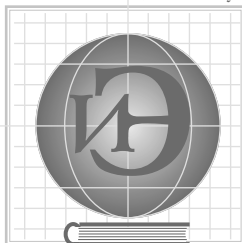


Российская академия наук



Институт экономики

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

А.Е. Городецкий

Институты государственного управления
в условиях новых вызовов
социально-экономического развития

МОСКВА
2018

ББК 65.050
Г 70

Городецкий А.Е. Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития: Монография. М.: Институт экономики РАН, 2018. — 237 с.

ISBN 978-5-9940-0628-3

Г 70

Монография посвящена одному из ключевых направлений институциональных реформ — преобразованиям в системе государственного управления. Обобщены основные вызовы развития и безопасности, связанные как с мировыми трендами, так и трансформационными процессами в Российской Федерации. Проанализированы особенности становления российской школы теории государственного управления, зарубежный опыт эволюции теоретических воззрений на государственное управление и госслужбу, практический опыт их реформирования в странах Запада. Исследованы теоретические вопросы взаимосвязи развития экономической природы государства и моделей государственного управления, понятия государственного и управленческого провала через призму теории опекаемых благ и изъянов смешанной экономики. Рассмотрены теоретические и практические стороны образования дисфункций государственного управления, их причинные связи с принципами и методами осуществления административных реформ, механизмы и возможные пути их преодоления. Поставлены вопросы о роли институтов гражданского общества в организации общественного контроля и согласовании стратегических целей и приоритетов развития экономики.

ISBN 978-5-9940-0628-3

ББК 65.050

© Институт экономики РАН, 2018
© Городецкий А.Е., 2018
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| Введение | 6 |
| ГЛАВА I. ВЫЗОВЫ РАЗВИТИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ | |
| В ЭПОХУ ПЕРЕМЕН | 10 |
| 1. О мировых трендах развития и альтернативах будущего | 10 |
| 2. О характере вызовов развития и стратегических приоритетах..... | 26 |
| ГЛАВА II. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ | |
| ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ | 41 |
| ГЛАВА III. О ВЗАИМОСВЯЗИ РАЗВИТИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА | |
| И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ..... | 66 |
| 1. Патернализм и провалы государства..... | 66 |
| 2. Экономическая природа государства и развитие | 84 |
| 3. Конституционные основы власти и управления в РФ. Реформы государственного управления и государственной службы в первое 10-летие 2000-х годов | 114 |
| ГЛАВА IV. ДИСФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ | |
| И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ..... | 151 |
| 1. О методологических подходах к дисфункциям управления | 151 |
| 2. Итоги реформ и их недостатки. О новых принципах реформы государственного управления..... | 167 |
| ГЛАВА V. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ПРОТИВ БЮРОКРАТИЗМА | |
| В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ | 196 |
| 1. Новые нормальности и нормы в отношениях государственного управления и государственной службы ... | 196 |
| 2. Общественный контроль и институты предупреждения и нейтрализация бюрократизма | 205 |
| Приложения | 215 |
| Литература | 231 |

ВВЕДЕНИЕ

Государственное управление — один из ключевых факторов социально-экономического развития в условиях бурно меняющегося современного мира, острейших исторических вызовов, стоящих перед нашей страной в связи с вызовами промышленной революции 4.0, нового индустриального общества 2.0 (С.Д. Бодрунов), цифрового общества; императивами экономического роста и структурной революции, критическим ростом социального неравенства и дефицитом социальной справедливости, глобальными природно-климатическими изменениями, угрожающими природе и человечеству непредсказуемыми и губительными природными и техногенными катастрофами. Государство и государственное управление в этих условиях самим ходом событий вынуждается быть инициатором движения экономики, общества в поисках наилучших и безопасных альтернатив развития, консолидировать широкие партнерства власти, бизнеса, культуры, науки и образования, гражданского общества, элиты и граждан во имя достижений общих целей и приоритетов.

В России государство и государственное управление в 2000-е годы стало одним из центров, ядром институциональных реформ второго поколения. Административные реформы, направленные на глубокую модернизацию государственного регулирования, выстраивание новых конфигураций пространственного развития и институтов экономического федерализма, воссоздание современных структур государственного управления и государственной службы способствовали стабилизации власти и общества, обеспечили стабильный девятилетний (1999–2007 гг.) экономический рост. Но они же породили целый шлейф негативных послед-

ствий, сказавшихся на качестве и эффективности управления, в отдельные периоды (особенно кризисные) принимавших характер потери управляемости в экономике. Причин этому оказалось достаточно много, и об этом немало сказано в данной работе. По большому счету, сегодня подвергаются критике самые установки государства применительно к замыслу и принятым моделям реформ. Но анализ выявляет и еще одну серьезную, фундаментальную причину. Несмотря на широкую кампанию по приватизации, дерегулированию, децентрализации управления, передачи части функций и компетенций на уровень регионов и муниципалитетов, с одной стороны, и саморегулирующимся организациям — с другой, по факту, гражданское общество, его институты, граждане оказывают достаточно слабое воздействие на деятельность властей, общественный контроль пока не является равновеликим критиком и оппонентом государственных структур, проводимой политики. И это само по себе является системным недостатком и упущением существующей модели государственного управления.

В данной работе дана характеристика глобальных процессов, оказывающих влияние на национальную экономику и управление с точки зрения перспектив новой глобальной трансформации, вызревания новой модели глобализации, исторических вызовов стоящих перед страной и требующих выработки новых стратегий развития, системных изменений государственной экономической политики. Это — тот контекст, который формировал импульсы и императивы для трансформации систем управления (Гл. I. Вызовы развития и безопасности в эпоху перемен). В рыночной экономике содержание деятельности государства и государственного управления принципиально меняется. Сфера деятельности государства в экономике принципиально меняется. Но надо сказать, что формирование научных представлений об экономических механизмах управления начиналось еще в Советском Союзе и этот опыт оказался, несомненно, полезным. В рыночной экономике оказался востребованным и

огромный зарубежный теоретический багаж, и формирование новой методологии и новых научных знаний о государственном управлении, которые формировались по мере становления рыночной экономики в новой России. Этому посвящена вторая глава монографии (Гл. II. Теоретические предпосылки развития государственного управления).

В рыночной экономике радикально трансформируется экономическая роль государства, его функции, сфера деятельности. Сама модель, в которой реализуется экономическая природа государства, эволюционирует, и об этом свидетельствует зарубежный опыт, опыт переходных экономик постсоциалистических государств. Это оказывает определяющее воздействие на сущность и границы государственного регулирования, складывается специфический тип государства развития, которое не просто исправляет провалы рынка, а формирует целевые установки развития, генерирует общественный интерес, обеспечивает реализацию выработанных стратегий. Это стимулирует и преобразования в сфере методов и механизмов государственного управления, выбор моделей проводимых реформ (Гл. III. О взаимосвязи развития модели государства и государственного управления).

Взгляд на российские реформы государственного управления через призму научной теории и в контексте объективных закономерностей развития государственного управления позволяет оценить замыслы и опыт реализации российских реформ. Этот анализ вскрывает как положительные, так и негативные стороны реформ госуправления и госслужбы, в частности, позволяет выявить целый ряд системных дисфункций, объясняющих низкий уровень и плохое качество функционирования государственного аппарата, определить ключевые принципы и направления продолжения реформ в будущем (Гл. IV. Дисфункции государственного управления и перспективы его реформирования).

Перспективы реформ государственного управления связаны с принципиальным вопросом, насколько само понятие государственного управления сумеет включить в свои рамки

интересы обширного круга социальных групп, граждан, соответствующие механизмы общественного контроля, институты и механизмы координации в структуре партнерских отношений власти и гражданского общества. Насколько профессиональная этика, этические ценности и нормы будут укоренены в среде государственных служащих. Отсюда и понимание того, по каким направлениям придется реформировать государственную службу. Это составляет содержание заключительной главы работы (Гл. V. Гражданское общество против бюрократизма в государственном управлении).

Глава I

ВЫЗОВЫ РАЗВИТИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ В ЭПОХУ ПЕРЕМЕН

1. О мировых трендах развития и альтернативах будущего

Опыт глобального развития в последнее десятилетие показал, что меняются контекст, сложившиеся и ставшие каноническими модели мирового экономического устройства. Они были основаны, как известно, на нескольких постулатах, связанных с технологическими и структурными революциями в последней четверти XX века, процессах глобализации мировой экономики, принципах Вашингтонского консенсуса для трансформирующихся стран бывшего социалистического мира. Но сегодня налицо обесценение привычных доктрин и возрастающая неопределенность меняющегося мира. В сущности, речь идет об исчерпанности прежней философии развития, потенциала известных научных школ и методологий. При этом изменившийся мир исключает простое возвращение к рецептам типа «по Марксу», «по Кейнсу», «по Фридману», «по Ден-сяопину», или к каким-либо другим символам веры и авторитетам вчерашнего дня. Исчерпан также арсенал прежней политики реформ и макроэкономического регулирования.

Глобальный кризис можно считать убедительным свидетельством исчерпанности прежней модели развития и провозвестником новых экономических отношений, моделей, институтов, соответствующих систем управления.

При отсутствии какого-либо надежного теоретического компаса исключительно рискованным становится раз-

витие по методу проб и ошибок, и что еще хуже, регулярной повторяемостью одних и тех же ошибок. Сегодня наша сверхзадача — понять основные закономерности динамики современного мира, глобальные тренды, новые конфигурации связей и отношений и на этой основе реалистично оценить роль и место России в этом обновляющемся мире, ее фундаментальные объективные потребности и цели развития. Отсюда — императивы выработки новых подходов, философии и идеологии социально-экономического развития, стратегии модернизации, механизмов реформирования и реструктуризации экономики.

Словом, и страна, и мир вновь находятся на распутье, т.е. на пороге *новой глобальной трансформации*. В этом смысле мы вошли в переходную эпоху, и частью этой эпохи является множественность цивилизационно-культурных и социально-экономических моделей развития. И мы уже не можем искать готовых решений в заимствовании чужого опыта, будь то на Западе или на Востоке, Севере или Юге. Ясно также, что нам нельзя повторять прошлые ошибки и впадать в соблазны вульгарного, узкого экономизма и рыночного фундаментализма начала 90-х годов прошлого столетия.

Задача политической экономии и политэкономов, экономистов, управленцев заключается в том, чтобы в противовес постоянным самодовлеющим играм в макроэкономическую политику и рыночное саморегулирование, имитации прошлого и настоящего зарубежного опыта обосновать объективную и достоверную картину *состояния и развития* социально-экономических отношений в российской (национальной) экономике, **определить модель роста, условия ее реализации, контуры стратегии и политики социально-экономического развития, модель государственного управления.**

Недавняя история, опыт, попытки теоретизирования на этот счет требуют широкого взгляда на будущее страны, оценивания его как в мировом, так и внутривосточном аспекте.

В разработках Института экономики РАН, на страницах последних работ его директора, чл.-корр. РАН Р.С. Гринберга, часто говорится о месте России в нынешнем *«турбулентном мире»*. Но что это за турбулентный мир? Что он несет России? Что Россия готова предъявить ему?

Турбулентность — это, конечно же, прежде всего образ. Но это и реальная, содержательная характеристика состояния современной мировой экономики, политики, глобального сообщества. Это понятие носит междисциплинарный характер, оно имеет философские, политологические, социологические и экономические измерения (табл. 1).

Таблица 1. Турбулентность развития: мир перемен на рубеже эпох

| | |
|---|--|
| <p>Политические измерения. Дж. Н. Розенау. «Турбулентность в мировой политике: теория изменения и преемственность», 1990 г.</p> | <p>Исчезновение закономерностей в моменты, когда устанавливается турбулентность. Вступление структур и процессов мировой политики в фазу, не имеющую предварительно установленных правил или границ. Непредсказуемость развития, неустойчивость общепринятых стандартов и принципов, появление новых угроз безопасности жизнедеятельности, возрастание напряженности, обострение отношений в обществе, между государствами, слом привычных устоев сложившегося миропорядка, все отношения трансформируются, разработка политического курса парализуется, или же представленные по-иному результаты менее определены, а будущее более туманно.</p> |
| <p>Социологическое измерение. О.Н. Яницкий. «Турбулентные времена»: слоган или проблема социологии?», 2011.</p> | <p>Среда обитания как рискованная среда, сопряженная с угрозами взаимного уничтожения, господством алчности, смешанной со страхом; рост дефицита невозобновимых ресурсов и продуктов питания; возрастание числа малых войн и актов целенаправленного насилия. Возникновение синергетического эффекта наложения прошлых (неразрешенных) проблем и новых глобальных вызовов: одна катастрофа наползает на другую, межкризисные периоды сокращаются, а выход из очередного кризиса становится затяжным, большинство конфликтов не разрешаются, а замораживаются. Международный терроризм как причина всепроникающего и непредсказуемого риска. Изменение самого понятия силы: «слабая» сила может причинить ощутимый вред куда более «мощной» силе. Конец общества мультикультурализма и политкорректности, американского и европейского «плавильных котлов культур». Появление контуров нового мира, разделенного на свободных риск-производителей и вынужденных риск-потребителей</p> |

Окончание табл. 1

| | |
|---|---|
| <p>Внешнелитературные измерения. Лесли Джелб. «Трансформация в продвижении систем», 1991 г.</p> | <p>Устойчивость ситуации беспорядка в мире... Вызревание требований новой программы внешней политики и новых лиц, которые будут исполнять эту новую программу. Конфликт времени: старые генерации экспертов и политиков продолжают проводить внешнюю политику. Но большинство из них лишь смутно понимают мир, который они контролируют. Критическая недостаточность имеющих подготовку и навыки понять происходящее, не говоря уже об осуществлении новой повестки ... Исчерпанность возможностей реформ. Неизбежность <i>двух типов трансформаций</i>. Первый – трансформация того пути, которым нации и международные институты осуществляют глобальные отношения, и второй – трансформация пути, которым системные мыслители коллективно ведут продвижение систем. Второе должно предшествовать первому, если мы хотим получить какие-то изменения в глобальном беспорядке.</p> |
| <p>Экономическое измерение. Р.С. Гринберг. Экономические исследования Института экономики РАН</p> | <p>Вступление в период бурного, вихревого развития. Появление признаков <i>новой глобальной трансформации</i>, означающей смену научной парадигмы развития, его цивилизационно-культурных оснований (появление новых региональных центров и типов развития), формирование нового геополитического и геоэкономического облика мира, скачок в развитии производительных сил общества, созревание нового технологического уклада, нового мирового экономического порядка. Темпы роста мировой экономики далеки от восстановления. Причины глобального кризиса не устранены, а лишь смягчены усилиями государственных антикризисных политик, в том числе количественного смягчения в США. Происходящее – не просто циклические колебания, но кризис сложившейся модели экономического роста. Вызревание новой модели роста мировой экономики, опирающейся на изменения роли ресурсно-технологических и институциональных факторов, а также факторов экономической политики.</p> |

Попытаемся коротко очертить границы этого понятия.

Образ бурного, вихревого развития возникает в силу следующих причин.

Оно берет свое начало в крупнейшем геополитическом потрясении мира на излете XX века – распаде СССР, мировой социалистической системы, крушении биполярной системы мироустройства с ее сдержками и противовесами, правилами игры, со стабильным мировым экономическим порядком. Обрушилась привычная многомерная и много-

векторная картина мира. Текущие выгоды и выигрыши победителей в холодной войне, как оказывается по истечении времени, вовсе не тождественны долговременным стратегическим благоприобретениям. Что потерял и приобрел мир от крушения пресловутых «империи зла» и торжества «империи света»? Приобрел безусловное геополитическое и военное лидерство США и стран Запада, скоротечное экономическое процветание «золотого миллиарда», пределы которому указывают новые вызовы и угрозы на рубеже первого и второго десятилетия XXI века. Потерял стабильность, определенность, предсказуемость, привычную гарантированную безопасность.

В чем суть **новой глобальной трансформации**? Она означает смену научной парадигмы развития, его цивилизационно-культурных оснований (появление новых региональных центров и типов развития), формирование нового геополитического и геоэкономического облика мира, вызревание нового технологического уклада, нового мирового экономического порядка.

