркотикам и преступности. В декабре 2007 года Совет Европейского союза принял решение о том, что каждому государству — члену Европейского союза следует создать или назначить национальный орган по возвращению активов. По мнению В. Овчинского, необходимо подготовить дополнительный антикоррупционный пакет, касающийся вопросов борьбы с отмыванием преступных доходов и международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства. 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 валюте*.

Международная практика идет иным путем. В частности, Нидерланды, Соединенные Штаты, Финляндия и Швеция применяют «всеобъемлющий подход», в соответствии с которым действие законодательства о борьбе с отмыванием денег распространяется на любые полученные нечестным путем доходы. Во Франции основным преступлением считается любое преступление, наказуемое тюремным заключением или штрафом на сумму более 1,5 тыс. евро.

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (2005 года) включает все налоговые преступления в число тех, на которые распространяется действие механизмов борьбы с отмыванием.

Указанная Конвенция Совета Европы подписана, но пока еще не ратифицирована Россией. Однако это, по мнению экспертов, мешает привести соответствующие статьи в Уголовном кодексе и законах в соответствие с международно-правовыми требованиями.

Кроме того, эксперты обращают внимание на то, что задача противодействия коррупции тесно связана с противостоянием организованной преступности. Однако в Национальном плане по противодействию коррупции проблема оргпреступности не рассматривается. Кроме того, 6 сентября 2008 года Указом Президента России №1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» спецподразделения по борьбе с организованной преступностью в МВД России и МВД, УВД

* Овчинский В. Таблетки от коррупции // Огонек. 2008. №9.

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»*.

Очевидно, что вопросы противодействия коррупции и оргпреступности должны постоянно входить в число приоритетов государственной политики, но особое звучание эта проблематика обретает в период кризиса, способствующего усилению криминальной активности, что актуализирует необходимость совершенствования государственной политики в этой сфере. Вместе с тем принятые и принимаемые антикоррупционные меры не полностью учитывают более глубокие корни коррупционной деятельности, связанные с не решенными еще проблемами демократического распределения прав и ответственности в обществе.

7. Электронное правительство в России в системе мер по повышению эффективности государственного управления: состояние и перспективы**

Современное состояние проблемы

Одним из ключевых элементов мировой практики повышения качества государственного управления выступает реализация проектов *Electronic Government* (E-Government, электронное правительство). Обычно выделяют узкое и широкое толкование электронного правительства (ЭП). В широком смысле ЭП включает использование всех информационных и коммуникативных возможностей для усовершенствования деятельности правительства. В более конкретном понимании ЭП представляют как инструмент совершенствования доступа граждан не только к управленческой информации, но также к услугам государства и экспертизе негосударственных организаций. Помимо облегчения коммуникации граждан с государственными учреждениями концепция ЭП предполагает усиление контроля граждан за деятельностью органов государственного управления, в результате чего управление должно стать *транспарентным и ответственным*.

С позиций данного подхода проблема борьбы с коррупцией в государственных органах, с которой, как показывает практика России и других стран с переходной экономикой, невозможно справиться чисто административными методами, получает новую обнадеживающую перспективу. Существует статистически доказанная обратная зависимость между уровнем развития *E-Government* и масштабом коррупции.

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

** При подготовке данного раздела были использованы также материалы к.т.н. Кулика А. Н. и к.п.н. Павлютенковой М. Ю.

Комплексная модель *E-Government* объединяет ряд структурно-функциональных моделей, в котором ключевыми являются модель функций правительства и его рабочих процессов и модель результативности правительственных органов. Их разработка и реализация позволяет выявить и устранить все слабые места административной системы — ее избыточные и дублирующие функции и элементы, т. е. оптимизировать систему управления, и, что весьма существенно, сделать это независимо от ведомственных и частных интересов чиновников и их далеко не всегда положительного отношения к реформам. Благодаря этому инициативы *E-Government* стали катализатором и основным рычагом совершенствования государственного управления. Их реализация способствовала не только повышению эффективности управления, но и созданию новых каналов политического участия граждан, трансформации концепции государства — от «государства над гражданами» через «государство для граждан» (государства всеобщего благоденствия) к «государству граждан».

Электронное правительство включает три вектора взаимодействия: государство-гражданин (G2C), государство-бизнес (G2B), государство-государство (G2G).

Вектор G2C связан прежде всего с оказанием электронных государственных услуг населению. По состоянию на 2008 год более 75% интернет-ресурсов федеральных органов исполнительной власти не продвинулись в этом направлении дальше первого, минимального этапа — этапа информирования. Другие ведомства и вовсе находятся в данном вопросе в состоянии, близком к нулевой отметке, поэтому можно констатировать, что госуслуги в электронной форме в настоящее время практически не предоставляются. Причины этого видятся в несовершенстве законодательной базы и неосуществлении широкого спектра работ силами самих органов государственной власти*.

Вектор G2B связан с созданием единых площадок для поставщиков и заказчиков продуктов и услуг в России. С этой целью создан и функционирует «Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов» (<http://www.zakupki.gov.ru/>).

Представленные ниже в таблице официальные данные сайта свидетельствуют о том, что проведенные в электронной форме открытые аукционы позволили разместить заказы почти на 1 млрд 20 млн рублей, позволив сэкономить 85 млн рублей (8%), что в масштабах страны не так много.

Вектор G2G связан прежде всего с реализацией государственного межведомственного электронного документооборота. Состояние этого вектора наиболее точно можно охарактеризовать словами самого Президента Д. Медведева: «Сегодня практически все федеральные структуры обеспечены современными компьютерами, подключены к сети интернет. Практически во всех государственных органах сформированы базы данных, но и только. У нас внутренний документооборот как велся, так и ведется на бумаге, а компьютеры в основном используются как пишущие машинки, только более удобные. Уже 5 лет мы все занимаемся электронным документооборотом. За редким исключением, нет вообще возможности отправить с личного компьютера никакого заявления или проследить за прохождением своей бумаги в том или ином ведомстве, получить электронную справку по системе электронного единого окна. Мы должны были создать единый портал государственных и муниципальных услуг, он должен был заработать с 1 января наступившего года. Этого тоже не произошло»**.

* Хохлова Н., Шалманов С. Граждане смогут сами выбирать, как им общаться с чиновниками // *Cnews. Издание о высоких технологиях*: http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2008/articles/gos_uslug_internet.shtml

** Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества. Пресс-служба Президента России. 12.02.2009.

Статистика и анализ размещения на сайте информации о размещении заказа, http://www.zakupki.gov.ru/Tender/Statistics.aspx (по состоянию на 06.03.2009 г.)					
Способ размещения заказа	Количество размещенных заказов	Количество заказчиков	На сумму (руб.)	Экономия (руб.)	Экономия (%)
Открытый конкурс (ОК)	12 923	4 669	421 221 044 603.60	30 597 377 827.20	7.26
Открытый аукцион (ОА)	7 413	2 300	82 543 571 153.02	11 855 387 464.61	14.36
Запрос котировок (К)	133 010	10 644	57 629 020 146.98	22 976 914 180.30	39.87
Открытый аукцион в электронной форме (ЭА)	1 284	212	1 019 635 966.37	85 188 362.17	8.35

По оценкам экспертов, переход в электронный вид ежегодно может экономить правительству до 10 млрд рублей, а чиновникам — до 50% времени работы с населением*.

Правительство РФ еще в 2002 году приняло ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», которая должна была «повысить эффективность работы госучреждений» и, как было амбициозно заявлено на ее информационном портале, «помочь сделать Россию одной из ведущих информационных держав мира». За это время было создано множество административных и консультативных структур, принято стратегий, концепций (интеграции административной реформы и ФЦП «Электронная Россия», управления государственными программами реформ, совершенствования государственного управления на основе использования информационно-компьютерных технологий, административной реформы и создания электронного государства...), планов, потрачено средств из государственного бюджета. Только на приобретение компьютеров и программного обеспечения федеральными, региональными и муниципальными властями расходуется в год в среднем больше 1200 долларов на человека.

В июле 2007 года была утверждена «Стратегия развития информационного общества в РФ», содержащая ориентиры развития до 2015 года, и учреждена комиссия по вопросам развития информационного общества при президиуме Совета по науке, технологиям и образованию. В августе 2007 года правительство одобрило «Концепцию формирования электронного правительства до 2010 года». В апреле 2007 года Государственная дума приняла в первом чтении законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Независимый экспертный анализ данного законопроекта дает негативную оценку ряда его положений. Так, отмечается, что, вопреки декларируемой цели обеспечения новой степени открытости для граждан органов власти и управления, его состав включает положения, обеспечивающие большую закрытость властных структур. В частности, «вместо того чтобы закрепить перечень *обязательных* для размещения на официальных сайтах сведений, законопроект приводит список информационных источников, которые *могут быть на них размещены*»**. В 2008 году задача формирования электронного правительства и внедрения ИКТ в сферу государственного управ-

* Соколова М. Развитию электронного правительства в стране мешают российские законы // Информационный портал медиаобщества Северо-Западного региона. — См.: <http://www.lenizdat.ru> (20.02.2009).

** Кулик А. Н. Электронное государство в контексте институциональных реформ // Политическая наука. Электронное государство и демократия XXI века. — М., 2007. С.261; Монахов В. Н. Экспертное заключение сотрудника Института государства и права РАН В. Н. Монахова. См.: <http://elibra.ru/doc/expconclMonahov>

вления начинает сочетаться с проведением административной реформы, которая была продлена до 2010 года (первоначально планировалось закончить второй ее этап в 2008 году).

Запланированный объем финансирования программы из федерального бюджета в период с 2007-го по 2010 год составит более 13 млрд рублей. Предполагается, что финансирование программы будет осуществляться в необходимом объеме, в то время как с 2002 года до настоящего времени объем финансирования мероприятий ФЦП «Электронная Россия» не превышал 25% от предусмотренного объема. С экономической точки зрения, по расчетам Мининформсвязи РФ, социально-экономическая и бюджетная эффективность реализации мероприятий программы в период 2007–2010 годов может составить около 74 млрд рублей*.

Однако анализ предпринятых усилий в период до 2008 года и в течение 2008 года показывает их фактический провал. Летом 2008 года эта оценка была озвучена официально — Президентом РФ Д. Медведевым. 17 июля 2008 года на заседании президиума Госсовета оценка Президента Д. Медведева была определена: он констатировал, что реальных успехов в этом вопросе нет. Причину такого неприятия на государственном уровне информационных технологий Медведев видит в низком уровне компьютерной грамотности государственных служащих, что определило его предложение увольнения со службы чиновников, не владеющих современными информационными технологиями. В этой связи Медведев предложил организовать преимущественно электронный документооборот уже к 2010 году и обеспечить широкую доступность электронных государственных услуг, в том числе посредством унификации страниц госучреждений в интернете. Для более эффективного претворения этих предложений в жизнь Медведев предложил создать Совет при Президенте по развитию информационного общества, а также высказался за скорейшее принятие плана реализации «Стратегии развития информационного общества»**. 12 февраля 2009 года заседание Совета по развитию информационного общества состоялось; оценку состояния электронного правительства в России дал Президент Д. Медведев: «По индексу развития электронного правительства в 2005 году мы были на 56-м месте, а в 2007-м — на 92-м. У нас нет никакого электронного правительства, все это химера»***.

Исследования подтверждают, что информационные технологии в российском обществе пока распространены достаточно слабо. По последним данным Левада-Центра (январь 2009 года), компьютера нет у 67% россиян, никогда им не пользуются 59%, интернетом не пользуются 67%, электронной почтой — 74%****. Это при том, что за последние годы информационные технологии и информационные услуги стали достаточно существенной статьей российского несырьевого экспорта, достигнув уровня приблизительно в 1 млрд долларов.

Однако по ключевым показателям Россия еще далека от большинства развитых государств: по индексу готовности к электронному правительству Россия в 2008 году занимала 59-е место в мире, причем по сравнению с предыдущим показателем индекса, подсчитанным в 2005 году, она опустилась на девять позиций.

В 2007 году начинается процесс разработки российской модели оказания ряда государственных услуг через создание многофункциональных центров (МФЦ). Реализация проектов по созданию МФЦ была предусмотрена решением Правительственной комиссии

* Там же.

** <http://www.vz.ru/politics/2008/7/17/187689.html>

*** Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества. Пресс-служба Президента России. 12.02.2009.

**** Сеть для государства // Ведомости. 13.02.2009. №26 (2296).

по проведению административной реформы от 22 февраля 2007 года (протокол №61), в соответствии с которым создание МФЦ признано в качестве одного из приоритетов реализации административной реформы в 2007 году. В 2008 году этот проект относился к одному из основных направлений административной реформы и реализовывался в 18 субъектах Российской Федерации в качестве эксперимента. Данная форма внедрения ИКТ в сферу государственного управления по принципу одного окна требует еще своего изучения, однако свидетельствует о поиске наиболее эффективных способов реализации электронного правительства в российских условиях и сочетания этой задачи с проводимой административной реформой.

О том, что развитие электронного правительства может стать рычагом повышения качества государственного управления, свидетельствует опыт Китая. Руководство КНР считает, что внедрение ИКТ в госуправление является отправной точкой экономического развития и модернизации страны, отвечающей вызовам современности, и что Китай таким путем сможет догнать индустриально развитые страны, минуя промежуточные стадии (теория *leapfrogging*). Еще в 1993 году в КНР был образован Объединенный комитет информатизации национальной экономики и приняты три «золотых проекта» в сфере налоговой и таможенной систем, которые должны создать национальную государственную систему экономической информации и положить начало унифицированной платежной системе. Их реализация позволила повысить собираемость налогов и уменьшить коррупцию, что принесло ощутимый экономический эффект. 1999 год был объявлен годом «правительства онлайн», которое должно объединить все административные и государственные департаменты в единую сеть и, таким образом, повысить эффективность административного аппарата и уменьшить трения между властью и гражданами. В 2001 году был принят десятый Пятилетний план на 2001–2005 годы, основными приоритетами которого являются развитие национальной экономики и информатизация общества. В ежегоднике-2008 конкурентоспособности стран мира Международного института развития менеджмента (IMD) Китай занял 17-е место, тогда как Россия — 47-е.

Международный опыт внедрения электронного государства общедоступен и хорошо известен лицам в российских ведомствах, отвечающим за модернизацию государственного управления и политику использования ИКТ в государственном аппарате. Они регулярно участвуют во всех крупных мероприятиях, организуемых по линии ООН, ЕС, Всемирного банка и других международных структур, где этот опыт обсуждается и распространяется. По просьбе российского правительства Всемирный банк подготовил в свое время ряд аналитических материалов по реформам государственного управления и анализу их эффективности, однако практические результаты исследования этих и иных рекомендаций пока неудовлетворительны.

Причины сложившейся ситуации

1. Недостаток политической воли, поскольку повышения эффективности государственного управления от внедрения технологий электронного правительства невозможно достичь без принятия, реализации и контроля исполнения соответствующих решений органами государственной власти. Информационные технологии, позволяющие фиксировать и контролировать действия чиновников и дистанцирующие их от потребителей государственных услуг, невыгодны чиновникам. Заказчик-монополист упорно сопротивляется внедрению новинок, которые заставят его работать иначе. Информатизация российского государства, его отношений с гражданами, бизнесом, повышение эффективности государственного управления — задача более политическая, чем инженерно-технологическая.

2. Недостаточное развитие нормативно-правовой базы. Например, нет закона, регулирующего электронный документооборот; электронное взаимодействие граждан с органами власти немисливо без обмена персональными данными, передачу которых ограничивают законы. Из-за юридических коллизий реализация векторов электронного правительства продвигается очень медленно.

9 февраля 2009 года Президентом России Д. Медведевым был подписан ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Проект закона, внесенный в Государственную думу еще в январе 2007 года, был неожиданно быстро принят во втором и третьем чтениях в декабре 2008-го — январе 2009 года, и теперь в отношении доступа и защиты информации законодательство России вполне соответствует мировому уровню. При внесении соответствующего законопроекта в Государственную думу в 2007 году комитет ГД по информационной политике указал в финансово-экономическом обосновании законопроекта, что принятие этого закона «не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета». Вместе с тем международный опыт показывает, что прозрачность и открытость государственной машины требует немалых трудозатрат и обходится недешево; так, например, в Великобритании средняя стоимость исполнения запроса в орган государственной власти составляет порядка 270 фунтов*.

Наличие такого закона, с одной стороны, закладывает нормативно-правовую основу функционирования электронного правительства, и скорость его принятия свидетельствует о том, что, возможно, власть наконец-то обратила внимание на ситуацию с нормативно-правовым обеспечением электронного правительства в России. С другой стороны, именно этот закон, особенно в сочетании с законодательством о защите персональных данных, способен доставить крупные неприятности государственным и муниципальным органам и потребовать дополнительного финансирования, что в условиях кризиса может привести к его частичному исполнению или неисполнению.

3. Неэффективность реализации ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», которая, по сути, является проектом, реализующим электронное правительство России. По состоянию на конец декабря 2007 года было выполнено лишь 13% целевых мероприятий этой программы. По словам тогдашнего главы Минсвязи Л. Реймана, «основной причиной задержки в освоении бюджетных средств стали бюрократические проволочки, допущенные МЭРТом и Минфином»**. В настоящее время на федеральном уровне и в большинстве субъектов РФ из-за недостаточной бюджетной обеспеченности, тем более в нынешний период экономических затруднений и кризиса, нет реальных возможностей решить задачу создания электронного правительства региона.

Судя по озвученным на заседании Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества 12 февраля 2009 года решениям, проблема внедрения средств автоматизации в новой редакции ФЦП «Электронная Россия» будет в очередной раз решаться новым назначением по местам тех же чиновников (новые рабочие группы со старым функционалом), а также очередной попыткой оптимизации оборота имеющихся в управлении документов***.

* Храмовская Н. Свобода доступа к госинформации: чем чреват закон? // Cnews: http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2009/02/20/338565_2 (20.02.09).

** «Коммерсантъ». 07.12.2007.

*** Рейнгольд Л. Электронная Россия: пути развития / R&D. CNews: http://rnd.cnews.ru/reviews/index_science.shtml?2009/03/02/339266_4 (02.03.09).

4. Неравномерность развития ИКТ в регионах существенно затрудняет внедрение технологий электронного правительства. Цифровой разрыв (различие в доступе к ИКТ) между субъектами федерации, по оценке губернатора Тверской области Д. Зеленина, достигает 100 раз и больше*. Стратегией развития информационного общества в России поставлена амбициозная цель: к 2015 году сократить в два раза цифровой разрыв между субъектами федерации.
5. Недооценка возможностей и значимости электронного правительства для повышения эффективности государственного управления, низкий уровень компьютерной грамотности государственных и муниципальных служащих, низкая компетентность большинства чиновников в рассматриваемом вопросе.

Сегодня советник Президента и секретарь Совета по развитию информационного общества в России, бывший руководитель Министерства информационных технологий и связи, ответственного за выполнение ФЦП «Электронная Россия», Л. Рейман обещает, что Россия в среднесрочной перспективе войдет в число первых двадцати стран мира по уровню развития информационного общества. Однако экстраполяция существующего тренда на среднесрочную перспективу не позволяет ожидать получения такого результата, если только не будет изменена нынешняя бюрократическая парадигма управления.

Направления коррекции существующей ситуации

Сопrotивление бюрократии внедрению электронного правительства — проблема не только сугубо российская. Но многим странам удается ее решить. В частности, большой интерес представляет опыт США, которые приступили к созданию *E-Government* одновременно с Россией. Президент Дж. Буш летом 2001 года обратился к Конгрессу с посланием, в котором излагалась «Программа расширенных реформ» государственного управления на основе *E-Government*. Во исполнение программы в 2002 году Административно-бюджетным управлением президента, обладающим всеми необходимыми властными и финансовыми полномочиями, с участием представителей от 46 правительственных ведомств была разработана «Стратегия создания *E-Government*», включающая 24 **конкретных** проекта, отобранных по критериям: *важность для граждан, улучшение деятельности правительства, реализуемость в сжатые сроки (полтора-два года), экономический эффект* (более 1 млрд долларов). Конгресс США принял в 2002 году закон об *E-Government*, в котором скрупулезно прописаны политические, финансовые и административные аспекты его создания. Все проекты были реализованы уже к середине 2003 года. Успеху способствовало то, что:

- задача создания *E-Government* стала общенациональной и одной из приоритетных;
- были четко сформулированы цели и принципы создания;
- властные полномочия были *максимально сконцентрированы* как на федеральном уровне, так и на уровне ведомственных учреждений; в структуре Административно-бюджетного управления президента было создано подразделение *E-Government*, глава которого назначается непосредственно президентом;
- создана система персональной ответственности за информатизацию госорганов, включающая институт *Chief information officers*;
- политика и практика создания ЭП были прозрачными и подотчетными.

Следует особо отметить введение в каждом из реформируемых ведомств должности *Chief information officer (CIO)*, который персонально отвечает за успех реализации програм-

* Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества. Пресс-служба Президента России. 12.02.2009.

мы E-Government в данном подразделении и обладает необходимой для этого квалификацией (информационные системы плюс MBA), что позволило избежать дорогостоящих ошибок в процессе внедрения ИКТ. Закон учредил также специальную программу подготовки кадров для E-Government, учитывающую специфику конкретных ведомств и предусматривающую различные формы (очные, заочные, дистанционные, на рабочем месте) обучения персонала. (В России курсы по электронному правительству для управленческих специальностей вузов носят преимущественно ознакомительный характер и не рассчитаны на подготовку специалистов, способных взять на себя ответственность за внедрение электронного правительства в государственном управлении.)

Необходимо также отметить, что E-Government не ограничивается выполнением отдельной программы — это, скорее, непрерывный процесс модернизации государственного управления на основе постоянно совершенствующихся ИКТ, моделей «виртуального государства» и механизмов внедрения.

Проблемы, связанные с внедрением и развитием E-Government и подготовкой кадров для него, находятся в центре внимания академического сообщества США. Национальный научный фонд создал специальный Национальный центр изучения электронного правительства при Университете Массачусетса. В Американской ассоциации политической науки создана специальная проблемная секция, насчитывающая более 300 членов, которые ведут исследования по программам Национального научного фонда; работают в исследовательской службе Конгресса США, обеспечивающей законодательный процесс, и в неправительственных организациях, представляющих интересы гражданского общества и бизнеса; консультируют структуры исполнительной власти на всех уровнях, продвигая результаты исследований в практическую сферу; готовят специалистов для электронного правительства в учебных заведениях.

Главными условиями успеха реализации электронного правительства являются наличие политической воли лидеров государства реализовать электронное правительство; обеспечение соответствующего финансирования; развитие нормативно-правовой базы; осуществление процедур контроля за ходом реализации, включая общественный; поддержка общественных инициатив и участия крупного бизнеса. Представляется целесообразным принятие закона об электронном государстве. Централизация административных полномочий по внедрению и создание института, аналогичного СЮ, будут способствовать преодолению ведомственного эгоизма и сопротивления бюрократии построению электронного государства и успеху проекта. Для реализации проекта и его дальнейшего развития необходимо создание системы подготовки специалистов по электронному государству для правительственных ведомств. Сложность проблем и высокая цена ошибок в сфере создания и развития электронного государства делают необходимым создание специализированного научного и исследовательского центра.

Важно разработать механизм поддержки регионов, предусматривающий прямую государственную поддержку дотационных регионов для создания электронного правительства. Практической поддержкой регионов также будет являться и разработка типовых программ технических решений, именно типовых, в сфере региональной информатики. Необходимо добиться регулярной работы информационного канала взаимодействия между различными уровнями власти, включая муниципалитеты.

В технико-технологическом плане необходимо расширить инфраструктуру электронного правительства за счет развития, удешевления и более широкого внедрения мобильной связи, которая стала доступной для большинства населения. Мобильная связь открывает доступ к данным компьютерной инфраструктуры с использованием различных быстро

развивающихся технологий обмена данными (GPRS, Wi-Fi, в перспективе WiMAX и др.). Последняя характерная тенденция — массовое тиражирование нетбуков, полнофункциональных компьютеров со сверхнизкой ценой и развитыми коммуникационными возможностями*.