Что несет России эта трансформация? Как она скажется на российских реформах? Не были ли российские реформы всего лишь частным моментом, первоотлчком того, что в 90-е годы мы называли **системной трансформацией**¹, а потом, по умолчанию, все же приняли, что реформы, а в 2000-е годы плюс еще и модернизация, потом ре- и неоиндустриализация, покрывают и исчерпывают этот фундаментальный процесс?

Если гипотезы о глобальной и внутренней российской трансформациях верны, то и в основу долгосрочных стратегий нельзя закладывать пресловутые 1-ю и 2-ю версии Стратегии

1. Городецкий А.Е. Пути российской трансформации в XXI веке // Проблемы общественного развития, 1997, № 1; Городецкий А.Е. Государство и рынок в институциональном развитии // Философия хозяйства, 2000, № 4; Городецкий А.Е. Теоретические вопросы институциональной трансформации // Вопросы экономики, 2000, № 11; Теоретические основы институциональных трансформаций: Научный доклад. Колл. авторов / Рук. авторского колл. А.Е. Городецкий. М.: ИЭ РАН, 2000.

тегии — 2020², а также их продолженные версии до 2030 г. с их устаревающим пониманием контекста и характера происходящих процессов.

Новая глобальная трансформация идет рука об руку с **новой глобализацией**. Знаменитая Мюнхенская (2007 г.) речь Президента РФ В.В. Путина ознаменовала *начало конца эпохи однополярного мира и кризиса неоллиберальной модели глобализации*. Они идут параллельно с глобальным экономическим кризисом, имеющим много общего с так называемым общим кризисом капитализма в XX веке, описанным советской марксистской экономической наукой. Системный кризис современного экономического миропорядка связан, в том числе, и с исчерпанием эффекта приращения новых рынков и сфер влияния для США и Запада в целом, который стал возможен в результате распада СССР и мировой социалистической системы. Сегодня *мир вступил в переходную эпоху, означающую и объективную смену модели глобализации*. Жестокая борьба между возможными моделями глобализации — это схватка за будущий облик мира и лидерство в этом будущем мире. В этом же направлении действуют и разрабатываемые интеграционные стратегии. Здесь также идет глобальная конкуренция интеграционных проектов, западного и незападного миров.

-
2. Первоначально идеи долгосрочной стратегии социально-экономического развития РФ до 2020 г., связанной со стратегическими целями модернизации российской экономики, были выдвинуты и предложены обществу в период первого президентства В.В. Путина. Первый вариант концепции долгосрочного развития России до 2020 г. (далее — КДР) в 2006—2007 гг. разрабатывали в соответствии с поручением Президента РФ В.В. Путина Минэкономразвития России и другие ведомства. Целью разработки было заявлено «определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008—2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе» (см. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития российской Федерации на период до 2020 года». Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р). Вторую версию Стратегии-2020 по поручению российского правительства разрабатывали в течение 2011 г. более 1000 экспертов во главе с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и Российской академией народного хозяйства и госслужбы. Стратегия-2020 — это второй вариант КДР-2020.

Шансы новой глобализации заключаются в том, чтобы выгоды либерализации торговли, снятия искусственных барьеров на пути товаров, капиталов, трудовых потоков, информации и знаний не присваивались и не монополизировались узким кругом избранных участников. Чтобы остались в прошлом такие элементы глобализации, как геополитика, с ее партикулярными интересами сильных мира сего и инструментарием как мягкой, так и грубой силы, и тем более такие новшества геополитической глобальной игры, как гражданские войны (СФРЮ, Ливия, Сирия, Украина), иррегулярные войны (мятежевойны) и международный терроризм. Эти шансы связаны с утверждением принципов равноправного сотрудничества, социальной справедливости и солидарности в международных отношениях.

Вместе с тем уже сегодня достаточно явно проявленные тенденции говорят о потенциальных и реальных угрозах, агрессивной конкуренции интеграционных проектов, связанных с ней геополитических противоречиях и конфликтах, рисках развязывания новых локальных конфликтов, а в пределе — Третьей мировой войны. **Главный вызов и угроза** в сфере борьбы за модель, облик будущего миропорядка — это попытки сохранить, укрепить и влить новые жизненные силы в однополярный мир одностороннего монопольного доминирования США, Запада, его союзников и клиентеллы.

Перед лицом происходящих фундаментальных перемен сегодня как никогда ранее актуальны те теоретические идеи, связанное с ними понимание внутренних пружин и характера развития в XX веке, его хронологии, которые связываются с именами М.И. Туган-Барановского, Н.Д. Кондратьева, Питирима Сорокина. Методология экономической хронологии длинных волн позволяет предвидеть и понимать смену эпох и укладов в экономическом развитии, а концепция системных кризисов социальных и культурных суперсистем П. Сорокина, характеристика основных признаков социокультурной динамики в условиях набирающего силу кризиса, в том числе распад парадигмальных и ценностных систем, возникновение

многоликой анархии образцов поведения и этических установок вместо целостных систем культуры, морали и нравственности (как похоже на нынешний постмодернистский плюрализм и всеядную толерантность), позволяет квалифицировать нынешний этап развития как кризисную, переходную эпоху к новым формам мироустройства, и не только в экономике³.

Несомненно, в понятие турбулентности входит и глобальный финансовый и экономический кризис, который, начиная с 2008 года, сейчас, по-видимому в латентной форме, продолжается в мире, не исключая и Россию. Периодические успехи и сменяющие их неудачи применяемых антикризисных стратегий, провидение и понимание контуров посткризисного мира, новой модели экономического и политического мироустройства также оказывают влияние на степень турбулентности сегодняшнего мира. От того, что объективно имеет место быть в реальности: успехи антикризисного регулирования и выход из кризиса или, напротив, лишь притупление его остроты и временные улучшения конъюнктуры, — зависит очень многое.

Кризис 2008–2009 гг. оказался некоторой неожиданностью для России после «тучных лет» 10-летнего экономического роста на уровне темпов 5–7% в год. То, что происходило в мире, не воспринималось как угроза. Утверждения о невозможности кризиса основывались на достижении определенной экономической стабильности в России, наличии значительных накоплений золотовалютных резервов и финансовых резервных фондов.

Несмотря на это, в конце 2008 года кризис все же разразился и имел достаточно серьезные последствия⁴. Экономисты,

3. Кризис нашего времени : социальный и культурный обзор = The crisis of our age/ Питирим Сорокин. М.: ИСПИ РАН, 2009.

4. По степени падения производства, другим показателям Россия, по сравнению с США (-2,4%), ЕС (-3,9%), Великобританией (-4,7%), Японией (-5,1%), пострадала больше всех (-8%). Страны БРИКС вообще только лишь замедлили темпы развития (исключение — лишь Бразилия, прирост ВВП составил -0,1%). Положительная динамика сохранилась также в Казахстане и Белоруссии (правда, при высоком уровне безработицы и инфляции). Поэтому весьма важными являются вопросы, почему это случилось именно так, а не иначе, каковы причины и характер кризиса.

которые отстаивают либеральные принципы, утверждали, что кризис — это естественное состояние рыночной экономики в определенной фазе цикла; что рынок внесет необходимые корректировки и финансовый кризис быстро пройдет. Однако случилось все ровным счетом наоборот. Кризис вышел за рамки обычной рецессии и возможностей корректировок в режиме саморегулирования. В основе кризиса лежали фундаментальные причины. В частности, это завершение длинного Кондратьевского цикла и вызревание условий для перехода к следующему (6-му) технологическому укладу.

В России (да и в мире тоже) это совпало с завершением классического десятилетнего цикла развития. Конечно, детонатором кризиса явились классические финансовые пузыри на финансовом рынке США, которые вскрыли в последующем весь букет проблем мирового финансового кризиса, связанного с хроническими проблемами государственных долгов, бюджетных дефицитов, мировой и национальных валютных систем.

Спецификой России является то, что наша экономика на протяжении всего периода своего развития носила в значительной степени спекулятивный характер, что сделало ее зависимой от любых колебаний и изменений на мировых рынках. При этом необходимо принимать во внимание то, что национальная финансовая система не сложилась как модель и реально функционирующий институт. В наших дискуссиях и в практике сформировались две противоположные точки зрения: первая — национальная экономическая система должна иметь достаточно высокий уровень суверенности; вторая — национальная экономика должна стать по преимуществу сегментом глобальной экономики, мировых финансов, мировых финансовых рынков. К сожалению, был принят второй подход, и это стало причиной того, что страна постепенно становилась полностью зависимой от внешних кредитов и долгов, привязки денежной системы, динамики денежной массы к долларovým поступлениям за счет сырьевых доходов, в основном нефти и газа.

Такая ситуация обусловила и специфику реакции власти на кризис. Для смягчения влияния кризиса на экономику были направлены значительные финансовые ресурсы⁵. Это позволило выйти из кризиса 2008–2009 гг. и достичь экономического оживления в 2010 г. Но, несмотря на принятые меры, Россия значительно пострадала от кризиса, причем, помимо падения производства, взлетела вверх безработица (8,2%) и инфляция (10,7%).

Кроме того, в силу особенностей и направленности государственной экономической политики ресурсы антикризисного регулирования на первом этапе были направлены банкам, а не в реальную экономику. Эти деньги ушли на валютный рынок и в значительной мере выведены за рубеж. В целом, все это и стало причиной того, что внешний кризис так глубоко и сильно отразился на российской экономике.

Развитие в посткризисный период (2010–2017 гг.) выглядело достаточно противоречиво. Несмотря на локальные успехи в посткризисный период, российская экономика столкнулась и с очевидными признаками стагнации, что особенно показательно на примере промышленности (табл. 2).

Таблица 2. Показатели экономики и промышленного производства Российской Федерации

| Показатель | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Валовой внутренний продукт (в текущих рыночных ценах) ¹⁾ , млн руб. | 46308541 | 59698117 | 66926863 | 71016729 | 77945072 | 80804310 |
| в том числе валовая добавленная стоимость промышленного производства ²⁾ (в текущих основных ценах) | 11304558 | 13481853 | 15052228 | 15994974 | 17321635 | 19330033 |

5. В частности, на первом этапе, по оценкам Правительства РФ, около 5,9 трлн руб. – на кредитование антикризисных мероприятий, из них – на краткосрочное кредитование около 1,1 трлн руб., безвозвратное финансирование – около 1,0 трлн руб.; на втором этапе – 1,6 трлн руб. на предоставление налоговых льгот и кредитование отдельных мероприятий и отдельных объектов; на третьем этапе профинансированы социальные мероприятия (1,4 трлн руб.), бюджет в связи с выпадением нефтегазовых доходов (2,7 трлн руб.); на противодействие обвалу рубля истрачено 4 трлн руб. Общая сумма антикризисного финансирования составила 16,0 трлн руб., или 40% годового объема ВВП 2008 г.

Окончание табл. 2

| Показатель | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| удельный вес промышленного производства в валовом внутреннем продукте ³⁾ , % | 28,2 | 26,2 | 26,1 | 25,9 | 25,6 | 26,7 |
| Изменение валовой добавленной стоимости промышленного производства (в постоянных ценах), в % к предыдущему году | 107,3 | 104,5 | 103,7 | 100,7 | 100,9 | 97,5 |
| Основные фонды (по полной учетной стоимости; на конец года) ⁴⁾ , млрд руб. | 93186 | 108001 | 121269 | 133522 | 147430 | 160725 |
| в том числе в промышленном производстве | 23843 | 27979 | 31865 | 36171 | 41126 | 46563 |
| Среднегодовая численность занятых ⁵⁾ , млн человек | 67,5 | 67,6 | 68,0 | 67,9 | 67,8 | 68,4 |
| в том числе в промышленном производстве ⁵⁾ | 13,3 | 13,3 | 13,2 | 13,1 | 12,8 | 12,8 |
| удельный вес занятых в промышленном производстве в общей численности занятых, % | 19,6 | 19,6 | 19,4 | 19,3 | 18,9 | 18,8 |

¹⁾ Пересмотр данных по ВВП осуществлен, начиная с 2011 по 2014 год. Изменения связаны с актуализацией данных по итогам разработки базовых таблиц «Затраты-Выпуск» за 2011 год; внедрением международной методологии оценки жилищных услуг; оценкой потребления основного капитала, исходя из его текущей рыночной стоимости, согласованием данных об экспорте и импорте с данными платежного баланса.

²⁾ По видам деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды».

³⁾ Удельный вес промышленного производства рассчитан, исходя из объема валового внутреннего продукта (ВВП) в текущих основных ценах.

⁴⁾ С учетом переоценки, проведенной коммерческими организациями в добровольном порядке. В 2010 г. переоценка проводилась на начало отчетного года; в 2011 г. как на начало, так и на конец года; с 2012 г. – только на конец года.

⁵⁾ 2010, 2011 г. – данные пересчитаны с учетом итогов ВПН-2010; 2014 г. – без учета данных по Крымскому федеральному округу.

Динамика промышленного производства в январе–ноябре 2017 года выглядела следующим образом. Индекс промышленного производства в январе–ноябре 2017 г. по сравнению с январем–ноябрем 2016 г. составил 101,2%, в ноябре 2017 г. по сравнению с ноябрем 2016 г. – 96,4%, по сравнению с октябрём 2017г. – 99,8% (табл. 3).

Таблица 3. Индексы промышленного производства

| Период | В % к | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------|--|-------------------------------------|--|
| | соответствующему периоду предыдущего года | предыдущему периоду | | среднемесячному значению 2014 г. | |
| | | фактически | с исключением сезонного и календарного факторов ¹⁾ | фактически | с исключением сезонного и календарного факторов ¹⁾ |
| 2016 г. | | | | | |
| Январь | 99,2 | 74,7 | 98,8 | 88,2 | 98,8 |
| Февраль | 103,8 | 104,4 | 103,1 | 92,1 | 101,9 |
| Март | 100,3 | 108,8 | 98,1 | 100,2 | 99,9 |
| I квартал | 101,1 | 84,4 | | | |
| Апрель | 101,0 | 96,3 | 99,6 | 96,4 | 99,6 |
| Май | 101,5 | 98,1 | 99,1 | 94,5 | 98,7 |
| Июнь | 102,0 | 103,8 | 101,2 | 98,1 | 99,9 |
| II квартал | 101,5 | 103,1 | | | |
| I полугодие | 101,3 | | | | |
| Июль | 101,4 | 99,9 | 100,4 | 98,0 | 100,3 |
| Август | 101,5 | 101,5 | 100,1 | 99,5 | 100,4 |
| Сентябрь | 100,1 | 101,7 | 99,8 | 101,2 | 100,3 |
| III квартал | 101,0 | 103,3 | | | |
| Январь— сентябрь | 101,2 | | | | |
| Октябрь | 101,6 | 106,6 | 100,8 | 107,9 | 101,0 |
| Ноябрь | 103,4 | 103,6 | 102,0 | 111,8 | 103,0 |
| Январь—ноябрь | 101,4 | | | | |
| Декабрь | 100,2 | 105,8 | 97,7 | 118,3 | 100,7 |
| IV квартал | 101,7 | 113,1 | | | |
| Год | 101,3 | | | | |
| 2017 г. | | | | | |
| Январь | 102,3 | 76,2 | 100,7 | 90,2 | 101,4 |
| Февраль | 97,3 | 99,4 | 98,4 | 89,6 | 99,8 |
| Март | 100,8 | 112,7 | 101,3 | 101,0 | 101,1 |
| I квартал | 100,1 | 83,1 | | | |
| Апрель | 102,3 | 97,7 | 100,7 | 98,7 | 101,8 |
| Май | 105,6 | 101,2 | 101,5 | 99,9 | 103,3 |
| Июнь | 103,5 | 101,7 | 99,3 | 101,6 | 102,6 |
| II квартал | 103,8 | 106,9 | | | |
| I полугодие | 102,0 | | | | |
| Июль | 101,1 | 97,5 | 98,7 | 99,0 | 101,3 |
| Август | 101,5 | 102,0 | 100,4 | 101,0 | 101,7 |
| Сентябрь | 100,9 | 101,0 | 99,5 | 102,0 | 101,2 |
| III квартал | 101,4 | 100,7 | | | |
| Январь— сентябрь | 101,8 | | | | |
| Октябрь | 100,0 | 105,7 | 99,9 | 107,8 | 101,0 |
| Ноябрь | 96,4 | 99,8 | 98,6 | 107,6 | 99,7 |
| Январь—ноябрь | 101,2 | | | | |

¹⁾ Оценки данных с исключением сезонного и календарного факторов осуществлены с использованием программы «DEMETRA 2.2». При поступлении новых данных статистических наблюдений динамика может быть уточнена.

Источник: О промышленном производстве в январе—ноябре 2017 года. Росстат. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d03/253.htm.

Сказанное подтверждает, что *либо мы продолжаем самонадеянно считать, что с кризисом можно успешно бороться наличными средствами и мир, в принципе, остался прежним. Это весьма опасная самонадеянность, которая может придать кризису затяжной и непредсказуемый характер. Либо, наоборот, кризис можно и должно считать свидетельством исчерпанности прежней модели развития и провозвестником новых экономических отношений, моделей, институтов, соответствующих систем управления.* И тогда, не отвергая текущих средств смягчения кризиса и стимулирования роста и занятости, необходимо думать и искать принципиальные решения, открывающие путь новой стадии и моделям развития.

Нам представляется, что мир стоит на пороге фундаментальных перемен и самым ближайшим свидетельством этого и является *турбулентность*, приходящая на смену спокойному, эволюционному и стабильному развитию. Мир фундаментальных перемен будет отторгать наши привычные теоретические взгляды, наш устоявшийся практический опыт, и к этому надо готовиться. На наш взгляд, не случайно, что сегодня, когда уже розданы награды и поделены гонорары, практически затихли все разговоры и споры о Стратегии - 2020. Можно предположить, что властью, политикой, обществом будут очень скоро востребованы новые концепции и стратегии развития, которые определяют новые вектора и генеральные тренды развития страны.

Отсюда и понимание того, что на теоретической платформе и инструментарии 30–40-летней давности нельзя строить новые модели развития, формировать адекватные вызовам и потребностям века экономическую стратегию и экономическую политику. И отсюда же – тема дилемм государственной экономической политики, которая сегодня представляет экономико-политический мейнстрим российской власти.

Какие уроки мы извлекли из кризиса?

Первое – возвращение циклов. Отсутствие каких-

либо серьезных потрясений и кризисов в странах-лидерах мировой экономики за последние 10–15 лет общему позволили многим всемирно известным экономистам сделать вывод о том, что циклический характер развития преодолен. Как полагали многие, рынок в порядке самокоррекций исправляет текущие диспропорции и обеспечивает динамизм развития, сложные эконометрические модели на основе теоретического мейнстрима дают возможность предвидеть и просчитывать риски, а финансовые инструменты (пресловутые финансовые инновации типа деривативов и прочее) позволяют так диверсифицировать и распределять риски по финансовой системе, что это в целом укрепляет устойчивость и безопасность в экономике в целом. Но циклы возвращаются. Мы мало что можем сказать об их периодичности, границы циклов во многом были смазаны и факторами регулирования, и колоссальным расширением рынков в связи с геополитическими и геоэкономическими изменениями в мире. Но теперь мы точно знаем, что циклы никуда не делись, хотя их хронология и изменилась. И мы должны быть готовы к тому, что антициклическое регулирование, применявшееся в 1950–1980-е годы, опять нуждается в актуализации. Очевидно и то, что должны быть выработаны новые механизмы этого антициклического регулирования.

Второе – переосмысление роли и места крупных и крупнейших организационно-экономических и организационно-правовых форм в современной экономике, корпоративного капитала, в том числе ТНК. Указания на то, что компьютерная эра приведет к повышению эффективности малых форм, что малый и средний бизнес выйдет на первые роли с точки зрения факторов экономического роста, динамики структуры мировой экономики в целом оказались преувеличенными. На самом деле везде продолжается волна слияний и поглощений, изменяется качественный состав лидеров гонки глобальной конкуренции, но именно крупные и крупнейшие корпорации остаются локомотива-

ми национальных и глобальной экономик. И эта тенденция прослеживается во всех странах и регионах мира.

По совершенно рациональным основаниям выстраивается и антимонопольная политика, которая ориентируется не столько на масштабы корпораций и доли занимаемых ими рынков, сколько на конкретные проявления монопольного (антиконкурентного) поведения, факты нарушения антимонопольного законодательства. Новейшие процессы образования новых глобальных партнерств (Транстихоокеанского инвестиционного партнерства, Трансатлантического партнерства) показывают, что именно под ТНК, их доминирование выстраиваются новые международные правила и институты.

Третье – реабилитация роли реального сектора экономики, материальной экономики вообще. Происходит девальвация самого понятия постиндустриализма. Есть некая ирония в том, что о постиндустриализме более чем уместно говорить применительно к постсоциалистическим странам, которые начали свои реформы с разрушения национальной промышленности, примитивизации структуры экономики. Промышленность вовсе не освобождает место некоему постиндустриальному обществу, не уходит как некий отживший историко-экономический феномен. Ее временные и пространственные перемещения есть следствие резко усилившейся глобальной конкуренции, диктующей свои правила и национальной конкуренции. В этом смысле – да, мы можем говорить о постиндустриализме. Для некоторых стран и территорий, которые не в силах сохранить свои национальные сегменты современной конкурентоспособной промышленности, – да; но не для государств – лидеров глобальной экономики, не для транснациональных капиталов и корпораций, ищущих наиболее прибыльные условия для развертывания различных производств.

Кроме того, сокращаются зоны экспорта производительного капитала, где еще вчера низкая цена рабочей силы и слабая социальная защищенность наемных работников

обеспечивали ТНК сверхприбылями. Кризис расставляет все точки над «и», и одной из актуальных тем политико-экономической повестки дня становится репатриация промышленных производств, создание новых рабочих мест в экономически развитых странах по обе стороны Атлантики.

Четвертое — возвращение государства в экономику, его конструктивная роль в экономическом регулировании, появление ряда новых функций с точки зрения обеспечения международной экономической безопасности, сопровождения национальных экономических интересов, поддержки новых и новейших инновационных направлений (6-го и 7-го технологических укладов), долгосрочного развития социальной инфраструктуры общества. Государственное управление сегодня, безусловно, усложняется. Часть функций по обеспечению социальных потребностей, национальной безопасности, регулированию конкуренции делегируется государством неправительственным (в том числе международным) организациям гражданского общества, саморегулирующимся организациям бизнеса. Развиваются разветвленные формы и институты партнерства власти, бизнеса, гражданского общества. Но это не ослабляет, а, наоборот, повышает степень гибкости и эффективности экономической деятельности государства.

Но очевидно и другое. К сожалению, не везде и не во всех странах, и пока что не в России, позиции рыночного фундаментализма, которые в течение последних 30 лет подвергались тотальной критике, терпят поражение. Ситуация складывается таким образом, что влияние этой школы мышления уходит с очень и очень большим скрипом.

Сегодня, когда императивы глобального регулирования настолько очевидны, требуются специальные наднациональные регуляторы, международные институты и механизмы выработки, согласования и принятия экономико-политических решений, затрагивающие всех, всю систему глобальной экономической политики. И они не снимают важность национальных систем государственного экономического

регулирования, но позволяют привести в систему, консолидировать реакцию основных акторов глобальной экономики, по крайней мере перед лицом глобального кризиса и выстраивания нового посткризисного мира.

В общем, в этой ситуации возвращение вышеназванных *четырёх глобальных трендов* очень симптоматично именно с точки зрения формирования **новой модели российской экономики**, особенно ввиду ее всесторонней интеграции в мировую экономику.

2. О характере вызовов развития и стратегических приоритетах

Исторический вызов, в отличие от угроз, есть исторический рубеж, когда зарождаются новые потребности, конституируются новые интересы, без удовлетворения которых невозможно дальнейшее развитие. Если общество, государство, власть, элиты не находят адекватного ответа на вызовы времени, то тогда и возникают ловушки и тупики развития, чреватые антагонизмами, конфликтами, в пределе — революционными ситуациями. Они и генерируют сначала потенциальные, а потом и реальные угрозы политическому и экономическому строю, государственному суверенитету, свободам, правам, благосостоянию граждан.

В условиях исторического вызова государства и нации стоят перед лицом *исторического выбора* из некоторого набора альтернатив развития, который необходимо совершить в качестве ответа на этот вызов. Это переходные эпохи, кануны глобальных трансформаций, когда резко возрастает неопределенность, турбулентность, конфликтность развития. Возникают качественно иные угрозы безопасности (регресс, инволюция, демодернизация).

Исторический вызов проявляется как набор взаимосвязанных духовных, цивилизационно-культурных, антропологических, технологических, экономических, социальных, экологических вызовов, требующих системных ответов, и это

многократно усложняет процесс выбора и риски принятия политических решений.

Наиболее ярко характер переходной эпохи характеризуют следующие *принципиально новые исторические вызовы*, ставящие мир и страны-лидеры перед *новым историческим выбором* (табл. 4).

Таблица 4. Исторические вызовы переходной эпохи

| Определение вызова | Характеристика вызова |
|---|--|
| Критическое возрастание антропогенной и техногенной нагрузок на природно-географическую среду, экологические системы, и даже ближний космос | Цепная реакция многочисленных природных аномалий, сопутствующих им катастроф, генерирование долгосрочных изменений климата, влияющих на изменение природных ландшафтов, таяние арктических льдов и повышение уровня Мирового океана. Угрозы планетарных космических угроз, связанных с астероидной и метеоритной опасностью. Эти планетарные вызовы требуют адекватного ответа со стороны мирового сообщества, национальных государств и их коалиций, международной и государственной координации и регулирования |
| Повышение градуса напряженности истории, она вершится у нас на глазах, исторические эпохи меняются при жизни одного—двух поколений | Многократное возрастание событийного содержания истории, скорости исторического времени. Остро- и многоконфликтность современного мира. Осмысление и интерпретация исторического процесса как предмет идеологических и информационных войн. Распад старых и возникновение новых государств, образование новых цивилизационно-культурных и национальных границ. Теоретическое освящение войн и конфликтов как спутников неизбежных столкновений цивилизаций. Возвращение мира первенства геополитических интересов и связанного с ним политического сумасшествия в виде радикально-националистических движений, политизированного исламского фундаментализма, международного терроризма, этнополитического сепаратизма. Превращение конкурентных отношений в поле битвы экономических, а затем и классических горячих военных конфликтов и войн. Как резюме: в деятельности современных обществ и государств, политических классов становится критически важным наличие исторической памяти, исторического сознания и чувства исторической ответственности за выбор тех или иных альтернатив развития |
| Качественный, революционный (по сути трансформационный, т.е. из одной экономической формации в другую) скачок в развитии производительных сил | Вызревание новых революционных открытий в науке и технологиях, зарождение основ новой экономической формации, нового технологического уклада обнимающих все стороны производства и потребления, технологических способов производства и образа жизни. Эти неравномерные, скачкообразные процессы требуют осмысления, понимания и целенаправленной поддержки государства, бизнеса, общества |

Окончание табл. 4

| Определение вызова | Характеристика вызова |
|--|---|
| Резкое обострение проблем ресурсных ограничений, пределов емкости и расширения границ рынков | Небывалое экономическое и экологическое усиление нагрузки на недра, обострение проблемы исчерпанности природных ресурсов и технологических возможностей повышения эффективности добычи сырья, превращение экологической безопасности в глобальную проблему современности. Исчерпание ресурсов расширения рынков сбыта, которые на рубеже 80–90-х придали огромные дополнительные импульсы развития глобальной экономике после распада мировой социалистической системы и СССР, что способствует ужесточению глобальной конкуренции |
| Пределы социальной поляризации в современном экономическом мироустройстве | Глобализация социальных противоречий и конфликтов. Эволюция современного экономического миропорядка в мир кричащих социальных контрастов, нарастания социальной несправедливости, непримиримых социальных противоречий между островком богатства и благополучия (пресловутый «золотой миллиард») и остальным миром бедности и нищеты. В этих условиях государство и общество вынуждено брать на себя ответственность за оказание социальной помощи и поддержки неимущим слоям, осуществление социального регулирования и на новой основе искать новые модели экономической социодинамики, социального государства |

Этот далеко не полный набор вызовов ставит нас перед очевидным выбором: на новом витке развития, перед лицом наступающей новой экономической эпохи система неоллиберальных ценностей, основанных на условном мире идеальной экономической свободы и абсолютного рыночного саморегулировании, вновь уступает место осознанной необходимости социально ответственного, регулирующего и развивающего государства (будь то национальные государства или вполне себе конспирологическое «мировое правительство»).

Современные государства, глобальное сообщество должны понять и сделать ответственный выбор: либо мир остается по-прежнему миром господства частно-корпоративных, партикулярных партийно-политических и эгоистических геополитических интересов и амбиций отдельных государств или их сообществ, что обрекает его на перманентное пребывание в кризисе с весьма непредсказуемым концом, либо обновленный, ответственный государственный капитализм,

с его уважением к объективным общественным потребностям, общим (общественным) интересам, демократическим институтам, к праву, и что актуально, международному праву, способностью улавливать знамения и веления времени, проводить их в жизнь с помощью эффективных государственных институтов управления, постоянного диалога и партнерства с бизнесом, гражданским обществом, — сумеет ответить на вызовы времени и обеспечить эволюционное вхождение в новые времена.

Сегодня для России исторический вызов обобщенно выглядит следующим образом.

Вызовы развития экономического роста не оставляют стране иной альтернативы, кроме как войти в группу лидеров современного экономического и технологического прогресса. В противном случае нам придется смириться с необратимостью отставания, окончательного перехода в категорию стран второго эшелона, с ограниченным экономическим, и в конечном счете государственным, суверенитетом.

Гуманитарные вызовы ставят нас перед альтернативой обеспечения широкой социально-экономической справедливости, системы человеческих, социальных и гражданских прав и свобод либо закрепления экономической и социальной поляризации в обществе, характерной для слаборазвитых или развивающихся стран. В последнем случае страна будет отброшена далеко назад, на периферию современного глобального сообщества, что незамедлительно отразится в мировых рейтингах и табелях о рангах.

И, наконец, **вызовы нового миропорядка**. Формирование новых смыслов, ценностей, экономических отношений, норм и правил ведет к формированию новых институтов регулирования и координации как в сфере международной (международные, наднациональные институты), так и внутренней политики (национальные институты).

Для России эти вызовы сопряжены со **структурным, социальным и институциональным императивами**,

которые подробно обоснованы в научных трудах Института экономики РАН⁶.

О выборе стратегических ориентиров. Конечно, важно определиться с тем, какой тип модернизации нам нужен. Это может быть и прорывной вариант, а может — и широкая социально-экономическая модернизация. Но в любом случае она не должна ориентироваться на технологические уклады вчерашнего дня. Мы не имеем права позволить себе поэтапно догонять лидеров, одолевая по очереди то, в чем отстали вчера и позавчера. Это и есть безнадежное дело догоняющей модернизации. Нам же нужна модернизация на основе асимметричных ответов на вызовы и угрозы XXI века, в русле новой промышленной революции 4.0, нового индустриального общества 2.0, цифрового общества, которые обозначают различные ориентиры и вектора движения к технологическим укладам будущего.

Очень важен вопрос о соответствии масштабов целей и задач модернизации, с одной стороны, и их ресурсного обеспечения — с другой. Нам вообще нужно уходить от идеологии расходов и трат, как это понимают бухгалтеры и счетоводы. Модернизации нужны новые генерации политиков, финансистов, финансовых менеджеров, которые понимают, что мы не тратим и растрачиваем деньги бюджета, а вкладываем и инвестируем. И эти инвестиции должны обеспечить экономический рост.