Необходимо в ближайшее время создать базовые компоненты электронного правительства: государственный портал как единое окно доступа ко всей информации и услугам электронного правительства; государственные системообразующие базы данных с совместимыми форматами данных, единую систему межведомственного электронного документооборота, а также национальный удостоверяющий центр, который будет отвечать за выдачу организациям и гражданам электронных цифровых подписей. Необходимо также обеспечить легальность электронных услуг, а это потребует законодательного обеспечения, создания реестров населения и юридических лиц, а также реестра недвижимости**. Поручение разработать проекты актов Правительства РФ о порядке формирования и ведения реестра государственных функций и услуг, а также проекты закона об электронном документообороте, актов о перечне массовых общественно значимых государственных услуг, предлагаемых для оказания с использованием информационных и телекоммуникационных технологий к 2010 году, было дано Правительственной комиссией по проведению административной реформы, но их нет до сих пор. Специалисты утверждают, что нынешнее промедление уже поставило под угрозу сам факт формирования единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры электронного правительства***, ведь проект плана мероприятий по реализации «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», который должен был быть готов еще к 1 сентября 2008 года, в правительство из Минкомсвязи поступил лишь на днях — 5 марта 2009 года.

8. Оценка эффективности государственного управления на региональном уровне в Российской Федерации в 2008 году

Определение принципов и приоритетов в региональной политике

В последние годы и, в частности, в истекшем 2008 году государственная региональная политика и вопросы регионального управления относились к разряду ключевых вопросов государственного управления, которым уделялось повышенное внимание государства на всех его уровнях. Об этом свидетельствуют продолжающаяся работа над совершенствованием законодательной базы, регулирующей отношения между центром и регионами и сферу регионального управления, появление ряда важных государственных документов — концепций, стратегий и программ, а также региональных разделов в более общих материалах, определяющих развитие страны и отдельных отраслей экономики; возникают и активно действуют специализированные структуры в составе государственного аппарата, которые ведают вопросами региональной политики. Идет поиск стратегических направлений региональной политики, проводится работа над повышением качества принимаемых государственных решений, ставятся задачи по упрощению процедуры их принятия.

* Рейнгольд Л. Электронная Россия: пути развития / R&D.CNews: http://rnd.cnews.ru/reviews/index_science.shtml?2009/03/02/339266_4 (02.03.09).

** Мусорина В. Вся власть совету // Время новостей. 21.01.2009. № 8(2132).

*** Горбеев С. Реальные проблемы виртуального правительства. // Парламентская газета. 03.02.2009. № 6.

Важным и не до конца решенным вопросом в этой связи остается целеполагание региональной политики, поскольку подходы государства в этой сфере зависят от выбранной идеологии. До сих пор отмечается определенное противоборство двух подходов. Один из них исходит из концепции поляризованного развития и предполагает ставку государства на поддержку и ускоренное развитие полюсов роста, т. н. локомотивов. На основе этой концепции был подготовлен ряд важных документов последних лет, в частности, в Министерстве регионального развития в тот период, когда им руководил В. Яковлев. Однако в самое последнее время отмечается сдвиг в сторону другого подхода, который можно назвать «традиционным»: выравнивание социально-экономического развития российских регионов и обеспечение их сбалансированного развития. Этот подход характерен и для разработок Минрегиона.

Второй подход представляется более адекватным, поскольку в условиях рыночной экономики поляризованное развитие, как доказано многочисленными исследованиями, идет естественным путем, оно не нуждается в специальной поддержке и, наоборот, должно сдерживаться, чтобы межрегиональные различия не перешли критическую черту. В то же время эффективность использования преобладающего ныне подхода находится на недостаточном уровне. Во-первых, он не сформулирован на уровне определенной концепции, что делает его в значительной степени декларативным и затрудняет его внедрение в практику государственного управления. Во-вторых, практика регионального развития показывает по-прежнему высокую степень региональной поляризации, а это значит, что используемые в настоящее время меры по выравниванию социально-экономического положения регионов не являются действенными, нивелируются другими факторами и интересами.

В 2008 году в России был разработан ряд основополагающих документов, определяющих дальнейшее развитие регионального управления. Прежде всего это «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», в которой есть специальный региональный раздел (концепция утверждена распоряжением правительства от 17 ноября 2008 года), и подготовленная Минрегионом «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации». Эти документы определяют ключевые цели и задачи региональной политики в России.

Главные цели регионального управления в России, формулируемые на официальном уровне, связаны с достижением сбалансированного социально-экономического развития регионов. Но постановка задач нередко носит декларативный характер, и некоторые чрезмерно общие цели и задачи являются по сути невыполнимыми, если их не уточнять и детализировать. Такие, например, как обеспечение комфортных условий проживания российских граждан вне зависимости от региона их проживания, не говоря уже про традиционные апелляции к повышению благосостояния граждан. Аналогично, требуется уточнение понимания сбалансированности регионального развития и фактического равенства российских регионов, поскольку от этого прямо зависит, какие инструменты региональной политики и как будут использоваться государством. Поэтому очень серьезным остается вопрос о допустимых межрегиональных различиях, которые не угрожали бы социальной и политической стабильности, целостности российского государства.

Вообще определение политических целей регионального управления, связанных с обеспечением единства и целостности страны, особым вниманием к зонам геополитического риска, таким как Калининградская область, Северный Кавказ, Дальний Восток, по-прежнему остается за рамками концептуальных государственных документов, имеющих ярко выраженный «экономический» характер. По этой причине политические задачи, решаемые федеральным центром, не получают должного отражения в правительственных документах, посвященных региональному управлению, и не находят в них отражения.

Социальные цели регионального управления в целом сформулированы, что само по себе очень важно. Но они носят очень общий и отчасти популистский характер, что делает государственные подходы очень уязвимыми для критики. В этой связи по-прежнему требуется ясное определение минимального уровня социальных гарантий и минимально необходимых условий для социально-экономического развития территорий, т. е. наполнение поставленных государством задач максимально конкретным содержанием. По всей видимости, социальные цели должны быть сформулированы для уже сложившегося культурного и демографического пространства России, не предполагая новых массовых миграций. Это, в свою очередь, предполагает определение и обеспечение социальных стандартов для всех существующих субъектов федерации, а внутри них — для большинства муниципальных образований, кроме, может быть, самых бесперспективных. То же относится и к экономическому развитию территорий. Без решения этой задачи невозможно достижение такой цели, заявленной в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года», как реализация потенциала развития каждого (подчеркнуто нами. — Прим. авт.) региона.

В целом же меры по снижению поляризации российского социального и экономического пространства остаются малоэффективными, о чем свидетельствуют статистические данные. Во многом это объясняется тем, что задачи по снижению региональной дифференциации недостаточным образом конкретизированы и что далеко не вся политика федеральных структур, в частности правительственных министерств и ведомств, подчинена решению этой задачи. В результате продолжает действовать противоположная тенденция — «эффект снежного кома», когда наибольших успехов в продвижении своих интересов на федеральном уровне добиваются наиболее богатые и развитые регионы, обладающие для этого необходимыми ресурсами, лоббистскими связями, интеллектуальным потенциалом и, кроме того, нередко задействованные в устойчивых коррупционных связях. Внимание к слабо развитым территориям остается совершенно недостаточным, а их перспективы — смутными.

Кроме того, инерционные подходы к региональному управлению препятствуют принципиальной постановке вопроса о диверсификации и модернизации региональных экономик. Региональное развитие остается в неоправданно большой степени связанным с реализацией сырьевых проектов и простейших производств первого передела. Также традиционно за рамками понимания комфортной среды обитания остаются вопросы экологии, которые должным образом не поставлены.

Таким образом, правильная постановка задач по снижению региональной социально-экономической дифференциации, которая в России действительно является чрезмерной, опасной для существования страны и потому недопустимой, сочетается с большой инерцией работы государственного аппарата, набранной еще в 1990-е годы, большим влиянием лоббистских и — нередко — коррупционных факторов на принятие решений. Эта инерция определяет высокое влияние и возможности «сильных» регионов, отсутствие целостного подхода к российскому пространству, плодит множество узковедомственных задач, не соответствующих общенациональным целям регионального управления, определенным в базовых документах.

Важным положительным моментом в государственной региональной политике последних лет стало внедрение принципов стратегического планирования. Например, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» рассчитана на период до 2020 года. В «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» присутствует раздел, посвященный долгосрочному развитию российских регионов и соответствующим приоритетам (в разрезе федеральных округов). Государство, стремясь

решать долгосрочные задачи, к настоящему времени в целом определило свой подход и свое место: определение стратегически значимой экономической специализации территорий в системе межрегионального разделения труда, решение задач по созданию необходимой транспортной и иной инфраструктуры, обеспечению энергетических потребностей.

При этом решение задач в области стратегического регионального планирования пока опирается в ряд нерешенных проблем. Главная из них — это создание единой системы стратегического планирования в российском государстве. По всей видимости, эту задачу должен взять на себя Минрегион, разработки которого должны приобрести необходимый статус официальных и основополагающих в сфере регионального управления документов (пока с обретением должного статуса сохраняются большие проблемы, связанные с межведомственными противоречиями).

Решение указанной проблемы также требует взаимной увязки отдельных стратегий, разработанных субъектами федерации. Важность подобных разработок трудно переоценить, но большинство из них страдает одним изъяном, исходя из интересов данного региона, не учитывая другие интересы и реальные возможности. Это в значительной степени обесценивает региональные стратегии, превращая их в маниловские планы. В ближайшее время, судя по всему, данная проблема будет решаться через пересмотр региональных стратегий, чтобы обеспечить их соответствие целостной стратегии развития российских регионов.

Также пока не решена до конца проблема согласования регионального стратегического планирования с отраслевыми стратегиями, которые разрабатываются отдельными министерствами и/или государственными корпорациями. Российское правительство при решении задач регионального управления пока еще слишком часто напоминает не единую систему, а совокупность ведомств с разными интересами, планами работы и целями. Особое значение для регионального стратегического планирования имеет его стыковка со стратегиями развития инфраструктурных направлений. При этом в 2008 году был принят ряд важных документов в этой области. В частности, распоряжением правительства утверждена «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года» (как видно, даже временные горизонты существующих стратегий не состыкованы друг с другом), в которой есть раздел «Региональный аспект развития транспортной системы России». Утверждена «Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года». Одобрена «Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года». Обсуждалась «Концепция развития аэродромной (аэропортовой) сети Российской Федерации на период до 2020 года» и т. д.

Помимо межведомственного согласования вопросов стратегического планирования и увязки регионального стратегического планирования с отраслевыми и, в частности, инфраструктурными стратегиями, еще более сложной и практически не решенной проблемой является согласование интересов государства и бизнеса. Данная проблема уже в полной мере осознается российскими властями, поскольку в «Стратегии-2020» одним из трех ключевых направлений региональной политики обозначена координация инвестиционных стратегий бизнеса и инфраструктурных инвестиций государства. Однако в региональном стратегическом планировании отчетливо прослеживается влияние подходов плановой экономики, когда желаемое размещение производства определяется властями. В реалиях рыночной экономики недоучет корпоративных стратегий и собственных интересов бизнеса превращает подобные стратегии в утопию, а практическим результатом становится хроническое недофинансирование бизнес-структурами множества проектов, вписанных в стратегические планы центра или регионов, что ведет к их срыву и, соответственно, девальвации стратегий. Пока государству не хватает стремления к диалогу с бизнесом и

организации соответствующим образом диалоговых площадок при совместном решении экономических задач, имеющих стратегическое значение для регионов.