Институт экономики РАН в своих экспертно-аналитических докладах, посвященных экономической безопасности, особо обозначил следующие угрозы, без преодоления которых окажется невозможным реализация приоритета

-
6. Гринберг Р.С. Свобода и справедливость. Российские соблазны ложного выбора. М: Магистр. Инфра-М, 2012; Стратегические ориентиры экономического развития России / Координатор проекта член-корреспондент РАН Р.С. Гринберг. Санкт-Петербург: Алетейя, 2010; Гринберг Р.С., Сорокин Д.Е., Воейков М.И., Никифоров Л.В. Воспроизводственный вектор России. К теории структурного поворота. М: Институт экономики РАН, 2011; Приоритеты и модернизация экономики России / Под редакцией д.э.н. И.Р. Курнышевой и С.Н. Сильвестрова. Санкт-Петербург: Алетейя, 2011; Погосов И.А. Тенденции воспроизводства в России и проблемы модернизации экономики. Москва — Санкт-Петербург: Нестор-История, 2012; Сухарев О.С. Эволюционная экономика. М: Финансы и статистика, 2012.

«экономический рост», парирование всего комплекса отмеченных в новой редакции Стратегии национальной безопасности РФ вызовов и угроз:

- высокую вероятность длительной экономической стагнации в результате падения потребительского и инвестиционного спроса;
- нарастание технологического отставания от лидеров мировой экономики;
- хроническое запаздывание структурных реформ, сохранение элементов структурной архаики (преобладание экспортно-сырьевого сектора) в экономике;
- стагнацию жизненного уровня граждан и углубление экономического неравенства;
- нарастание дифференциации в уровне социально-экономического развития отдельных территорий;
- низкое качество и эффективность государственного управления социально-экономическим развитием.

За истекший период сделанные оценки в целом подтверждаются, хотя к концу года динамика макроэкономических показателей в 2016 – начале 2017 г. свидетельствует о вероятности выхода из состояния стагнации.

Главными факторами замедления в 2016 г. темпов экономического спада выступили, на наш взгляд, акценты на постепенную рыночную адаптацию российской экономической системы к изменившимся условиям воспроизводства (основную роль здесь сыграли встроенные в рыночную экономику механизмы саморегулирования); начавшееся постепенное повышение цен на нефть и снижение волатильности курса рубля, поддерживаемое осторожными (скорее, даже излишне осторожными) мерами монетарной и бюджетной политики.

Меры государственного регулирования (реализация Плана действий Правительства РФ, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития, реализация государственных и федеральных целевых программ, поддержка товаропроизводителей по отдельным

видам экономической деятельности) также оказали определенное позитивное влияние. *Но эффективными инструментами системного стимулирования экономического роста они не стали.*

Снижение ВВП в 2016 г., конечно, было существенно меньшим, чем в 2015 г. (0,5–0,7% против 3,7%). Но проблема в том, что свертывание потребительского и инвестиционного спроса продолжается (реальные доходы населения снижаются уже третий год подряд, причем в 2016 г. падение было наиболее значительным; динамика инвестиций в основной капитал также в целом стагнирует). Причем возможные регуляторные меры по активизации спроса, даже если они были разработаны, по многим направлениям вошли бы в противоречие с реализуемой моделью экономической политики. Поэтому предпосылки сохранения в экономике понижательной тенденции пока не устранены.

Сохранение отрицательных или низких (ниже среднемировых) темпов роста – *ключевой риск экономической безопасности*. Его преодоление без решения задачи повышения спроса в современных условиях невозможно. Если оставить в стороне дрящущие уже чуть ли не два десятилетия общие разговоры о благоприятном инвестиционном климате и структурных реформах, то реальный выбор возможен из двух вариантов. *Первый* – и дальше идти по пути формирования локальных точек роста и рефлекторного реагирования на возникающие угрозы. *И второй* – активное целевое стимулирование спроса (прежде всего спроса инвестиционного) в контексте решения задач модернизации и развития отдельных приоритетных секторов (сегментов) экономики и совокупности институтов, этот спрос поддерживающих. Если использовать термины, предложенные Столыпинским клубом, то речь идет о российском варианте политики «количественного смягчения» (QE) (см.: Экономика роста: среднесрочная программа развития экономики, март 2016), но носящим адресный инвестиционный характер и подкреплен-

ный конкретными решениями по формированию системы поддерживающих институтов.

Реализация *первого варианта*, позволяя и в дальнейшем минимизировать риски возникновения макроэкономических дисбалансов, обрекает экономику на низкие темпы роста, поскольку возможности саморазвития российской экономики, во-первых, имеют множество институциональных ограничений и, во-вторых, нельзя исключить усиления ограничений внешних.

Второй вариант потребует существенного изменения методов регуляторного воздействия на экономику. Но с точки зрения возможностей ее модернизации и обеспечения темпов роста не ниже среднемировых, он безальтернативен.

Определяя стратегические цели и формируя институты и механизмы их достижения, важно учитывать, что российская экономика, несмотря на ее зависимость от сырьевых секторов, была и остается экономикой со сложной и объемной отраслевой и пространственной структурой. В ней представлены если не все, то большинство основных экономически и социально значимых секторов и видов деятельности. Она исторически формировалась как «мир-экономика», способная в основном быть самодостаточной (никогда, впрочем, не являясь полностью закрытой), и в которой внутренние связи и обмены придавали определенное органическое единство⁷. Но определяя политику развития, а в России это всегда приходится делать в жестких условиях ограниченности ресурсов (финансовых, технологических, людских, временных), не обойтись без выбора приоритетов, выбора секторов экономики, которые способны стать не просто локальными точками роста, а выступить двигателями устойчивого экономического развития в целом.

В современных условиях одним из совокупности возможных вариантов действий государства явилось бы его формирование комплекса управляющих программ, направ-

7. Бродель Ф. Время мира. М.: Прогресс, 1992. Т. 3. С. 14.

ленных на реализацию задач стратегического характера, т.е. своего рода драйверов экономического развития. Они должны обеспечить сопряжение отдельных секторов (сегментов) экономики и совокупности институтов, которые улавливают рыночный спрос и интегрируют импульсы, идущие от расширяющегося спроса, включая разрозненные активы (материальные, финансовые, информационные, трудовые).

При реализации такого подхода в качестве основных объектов развития, которые, как мы полагаем, должны стать самостоятельными базовыми блоками стратегии социально-экономического развития России до 2030 г., могут быть выбраны:

- экономические, и в первую очередь промышленно-производственные, кластеры как сконцентрированные на определенных территориях группы организаций (производителей и поставщиков продукции, комплектующих и специализированных услуг, объектов инфраструктуры, научно-исследовательских и образовательных учреждений), деятельность которых взаимосвязана и является взаимодополняющей, что усиливает конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом и обеспечивает интеграционный эффект;
- агропродовольственный комплекс с его уникальными интеграционными возможностями, потенциально способный обеспечить значительное наращивание предложения сельскохозяйственной продукции, которое будет поддержано внутренним спросом и, главное, в средне- и долгосрочной перспективе спросом мировым;
- комплекс всех видов транспортно-логистической инфраструктуры, что позволит превратить пространственно-географические особенности России в ее конкурентное преимущество, обеспечить выход хозяйствующим субъектам на региональные и международные рынки и сформирует предложение инфраструктурных услуг, востребованных внешними рынками;

- малое предпринимательство как среда, позволяющая активизировать критически важные для российской экономики и пока недостаточно используемые факторы роста, связанные с наращиванием инвестиций в небольшие частные бизнесы, обслуживающие спрос на местных или региональных рынках.

Критически важной задачей является также создание совокупности условий (социально-экономической и институциональной среды), при которых предпринимательский интерес был бы направлен на развитие своего дела на постоянно совершенствующейся организационно-технологической базе, в том числе через участие в государственных инвестиционных проектах.

Особый акцент необходимо сделать на факторах эффективности и качества государственного управления, о чем постоянно говорится в выступлениях Президента РФ, Председателя Правительства РФ, которые входят в число ключевых стратегических приоритетов базовых концептуальных и стратегических документов социально-экономического развития и безопасности страны. *«Еще раз хочу повторить то, что только что было мною вслух произнесено: улучшение качества управления. Низкое качество управления — один из факторов сдерживания экономического роста»*, — подчеркнул Президент РФ В.В. Путин на 8-м ежегодном инвестиционном форуме ВТБ Капитал «Россия зовет!».

Логика и опыт подсказывают, что в России государство — главный инициатор и направитель модернизации. При прочих равных условиях, отдавая должное частной инициативе и бизнесу, все же признаем, что другой сопоставимый по возможностям субъект модернизации пока не просматривается. Иное дело, что государство может и должно реализовать **широкий политический и гражданский стратегический альянс власти, общества, бизнеса, граждан — для солидарной деятельности по решению задач модернизации.** Именно такой подход — от исторических

возможностей, от возможностей общества понять и принять модернизационные инициативы власти, участвовать на основе консенсуса, — очень важен, когда мы говорим о перспективах модернизации.

Сегодня лидеры мирового экономического развития, и прежде всего США, все силы и ресурсы государства и нации концентрируют **на управлении будущим, целенаправленном и планомерном создании научных, научно-технических, инновационных и технологических заделах в рамках VI и даже следующего VII технологических укладов.** Об этом неустанно говорит в большинстве своих прогнозно-экономических работ известный российский математик Г.Г. Малинецкий⁸. И здесь лидирует государство, отдавая странам второго эшелона прогресса и коммерческому сектору освоение ближнего космоса, значительную часть IT-экономики, других отраслей предыдущего уклада. Прорывные военные технологии, медицина, биотехнологии и фармацевтика, нанотехнологии, информационно-телекоммуникационные технологии, основанные на новых принципах, революция в материалах — все это поддерживается государством, естественно, в тех специфических формах, которые характерны для американской системы регулирования интеллектуального производства, сотрудничества с бизнесом там, где лежат основополагающие национальные интересы и долгосрочные стратегические ориентиры, направленные не просто на лидерство, но и на экономическое доминирование

-
8. Малинецкий Г.Г. Проектирование будущего и модернизация России. Препринт ИПМ № 41, Москва, 2010 г; *Катица С.П., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г.* Синергетика и прогнозы будущего. Серия «Синергетика: от прошлого к будущему». Изд. 3. М.: УРСС, 2003; Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики / Ред. А.А. Акаев, А.В. Коротаев, Г.Г. Малинецкий. М.: Издательская группа URSS (Editorial URSS), 2010; Статьи: *Георгий Малинецкий.* Доклад о перспективах РФ. [Электронный ресурс] — Режим доступа : <http://www.nanonewsnet.ru/articles/2009/georgii-malinetskii-doklad-o-perspektivakh-ru>; см. также http://www.dynacon.ru/content/articles/339/?sphrase_id=46792; *Георгий Малинецкий.* Сложность, нестабильность и судьба России. [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://cliodynamics.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=1; Г.Г. Малинецкий. Новый облик нелинейной динамики // Природа, 2001, № 3; см. также: [Электронный ресурс] — Режим доступа : http://cliodynamics.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=

в будущем мире. Учет этих мировых трендов и императивов развития требует, настоятельно диктует воссоздание в России систем стратегического целеполагания, стратегического планирования и управления, политических, экономических и институциональных механизмов выработки и реализации стратегических приоритетов. Сегодня мы не можем в деталях описать будущую глобальную и национальные модели экономического устройства и развития, но кое-какие выводы и прогнозы даем. Они сводятся к следующему.

1. В эпоху глобализации прогресс человеческой цивилизации и ее главные ценности — человек, его жизнь и здоровье, достоинство, права и свободы — обуславливают то, что человеческое измерение развития становится главным в системах глобальной экономики на всех ее уровнях, в региональных и национальных подсистемах. Защита прав и свобод человека представляет собой подлинное содержание обеспечения глобальной, региональной, национальной и иных локальных видов и разновидностей безопасности.

2. В системе западной цивилизации это понимание сформировано в новое время и стало основой общества модерна и постмодерна, способствует продуктивному синтезу конкурентной рыночной экономики, развитию гражданского общества, правового государства с широким набором социальных функций и гарантий. Одновременно это является универсальной тенденцией, закономерностью, по которой можно судить о реальном прогрессе модернизирующихся обществ как стран третьего мира, так и постсоциалистических. Это важное методологическое положение, потому что любые варианты мобилизационного развития с принесением в жертву демократических ценностей, прав и свобод человека, уступками авторитаризму может дать лишь частичный и ограниченный во времени экономический результат, абсолютно не гарантирующий достижение стратегических целей модернизации, выхода на рубежи информационного общества и экономики, основанной на знаниях. Однако и сегодня, несмотря на исторические уроки и позитивный пример

наиболее успешных стран, соблазн и искус авторитаризма, развитие ценой ущемления прав и свобод личности остаются реальной угрозой и непреодолимым препятствием на пути социально-экономического прогресса, формирования свободного, открытого и демократического общества.

3. В России в период рыночной трансформации, по сути, полностью сменилась парадигма развития институтов и механизмов ее обеспечения. В последнее 20-летие тотальная система государственных интересов последовательно преобразовывалась в более или менее современную систему, ориентированную на широкий спектр национальных интересов с акцентом на невоенные методы их защиты и ключевую роль экономической безопасности. Очень важно, что права и интересы личности в данной системе – практически равноценные понятия наряду с интересами государства и общества. Вместе с тем самые насущные права и свободы личности, связанные с ее достоинством, материальными и нематериальными интересами, еще не стали безусловной ценностью, социальным и политическим императивом как для власти, так и для общества, государства, бизнеса, всех слоев общества и элит. Социальная поляризация и раскол общества, резкие социальные контрасты и конфликты интересов постоянно провоцируют соблазны, дополнительные стимулы и аргументы для использования авторитарных методов, сужают границы свободных конкурентно-рыночных отношений. Экономически это толкает к историческим рецидивам мобилизационных моделей догоняющей модернизации с ее вечным парадоксом соревнующихся Ахилла и черепахи. Политически это опять выталкивает модернизирующееся общество на «особые пути развития», в плоскость непонимания и напряженности с внешним миром, обострения отношений с Западом.

4. Западный мир сегодня также во многом живет в координатах устаревшей парадигмы безопасности. Тот разрыв в образе, стиле и уровне жизни, который характерен для стран «золотого миллиарда» и остального мира в усло-

виях глобального информационного общества, доступности любой информации в системе «онлайн» и недоступности для всех равных возможностей «здесь и сейчас» подрывает основы глобальной безопасности, создает принципиально новые вызовы и угрозы для национальной безопасности богатых стран. Глобальное доминирование США и ЕС, попытки унифицировать мир и навязать ему свои ценности, в том числе путем гуманитарных интервенций, не могут помочь в поиске новой парадигмы развития и безопасности, их гармонизации. Сегодня ни ограничения модели «устойчивого развития», ни обезболивающие глобальные институты благотворительности не решают проблемы мира как несходных параллельных миров социального Эдема и социального Ада. Нужна новая парадигма — самоограничения полюса богатства и продуктивного развития полюса бедности. Здесь уместно вспомнить и идеи экс-премьер-министра Испании Х. Л. Р. Сапатеро о государстве в эпоху глобализации, гарантирующем безопасность граждан как главное условие свободы; отстаивающем социальную сплоченность как справедливость, беспристрастность, уравновешенность и гармонию в обществе; стимулирующем экономический рост; несущем ответственность за глобальную безопасность, обеспечение законности и международной безопасности. Не менее важны и идеи экс-премьер-министра Франции Ф. Фийона, который определяет докризисный мир как «мир уходящей полной безответственности»; прогнозирует будущий мировой порядок, в котором будет обеспечена прочная экономическая безопасность на основе ответственной рыночной экономики и модернизированного государства. При этом кризис не только не отменяет назревших реформ, но делает их более необходимыми, чем когда-либо. Эти элементы новой парадигмы развития и безопасности и сегодня имеют свою безусловную методологическую и инструментальную ценность.