Задачи стратегического планирования также пока не имеют устоявшегося территориального формата. Выше говорилось о важности соподчиненной разработки общенациональной и отдельно взятых региональных стратегий. При этом уровень субъекта федерации представляется оптимальным, тем более что на официальном уровне ставится задача по реализации потенциала каждого российского региона. В этой связи систему стратегического планирования может излишне усложнить разработка стратегий для уровня федеральных округов. Эти округа, созданные для решения определенных политических задач, являются в большинстве своем очень разнородными образованиями, и, кроме того, в России никогда не ставилась задача по превращению федеральных округов в устойчивые административные единицы со своими органами власти и общими перспективами развития. Понятно, что в условиях большого числа субъектов федерации в центре существует стремление свести региональные стратегии к внешне более простому формату, но на деле создание окружного уровня стратегического планирования только усложняет весь процесс. Тем не менее в 2008 году Минрегион ставил задачу по разработке к 1 января 2010 года стратегий развития федеральных округов, и в его «Концепции совершенствования региональной политики» задачи долгосрочного развития российских регионов систематизированы по федеральным округам (в связи с чем теряются стратегические перспективы отдельных субъектов).

В целом эффективность регионального стратегического планирования в российских условиях значительно снижается из-за инерции старых подходов, заимствованных из плановой системы. Наряду с необходимостью согласования государственных и корпоративных стратегий требуется и весьма осторожное отношение к политике создания компактных производственных кластеров. Здесь опять-таки красивые схемы сосредоточения технологически связанных производств в одном месте входят в противоречие с гибкой и мобильной структурой рыночного экономического пространства с его множеством субъектов.

Также в силу причин лоббистского и политического характера, а также в условиях избытка государственных средств, характерного для последних лет, в сфере стратегического планирования возник перекос в пользу мегапроектов. Их реализация может приводить к усилению межрегиональных различий. Некоторые из этих проектов имеют сомнительную экономическую ценность или очевидный конъюнктурный характер. В частности, следует отметить проекты строительства железных дорог в условиях Крайнего Севера (Северо-Сибирская магистраль, проект «Урал промышленный — Урал Полярный» и др.), точечные политические проекты (Сочи в связи с Олимпиадой, Владивосток в связи с саммитом АТЭС), на которые выделяются средства, не пропорциональные значению этих проектов для развития страны в целом.

Низкая эффективность регионального стратегического планирования уже на самом старте этого процесса определяется также недостаточной гибкостью и принципиальностью стратегирования, что ставит под вопрос выполнимость стратегий. В значительной мере стратегии основаны на простейших прогнозных методиках экстраполяции существующих процессов. Они не учитывают меняющиеся, и не обязательно в лучшую сторону, условия внешней среды, не принимают во внимание цикличность развития экономики и редко опираются на сценарные методы. Также не учитываются тенденции развития мирового хозяйства, его потребностей, реально складывающихся на перспективу рынков сбыта, существующей межрегиональной и международной конкуренции.

Региональное стратегическое планирование далеко не всегда является подлинно стратегическим и в силу типичного политического подхода, связанного со стремлением

обозначить все существующие интересы, раздать всем сестрам по серьгам. По этой причине стратегии превращаются в свою противоположность, вместо лаконичных документов, посвященных выбору и обоснованию очень немногочисленных приоритетов, они представляют собой громоздкие многостраничные тексты или презентации, содержащие описание всех теоретически (притом именно теоретически) возможных перспектив развития территорий. Подобные подходы, кстати, привели к спаду интереса к концепциям поляризованного развития в региональном управлении, поскольку их авторы не смогли убедительно обосновать, почему развитие определенных ими «локомотивов» будет иметь положительный эффект для всей территории. В нынешних условиях федеральные власти ставят задачу по определению в регионах России зон опережающего развития (пока на уровне сбора предложений), но еще придется принимать решения о выборе тех из них, которые способны оказать влияние на развитие региона в целом.

Наконец, снижению эффективности регионального стратегического планирования способствуют субъективизм при принятии решений, сочетаемый со слабой экспертной проработкой материалов. Например, пересмотр стратегий часто совпадает со сменой министров, губернаторов, представителей Президента в федеральных округах. Примерами самого последнего времени можно назвать подготовку нового стратегического документа Минрегионом в связи с приходом на пост министра Д. Козака (при В. Яковлеве, как известно, был разработан свой, притом концептуально иной, документ). Аналогично, например, в Иркутской области смена губернатора в 2008 году привела к постановке вопроса о создании новой стратегии развития региона.

В итоге региональное стратегическое планирование остается недостаточно развитым направлением государственной региональной политики. В условиях кризиса оно фактически должно быть пересмотрено и начато заново, с гораздо более детальной проработкой стратегических перспектив на уровне как всех существующих субъектов федерации, так и муниципальных образований. Не решен до конца вопрос о статусе стратегий как действительно основополагающих документов, и тем более о финансировании их исполнения. В этой связи они сохраняют отвлеченный характер в сравнении с программами (в т. ч. федеральными целевыми программами). Решая вопрос о соотношении стратегического планирования и программирования, по всей видимости, еще придется установить их связь, считая, например, государственные программы механизмом реализации стратегий и определяя приоритетными те программы, которые соответствуют официально утвержденным стратегиям.

Дополнительно следует обратить внимание и на только начинающееся решение задач территориального планирования, связанного с реализацией Градостроительного кодекса. Этот вопрос обсуждался в 2008 году на заседании правительства, но его решение очень сильно затягивается. Завершение процесса утверждения схем территориального планирования субъектов федерации и муниципальных образований регулярно переносится (первоначально его предполагалось завершить к 1 января 2006 г., сейчас речь идет о 2010 г.). Одной из проблем является низкий интерес к территориальному планированию на федеральном уровне, в частности отсутствие схем территориального планирования на федеральном уровне, в результате чего регионы вынуждены действовать на свое усмотрение, зачастую не располагая для этого ресурсами и методиками. Признав наличие проблемы, правительство, в частности, поручило решить такой базовый вопрос, как определение места схем территориального планирования в системе программных документов Правительства Российской Федерации. Помимо прочего очень важно, чтобы схемы территориального планирования вписывались в единую систему регионального стратегического планирования и разработки региональных программ социально-экономического развития.

Административно-территориальное деление России и проблемы его совершенствования

Эффективность регионального управления в решающей степени зависит от административно-территориального деления (АТД) и его реформ. В 2000-е годы в России продолжались дискуссии о целесообразности сложившейся сетки АТД, и начался процесс ее изменения через укрупнение субъектов федерации. Однако политика укрупнения субъектов федерации быстро уперлась в свои естественные ограничения, связанные как со сложностью процедуры, так и с сопротивлением на региональном уровне. С 1 марта 2008 года число субъектов РФ сократилось до 83, и на этом процесс укрупнения остановился.

Проводившаяся ранее политика по изменению сетки АТД позволила, и то частично, разрешить одно из очевидных противоречий российского АТД — наличие сложносоставных субъектов федерации (которых в итоге осталось два — Тюменская и Архангельская области). В целом эта политика доказала свою низкую эффективность. Она не привела к действительно существенному уменьшению числа субъектов федерации и при этом часто прибегала к методам принуждения, поскольку со сложившейся в советское время сеткой АТД, и в том числе автономных округов, связаны серьезные политические и экономические интересы. При этом не был найден принципиально новый подход к российскому АТД, который можно было бы применить, найдя для этого необходимый общественный и элитный консенсус.

В результате потенциал реформирования существующего АТД практически исчерпан, и данный вопрос на ближайшие годы вряд ли может быть признан важным для регионального управления. При всей сложности и громоздкости российского АТД государственная региональная политика должна опираться именно на его территориальный формат, в т. ч. при решении вопросов стратегического планирования (тогда как «недостаток» в виде большого числа субъектов может быть «исправлен» за счет развития самоуправления). Продолжение политики укрупнения регионов будет встречать растущее сопротивление в связи с нарушением интересов этнических общин, ростом общественного недовольства (что рельефно показала ситуация вокруг Ненецкого АО). При этом со стороны центра представляются неоправданными бюджетные затраты на финансирование укрупненных регионов, а также создание чрезмерно крупных по числу жителей и экономическому потенциалу субъектов федерации, которое не вяжется с политикой сбалансированного социально-экономического развития регионов (типа создания объединенных столичных регионов или единой Тюменской области*).

Также практика доказала низкую эффективность политики по созданию крупных городских агломераций, которая была стимулирована несколько лет назад одновременно с внедрением концепций поляризованного развития. Очевидно, что создание больших городов, тем более искусственное — за счет административного объединения существующих городских центров, не решает социальные проблемы и представляет собой экстенсивный путь развития, не соответствующий современной мировой практике. Тем не менее создание «мегаполисов» некоторое время имело государственную поддержку, воспринимаясь в регионах вполне прагматично — как способ выбить деньги из федерального центра (по аналогии с финансовой поддержкой укрупнения субъектов федерации). Однако в 2008 году новые власти Иркутской области пересмотрели планы своих предшественников по созданию иркутской агломерации. На другом примере было доказано отсутствие общественного

* В случае Тюменской области важным примером, свидетельствующим о формировании устойчивого статус-кво даже в сложносоставном субъекте федерации, в 2008 г. стало продление договора между властями области и входящих в ее состав автономных округов до 2015 г.

интереса к этой теме: в Чувашии, несмотря на всю агитацию, жители Новочебоксарска высказались против объединения с Чебоксарами. Не получили продолжения идеи по созданию агломерации на основе Томска в связи с явным недостатком потенциала и т. п.

Под вопросом в последнее время оказалась и перспектива функционирования такого относительно нового уровня АД, как федеральные округа. Наметилось явное снижение их статуса в системе АД. Эту тенденцию подчеркивает и изменение процедуры назначения губернаторов, в которой уже не будут участвовать в официальном порядке представители Президента в федеральных округах — основной властный институт на этом уровне АД. Время от времени возникал вопрос полной ликвидации федеральных округов. Тем не менее, при всем снижении статуса, федеральные округа сложились и играют большую роль в организации работы ведущих федеральных структур в условиях российского пространства, поделенного на множество субъектов федерации (прежде всего для Президента страны и силовых структур). Уровень федеральных округов важен для организации системы коммуникаций между региональным и федеральным уровнями. Другое дело, что может ставиться вопрос о границах федеральных округов, об их количестве, о статусе располагающихся там федеральных структур, т. е. о придании этому уровню большей гибкости и функциональности (а отнюдь не о превращении федеральных округов в самостоятельные административные и экономические образования).

Примечательно при этом, что попытка внедрить в 2008 году альтернативную «промежуточную» сетку АД в виде макрорегионов фактически провалилась. Некоторое время идея поделить страну на 10 макрорегионов пользовалась поддержкой Минрегиона и даже воспринималась как возможная замена федеральных округов. Однако отмена федеральных округов не соответствовала политическим интересам других федеральных структур. Внедрение же сетки макрорегионов с целью организации стратегического планирования и определения экономической специализации, по образу и подобию советских экономических районов, не нашло широкой поддержки.

Таким образом, при всех недостатках сложившейся сетки АД региональное управление в современной России в ее рамках будет более эффективным, чем в случае ее радикального пересмотра. Попытки укрупнения существующих административных единиц в интересах организации централизованного управления доказали свою низкую эффективность, расходясь с интересами территорий и не неся с собой очевидных выгод не только регионам, но и центру.

Довольно сложным и, видимо, не решаемым в перспективе ближайших лет при этом остается вопрос об одновременном внедрении альтернативных форм АД, основанных на развитии сетевых структур и горизонтального взаимодействия территорий. Горизонтальное взаимодействие регионов и городов практически сошло на нет, а межрегиональные и муниципальные ассоциации представляют собой в лучшем случае слабые лоббистские структуры. Взаимодействие по сетевому принципу, альтернативному принципу географического соседства (по типу национально-культурных автономий, отраслевых объединений и т. п.), в России остается крайне слабым. В условиях централизации такие формы к тому же не имеют поддержки центра, а к самостоятельному развитию не способны.

С несколько большим успехом, как показала практика, в России может развиваться формирование трансграничных международных интеграционных структур на основе регионов. Их перспективы пока недооцениваются центральными властями, а без их поддержки, учитывая определяющее влияние центра на вопросы внешней политики и функционирование государственной границы, развитие международных региональных и муниципальных ассоциаций практически нереально.

Государственное управление в сфере региональной политики (федеральный уровень)

Особенности системы государственного управления в сфере региональной политики в 2008 году по-прежнему характеризовались высокой концентрацией власти на федеральном уровне. Это облегчало принятие многих важных политических решений и их реализацию на региональном уровне. В целом в системе государственной власти отмечалось некоторое снижение конфликтности в связи с консолидацией основной части властной элиты. При этом, как известно, снижение конфликтности было обеспечено за счет обеспечения общесистемного доминирования одних институтов власти над другими: исполнительной власти над законодательной, центра над регионами, региональной власти над местным самоуправлением. Немаловажную роль сыграл и партийный фактор — объединение основной части элиты в «Единой России». Такими способами был создан потенциал для принятия быстрых государственных решений, оперативного реагирования на меняющуюся ситуацию.

В то же время достаточно серьезной проблемой стало ухудшение обратной связи с регионами, которая носит хаотичный и фрагментированный характер. Однонаправленность управленческих сигналов «сверху вниз» влечет за собой возрастание рисков для федерального центра в связи с участвовавшими экспериментами (в виде «неожиданных» губернаторских назначений, не вполне проработанных региональных проектов), проведение которых «облегчило» отсутствие необходимости в полноценном согласовании с региональным уровнем. Региональная политика центра представляет собой сложное сочетание не всегда оправданной осторожности с весьма радикальными решениями, т. е. имеет несбалансированный характер. Серьезной проблемой остается качество информации, на основании которой центр принимает решения. Налицо дефицит объективной информации, ее искажение в связи с наличием на федеральном уровне множества фильтров в лице заинтересованных фигур и групп и множества каналов ее поступления, и все это опять же в отсутствие обратной связи и диалога с регионами.

В сложившейся ситуации снижается эффективность функционирования в системе регионального управления института Президента. Глава государства слишком часто вынужден прибегать к использованию системы ручного управления, которая отнимает много времени и позволяет решать лишь точечные, а не системные проблемы. В этой же связи не всегда достигают нужного результата такие непосредственные формы работы Президента с регионами, как поездки в регионы, проведение выездных заседаний президиума Госсовета, личные встречи с губернаторами и т. п. Хотя, конечно, такими способами Президент вынужден решать проблему недостатка собственной обратной связи с регионами и дефицита качественной информации.

Тем временем в недостаточной степени используется и преимущество, связанное с потенциальным упрощением процедуры принятия решений в центре за счет его доминирования и концентрации власти. Данное преимущество могло бы быть реализовано в полной мере в случае перехода властей к стратегии авторитарной мобилизации для решения неких идеологически обоснованных национальных задач, включающих, разумеется, и задачи регионального развития. Однако столь радикальная постановка вопроса по понятным политическим причинам отсутствует, как отсутствует и необходимая для нее идеология. В результате возросшая зависимость регионов от центра часто оборачивается замедлением принятия нужных регионам решений. Большую роль в продвижении региональных интересов играют лоббистские возможности их руководителей и коррупционные связи с федеральными чиновниками. Эффективность федерального центра также находится под большим вопросом, поскольку федеральная исполнительная власть предста-

вляет собой громоздкую структуру, разделенную множеством ведомственных перегородок и клановых противоречий, когда вместо работы ради общего результата доминируют факторы аппаратной борьбы, сдержек и противовесов. Не решена и проблема качества управленческих кадров федерального уровня.

Таким образом, в отношениях между центром и регионами формальное упрощение процедуры их взаимодействия в связи с укреплением властной вертикали оборачивается неприятием многих важных решений или их низким качеством. Слабость обратной связи с регионами проявляется в недоучете альтернатив, их элементарном незнании, что негативно сказывается на качестве решений.

На собственно региональном уровне доминирование исполнительной власти сочетается с ее фактической бесконтрольностью, что увеличивает коррупцию. На региональную исполнительную власть ложится ненужная нагрузка, в т. ч. в сфере разработки региональных законов. Профессионализм органов законодательной власти остается на очень низком уровне и не развивается (учитывая, что большинство законопроектов вносится исполнительной властью и что основная часть депутатов, как правило, работает на непостоянной основе и многие из них к тому же являются представителями узких лобби).

Кроме того, как на федеральном, так и на региональном уровне очень слабо используются научная и общественная экспертиза готовящихся решений. Зачастую в условиях сложных ведомственных согласований такая экспертиза кажется просто еще одним звеном, перегружающим принятие решений.

В конечном итоге существующая концентрация власти заметно упростила принятие ключевых политических решений федерального уровня. Однако большинство решений «второго уровня» принимается с большим трудом в условиях межведомственных противоречий и/или отличается слабой проработкой. Это, в свою очередь, приводит к их отменам, пересмотру, фактическому невыполнению. Подобные ситуации регулярно возникают с программами регионального развития и тем более снижают ценность стратегического планирования.

В сфере распределения функций между федеральными структурами после смены Президента и главы правительства начала формироваться новая ситуация. Согласование интересов между двумя крупными центрами власти — Администрацией Президента и правительством — является одной из ключевых «традиционных» проблем функционирования федеральной власти, которая приводит к снижению качества принимаемых решений или затягиванию их принятия. Но наметилась некоторая, притом логичная, дифференциация функций президентской Администрации и правительства в сфере регионального управления. Администрация Президента в большей степени сосредотачивается на решении задач политического руководства, включая, например, подготовку решений о назначении губернаторов, функционирование президентской вертикали с ее институтами полпредов в федеральных округах и главных федеральных инспекторов. Правительство больше сосредоточено на решении социально-экономических задач. В этой связи закономерным оказалось решение о передаче оценки деятельности органов региональной исполнительной власти в руки правительства.

Хотя, конечно, в российской системе власти, тем более в условиях 2008 года, как президентские, так и правительственные структуры в рамках своих задач занимаются регионами и отношениями с региональными властями, что неизбежно влечет за собой пересечение функций и создает определенный конфликтный потенциал.

Однако наибольшие трудности в сфере регионального управления, осуществляемого центром, вызывает сейчас ситуация в правительстве в связи с внутренними межведомственными противоречиями. Создание специализированного ведомства, занимающегося

вопросами региональной политики, в настоящее время — Министерства регионального развития, позволяет более эффективно и продуманно решать многие задачи, но при этом вызывает аппаратные конфликты. Очевидно, что все правительственные структуры по роду деятельности принимают решения, влияющие на сферу региональной политики. И очевидно, что выведение всех этих функций из их компетенции с целью их передачи Минрегиону является невозможным и ненужным. В этой связи, поддерживая сохранение Минрегиона, необходимо уделять самое пристальное внимание его компетенции, связанной прежде всего с определением стратегического курса в сфере регионального управления и участием в разработке или согласовании регионально ориентированных решений правительства.

В реальной практике очевидна очень высокая зависимость работы Минрегиона и его статуса от неформального статуса министра. Влияние министерства и объем его полномочий резко выросли после прихода к власти в Минрегионе Д. Козака. При этом они в целом сохранились и после замены Д. Козака на В. Басаргина, хотя перспективы министерства все же стали более туманными. Таким образом, проблема объема полномочий Минрегиона всегда неизбежно будет воспроизводиться самим фактом его существования в системе правительственных отношений и может решаться только в процессе «тонкой настройки» правительства.

Взросшее внимание руководства страны к вопросам региональной политики и стратегического планирования обернулось возникновением типичной бюрократической ситуации — превращением сферы регионального управления в очередную громоздкую структуру. Так, число заместителей министра регионального развития очень велико и в 2008 году выросло с семи до восьми. Отмечается вхождение в министерские структуры, в т. ч. среди заместителей министра, представителей различных групп интересов федерального уровня, стремящихся участвовать в принятии важных решений.

После ухода Д. Козака с поста министра в данной сфере к тому же возникла ситуация двух-уровневого управления. Став вице-премьером, бывший министр не только продолжает испытывать предметный интерес к направлению, где он считается одним из основных идеологов, но и осуществляет кураторство ряда направлений в сфере региональной политики (государственная политика социально-экономического развития регионов, сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, федеральные целевые программы, Инвестиционный фонд, создание особых экономических зон). И только согласование позиций между вице-премьером и новым министром, между которыми пока нет противоречий, позволяет избежать аппаратного конфликта. При этом вряд ли можно считать признаком сбалансированного регионального управления возникновение ситуации, когда основной функцией вице-преьера Д. Козака считается контроль над реализацией всего лишь одного, пусть даже очень важного, регионального проекта: подготовка сочинской Олимпиады.

Наиболее сложные проблемы возникают при согласовании интересов между Минрегионом и двумя ключевыми министерствами экономического блока, для которых региональная политика является важной и неотъемлемой частью их деятельности. Это Министерство экономического развития и Министерство финансов, которые, по сути, являются сообщающимися сосудами в отношениях с Минрегионом.

Как известно, очень значительное расширение полномочий Минрегиона после прихода на пост министра Д. Козака было проведено прежде всего за счет урезания полномочий МЭРТ (нынешнее Министерство экономического развития). Это привело к снижению фактического аппаратного веса Министерства экономического развития. В то же время Министерство экономического развития по-прежнему стремится определять ключевые вопросы регионального экономического развития, занимаясь подготовкой соответствующих

документов. Характерным событием 2008 года стало создание в Министерстве экономического развития департамента проектов развития экономики регионов.

Напротив, в случае Министерства финансов укрепление Минрегиона почти не сказалось на объеме его полномочий, и бюджетная политика, включая ее региональную составляющую, остается в ведении Минфина. Но просматривается стремление Минрегиона участвовать в разработке этой политики. В этой связи обращает на себя внимание наличие департаментов межбюджетных отношений в обоих министерствах.

Следует также напомнить, что в проблемном треугольнике «Минрегион-МЭР-Минфин» есть еще и традиционные трения между МЭР и Минфином. Минфин является проводником более жесткой финансовой политики и меньше ориентирован на принятие регионально ориентированных решений. Последнее более типично для Минрегиона и МЭР. В свое время Минфин блокировал инициативы тогдашнего МЭРТ по созданию в России института особых экономических зон. Сейчас эти зоны создаются, притом они остаются в сфере ведения МЭР.

Наконец, присутствие в правительственных структурах большого числа лоббистов различных бюрократических и финансово-промышленных групп тоже не может не влиять на внутриправительственные конфликты. В этих конфликтах при решении определенных региональных вопросов могут быть задействованы практически любые отраслевые министерства, такие как Минтранс, Минэнерго, Минпром, Минсельхоз и др.

В сущности, именно с Минрегионом в правительстве по причинам системного характера связано наличие наибольшего числа межведомственных противоречий. В этих условиях очень многое зависит от слаженной работы руководства правительства. Определенная нагрузка ложится на главу правительства, есть свои плюсы в наличии должности вице-премьера, который курирует вопросы регионального развития, относящиеся к ведомству не только Минрегиона. Позитивным шагом в ноябре стало решение о создании Правительственной комиссии по вопросам регионального развития. Поэтому в текущих условиях все-таки удастся избежать аппаратной войны, однако требуется дальнейшее совершенствование функционала Минрегиона и министерств, принимающих регионально ориентированные решения.

Положительным моментом в сфере регионального управления является то, что за последние годы были решены многие проблемы разграничения полномочий между федеральной и региональной властью. Приведено в соответствие с федеральным региональное законодательство*. Хотя процесс разграничения полномочий между центром и регионами в сфере совместного ведения не может быть завершен раз и навсегда в связи с обилием множества детализированных полномочий и необходимостью придания государственной машине большей гибкости. Не случайно в президентском Послании 2008 года была поставлена задача по достижению оптимального баланса разграничения полномочий между федерацией и регионами.

Однако процесс разграничения полномочий в 2008 году протекал не столь активно, и пока баланс выглядит довольно стабильным. Принимаются лишь очень частные решения. Например, закон, в соответствии с которым к региональным полномочиям было отнесено решение вопросов по содержанию, развитию и организации эксплуатации речных портов, на территориях которых расположено имущество, находящееся в собственности субъекта Российской Федерации.

* Отдельные спорные вопросы, такие как использование рядом республик (Татарстан, Чечня, Якутия) в своих конституциях формулировок ограниченного суверенитета, не являются столь принципиальными и имеют скорее терминологический характер.