Новая модель социально-экономического развития логически взаимосвязана с новой моделью экономического

роста и государственной экономической политики. Это положение почти самоочевидно. Менее очевидно, то, что смена модели не происходит в одночасье, сама собой, в порядке рыночной эволюции, по указкам невидимой руки рынка. И здесь огромную роль играет не только научное обоснование содержания, вариантов и альтернатив новых моделей, но и понимание условий и факторов их реализации в экономической действительности, целенаправленное воздействие на формирование благоприятной среды для укоренения новых экономических отношений, институциональных и организационно-управленческих практик. Вся история советских, а затем и российский реформ свидетельствует, что *реформационные процессы объективно нуждаются в комплексных системах научно-концептуального проектирования, долгосрочного прогнозирования, государственного стратегического планирования и программирования, государственной экономической политики. Нужна современная система государственного управления и государственной службы.* Отсутствие этих институтов и приводило к поражениям судьбоносных реформ и системным сбоям в экономике, и в конечном счете — экономическому отставанию страны от стран—лидеров развития.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление и как вид деятельности, и как научное понятие претерпело значительную эволюцию от представлений о нем на основе камеральных наук, описывающих общие правила администрирования, до современных теорий и практики государственного управления. В самом общем виде государственное управление, в узком смысле, — это деятельность административного характера, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов (деятельность Президента РФ, федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств, иных органов исполнительной власти).

Существует множество определений государственного управления с позиций различных научных дисциплин (экономической теории, управленческой науки, различных отраслей юридической науки, социологии и т.д.).

Представление о месте и структуре государственного управления в общей системе экономических видов деятельности (отраслевой структуре экономики) дает Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029–2014 (КДЕС Ред. 2) (с учетом Изменения 14/2017). С точки зрения институциональных единиц — Классификатор институциональных единиц по секторам экономики (КИЕС) (с учетом изменений 1/2007, 2/2008 и 3/2011) (см. приложения 1–2).

В экономическом плане в основе современных воззрений на государственное управление лежали бурно разви-

вавшиеся в 70–90 годы (время реформ и длительной фазы экономического экспериментирования, включая предварившие рыночные реформы крупномасштабный (1982–1984) и широкомасштабный (1985–1987) экономические эксперименты. Именно в ходе этих экспериментов было сформировано представление о так называемых радикальной реформе хозяйственного механизма и развития новой целостной системы управления). Дальнейшая эволюция научных представлений о системе управления уже связана с системной трансформацией экономики и общества в Российской Федерации, в 90-е – рыночными реформами, либерализацией и приватизацией экономики, дерегулирования и децентрализации государственного управления; в первое десятилетие – административными реформами, в ходе которых были радикально реформированы государственное управление и государственная служба.

Основы современных воззрений на управление были сформированы еще в 70– начале 80-х годов.

Длинная волна советских экономических реформ шла параллельно со становлением теории управления как самостоятельной научной дисциплины. Этот период досконально исследован и изложен в книге В. Маршева⁹.

Большой вклад в разработку организационно-управленческих вопросов внесли I (1966) и II (1972) Всесоюзные научно-технические конференции по проблемам научной организации управления социалистической промышленностью. Участники II конференции были единодушны в том, что в изучении процессов управления производством заметное место должна занять *комплексная теория управления, открывающая и формулирующая собственные законы, не входящие в предмет ни одной из существующих наук. Согласно такому видению, управление не ограничивалось рамками какого-либо аспекта, определялось как комплексное явление, представляющее собой единство социально-*

9. Маршев В.И. История управленческой мысли. 2005.

политических процессов и организационно-технических факторов. Такое определение следует рассматривать как определенный итог всего предшествующего пути, пройденного отечественной теорией управления экономикой.

Специфика **комплексной науки управления** виделась в том, что она не ограничивается теми или иными сторонами и видами управления, а изучает закономерности организации и функционирования системы управления как единого целого, закономерности сложной, многомерной управленческой деятельности. Взаимодействуя с другими науками, она осуществляет собственный интегральный подход к исследованию реальной управленческой практики.

Исторически правы авторы тех разработок, которые за внешними организационно-управленческими и организационно-структурными механизмами сумели рассмотреть и теоретически определить **управленческие отношения, возникавшие по поводу и в связи с этой деятельностью.**

Одним из лидеров этого направления была научная школа профессора **Г. Попова** и возглавляемый им Научный центр проблем управления экономического факультета МГУ. В качестве средств решения поставленных научных задач были предложены, **во-первых**, система знаний о творческой деятельности, к каковым относится управление социальными объектами, и, **во-вторых**, система знаний об управлении производством — методологические основы, конкретные науки об элементах управления, теория и искусство руководства. Основным результатом этого подхода стали первые полноценные формулировки предмета и метода науки (теории) управления. Под **предметом науки управления** стали понимать **закономерности управления общественным производством как целостного, комплексного и конкретного социального явления и процесса, т.е. как реальной практической деятельности.**

Значительный вклад в развитие теоретических представлений внесли ученые Института экономики РАН

Л.И. Абакин, Б.З. Мильнер, сотрудники лаборатории Комплексных проблем управления, которой в разные годы руководили А.С. Гусаров, В.Г. Стародубровский, В.М. Иванченко¹⁰. Именно во второй половине 80-х годов, в ходе вызревания и подготовки сначала радикальной реформы хозяйствования, а затем и осуществления рыночных реформ в российской экономике были сформированы знания о хозяйственном механизме функционирования экономики на основе придания хозрасчетному предприятию статуса основного звена народного хозяйства, действующего на базе самокупаемости, самофинансирования и самоуправления; обновления планирования, материально-технического снабжения, государственного финансирования. Активно обсуждались и экспериментировались новые экономические формы и методы управления предприятиями, механизмы децентрализации планирования и управления, мотивации и стимулирования эффективности труда.

По-иному развивалась наука о государственном управлении уже в рыночной экономике и за рубежом. В силу и теоретического, и практического разделения государства и экономики при капитализме теоретические основы государственного управления сложились как самостоятельная наука, которая эволюционировала на протяжении всего XX века.

-
10. Новый тип экономического мышления / Л.И. Абакин. М.: Экономика, 1987; Л.И. Абакин. Перестройка: пути и проблемы. М., 1988; Неиспользованный шанс: Полтора года в правительстве / Леонид Абакин. М.: Политиздат, 1991; Реформы управления и управление реформами: [В 2 ч.] / Б.З. Мильнер. Ин-т экономики. — М.: Ин-т экономики, 1994; Б. Мильнер. Кризис управления // Вопросы экономики, 1993, № 1. С. 79–91; Б. Мильнер. Управление промышленностью: проблемы и решения // Вопросы экономики», 1993, № 9. С. 30–41; Системный подход к организации управления / Б.З. Мильнер, Л.И. Евенко, В.С. Рапопорт. М.: Экономика, 1983; Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения: Материалы Моск. совещ. / [Отв. ред.: д.э.н. Б.З. Мильнер и др.]. М.: ВНИИСИ, 1981; В.Г. Стародубровский. Хозяйственный расчет объединений в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1980. С. 198.

Государственное управление как организационно-экономическая категория (обзор методологических подходов, определений и научных концепций)¹¹

В процессе эволюции теории государственного управления сложился определенный категориальный аппарат теории «государственное управление».

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с общепринятыми понятиями «**государственное управление**» — это управление экономикой со стороны государственных законодательных, исполнительных и судебных органов, осуществляемое в интересах страны и народа, охватывающее в основном экономическую стратегию и политику, выработку и контроль за соблюдением общих норм и правил хозяйствования, а также управление объектами государственной собственности и государственного сектора экономики¹².

Вместе с тем, государственное управление экономикой не отождествляется с государственным управлением вообще, а рассматривается как одна из его областей. Согласно [8] *государственное управление экономикой* включает¹³:

- выработку и реализацию стратегии экономического развития страны,
- правовое обеспечение экономической деятельности,
- фискальную политику и регулирование бюджетного сектора,
- перераспределение доходов в обществе (в т.ч. для обеспечения его стабильности),
- производство общественных (публичных) благ,
- минимизацию транзакционных издержек,
- антимонопольное регулирование и развитие конкуренции,
- оптимизацию влияния внешних эффектов (экстерналий),

-
11. Электронный ресурс – [Режим доступа] – http://cinref.ru/razdel/01800gosudar_regulir/21/377221.htm.
 12. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М: Инфра-М, 2005.
 13. Кузнецова Е.И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой. М: ЮНИТИ, 2006.

- поддержку оптимального уровня занятости,
- непосредственное управление предприятиями некоторых особо важных отраслей (энергетика, связь, атомная промышленность, оборонная промышленность, космонавтика и др.).

В западных странах существует два аналога российского понятия *государственное управление* — *governance* и *public administration*. Эти слова часто рассматриваются как синонимы, однако имеют различные оттенки значения.

Термин *governance* является более объемным по своему содержанию и в большей степени соответствует российскому понятию *государственное управление*.

Термин *public administration* является более узким и на русский язык все чаще переводится как *государственное администрирование*, или *административно-государственное управление*. Встречается также и термин *публичная администрация*.

Термин *public administration* в свою очередь также употребляется в узком и широком значениях. В **узком смысле** государственное администрирование определяется как «все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства»¹⁴, в **широком смысле** этот термин означает не только профессиональную деятельность чиновников, но и всю систему административных институтов и их властных полномочий, посредством которых они выполняют государственные решения¹⁵.

Важным представляется разделение понятий **государственное управление и государственный менеджмент**¹⁶.

Под *государственным управлением* понимается деятельность органов власти в политико-административной системе по предоставлению и обеспечению конституционно-законодательных прав (и обязанностей) граждан и предоставлению общественных услуг по принципу равноправия граждан.

Государственный менеджмент определяется как деятельность органов власти в экономической сфере по предоставлению общественных услуг гражданам на принципах рыночных

14. Public Administration // Encyclopedia Americana. 1999. # 22.

15. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. М.: ЮНИТИДАНА, 2007.

16. Глазунова Н.И. Государственное управление. М.: Муниципальный мир, 2004.

отношений, т.е. оплачиваемых гражданами исходя из их финансовых возможностей.

С определенной долей условности этому понятию соответствует все более популярный на западе термин *public management*.

И наконец, разделяются также понятия *государственное управление и публичное управление*¹⁷. Согласно данной трактовке, понятие *публичное управление* более широко по объему, чем понятие *государственное управление*. *Публичное управление* – это процессы и результат интеграции всех акторов управленческой деятельности, субъектов государственного, общественного характера во всех сферах гражданского общества, осуществляемой на основе законодательства и соблюдения обычаев, традиций и нравственных основ, признаваемых национальным и международным правом.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ В ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Различные методологические подходы теории государственного управления описывают сферу публичного управления^{18[4]} с разных сторон, акцентируя внимания на тех ее аспектах, осмысление которых было востребовано познавательными или прикладными задачами.

Кратко рассмотрим эти подходы.

1. Системный подход

Одними из первых системный подход к сфере публичного управления стали использовать американские политологи Д. Истон и Г. Алмонд в 50–60 годах XX в.

Сущность системного подхода применительно к сфере публичного управления сводится к следующему. Во-первых, к формулированию древа целей и выявлению их иерархии до

17. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. М.: ЮНИТИДАНА, 2007.

18. Рассматриваемые методологические подходы были выработаны в рамках западной теории государственного управления. В связи с этим отметим, что в теории и практике западных стран распространение получил термин *публичное управление (administration publique, public administration, administration publica и т.д.)*, в связи с чем при рассмотрении западных теорий мы будем пользоваться преимущественно данным термином

начала какой-либо деятельности, связанной с управлением и принятием решений. При этом вся проблема должна рассматриваться как единое целое с учетом последствий и взаимосвязей отдельных частичных решений, включая и альтернативные пути достижения цели. Во-вторых, к получению максимального эффекта, т.е. достижению поставленных целей при минимальных затратах, путем сравнительного анализа альтернативных вариантов. В-третьих, к всесторонней количественной оценке целей, методов и средств их достижения.

В рамках системного подхода разрабатывается инструментарий системного анализа, который рассматривается как методология уяснения и упорядочивания (или структуризации) проблемы, которая затем решается математическими методами с применением вычислительной техники.

Наиболее существенным недостатком системного подхода является ориентированность на бесконфликтность и устойчивость развития, которая на практике встречается достаточно редко.

2. Структурно-функциональный подход

Применительно к сфере публичного управления структурно-функциональный подход позволяет позиционировать каждый элемент в механизме государственного управления и выявлять функциональные зависимости между ними, которые влияют на конечный результат.

Практический эффект этого метода состоит в возможности устанавливать зависимости, например, между внутренней структурой управления и выполняемыми функциями как всей системой в целом, так и отдельными ее элементами. Более того, он позволяет определять оптимальную структуру органа управления, численность управленческого персонала, увязывая их с характером осуществляемых функций. Однако связь между факторами управления носит не жесткий и однозначный, а вероятностный характер, поскольку часто зависит от наступления тех или иных событий. С помощью структурно-функционального подхода можно описать регулятивные возможности различных элементов механизма административно-государственного управления с точки зрения того, насколько успешно они выполняют возложенные на них функции, т.к. невыполнение какимлибо

элементом возложенной функции приводит к дисфункции, т.е. состоянию, противоположному нормальному функционированию всей системы.

3. Институциональный и неинституциональный подходы

Применительно к теории публичного управления данный подход позволяет сформулировать ряд выводов. Во-первых, при выборе институциональной структуры управления необходимо начинать с выстраивания *шкалы политических приоритетов, определения целей, идеологии управления, которые формулируются в политическом курсе*. Во-вторых, как показывает практика, *высокая степень институциональной автономии, которая лежит в основе распределения власти между различными уровнями управления (национальным, региональным, местным), характерна для консесусной модели, где институты обречены на поиски согласия при принятии решений*. В-третьих, он предполагает *оценку институтов на основе на основе национального и мирового опыта*.

Однако, как показывает реальная жизнь, сами по себе институты — это лишь относительный гарант устойчивого развития. Со временем стало очевидно, что не все социальные изменения влекут перестройку институтов.

4. Рыночный подход

Суть этого подхода можно определить стремлением ответить на вопрос: *«Как создать правительство, которое работает лучше, а стоит меньше?»*

Такой подход возник в конце 70 — начале 80-х годов, когда в связи с рядом экономических, социальных и политических обстоятельств потребность в проведении административных реформ становилась все более настоятельной.

В центр реформ была поставлена *проблема эффективности* во всех ее формах — экономической, социальной и организационной. *Экономический подход к административным реформам выразился в переходе от государственного администрирования к государственному менеджменту, что повлекло за собой серьезные изменения в теории и*

практике государственного управления. В основе концепции государственного менеджмента лежат предпосылки теории рационального выбора и рыночных установок в целом.

5. Ситуационный подход

Суть подхода состоит в учете всех (устойчивых и временных, объективных и субъективных) условий и обстоятельств, создающих социальную реальность, конкретный процесс, положение.

В отличие от системного подхода, стремящегося выявить закономерности в организации и функционировании сферы публичного управления, ситуационный подход основывается на предположении, что конкретные ситуации и конкретные условия, в которых функционирует система управления, настолько разнообразны, что не существует универсальных принципов и методов администрирования.

Конкретная ситуация, в которой принимается решение, представляет собой известный набор факторов (ситуационных переменных), имеющих различную длительность, направленность и степень воздействия. Поэтому прежде чем решать актуальную проблему, руководитель должен:

- а) выбрать одну или несколько парадигм анализа ситуации;
- б) правильно истолковать ситуацию (в частности, определить значимость тех или иных факторов, характер и длительность их воздействия, возможные варианты развития ситуации, включая и самые неблагоприятные);
- в) сформулировать несколько вариантов решения проблемы, просчитав возможные последствия, наступающие в каждом случае, соотнеся затраты и результат, сохраняя каждый раз вероятность при определенных условиях перейти на другой, менее болезненный вариант решения.

Главная заслуга ситуационного анализа в развитии методологии государственного администрирования состоит в вычлениении основных видов факторов (ситуационных переменных), которые влияют на процесс принятия решений, а также в понимании роли лидеров и поведения организационных структур в принятии решений.

Недостатком подхода является действие по принципу *ad hoc* (лат. - *к случаю*) и невозможность выработки концептуальных решений.

6. Сетевой подход

Новая, постиндустриальная реальность констатирует, что при производстве общественных благ государство все более и более зависит от других акторов и подсистем. В этой ситуации *доминантной моделью управления становятся политические сети (policy network)*.

Выделяют две основные школы, которые используют сетевой подход в качестве методологии исследования государственного управления и политики.

Англосаксонская школа считает плодотворным использование сетевого подхода при изучении взаимодействия государства и заинтересованных групп. Здесь концепция политических сетей противопоставляется плюралистическому и корпоративному подходам, используемым для описания посредничества интересов.