Впрочем, остается нерешенным вопрос о нахождении баланса между полномочиями региональной государственной власти и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, которые действуют одновременно и параллельно на той же территории. Обилие «федеральной» бюрократии остается сильным раздражающим фактором для региональных властей. Закономерно и стремление региональной власти участвовать в согласовании назначения федеральных чиновников, и в последнее время из регионов в этой связи поступает множество сигналов.

Важно определить разумную целесообразность исполнения одних функций на территории региона федеральными чиновниками, а других — региональными. Потенциал для передачи полномочий регионам существует. Разумеется, речь не может идти о силовых структурах, и, конечно, надо и далее препятствовать стремлению губернаторов вновь сосредоточить в своих руках всю власть на территории. Но с целью повышения эффективности государственного управления в целом необходимо решение задач по сокращению штатов в региональных подразделениях ряда федеральных министерств и ведомств, а также по передаче некоторых полномочий регионам с возможной ликвидацией соответствующих федеральных структур и переходов их функционала на региональный уровень. В 2008 году серьезно обсуждался вопрос о контроле над экологическим, технологическим, санитарно-эпидемиологическим надзором, а также защитой прав потребителей. Однако решен он так и не был. Ясно, что в условиях централизации без принципиального согласия со стороны руководства государства передача регионам полномочий, ведущая к ликвидации целых федеральных ведомств, осуществлена быть не может.

В целом надо признать, что в условиях развития кризисных процессов роль регионов объективно возрастает, и некоторые дополнительные полномочия могли бы помочь региональным властям оперативно справляться с последствиями кризиса. Более того, упростить систему разграничения полномочий может более смелый переход к передаче определенных полномочий непосредственно в регионы. Сейчас чаще используется промежуточная и более сложная форма, когда полномочия остаются за центром, но передаются для осуществления регионам вместе с необходимыми для этого деньгами. Но при этом заслуживает поддержки формула децентрализации полномочий, которую, в частности, выдвигает Д. Козак: передача полномочий в регионы вместе с созданием системы ответственности за их исполнение. В противном случае возможно воспроизводство ситуации, когда губернаторы сосредоточат в своих руках чрезмерную власть, что приведет к росту злоупотреблений.

Вопрос о судьбе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, не имеющих стратегического значения для центра, тем временем пока находится в стадии решения, а вместе с ним и вопрос о более четком разграничении и умеренной децентрализации полномочий. Признаком неопределенности ситуации является или принятие решений, имеющих неясный смысл и последствия, или полное отсутствие сдвигов. Первую тенденцию продемонстрировал закон, позволяющий Президенту наделять губернаторов полномочиями федеральных госслужащих. О второй свидетельствует торможение вопроса о передаче регионам новых полномочий и сокращении федеральных структур в регионах, на что было указано в федеральном Послании.

Механизмы обратной связи центра с регионами тем временем остаются малоэффективными. В последнее время здесь наметились положительные сдвиги. Например, при участии и по инициативе Президента активнее стал работать Госсовет, в состав которого входят губернаторы: участилась практика проведения его выездных заседаний, а в составе президентской Администрации создано специальное управление по обеспечению деятельности Госсовета. Началось медленное и частичное, но все-таки решение задачи по созданию

адекватной системы регионального представительства в главном органе власти, призванном служить этой цели, — Совете Федерации. После проведения реформы сенаторами смогут стать только депутаты региональных или местных собраний, т. е. политики, прошедшие через выборы в соответствующих субъектах федерации. Хотя отмена при этом ценза оседлости и перенос начала реформы на 1 января 2011 года свидетельствуют о компромиссности и половинчатости принимаемых решений.

Но остается пока нерешенным вопрос о продвижении региональной инициативы на федеральном уровне. Механизм Госсовета для этого недостаточен, невелика и роль Совета Федерации, особенно учитывая его нынешний состав. Региональная законодательная инициатива по-прежнему тормозится и блокируется на федеральном уровне, о чем свидетельствует практика работы Госдумы (несмотря на доминирование там выходцев из регионов). Более того, время от времени возникает практика введения фактических запретов на проявление регионами инициативы, на обращения в органы федеральной власти, а сами регионы опасаются проявлять инициативу по принципу «как бы чего не вышло». О существовании этой проблемы говорилось в президентском Послании, где также указано на возможности Совета Федерации, который действительно мог бы активнее поддерживать и продвигать региональную законодательскую инициативу. В этой же связи повысить эффективность обратной связи центра с регионами мог бы Совет законодателей, остающийся очень слабым и малозаметным органом и так и не реализовавший свой немалый потенциал.

Без развития институтов регионального представительства на федеральном уровне и обратной связи качество федеральных решений в сфере регионального управления остается низким. Зато продолжает развиваться лоббизм «сильных» регионов, добивающихся наибольших успехов, что, в свою очередь, ведет к росту региональной дифференциации.

Эффективность управления на региональном уровне и оценка деятельности органов региональной власти

Новым важным направлением в сфере региональной политики стала оценка деятельности органов региональной исполнительной власти. Критерии этой оценки были, как известно, определены в президентском указе в 2007 году. Постепенно был налажен процесс предоставления регионами в центр ежегодных отчетов, базирующихся на этих показателях.

В то же время критерии оценки деятельности органов региональной исполнительной власти носят очень спорный характер. В сущности, речь идет о довольно общей оценке социально-экономической ситуации в регионах по множеству статистических и реже — качественных показателей, которая не может ставиться ни в заслугу, ни в вину губернаторам. В системе критериев при ее разработке не была решена важнейшая задача по определению собственно губернаторской составляющей в развитии региона, связанной с полномочиями региональной власти. Очевидно, что с методологической точки зрения эта задача очень непростая, хотя ее нельзя назвать нерешаемой. Все-таки нельзя не делать поправку на совершенно разные базовые условия регионального развития, на объективный экономический потенциал региона, воздействие федеральных и корпоративных структур, факторы мирового хозяйства. Также недостаточное внимание при оценке губернаторской деятельности уделяется злоупотреблениям в региональной исполнительной власти — нецелевому расходованию средств, коррупции, бюрократическим барьерам и т. п.

В 2008 году на основе существующей оценки деятельности региональной исполнительной власти впервые заработал механизм поощрения лучших. Неудивительно, что двадцатку лучших регионов составили субъекты федерации, которые отличаются наиболее развитой экономикой, а кроме того, находятся на хорошем счету у федерального центра и зарекомен-

довали себя удачливыми лоббистами (первую тройку составили Тюменская область, Чувашия и Краснодарский край). Другими словами, и в этом случае победа досталась наиболее сильным регионам, губернаторы которых «по определению» стали считаться самыми успешными, хотя это далеко не так и вопрос о том, кого считать эффективным губернатором, остается крайне спорным. Заметим, что эти регионы получили денежное поощрение в виде грантов (общая сумма которых составила два миллиарда рублей*), пополнив тем самым свой бюджет. В перспективе, однако, изъяны используемого подхода будут сглаживаться хотя бы тем, что победители последующих лет будут определяться по позитивной динамике исследуемых показателей, и это позволит разнообразить список лауреатов**.

На этом фоне остаются, однако, традиционные и не всегда хорошо обоснованные механизмы поощрения муниципальных образований. Так, Минрегион продолжает проводить ежегодные конкурсы на звание «Самый благоустроенный город России». В следующем году предполагается даже увеличить число номинаций до четырех, добавив конкурс на самое благоустроенное сельское поселение. Впрочем, в 2008 году президентским указом впервые была введена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, которая будет проводиться в перспективе (притом отобранные для этой оценки показатели все-таки более или менее соответствуют компетенции местной власти).

Решение вопроса об объективной оценке деятельности региональной власти нуждается также в организации мониторинга различных показателей. Система оценки деятельности региональной исполнительной власти, о которой речь шла выше, автоматически предполагает один такой мониторинг, итоги которого к тому же предполагают денежное поощрение лучших. При этом, однако, отсутствует единая система государственного мониторинга, что свидетельствует о несогласованности действий федеральных структур и несовершенстве либо узкой направленности используемых методик. Минрегион занялся с 2008 года организацией федерального мониторинга территориального социально-экономического развития РФ, показатели которого отличаются от тех, которые используются при оценке деятельности региональной власти (и в которой участвует тот же Минрегион). Отдельную работу по-прежнему проводит Минфин, занимающийся ежеквартальным мониторингом соблюдения субъектами федерации требований Бюджетного кодекса (5 параметров) и качества управления бюджетами субъектов федерации (11 параметров).

Причем интересно отметить, что мониторинг Минфина все-таки в большей степени объективно оценивает финансовую политику региональных властей. Как этот мониторинг, так и другие данные о состоянии региональной финансовой сферы рисуют картину, далекую от идеальной. Качество регионального финансового управления остается очень низким. По итогам мониторинга Минфина те или иные нарушения фиксируются почти во всех субъектах федерации, что говорит само за себя. Кроме того, в условиях значительного увеличения региональных бюджетов распространенным явлением в 2008 году стал их профицит, косвенно свидетельствующий о неумении региональных властей распорядиться

* Причем размеры грантов для отдельных субъектов федерации различаются на порядок, что тоже трудно назвать сбалансированным подходом. Более 700 млн рублей в общей сложности досталось первым трем местам.

** Развитие, пусть и несовершенной, системы оценки деятельности региональной власти влечет за собой отмену менее эффективных форм, имеющих зачастую лоббистский характер. Например, прекращена практика рассмотрения на заседаниях правительства ситуации в отдельных регионах с соответствующими докладами губернаторов и последующими поручениями федеральным структурам. При таком подходе сложно было определить реальную приоритетность рассмотрения ситуации в тех или иных регионах и выполнения их пожеланий.

оказавшимися в наличии деньгами. Теперь же региональные бюджеты становятся дефицитными, и властям приходится решать проблему урезания расходов. Многие регионы проводили крайне рискованную политику заимствований и оказались на грани банкротства, как это случилось в Московской области, считавшейся одной из лучших*.

Важно отметить, что в системе оценки и мониторинга социально-экономической ситуации в регионах и деятельности региональной власти по-прежнему выпадают две составляющие. Одна из них — это использование санкций. В 2008 году начала работать только система поощрений. О финансовых санкциях вопрос только поставлен, но, возможно, он будет решен по итогам 2009 года. Использование такой санкции, как отстранение губернатора от должности, с существующей системой оценки не увязано, что, однако, является положительным моментом, учитывая низкую объективность этой системы. В целом федеральный центр продолжает избегать принятия подобных крайних мер, не будучи уверенным в их обоснованности и последствиях. В этой связи так до сих пор и не заработал предусмотренный российским законодательством механизм создания в регионах — фактических банкротств или допускающих крупные финансовые нарушения временных финансовых администраций.

Второй важной составляющей, о которой до последнего времени не было и речи, является оценка эффективности федеральных структур при принятии ими региональных решений. Очевидно, что ужесточение контроля над региональной властью преследовало и такую политическую цель, как перенос на региональный уровень ответственности за происходящее в стране. Но при этом в условиях централизации и неравномерности регионального развития социально-экономическая ситуация в регионах в решающей степени зависит от федеральных решений. Вопрос об эффективности федеральных структур был поставлен в выступлениях Президента Д. Медведева, и его решение позволит гораздо точнее и объективнее оценивать эффективность государственной власти в целом в вопросах регионального развития.

Повышение эффективности управления на региональном уровне в настоящее время все в большей степени начинает зависеть от решения кадровой проблемы, и прежде всего — от принципов и критериев формирования губернаторского корпуса. Губернаторский корпус, складывавшийся самыми разными способами и из очень разных людей, при всей своей лояльности центру весьма разнороден. Управленческий потенциал многих губернаторов ограничен или снижается, все более значимым становится возрастной фактор, связанный со старением губернаторского корпуса. Одна лишь лояльность губернаторов, очевидно, помогая центру продвигать свои решения на региональном уровне, не решает всего комплекса управленческих задач. Сейчас процедура назначения губернаторов меняется, и предложение Президенту альтернативного списка кандидатов становится прерогативой партии, одержавшей победу на выборах в региональное законодательное собрание. Но в любом случае Президент играет ключевую роль в этом процессе и обладает большими возможностями для проведения разумной ротации губернаторского корпуса.