Немецкая школа обращает внимание на сети в политике как современную форму государственного управления, *отличную от иерархии и рынка*. В этом отношении концепция политических сетей стартовала с той же основной идеи, что и концепция государственного менеджмента: *традиционному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей и существует настоятельная потребность изменить иерархическое администрирование на новую форму управления*. Но если государственный менеджмент в поисках новых подходов делает акцент на рыночной экономике, то *теория политических сетей базируется на учете коммуникативных процессов в постиндустриальном обществе и демократической практике современных государств*.

7. Синергетический подход

Основателями синергетического направления являются И. Пригожин и И. Стенгерс.

В контексте синергетической методологии процесс публичного управления рассматривается одновременно как действие механизма властвования и его компонентов и как результат опосредованного воздействия на общество случайных факторов (экономических, экологических, культурных, социальных, геополитических и пр.), оказывающих влияние на общественное развитие.

С позиций синергетики государственное управление предстает как нелинейный процесс, в котором периоды *стабильного развития* сменяются *зонами кризисов*, или *бифуркации*, после которых *возникает набор альтернатив* в государственном регулировании общественного развития и *выбор моделей пилотирования* общества государственным аппаратом к скорректированным целям. Приближаясь к точкам бифуркации, государственное управление теряет устойчивость, а затем переходит в новое состояние.

Такой переход осуществляется за счет **флуктуации, случайных отклонений от заданного маршрута**. В режиме бифуркации роль случайностей имеет решающее значение, поскольку они формируют набор альтернатив последующего развития.

Различают *структурные и системные бифуркации (кризисы)*.

Структурный кризис в государственном управлении означает ситуацию, при которой отдельные компоненты системы после прохождения точки бифуркации *не вполне способны распознавать новые вызовы и реагировать на них*.

Системный кризис государственного управления означает, что публичная администрация в целом не воспринимает новую реальность и не может ориентировать общество.

Основным методом предотвращения и преодоления кризисных ситуаций при таком подходе является правильная оценка роли и значения социальных, социокультурных, экологических, экономических, природно-географических и иных факторов, которые прямо или косвенно влияют на публичное управление, и научное планирование и прогнозирование возможных сценариев и их последствий.

ОСНОВНЫЕ ПАРАДИГМЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Современная теория государственного управления представляет собой мозаику школ и направлений, акцентирующих внимание на различных аспектах публичного администрирования. Для того, чтобы понять логику ее развития, теория государственного управления представляется как смена парадигм,

как чередование теорий и концепций, выдвигаемых различными авторами. Она была задана меняющейся ролью государства в условиях индустриального и постиндустриального обществ. В теории государственного управления парадигмы именуются школами и направлениями.

Следует заметить, что смена парадигм в науке государственного управления есть не только чередование теорий, но и смена отношений к объекту исследования, изменение целей, методов, угла зрения на предмет, а иногда и **самого предмета**. Практика государственного управления различных стран на протяжении XX в. существенно трансформировала традиционные представления об управлении как иерархически организованном процессе принятия решений. Стремление повысить способность системы государственного управления адекватно отвечать на вызовы времени побуждало авторов к формулированию новых тем, позволяющих выявить возможные пути совершенствования *ее реагирующей и адаптационной функций*.

ЭВОЛЮЦИЯ НАУЧНЫХ ШКОЛ

1. Административная (классическая) школа

Классическая школа включает в себя два направления.

Первое — *школа научного менеджмента* (возникла в 1903 г.), была разработана Ф. Тейлором (1856–1915), Г. Эмерсоном (1853–1931) и Г. Фордом (1863–1947), которые рассматривали управление как механизм, действующий в результате комбинации ряда факторов, с помощью которых можно добиться определенных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах ресурсов.

Второе — *административная школа управления* (возникла в 1916 г.), родоначальником которой является французский ученый Анри Файоль (1841–1925). Последователи школы достаточно удачно использовали *теорию научного менеджмента* (теорию факторов), *заимствованную из организации управления в бизнесе, и перенесли ее на организацию государственного управления*.

Родоначальник административной школы Файоль разработал *14 принципов управления*, которые, на его взгляд, справедливы для любой организации, в том числе для государства:

В рамках классической школы система государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой категории. Следует подчеркнуть, что такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях государственного управления.

В целом сильные стороны классического подхода заключаются в научном осмыслении всех управленческих связей в системе государственного управления, в повышении производительности труда путем оперативного менеджмента. Однако в тех случаях, когда на эффективность управления решающее влияние оказывает человеческий фактор, использование этого подхода явно недостаточно.

2. Школа человеческих отношений

Основателем направления считается американский социолог Э. Мейо (1880–1954), который сформулировал базовый принцип, лежащий в основе человеческих отношений – принцип индивидуальных различий, который необходимо учитывать в управлении.

Школа человеческих отношений подвергла критике классическую школу за механицизм и игнорирование роли человека, его потребностей, невнимание к проблемам мотивации работников как факторам эффективности управления. Согласно данной позиции, серьезное внимание при организации эффективного управления следует уделять здоровым отношениям в коллективе и мотивации.

Выделяются следующие основные приемы управления человеческими отношениями, позволяющие разрешить проблемы и мобилизовать рядовых служащих на участие в принятии решений: приказ, консультация, убеждение, конфликт, лидерство, компромисс.

Однако, как показали последующие исследования, хорошие отношения между служащими автоматически не ведут к росту эффективности административных организаций, и мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результа-

тов, имеет более важное значение, чем простая удовлетворенность работой.

Тем не менее, многие мотивационные модели поведения, разработанные в рамках школы, представляют интерес для теории государственного управления, и их можно применить в процессе выработки и принятия государственных решений.

3. Эмпирическая школа

В эмпирической школе выделяются два направления: 1) *менеджмент как искусство управления людьми* и 2) *менеджмент как искусство управления бизнесом*.

Менеджмент как искусство управления людьми. Сторонники этой школы (Д.К. Мидлер, У.Г. Форд, Г. Саймондс, Э. Петерсен, Э. Плоумен) изучали трудовые отношения, взаимоотношения руководителя и подчиненного. При этом, как и представители ранее рассмотренных школ, *сторонники эмпирической школы не видели особых различий между управлением бизнесом и управлением государством, разрабатывая общую концепцию управления, которая, по их мнению, варьирует применительно к различным видам человеческих групп, однако в основе своей остается неизменной.*

Авторы известной книги «Бизнес — организация — менеджмент» (1953) Петерсен и Плоумен пишут: «В широком смысле, с социальной точки зрения, менеджмент является техникой или методом, развиваемым в результате свойственной человеку тенденции к формированию групп. Примерами таких групп являются правительства, клубы различных видов и деловые предприятия. Какой бы ни была группа, она должна иметь свой собственный менеджмент. В этом смысле менеджмент можно определить как совокупность методов, с помощью которых устанавливаются, выясняются и реализуются цели и задачи той или иной человеческой группы».

Петерсен и Плоумен выделяют *шесть видов менеджмента*:

- 1) правительство;
- 2) государственный менеджмент (организация любого государственного учреждения и осуществление власти над его служащими);

- 3) военный менеджмент (особый вид государственного менеджмента — организация вооруженных сил и командование ими);
- 4) Ассоциативный, или клубный, менеджмент;
- 5) Бизнес-менеджмент;
- 6) Менеджмент в государственной собственности.

Менеджмент как искусство управления бизнесом.

В отличие от сторонников первого направления, которые представляли менеджмент как особую область знания, науку, основатель данного направления П. Драйкер (р. 1903) считает, что менеджмент является не наукой, а практической деятельностью.

Критерием качества менеджмента является только практический успех.

Заметим, что, несмотря на многочисленные попытки применения данного подхода в отношении государственного управления, сам Драйкер считал, что понятие «менеджмент» применимо лишь в бизнесе.

4. Школа социальных систем

Теоретики этой школы (Ч. Барнард, Г. Саймон, И. Ансофф, Р. Сайерт, Дж. Марч, Ф. Селзник, А. Этциони) рассматривали организации как социальное целое, исследовали вопросы мотивации, стимулирования, авторитета и власти, коммуникаций в организации, принятия решений, моделируя внутриорганизационные процессы и их комбинации, выясняя, какие из этих комбинаций наиболее эффективны с точки зрения целей организации.

Барнард подчеркивал, что первой обязанностью администратора является *управление экономикой стимулов внутри организации*. Он выступил с критикой концепции *экономического человека, отмечая ее ограниченность*. Барнард выделяет четыре группы стимулов: (1) материальные стимулы, (2) личные нематериальные возможности для отличия, престижа и личной власти, (3) желаемые физические условия работы, (4) духовные побуждения (гордость организацией, патриотизм и т.д.).

Сторонники школы пришли к выводу о том, что *материальное вознаграждение имеет решающее значение лишь до*

определенного предела. Коль скоро достигнут определенный минимум, необходимый для существования человека, само по себе материальное вознаграждение становится недостаточным стимулом, т.е. не обеспечивает дальнейшего повышения эффективности индивидуальной деятельности.

Считая приказы в формальной организации важнейшим проявлением авторитета, Барнард подчеркивает, что атрибут авторитета, вносится в приказы не лицами, отдающими их, а, напротив, теми, кому они адресованы. Иными словами, *окончательным критерием оценки авторитета является принятие или непринятие подчиненными адресованных им приказов. Чтобы приказы были приняты как авторитетные они должны быть: а) понятны, б) соответствовать целям организации, в) сопоставимы в целом с личными интересами тех, кому они адресованы, г) осуществимы.*

В заключение отметим ограниченность применения данной парадигмы в отношении государственного управления.

5. Сетевая концепция управления.

Теория политических сетей

Сетевой подход к публичному управлению является своеобразным ответом на изменение условий, в которых осуществляются политика и управление общественными делами. Возросшая плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, высокий уровень общественных потребностей и ожиданий, большой масштаб неопределенности и риска, возросшее влияние международного фактора на внутреннюю политику государства, информатизация общества — все это и многое другое привели к пересмотру традиционных управленческих подходов.

Набор базовых концептов сетевой теории управления сводится к следующему:

- теория политических сетей реконструирует отношения между государственным управлением и современным обществом. Вместо попытки редукции сложности общества для эффективного управления она включает рост сложности в качестве необходимой предпосылки выработки политики и осуществления управления;

- теория политических сетей *восстанавливает связи между управлением и политикой*. Если государственный менеджмент объявлял свое безразличие к политике, то теория политических сетей проявляет интерес и к политической сцене;
- ученые, разрабатывающие теорию политических сетей, включают в нее моральное измерение управления;
- хотя понятие «*институт*» играет значительную роль в теории политических сетей, однако *не сами институты, а связи и отношения между ними составляют ключевой пункт рассмотрения*. На первый план выходит *значимость структурных отношений между политическими институтами в качестве решающего элемента политической сети, а не отношений внутри институтов*;
- в теории политических сетей *проблема эффективности управления рассматривается не в аспекте «цели — средства», а в аспекте «цели — процессы»*. Хотя и здесь оценка эффективности политических сетей, служащих удовлетворению общественных потребностей, часто оценивается по качественным параметрам этого удовлетворения, однако *политические сети оцениваются и по такому параметру, как транзакционные издержки, т.е. по затратам на переговоры, на интеграцию и координацию своей деятельности*;
- *политические сети представляют собой комплекс структурных взаимоотношений между политическими институтами государства и общества и обладают рядом характеристик, отличающих их от иных форм управленческой деятельности*;
- сети представляют собой такую *структуру управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество*;
- политическая сеть складывается для *выработки соглашений в процессе обмена имеющимися у ее акторов ресурсами*;
- важной характеристикой сети выступает *общий кооперативный интерес*;
- с точки зрения выработки политических решений участники сети не выстраиваются в некоторую иерархию, где

какая-либо организация имеет преимущество с точки зрения ее властной позиции. Все участники сети равны с точки зрения возможности формирования совместного решения по интересующему вопросу; здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения;

- сеть представляет собой договорную структуру, состоящую из набора контрактов, возникающих на основе согласованных формальных и неформальных правил коммуникации.

Важной особенностью теории политических сетей является акцент на политизации государственного управления, т.е. существенном сближении политиков и администраторов в государственном управлении, в отличие от классической модели, которая подразумевала четкое разделение политических и административных функций: политики принимали решения, а чиновники должны были оставаться политически нейтральными и исполнять решения политиков, не вмешиваясь в политический процесс.

6. Школа поведенческих наук в управлении. Теория рационального выбора

Эта школа представляет собой широкий спектр направлений — от бихевиоризма до теории рационального выбора. Общим в этих направлениях является использование в анализе деятельности государственных служащих методов, выработанных для анализа действий *homo economicus*.

Бихевиористы предлагали анализировать только наблюдаемое поведение, не принимая в расчет субъективные намерения личности и ценностные ориентации, и рассматривать типы реакций человека на воздействия внешней среды. Для этого из психологии была заимствована формула поведения человека «стимул — реакция», которая была трансформирована применительно к политическим управленческим наукам в формулу «стимул — организм — человек».

Сторонники теории рационального выбора пытались перенести из экономической науки в сферу политического исследования такие понятия, как обмен, рынок, выгода и польза, эффективность, издержки и т.д., которые позволяют, на их взгляд, точно описать поведение человека в публичной сфере.

Ограниченность этих подходов применительно к сфере государственного управления очевидна.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ^[6]

Интенсивный *поиск новых моделей административно-государственного управления* в 70-е годы XX в. затронул практически все западные страны. Он был обусловлен комплексом причин, среди которых:

- кризис государства всеобщего благоденствия и растущий объем публичного сектора;
- неустойчивость экономического и социального развития;
- регионализация и глобализация процессов развития;
- рост информационных потоков и технологий;
- резкое падение доверия со стороны населения к государству и бюрократии;
- переход к постматериальным ценностям в культуре и образе жизни.

Хотя опыт различных стран в сфере административных реформ отличается по ряду признаков, тем не менее он дает возможность сформулировать в известной мере *некоторые общие и необходимые характеристики проводимых изменений, а следовательно, обозначить реформаторские принципы и тенденции*. Рассмотрим их.

1. Резко возросло внимание *к финансовому менеджменту* в государственной сфере. Административные реформы были направлены на *повышение ценности общественных благ, экономию государственных финансов и повышение заинтересованности государственных служащих и структур в их зарабатывании, а не просто трате*. То положение, когда каждая бюрократическая организация стремилась получить как можно больше денег при формировании государственного бюджета, должно *быть заменено, по смыслу реформ, на стремление к экономии государственных ресурсов и их росту за счет повышения эффективности и продуктивности деятельности государственных органов и организаций*.

2. Реформы были направлены на повышение значимости оценки деятельности государственных служащих по результа-

там, а не по активности или количеству действий. *При этом результат включает в себя не только экономию средств, но и качество оказываемых населению услуг.*

3. Реформы стремились *изменить отношения между государственным служащим и человеком, обращающимся за чем-то к государству и пользующимся его услугами.* Прежде всего отмечается стремление *повысить служебную роль государства, его исполнительных структур.* Оказание услуг населению, развитие системы услуг, повышение их качества становится *целью административных реформ.* Следует отметить, что *экономический подход* к этой проблеме ставит вопрос об уровне эффективности оказания услуг государством по сравнению с частным сектором и о необходимости определения границ экспансии государства в сферу услуг. Из-за ориентации на услуги и их качество важное значение придается отношению к потребителю как к клиенту, интересы которого должны стоять на первом месте.

4. Серьезной критике подвергся традиционный принцип монополии в организации и деятельности государственных органов и организаций по оказанию ряда услуг и выполнению ряда функций. Административные реформы направлены на *внедрение в систему государственного управления принципа конкуренции.* Наряду с этим в государственное управление внедряются и другие рыночные элементы, такие как *контрактная система, тендер, маркетинг, реклама и др.*

Отметим, что вопреки теореме Друкера многие парадигмы и модели административных реформ эволюционируют в сторону рыночных форм и методов.

5. *Рыночный подход к государственному управлению* был направлен против бюрократической иерархичности в его организации. Поэтому реформирование организации государственного управления включало в себя *децентрализацию и децентрализацию структур и функций.* *Плюрализация* входит составным элементом в административные реформы и предполагает *создание множества новых агентств с относительно большей свободой, чем прежние структурные элементы государственной организации.*

6. Важное значение в процессе реформ государственного управления придается совершенствованию *подотчетности и*

контроля за деятельностью государственных структур, организаций и служащих, хотя реформы направлены на повышение свободы в их деятельности.

В широком смысле проблема решается как формирование новых отношений между государством и гражданским обществом. *Отношения с общественностью превращаются по смыслу реформ в постоянную функцию государства, его органов, организаций и служащих.*

7. Административная реформа включает *трансформацию механизма принятия управленческих решений и проведения политики государства путем повышения степени подвижности структур и функций, развития их адаптивной способности реагировать на постоянно изменяющуюся среду, внедрения инновативной культуры и формирования ориентации на развивающую стратегию и политику.*

МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Условно все существующие и существовавшие модели государственного управления делятся на *традиционные и современные*. Такое деление не означает, однако, что во всем мире произошел отказ от традиционной модели.

К современным моделям государственного управления принято относить *государственный менеджмент и сетевое государственное управление*. Эксперты отмечают, что *сетевой подход является на сегодняшний день одной из самых перспективных моделей государственного управления*. Однако опыт практического применения такой модели пока невелик и не позволяет говорить об определенных успехах или неудачах. Поэтому в данной главе под современной моделью *государственного управления будем понимать государственный менеджмент в его различных вариациях.*

Особенностью современной модели государственного управления в западных странах является то, что *государство все чаще работает по принципу крупной корпорации, и постоянно развивается двусторонний процесс: с одной стороны, государство все больше проникает в различные*

области общественной жизни, а с другой стороны, в систему государственного управления все активнее внедряются модели рыночного управления.

Различные авторы приводят свой сопоставительный анализ традиционной и современной моделей государственного управления, акцентируя внимание на тех или иных аспектах. Рассмотрим два варианта такого анализа.

Сопоставительный анализ традиционной и современной моделей государственного управления

Вариант 1

| Традиционная модель | Современная модель |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Авторитарное управление - Монополия по предоставлению услуг - Человек – помеха в деятельности - Механизм бюрократии - Соблюдение правил и процедур - Борьба с проблемами - Измерение затрат - Бюрократический контроль | <ul style="list-style-type: none"> - Менеджмент участия - Конкуренция по предоставлению услуг - Человек – клиент, потребитель услуг - Механизм рынка - Ориентация на цели и миссию - Предотвращение проблем - Измерение результатов - Общественный контроль |

Вариант 2

| Тип подотчетности | Подотчетность | Роль в традиционной модели | Роль в современной модели |
|-------------------------------|--|--|--|
| 1. Иерархическая | Подотчетность вышестоящим структурам | максимальная | минимальная |
| 2. Профессиональная | Подотчетность перед экспертами | минимальная | максимальная (в процессе) |
| 3. Политическая | Подотчетность перед законодательной властью | максимальная (ответственность министров) | минимальная (множество самостоятельных агентств) |
| 4. Общественная подотчетность | Подотчетность потребителям публичных услуг | минимальная | максимальная |
| 5. Правовая | Подотчетность исполнителя закона перед разработчиком – законодателем | минимальная (в процессе) | максимальная (ответственность министров) |
| | Подотчетность подчиненного перед начальником | максимальная (в процессе) | минимальная (по результатам) |

Интересен опыт Великобритании по внедрению модели «нового государственного менеджмента» (*new public management*).

Административная реформа началась в Великобритании в 1979 году с теоретических исследований. Исследовательская программа, руководимая Д. Райнером была направлена на формирование модели эффективного государственного управления. Был принят ряд программ, определяющих основные направления реформы: «Действенность и эффективность гражданской службы» (1982), «Инициатива следующих шагов» (1988), «Гражданская хартия» (1993).

Административная реформа проходила в три этапа и включала следующие основы:

а) приватизация, б) внедрение принципов менеджмента в государственное управление, в) конкуренция, г) открытость государственной службы.

На первом этапе реформы (1979–1982) акцент делался на экономии государственных расходов, сокращении государственных служащих и государственных программ. Однако уже к концу этого этапа стало ясно, что не столько экономия, сколько повышение эффективности является задачей реформы.

Второй этап (1983 – 1986) проходил под лозунгом трех E (**economy, efficiency, effectiveness – экономия, производительность, эффективность**). На этом этапе программа включала широкую приватизацию предприятий государственного сектора, развитие финансового менеджмента в государственном управлении, совершенствование оценочной функции центральных министерств и высшего управленческого персонала.

На третьем этапе реформы (1987–1993) основные изменения касались культурных и структурных компонентов государственного управления. Ставились задачи широкого развития рыночно ориентированных механизмов управления, углубление организационной и пространственной децентрализации управления и производства услуг, повышения качества услуг, ориентации при оказании услуг на нужды потребителя.

Кроме того, **государственные служащие были лишены привилегий.**

В целом, можно выделить следующие характерные черты «нового государственного менеджмента».

1. Государство как рынок предоставления услуг;
2. Действия правительства как конкуренция на рынке предоставления услуг (в соперничестве с частным сектором);
3. Гражданин как клиент, потребитель услуг;
4. Политический руководитель как менеджер.

Критики «нового государственного менеджмента» обращают внимание на несовершенство риторики и понятийного аппарата, чрезмерное заигрывание рыночными категориями в государственном управлении. В частности, отмечается, что не во всех случаях гражданин является клиентом государства (например, правонарушитель) и не всю деятельность государства следует рассматривать как предоставление услуг (полицейский арест нарушителя, контрольно-надзорные функции налоговой инспекции, призыв в армию и т.д.).

Кроме того, отмечается и некоторый **перебор с децентрализацией, что привело к организации государственной службы не как единой системы государственного аппарата, а по фрагментарному рисунку.**

В правительстве Тони Блэра административные реформы продолжались, но приобретали новые оттенки и направления. Если ранее основное внимание уделялось экономическому подходу к государственному управлению, **то на следующей фазе не только рынок, но и демократия рассматриваются в качестве пересекающихся факторов административных реформ; учитываются не только экономические, но и политические издержки.**

Глава III

О ВЗАИМОСВЯЗИ РАЗВИТИЯ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Патернализм и провалы государства

Современная экономическая наука хорошо изучила и достаточно уверенно оперирует понятиями провалов рынка, которые призвано компенсировать государство и государственное регулирование рыночных отношений. Вмешательство государства в экономику часто понимается как патернализм. Теоретический анализ феномена патернализма широко представлен в работах А.Я. Рубинштейна и Р.С. Гринберга в рамках исследований концепции опекаемых благ¹⁹. Патернализм, помимо его видовых различий, реализуется через систему государственного управления, понимаемую в достаточно широком смысле как система институтов и механизмов, обеспечивающих целенаправленное воздействие на экономику. И провалы государства являются таким же теоретически возможным и исторически наблюдаемым фактом, как и провалы рынка, сводя на нет патерналистские усилия государства.

Провалы государства могут быть объективно обусловлены недостаточным пониманием его сущности, реальных противоречий, характера как многогранного социального явле-

19. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Экономическая социодинамика. М.: ИСЭПРЕСС, 2000; Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Индивидуум & государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир. 2013; Гринберг Р.С. В поисках равновесия. М.: Магистр. 2016; Рубинштейн А.Я. Теория опекаемых благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. М.: ИЭ РАН, 2015; Рубинштейн А.Я. Социальный либерализм и консоциативный патернализм // Общественные науки и современность. № 2. 2016. С. 5–38.

ния, сложной многофункциональной, внутренне дифференцированной целостности. Понятие государства рассматривается в рамках разных научных дисциплин²⁰. Абсолютизация лишь одного из подходов в рамках тех или иных научных дисциплин на практике может привести к сакрализации государства, искажению роли той или иной разновидности форм правления и режимов политической власти, попыткам необоснованного расширения/сужения границ государства и его активности в ущерб экономике, обществу, правам и свободам граждан.

Государство часто оказывается глухим к вызовам времени и пониманию специфики исторического момента. Это ведет к целому шлейфу далеко идущих негативных последствий.

Сегодня и на Западе происходят достаточно противоречивые процессы. Как считают многие западные экономисты и политики, в глубоком кризисе находится так называемое социальное государство, или государство всеобщего благоденствия, которое не выдерживает нагрузок, связанных с

20. При определении сущности государства на современном этапе можно выделить пять основных подходов: теологический, классический (в рамках камеральных наук об администрировании), юридический, социологический, кибернетический. Существуют и другие подходы к определению сущности государства. В соответствии с ними государство – 1) это аппарат насилия экономически господствующего класса (классовый подход); 2) это институциональное воплощение власти (институциональный подход); 3) это определенным образом организованное насилие (силовая концепция); 4) это организованное господство политической элиты (элитарный подход); 5) это совокупность правовых норм, регулирующих поведение людей (нормативный подход); 6) это определенный формативный порядок, обеспечивающий интеграцию и жизнедеятельность людей (Санистебан, испанская школа); 7) это правовая форма организации и функционирования политической власти (политико-правовой подход). 8) согласно маркетинговому подходу, государство – специфическая макроорганизация, сервисный центр, «предприятие сферы услуг». Г.В. Атаманчук. Теория государственного управления. Курс лекций. Гл. 2. (2.1; 2.2; 2.3). М: Юрид. лит., 1997; Государственное управление. Основы теории и организации. Т. I. / Под редакцией В.А. Козбаненко. Издание 2-е, с изменениями и дополнениями. М: Статут, 2002; Система государственного управления. Коллектив авторов. b718cd9d-2a93-102a-9ac3-800c8a805322; Сергей Юрьевич Наумов 1a46f620-eb24-102b-9810-fbae753fdc93; URL: http://www.telenir.net/gosudarstvo_i_pravo/sistema_gosudarstvennogo_upravlenija/index.php; Государство. URL: http://be5.biz/gosudarstvo_i_pravo/tipy_gosudarstva.html; Государство. Материал из Википедии — свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>.

обеспечением благосостояния нынешних поколений за счет будущих, разбухания долгов и долговой нагрузки на государственные бюджеты, в том числе за счет обязательств государства выкупа токсичных активов проблемных банков и финансовых институтов в антикризисных целях. Государство, продолжая санировать (исправлять) провалы рынка прежними, видимо, подходящими к исчерпанию методами, своими руками готовит собственный фундаментальный провал (имея в виду вступающую в свои права эпоху перемен и глобальных трансформаций современного экономического миропорядка).

Ярким примером являются попытки российских властей механически перенести и внедрить на российской почве либерально-демократическую модель власти и управления при весьма абстрактном понимании сути либерально-демократического государства. По факту это приводит к тому, что складывается эклектический вариант из разнородных элементов авторитаризма, традиционистского консерватизма, весьма специфических разновидностей политических олигархий, популизма и, в конечном итоге, к *системным провалам в государственном управлении*.

На современные модели государственного управления большое влияние оказали процессы, которые происходили в ходе структурных, технологических, информационных и управленческих революций в последнюю четверть XX, в. положили начало процессам глобализации, которые и определили характер современного мироустройства. В теоретическом плане на науке и практике государственного управления сказались теории неоклассического синтеза, особенно в США, где они привели к развитию методологий стратегического планирования и программно-целевых методов, а также утверждению неолиберальных взглядов в экономике и экономической политике. Системы государственного управления были везде подвергнуты реформированию, и в моделях реформирования появилось много новых черт. В основе многих теоретических конструкций как в зарубеж-

ных теориях государственного управления, так и в политических и управленческих практиках значительное место заняла модель так называемого клиентоориентированного государства, с одной стороны, основанного на многостороннем партнерстве власти и гражданского общества и, с другой стороны, впитавшая в себя опыт современного менеджмента корпораций, включая финансовый менеджмент, опору на конкурентные отношения, привнесение в государственное управление элементов рыночной организации.

Похоже на то, что сегодня государства, как и экономики, вступают и уже вступили в эпоху перемен, и непонимание этих фактов чревато угрозами целым рядом провалов как государства, так и рынка. *Каким в этих условиях будет и, самое главное, каким должно быть государство в новых исторических условиях, — это еще предстоит понять, отразить и претворить в конкретные социально-политические, юридические, экономические и институциональные определения и практики.*

Провалы государства проявляются через системные или циклические сбои в системе государственного управления. Они характеризуются рядом признаков, социально-экономических и социально-политических последствий²¹.

О понятии провалов государства в экономике (управленческий ракурс) можно сказать следующее:

- провалы государства — это утрата им собственной миссии и предназначения²², в организации и регулировании общественных отношений, возникновение противоречий и конфликтов между властью, бизнесом, гражданским обществом, гражданами;

21. А.Я. Рубинштейн дает в данном случае следующие определения: «Патернализм государства: воздействие на экономических агентов с целью направленного изменения их поведения в соответствии с установками государства; жесткий и мягкий патернализм. ... Патерналистский провал — генерирование ошибочных установок государства. Следствием патерналистского провала является «провал государства» — потери благосостояния индивидуумов и общества»

22. Миссия и предназначение государства — это организация дееспособной и эффективной власти, исполнение объективно присущих ей регулятивных и служебных функций в интересах всех классов и социальных групп общества, нации (народа) в целом.

- деградируют механизмы генерирования и интеграции общих интересов, ценностных, этических и мотивационных ориентиров, политических и стратегических приоритетов для всей системы интересов;
- политические элиты утрачивают способность генерировать культурные идеи и политические идеалы, предвидеть будущее, формулировать желаемое будущее и альтернативы развития; элиты теряют способность договариваться друг с другом во имя национальных интересов. Провалы государства сопровождаются расколом элит. Договороспособность падает, конфликтность растет;
- политический класс и государственная бюрократия не исполняют своих общественно-государственных задач и функций в сфере разработки и исполнения государственных решений, принятия и исполнения необходимых законов;
- законодательная власть утрачивает свой конституционный статус ведущей ветви власти, ослабляются возможности гражданского общества через парламентское представительство, законодательство — влиять на исполнительную власть, правительство, качество государственного управления;
- исполнительная власть, государственный аппарат резко снижают качество и эффективность государственного управления, возникают системные дисфункции управления, ухудшается экономическое положение, происходит отчуждение народа, граждан от власти. Идет перманентное многолетнее разбухание госаппарата, неконтролируемый рост чиновничьего класса и его удорожание (расходов на содержание аппарата, доходов госслужащих).

Принципиален вопрос об истоках и слабостях провалов законодательной власти. В чем они выражаются?

1. Хромает принцип разделения властей, плохо работает конституционная норма о ведущей роли законодательной

власти, есть много признаков доминирования и монопольных интенций со стороны исполнительной власти.

2. Имеет место вмешательство, в том числе неправомерное, в деятельность институтов свободных парламентских выборов со стороны исполнительной власти, отдельных политических партий и лиц. Используются различные схемы воздействия на волю избирателей и результаты выборов. В обществе отсутствует полное доверие к чистоте голосования, механизмам подсчета голосов.

3. Не работает турникет политической воли и ответственности депутатского корпуса Федерального собрания РФ в отношении законотворчества и законодательной инициативы исполнительной власти.

4. Нельзя не сказать о родовых травмах российского парламентаризма, связанных с парламентским кризисом в 1993 г., роспуском Верховного Совета РСФСР и последующими политическими реформами в период 90-х годов. Они сформировали модель регулируемого парламентаризма и механизмы формирования послушного парламентского большинства.

5. Закрепление модели управляемого парламентаризма в 2000-е годы. Провальные институциональные реформы 2000-х в значительной мере явились следствием инертности и бессилия *послушного парламентского большинства*, провалов и дисфункций государства в сфере законодательной власти, нулевого и недееспособного парламентского контроля в сфере законотворческого и законодательного процесса.

В этом смысле, с позиций совершенствования государственного управления целесообразно сформулировать своеобразное *творческое задание для законодательной власти на перспективу*:

- реализация конституционных положений о ведущей роли законодательной власти (Парламента)²³.