Одной из серьезных проблем при назначении губернаторского корпуса является отсутствие механизма постепенного формирования в регионах новых поколений профессиональных управленцев, достаточно компетентных для управления территориями.

* Можно также обратить внимание на снижение в расходах региональных бюджетов доли некоторых социально значимых позиций. Так, по итогам 2008 г. снизилась доля региональных расходов на образование и здравоохранение. Напротив, выросла доля расходов на транспорт и дорожное строительство. Трудно сказать, в какой мере это является сознательной политикой, но выбор приоритетов характерен.

Централизация при назначении губернаторов повлекла за собой многочисленные назначения губернаторов, ранее не связанных или почти не связанных с регионами и не имеющих опыта публичной деятельности. Продолжают приниматься рискованные кадровые решения, которые в условиях кризиса могут сыграть отрицательную роль. Пока полная политическая лояльность центру и принадлежность к тем или иным федеральным группам влияния остаются ключевыми факторами при назначении губернаторов. Но в перспективе повышение эффективности регионального управления связано с профессиональным ростом руководителей, хорошо знающих местные проблемы и специфику. Эти же принципы должны быть в полной мере реализованы при формировании кадрового резерва.

Основные инструменты региональной политики и их результативность

Эффективность государственного управления в сфере региональной политики зависит от результативности инструментов прямой и косвенной поддержки территорий, что особенно важно в условиях их неравномерного развития и необходимости снижения различий.

Принципиальное значение в сфере регионального управления имеет налоговая политика. В отношениях между уровнями власти — федеральным, региональным и муниципальным — распределение налоговых поступлений «в среднем» имеет относительно сбалансированный характер. Но в условиях огромных различий между территориями на практике это напоминает «среднюю температуру по больнице», поскольку основную часть налоговых доходов на региональном и местном уровнях получают немногочисленные богатые территории. В сложившейся «в среднем» ситуации затруднено принятие решений, меняющих баланс в распределении налоговых поступлений между уровнями власти. Но их принятие необходимо, поскольку в сложившихся условиях численное большинство территорий финансово зависит от вышестоящего уровня, что затрудняет их развитие и часто используется вышестоящими уровнями для политических манипуляций. В случае перераспределения налогов в пользу нижестоящих уровней неизбежно возникнет вопрос об изъятии «сверхдоходов» у доноров (который и так время от времени возникает в форме т. н. отрицательного трансферта), но по понятным причинам доноры будут блокировать принятие такого решения.

В целом все-таки отмечается позитивная для наполнения региональных бюджетов тенденция, связанная прежде всего с очередным перераспределением доходов от налога на прибыль, играющего наиболее важную роль для региональных бюджетов*. Ставка налога на прибыль снижена с 24 до 20%, но при этом в региональные бюджеты он будет зачисляться по ставке 18% (ранее — 17,5%), а в федеральные — по ставке 2%. Фактически дело идет к тому, чтобы налог на прибыль стал полностью региональным. Кроме того, центр передал регионам весь объем поступлений от акцизов на горюче-смазочные материалы (ранее в федеральный бюджет зачислялось 40% поступлений).

При этом пока так и не удалось реализовать инициативы, направленные на более равномерное распределение налоговых поступлений по территории, снижающее степень региональной поляризации. Например, это переход к уплате подоходного налога по месту жительства, поддержанный руководством Минрегиона (что позволит перераспределить налоговые поступления от столичных территорий, куда люди приезжают на работу, в пользу

* Для муниципального уровня финансовое самообеспечение остается нерешаемой проблемой, поскольку в укреплении его финансовой самостоятельности не заинтересованы не только регионы, но и центр. Поэтому, например, повышение доли муниципальных образований при распределении такого ключевого налога, как подоходный, за счет уменьшения доли, поступающей в региональные бюджеты, пока остается нереальным.

менее развитых периферийных территорий, где они постоянно проживают). Не решена окончательно и проблема контроля над трансфертным ценообразованием (которую тоже предполагалось решить в 2008 году), от которого страдают регионы, где работают филиалы крупных корпораций (как известно, значительную часть налогов корпорации платят по месту регистрации центрального офиса, т. е. опять-таки в столицах).

В 2008 году зависимость регионов от безвозмездных перечислений из федерального бюджета выросла, и сохранение значительной региональной зависимости можно прогнозировать и далее. Есть региональные бюджеты, которые зависят от федеральной помощи на 70–90%. В этих условиях растет важность проведения центром объективной и обоснованной политики по поддержке и наполнению региональных бюджетов.

На данный момент существует множество каналов предоставления регионам федеральной финансовой помощи. Причем методики исчисления этой помощи плохо состыкованы друг с другом и не всегда являются публичными, что, в свою очередь, позволяет подключать лоббистские механизмы*. Показательным в условиях региональной дифференциации является усиленное финансирование центром регионов-доноров, которое в 2008 году стало еще более выраженным (Москва вышла на второе место по объему федеральной помощи, Красноярский край стал третьим, Петербург занял десятое место). Очевидно, есть регионы, которые нуждаются в федеральных деньгах в гораздо большей степени**. Впрочем, и распределение средств между такими регионами вызывает немало вопросов. С одной стороны, может казаться понятным, почему Чечня занимает устойчивое первое место, но, с другой стороны, предоставление ей таких больших объемов федеральных средств устойчиво и небезосновательно ассоциируется с коррупцией. Вызывает, например, интерес, что при формировании бюджета на 2009 год Чечня получила основную часть средств по одному из каналов федеральной помощи — поддержке мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ (порядок определения сумм по этому направлению, как и по некоторым другим, остается загадкой).

Важным для регионов звеном в сложной и запутанной системе предоставления финансовой помощи центра являются регионально ориентированные федеральные целевые программы. Их эффективность является на сегодняшний день очень низкой, а определение территорий, являющихся субъектами ФЦП, — не вполне обоснованным и политизированным.

Как известно, ранее в силу политических причин получателями средств по линии ФЦП были Татарстан и Башкирия, но действие их ФЦП прекратилось. Сейчас на первые позиции среди ФЦП с отчетливой региональной привязкой вышла ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Увеличение финансирования по этой программе, конечно, обосновано проблемами этой периферийной и стратегически важной территории. Однако в рамках этой программы почти половина средств на 2009 год выделяется на один, по сути политический проект — развитие Владивостока как центра международного сотрудничества в АТР, т. е. подготовку саммита АТЭС. При этом отдельная ФЦП действует для Курильских островов. На Юге России, который так-

* Впрочем, позитивным моментом следует признать точечное государственное финансирование отдельных типов муниципальных образований, играющих важную роль для развития инновационной экономики и поддержания обороноспособности страны. И это не только ЗАТО. Например, развивается практика финансирования наукоградов (которая на самом первом этапе их определения отсутствовала), само количество которых в 2008 г. также выросло. В региональные бюджеты поступают субсидии на создание и развитие технопарков.

** Показательно, что в расходах федерального бюджета на дорожное строительство резко выделяются Московская область и Москва, еще раз подчеркивая пространственную поляризацию и отсутствие мер по ее устранению.

же очень нуждается в федеральных средствах, общая ФЦП «Юг России (2008–2012 годы)» получает небольшое финансирование, значительно уступая двум точечным ФЦП, финансирование которых обусловлено политическими факторами, — по Чеченской Республике и Сочи. Позитивным моментом остается наличие специальной ФЦП по проблемной Калининградской области, хотя ее финансирование не столь велико.

В целом география регионально ориентированных ФЦП соответствует географии основных проблемных территорий России, и растущее внимание федеральных властей к Востоку страны способствует укреплению единства российской территории. Хотя некоторые важные вопросы так и не нашли своего решения за многие годы, как, например, преодоление транспортной изоляции Дальнего Востока и возможное дотирование транспортных тарифов. Внимание к Северному Кавказу и Калининградской области также оправданно. В этой связи очень важными для регионального развития становятся качественная проработка и полноценное финансирование регионально ориентированных ФЦП. При этом нельзя не отметить, что из числа адресатов целевых программ в последние годы выпадает Крайний Север, и северная региональная политика, как особое и важное направление в российских условиях, не сформулирована, а занимающиеся ей структуры не имеют должного статуса*. Вопросы развития Крайнего Севера системно не решаются, а северная проблематика сведена к вопросам организации переселения оттуда граждан или же сохранения тех или иных льгот.

В целом механизм регионально ориентированных ФЦП применяется сейчас редко и прежде всего для тех территорий, с которыми связаны определенные политические и лоббистские интересы. Отмечается несбалансированность в распределении средств по данному направлению. Но еще более серьезной проблемой управленческого характера является недофинансирование ФЦП, свидетельствующее о явных проблемах при их составлении. Обычно регионально ориентированные ФЦП разрабатываются в виде масштабных проектов, которые на практике просто не могут быть профинансированы, и никто в правительственных структурах не несет за это ответственности. В ходе обсуждений, которые проводились в правительстве в 2008 году, крупнейшие регионально ориентированные ФЦП не раз назывались в качестве проблемных, их финансирование сильно отставало от графика, а в начале года вообще не производилось. Заметим, что подобная проблема возникла задолго до кризиса и никак системно не решалась, а сейчас она становится еще более острой.

Также в условиях даже относительного экономического благополучия не был продуман и толком не заработал проектный подход к региональному развитию, ярким образцом которого является распределение средств из Инвестиционного фонда (курируемого Минрегионом; решения принимает Правительственная комиссия инвестиционным проектам). Принятые ранее решения, как выяснилось, не были заранее обеспечены необходимым финансированием. При этом характер и региональная привязка этих решений свидетельствовали опять же о лоббизме со стороны влиятельных губернаторов и крупных компаний, а также о тяге к мегапроектам сомнительной целесообразности, имеющим, однако, большую политическую поддержку. В итоге в 2008 году Минрегион предпринимал попытки пересмотра поддержанных проектов и определения более четких критериев для отбора проектов. Всего к концу года было утверждено 25 проектов из числа имеющих общегосударственное значение, началась работа по отбору региональных и межрегиональных проектов. Однако, даже если порядок отбора станет более прозрачным и обоснованным, возникает серьезный риск их недофинансирования или просто отмены финансирования. Причем эффективность реализации этих проектов будет еще ниже

*Примечательно, что в думский комитет по делам Севера и Дальнего Востока записалось всего шесть человек.

из-за отсутствия финансирования из внебюджетных источников, поскольку бизнес-структуры не в состоянии выполнять свои обязательства по этим проектам.

Наряду с прямым бюджетным финансированием регионального развития в России начинается использование косвенных инструментов, наиболее интересный из которых — особые экономические зоны. К 2008 году в России было создано четыре технико-внедренческие, две промышленно-производственные и семь туристско-рекреационных ОЭЗ. Принятие решений о географии их создания ясно показывало лоббистский потенциал ряда наиболее развитых регионов, таких как Татарстан, Москва, Петербург и др. Позитивным моментом является решение задачи по диверсификации региональных экономик* (особенно явное в Липецкой области). В то же время условия создания и функционирования ОЭЗ, определенные федеральными властями, не обеспечивают мощный приток инвестиций. Интерес со стороны региональных властей к созданию ОЭЗ невелик, в т. ч. в силу отсутствия большого финансового интереса. Поэтому в 2008 году произошло значительное снижение интереса к созданию ОЭЗ в их нынешнем виде. Это показал процесс создания ОЭЗ нового типа — портовых: регионы снизили активность в продвижении своих интересов, и многие уже исчерпали свой лоббистский потенциал, добившись решений о создании ОЭЗ на своих территориях раньше (в итоге создано только три портовые ОЭЗ, и продолжение этого процесса откладывается). Хотя возникают все новые предложения о создании ОЭЗ новых типов (агропромышленные, транспортные), существующая практика недостаточно эффективна, чтобы заинтересовать инвесторов и регионы.

Тем временем создание «больших» ОЭЗ, совпадающих с субъектами федерации, стало практически нереальным, вызывая понятные и во многом обоснованные упреки в разрыве единого экономического пространства и наталкиваясь на сопротивление Минфина. Одна такая зона действует в особых геополитических условиях Калининградской области. Создание подобных зон в масштабах транспортно изолированных регионов Дальнего Востока вызывает интерес у региональной власти (прежде всего Камчатского края, а также Сахалина, Чукотки), но заручиться полноценной поддержкой центра им не удалось. Инициативы регионов по созданию льготного налогового режима носят сугубо экспериментальный характер (Пермский край, где региональная ставка налога на прибыль снижена на максимально возможные по закону четыре процентных пункта).

Наряду с проблемами обоснованности, сбалансированности и реальной практики государственного финансирования серьезной проблемой управления региональным развитием остается согласование интересов между государством и бизнесом. Очевидно стремление государства регулировать инвестиционные потоки, на соответствующих расчетах основаны многие программы и стратегии. Однако корпоративные стратегии и интересы при этом не учитываются и редко согласовываются — в отсутствие полноценного диалога между бизнесом и властью.

Отсутствие подлинного согласования интересов государства и бизнеса и слабое прогнозирование поведения бизнес-структур влекут за собой фактический срыв многих проектов из-за недофинансирования, снижают выполнимость региональных стратегий, ФЦП, проектов Инвестфонда и пр. (возможно, эта ситуация частично изменится в связи с созданием общественного совета при Минрегионе, в состав которого вошли крупные предприниматели). При этом государство, обладая серьезными рычагами влияния на бизнес, могло проводить гораздо более активную политику, определяя приоритетные региональные бизнес-проекты и стремясь направлять инвестиции туда, где в них больше ну-

* Правда, без притока средств в региональный бюджет, поскольку такова специфика ОЭЗ.

ждаются (в т. ч. учитывать стратегическое значение проектов не только для страны в целом, но и для субъектов федерации, особенно — отсталых). Подобная политика возможна и в отношении иностранных компаний и, кстати, себя прекрасно оправдала в связи с созданием автомобилестроительных производств в Калужской области. Однако сохраняется множество ситуаций, когда федеральная власть идет на поводу у крупных компаний и привилегированных регионов, нанося ущерб перифериям. В частности, политика, направленная на перерегистрацию крупных компаний в Петербурге, не учитывала в случае «Газпром нефти» интересы Омской области и Чукотского АО, которые в 2008 году оказались среди проблемных при наполнении своих бюджетов, и центр был вынужден искать для них варианты оказания финансовой помощи.

Довольно слабо задействован в региональной политике ресурс государственных корпораций, способных решать многие региональные задачи вместе с государством, а во многих случаях — «от имени и по поручению» государства. Но часто складывается обратная ситуация, когда правительство не управляет государственными корпорациями в интересах страны, а, наоборот, реализует их узкокорпоративные интересы. В то же время государственные корпорации могли бы при другой постановке вопроса взять на себя развитие труднодоступных территорий, прежде всего — Крайнего Севера, освоение шельфа в комплексе с береговой инфраструктурой приморских регионов, ответственность за развитие многих моногородов.

Административные трансформации в субъектах Российской Федерации

Распоряжением председателя Правительства РФ в феврале этого года срок проведения административной реформы продлен до 2010 года, тогда как изначально планировалось завершить ее в 2008 году. Известно, что первый этап реформы (2003–2005 годы) был связан с изменениями в структуре федеральных органов исполнительной власти, совершенствованием их функционирования, повышением качества предоставляемых услуг и сокращением излишнего вмешательства в сферу предпринимательской деятельности. Концепция второго этапа административной реформы (2006–2008 годы) принципиально не меняла ее общей направленности, но включала несколько значимых дополнительных компонентов: управление по результатам, стандартизация государственных услуг и административные регламенты, антикоррупционные меры, эффективность взаимодействия органов исполнительной власти и общества, модернизация системы информационного обеспечения исполнительной власти. Второй этап реформы был ориентирован на проведение ее в субъектах Российской Федерации. Региональные власти довольно быстро отреагировали на призыв центра, сформировали специальные органы управления административной реформой на местах, разработали соответствующие концепции и приняли планы. Но отношение к реформам в регионах было различным. Было достаточно понимания необходимости в административных изменениях, но и скепсиса тоже. Некоторые региональные руководители полагали, что административная реформа — это некоторая дань моде, которая, как известно, быстро проходит. Другие не торопились потому, что уже проходящая реформа получала критические оценки со стороны федеральных ответственных лиц. Но по мере того как реформа набирала обороты, отношение к ней становилось все более трезвым и заинтересованным. Она становилась необходимым звеном в системе мер, способствующих развитию страны и регионов. В этом отношении характерна, например, эволюция суждений губернатора Санкт-Петербурга В. Матвиенко. В 2006 году полагала, что в городе уже выстроена оптимальная система управления, которая, конечно, нуждается в постоянном мониторинге и дальнейших изменениях и дополнениях. Позже, при обсуждении хода адми-

нистративной реформы в городе, говорилось о том, что только к 2008 году исполнительная власть в городе должна выйти на оптимальную структуру, оптимальную численность государственных служащих. Почему административная реформа была продлена до 2010 года?

Во-первых, *административная реформа оказалась более сложным делом, чем это предполагалось ранее*. Вначале дело в основном сводилось к устранению избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, совершенствованию их структуры (в некоторых регионах была принята трехзвенная система наподобие федеральной: министерства, службы, агентства), введению административных регламентов и повышению качества услуг посредством их стандартизации. Слов нет, эти действия уже приводят к изменению ситуации. Например, в Калининградской области за счет внедрения административного регламента «Предоставление гражданам субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг» в 2,5–3 раза сокращено количество инстанций, необходимых для посещения заявителем для получения государственной услуги. Более сложными оказались, однако, вопросы внедрения системы оценки управленческой деятельности по результатам, антикоррупционных мер, открытости и прозрачности деятельности органов власти, сочетания административной реформы и создания электронного правительства, взаимодействия гражданского общества и государства. Так, только три субъекта РФ, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, оказались в числе тех, где средний уровень внедрения инструментов управления по результатам был наивысшим (Ленинградская область, Карелия, Новгородская область). Но и здесь в значительной мере это касалось нормативно-правового обеспечения, документов, методик, а не внедрения таких действенных инструментов, как распределение бюджета по результатам, стимулирования, конкуренции, внутреннего аудита деятельности органов исполнительной власти.

Во-вторых, административная реформа часто рассматривается в качестве самостоятельного мероприятия, слабо связанного с другими реформами и программами, с общей политикой государства. Между тем до 2007 года в федеральной и региональной политике преобладали установки на стабилизацию, на экономию ресурсов, на антиинфляционные меры. В целом и административная реформа этому вынуждена была подчиняться. С переходом к политике развития потребовались и другие политико-административные качества, которые ранее не учитывались. В связи с этим *возникла потребность увязки административной реформы с политикой развития*, в том числе на региональном уровне. Ряд действенных шагов в этом отношении предпринят. Назовем в качестве примера Мурманскую область, где принята региональная целевая программа «Повышение качества государственного управления в социально-экономическом развитии региона и внедрение в исполнительных органах государственной власти Мурманской области механизмов управления по результатам» на 2008–2010 годы. Данная программа предполагает ряд мер, связанных с внедрением современных информационных технологий для контроля результативности деятельности органов власти, формирование системы мониторинга и анализа показателей для оценки эффективности деятельности органов региональной власти, автоматизацию процессов формирования и исполнения регионального и местного бюджетов и др.

В-третьих, обратим особое внимание на *сопряжение административной реформы в регионах с формированием так называемого бесшовного правительства* (или системы предоставления государственных услуг по принципу одного окна), позволяющего при оказании государственных услуг резко снизить издержки, связанные с преодолением межведомственных и межуровневых барьеров. Российская практика наряду с использованием технологий электронного правительства характеризуется формированием особых многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг

(МФЦ). В регионах интенсивность использования порталов электронного правительства или МФЦ различна, но предыдущие годы продемонстрировали, что оба направления должны быть теснейшим образом связаны со стратегией региональной административной реформы. При этом речь идет не только о технологиях, но и о модернизации самой управленческой деятельности, о трансформации установок чиновников, оказывающих государственные услуги. А это направление тоже требует времени и определенных затрат. Северо-Западный регион демонстрирует в этом отношении различную стратегию. В Архангельской области и Республике Карелия акцент ставится на развитии электронного правительства. Калининградская область наряду со специальной программой развития электронных услуг стимулирует и создание МФЦ. Проект по созданию такого центра в городе Гурьевске запущен в 2008 году. Данный центр оказывает 43 услуги федерального, областного и муниципального уровней по принципу одного окна. В 2008 году в России действовали 17 многофункциональных центров и два планировались к открытию.

В-четвертых, несмотря на то что в административной системе регионов происходят значительные изменения, все же население достаточно скептически оценивает качество и эффективность деятельности чиновников и в целом органов исполнительной власти регионов. По последним данным Фонда общественного мнения, по сравнению с 2004 годом не произошло кардинальных изменений в оценках населением региональной власти. При том что увеличивается число людей, довольных положением дел в регионах (41% в июне 2008 года), в целом остаются неизменными оценки таких основных проблем региона, которые беспокоят людей, как «бюрократия, произвол чиновников» (2004 год — 23%, 2008 год — 25%), «коррупция в региональной власти и правоохранительных органах» (соответственно 16 и 18%). И хотя, действительно, принятые в ходе административной реформы меры пока не дают желаемых результатов, однако дело не только в них. *Целью реформы является повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти и общества.* Но пока общественный потенциал слабо задействован в ходе административной реформы. При многих декларациях относительно этого вопроса реально сдвигов здесь мало. Например, в Санкт-Петербурге в 2008 году принята концепция «Общественно-государственное партнерство» на 2008–2011 годы, однако ее потенциал очень слабо используется. Административная реформа не стала делом общественным, публичным в прямом смысле этого слова. Она не является таковой и в глазах самих чиновников и политиков. Ее ход слабо освещен в средствах массовой информации, она не является предметом публичных дискуссий.

Административные реформы проходят не только у нас, но и в других странах. Они затрагивают центральные и региональные власти, всегда связаны со сложностями и сопровождаются критическими оценками. Некоторые наблюдатели полагают, что административные трансформации в условиях быстро меняющейся ситуации в экономике и политике становятся обычным делом. Как бы то ни было, административные изменения оправданны, если они сопровождаются повышением качества деятельности и способствуют повышению общественного благосостояния.

Подводя итоги анализа проблемы эффективности регионального управления, следует отметить, что ситуация в отношениях между центром и регионами и в сфере регионального государственного управления по итогам 2008 года характеризуется растущим вниманием государства к вопросам региональной политики и стратегического планирования в области регионального развития. В этой связи принят ряд важных основополагающих документов,

и в целом формируется серьезный государственный подход к проблемам регионального управления. В плане практических мер государства осуществлен запуск ряда крупных региональных проектов.

Однако решение поставленных властями задач наталкивается на значительные препятствия организационно-политического характера. Так, по-прежнему не происходит сокращения региональной социально-экономической дифференциации, хотя эта задача является одной из ключевых. Вместо этого чрезмерно большое влияние на распределение государственных ресурсов оказывают лоббизм со стороны «сильных» регионов и их руководителей и стремление властей всех уровней к реализации не всегда просчитанных громких мегапроектов, что усиливает региональную поляризацию и деградацию периферий. В отношениях между центром и регионами наблюдается недостаточная эффективность центра, связанная с межведомственными противоречиями и реализацией узкогрупповых интересов, затруднены обратная связь центра с регионами и диалог государства с бизнесом. Нуждается в совершенствовании проводимая центром оценка эффективности деятельности органов региональной власти. На повестке дня остается кадровая проблема, связанная с дефицитом специалистов в области регионального управления в центре и на местах. Наконец, меняющиеся условия, связанные с развитием кризисных явлений в экономике, неизбежно приведут к пересмотру регионального стратегического планирования в связи с невозможностью осуществления многих намеченных планов.