23. С точки зрения фундаментальных перемен это может потребовать проведения конституционных реформ, отказ от «Конституции под Ельцина», пирамиды власти (полновластия в отличие от разделения властей), возглавляемой институтом президента. С точки зрения

С точки зрения форм правления и режимов власти это означает последовательное соблюдение принципов республиканизма и демократии в противовес любым проявлениям авторитаризма и тоталитаризма, включая и опереточный ретромонархизм;

- избавление института и механизмов парламентских выборов от самодовления сиюминутных политических интересов и личных амбиций, политического монополизма проправительственных партий, чрезмерной опеки государственной власти, просто банальных злоупотреблений;
- юридически и политически выверенное и обоснованное соотношение законодательной, президентской и исполнительной властей, федеральной исполнительной и региональной властей, исполнительной власти и местного самоуправления в системе определения целей и приоритетов развития, принятия соответствующих решений, распределения компетенций, полномочий и ответственности, осуществления контроля, баланса между институтами и процедурами, с одной стороны, и волевыми решениями — с другой.

Вообще, вся история 90-х годов — это свидетельство патерналистского и управленческого провала государства.

Государство провозглашало рационализацию государственного аппарата, но фактическое количество занятых в институтах власти перманентно росло (рис. 1).

возможных коррективов и поправок, — снятия дамоклова меча роспуска Федерального собрания в случае конфликтов между законодательной и исполнительной властью; неизбежности роли института Конституционного суда в урегулировании конфликтов в структуре государственной власти. Этот вопрос нуждается в серьезной политико-юридической проработке. Еще один фундаментальный вопрос: независимость самого Конституционного суда. В свое время (в 1993 г.) Ельцин преподнес яркий образчик того, как можно не считаться с позициями этого важнейшего института судебной власти. Тогда Президент РФ, фигурально говоря, послал и высший орган судебной власти, и первое лицо русской Православной церкви — Патриарха Алексея II, пригрозившего отлучением тому, кто развяжет братоубийственный конфликт.

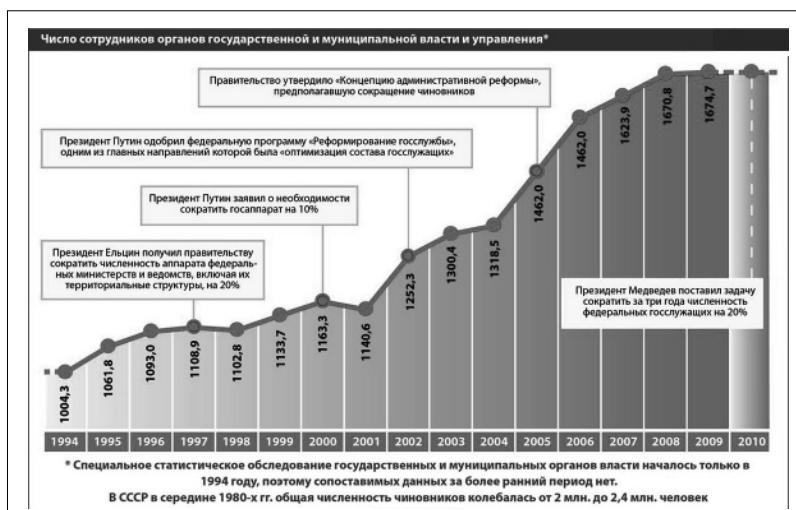


Рис. 1. Как менялось количество чиновников

Источник: Росстат.

Политический и административный класс превращался в привилегированный социальный и экономический класс, о чем свидетельствует, как минимум, опережающее развитие зарплаты и минимального размера оплаты труда. О серьезных экономических активах, офшорных капиталах, недвижимости здесь речь даже не идет. Это всего лишь некая нижняя граница, дающая представление о господствующем тренде, обозначающем лишь одну из немногих тенденций социального и социально-профессионального неравенства (табл. 5).

Таблица 5. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления (на конец года)

| | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Органы государственные и местного самоуправления, тыс. человек | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| В государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований Российской Федерации – всего | 1462,0 | 1648,4 | 1603,7 | 1572,2 | 1548,1 | 2211,9 |
| из них в органах: законодательных | 24,4 | 32,8 | 30,3 | 32,9 | 33,2 | 33,1 |

Продолжение табл. 5

| | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| исполнительных | 1234,4 | 1385,3 | 1341,5 | 1301,9 | 1264,8 | 1925,8 |
| судебной власти и прокуратуры | 192,8 | 214,6 | 215,7 | 218,7 | 230,2 | 230,1 |
| других | 8,3 | 13,5 | 14,1 | 16,4 | 17,5 | 20,6 |
| на региональном уровне – всего | 1420,9 | 1600,9 | 1557,7 | 1523,9 | 1499,5 | 2162,3 |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательных | 20,2 | 28,7 | 27,4 | 29,1 | 29,4 | 29,3 |
| исполнительных | 1204,2 | 1349,5 | 1305,9 | 1265,3 | 1228,2 | 1887,9 |
| судебной власти и прокуратуры | 189,1 | 210,2 | 211,3 | 214,0 | 225,4 | 225,5 |
| других | 6,8 | 11,9 | 12,5 | 14,9 | 15,9 | 19,0 |
| В федеральных государственных органах¹⁾ – всего | 766,8 | 868,8 | 835,9 | 813,3 | 793,3 | 1454,3 |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательной власти ²⁾ | 4,7 | 5,3 | 3,5 | 5,0 | 5,1 | 5,0 |
| исполнительной власти | 590,4 | 671,1 | 639,1 | 612,1 | 589,0 | 1250,0 |
| судебной власти и прокуратуры | 168,0 | 188,6 | 189,7 | 192,5 | 195,4 | 195,4 |
| других государственных органах | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| на федеральном уровне¹⁾ – всего | 41,1 | 47,5 | 46,0 | 48,3 | 48,6 | 49,6 |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательной власти | 4,2 | 4,1 | 2,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 |
| исполнительной власти | 30,2 | 35,7 | 35,7 | 36,6 | 36,6 | 37,9 |
| судебной власти и прокуратуры | 3,7 | 4,4 | 4,4 | 4,7 | 4,9 | 4,7 |
| других государственных органах | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| на региональном уровне¹⁾ – всего | 725,6 | 821,4 | 789,8 | 765,0 | 744,7 | 1404,7 |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательной власти ²⁾ | 0,5 | 1,2 | 0,6 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| исполнительной власти | 560,2 | 635,4 | 603,4 | 575,5 | 552,4 | 1212,2 |
| судебной власти и прокуратуры | 164,3 | 184,1 | 185,3 | 187,8 | 190,5 | 190,8 |
| В государственных органах субъектов Российской Федерации – всего | 230,7 | 272,6 | 265,9 | 262,1 | 264,7 | 264,3 |
| в том числе в органах: | | | | | | |
| законодательной власти | 10,0 | 12,5 | 11,5 | 12,5 | 12,7 | 12,6 |
| исполнительной власти | 189,2 | 225,1 | 219,0 | 213,3 | 206,6 | 205,9 |
| судебной власти | 24,8 | 26,0 | 26,0 | 26,2 | 34,9 | 34,7 |
| других государственных органах | 6,8 | 8,9 | 9,4 | 10,1 | 10,5 | 11,0 |
| В органах местного самоуправления, избирательных комиссиях муниципальных образований³⁾ – всего | 464,5 | 507,0 | 501,9 | 496,7 | 490,1 | 493,3 |
| из них в: | | | | | | |
| представительных органах муниципальных образований | 9,7 | 15,0 | 15,3 | 15,4 | 15,5 | 15,4 |
| местных администрациях (исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований) | 454,8 | 489,0 | 483,5 | 476,6 | 469,3 | 469,8 |

Продолжение табл. 5

| Органы государственные и местного самоуправления, % к предыдущему году | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|---------------------------|---------------------|-------------|--------------|--------------|---------------------------|
| В государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований Российской Федерации – всего | 108,0⁴⁾ | 98,4 | 97,3 | 98,0 | 98,5 | 100,7⁴⁾ |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательных | 106,6 | 103,3 | 92,1 | 108,8 | 100,9 | 99,6 |
| исполнительных | 108,7 ⁴⁾ | 97,9 | 96,8 | 97,0 | 97,2 | 100,6 ⁴⁾ |
| судебной власти и прокуратуры | 104,5 | 100,9 | 100,5 | 101,4 | 105,3 | 100,0 |
| других | 105,0 | 103,0 | 107,4 | 116,4 | 106,5 | 117,5 |
| на региональном уровне – всего | 108,0⁴⁾ | 98,4 | 97,3 | 97,8 | 98,4 | 100,6⁴⁾ |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательных | 107,6 | 103,9 | 95,6 | 106,2 | 100,9 | 99,7 |
| исполнительных | 108,7 ⁴⁾ | 97,8 | 96,8 | 96,9 | 97,1 | 100,5 ⁴⁾ |
| судебной власти и прокуратуры | 104,5 | 100,9 | 100,5 | 101,3 | 105,3 | 100,0 |
| других | 106,0 | 103,7 | 105,4 | 119,2 | 107,1 | 119,7 |
| В федеральных государственных органах¹⁾ – всего | 116,1⁴⁾ | 99,0 | 96,2 | 97,3 | 97,5 | 101,0⁴⁾ |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательной власти ²⁾ | 102,0 | 111,0 | 64,7 | 143,8 | 101,8 | 99,3 |
| исполнительной власти | 120,6 ⁴⁾ | 98,3 | 95,2 | 95,8 | 96,2 | 101,3 ⁴⁾ |
| судебной власти и прокуратуры | 103,8 | 101,1 | 100,6 | 101,5 | 101,5 | 100,0 |
| других государственных органах | 100,9 | 98,4 | 98,0 | 100,3 | 101,1 | 95,6 |
| на федеральном уровне¹⁾ – всего | 106,9⁴⁾ | 100,4 | 97,0 | 104,9 | 100,6 | 102,1 |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательной власти | 102,0 | 99,2 | 68,1 | 134,5 | 101,2 | 99,2 |
| исполнительной власти | 110,9 ⁴⁾ | 100,3 | 99,9 | 102,6 | 100,0 | 103,4 |
| судебной власти и прокуратуры | 102,9 | 103,0 | 99,6 | 106,0 | 103,5 | 96,1 |
| других государственных органах | 100,9 | 98,4 | 98,0 | 100,3 | 101,1 | 95,6 |
| на региональном уровне¹⁾ – всего | 116,6⁴⁾ | 98,9 | 96,2 | 96,9 | 97,3 | 100,9⁴⁾ |
| из них в органах: | | | | | | |
| законодательной власти ²⁾ | 101,5 | 101,3 ⁴⁾ | 52,9 | 184,8 | 103,9 | 99,7 |
| исполнительной власти | 121,4 ⁴⁾ | 98,2 | 95,0 | 95,4 | 96,0 | 101,1 ⁴⁾ |
| судебной власти и прокуратуры | 103,8 | 101,1 | 100,6 | 101,3 | 101,4 | 100,1 |
| В государственных органах субъектов Российской Федерации – всего | 104,6 | 96,1 | 97,6 | 98,6 | 101,0 | 99,9 |
| в том числе в органах: | | | | | | |
| законодательной власти | 101,9 | 101,8 | 91,9 | 108,8 | 101,1 | 99,7 |
| исполнительной власти | 104,0 | 95,2 | 97,3 | 97,4 | 96,8 | 99,7 |
| судебной власти | 109,8 | 99,6 | 100,0 | 100,8 | 133,2 | 99,5 |
| других государственных органах | 106,0 | 102,2 | 105,7 | 107,6 | 104,4 | 104,7 |
| В органах местного самоуправления, избирательных комиссиях муниципальных образований³⁾ – всего | 98,8 | 98,8 | 99,0 | 99,0 | 98,7 | 100,6 |

Окончание табл. 5

| | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| из них в: представительных органах муниципальных образований | 114,6 | 102,0 | 102,1 | 101,0 | 100,5 | 99,7 |
| местных администрациях (исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований) | 98,6 | 98,7 | 98,9 | 98,6 | 98,5 | 100,1 |

- 1) Включая: на федеральном уровне – Администрацию Президента Российской Федерации, на региональном уровне – аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.
 - 2) Включены данные о помощниках депутатов палат Федерального собрания Российской Федерации.
 - 3) Формулировки наименований органов местного самоуправления приведены в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 2 марта 2007 г. В итоге по органам местного самоуправления включены данные по контрольным органам муниципальных образований, иным органам местного самоуправления и избирательным комиссиям муниципальных образований.
 - 4) По сопоставимому кругу соответствующих органов власти.
- Источник: Росстат, «Труд и занятость в России». С. 123–124.

В период после 2010 г. в структурах власти, включая динамику занятости в структурах исполнительной власти на всех уровнях, наметилась тенденция к снижению количества чиновников, но, во-первых, оно шло незначительными темпами по сравнению с тем переизбытком, который сложился в предыдущие годы, во-вторых, она была неустойчива, и, в-третьих, в 2014 г. показатели опять пошли в рост.

Госслужащие – это не только многочисленный социально-профессиональный слой, но и один из высокооплачиваемых. Как показывали выборочные исследования портала, рост среднемесячных зарплат государственных служащих, и прежде всего в правоохранительных органах, заметно превышал аналогичные показатели в целом по стране.

Показательна дифференциация зарплат и по отдельных органам государственной власти. Причем самые высокооплачиваемые группы принадлежат к финансово-экономическому блоку правительства, что на фоне весьма сомнительных успехов в экономике смотрится проблематично (табл. 6, 7, рис. 2, 3).

Таблица 6. Среднемесячная начисленная заработная плата, численность и укомплектованность должностей гражданских служащих федеральных государственных органов за 2014 год

| Федеральные органы | Среднемесячная заработная плата рублей | в % к 2013 г. | Численность на конец периода, человек | Укомплектованность должностей, % |
|--|--|---------------|---|-------------------------------------|
| | | | | |
| Федеральные государственные органы | | | | |
| Администрация Президента Российской Федерации | 232375 | 100,7 | 1730 | 73,9 |
| Федеральные органы законодательной власти | | | | |
| Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации | 122293 | 106,3 | 961 | 93,8 |
| Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации | 104800 | 101,7 | 1835 | 90,9 |
| Федеральные органы исполнительной власти | | | | |
| Аппарат Правительства Российской Федерации | 249178 | 103,5 | 1390 | 92,0 |
| <i>Федеральные министерства, службы, агентства</i> | | | | |
| Министерство внутренних дел Российской Федерации | 110782 | 127,5 | 419 | 90,7 |
| Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий | 123154 | 101,4 | 441 | 85,6 |
| Министерство иностранных дел Российской Федерации | 114092 | 125,3 | 3190 | 95,9 |
| Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству | 59923 | 112,6 | 259 | 93,5 |
| Министерство обороны Российской Федерации | 85647 | 100,5 | 2561 | 80,9 |
| Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству | 78874 | 131,8 | 281 | 75,7 |
| Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств | 113989 | 103,7 | 163 | 23,8 |
| Федеральное агентство специального строительства | 129580 | 105,8 | 175 | 58,3 |
| Министерство юстиции Российской Федерации | 84584 | 111,5 | 624 | 88,4 |
| Федеральная служба исполнения наказаний | 84647 | 126,7 | 39 | 92,9 |
| Федеральная служба судебных приставов | 92864 | 85,4 | 610 | 89,3 |
| Государственная фельдшерская служба Российской Федерации | 62527 | 137,8 | 14 | 93,3 |

Продолжение табл. 6

| | | | | |
|--|--------|-----------------|-----|------|
| Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков | 88565 | 103,2 | 105 | 95,5 |
| Федеральная служба по финансовому мониторингу | 96072 | 103,9 | 385 | 88,5 |
| Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство) | 121864 | 138,6 | 522 | 92,4 |
| Министерство здравоохранения Российской Федерации | 90689 | 115,9 | 483 | 88,1 |
| Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения | 81305 | 141,0 | 175 | 61,8 |
| Федеральное медико-биологическое агентство | 89953 | 103,9 | 224 | 86,5 |
| Министерство Российской Федерации по делам Крима | 127467 | - ¹⁾ | 118 | 55,7 |
| Министерство культуры Российской Федерации | 80809 | 111,3 | 350 | 90,2 |
| Федеральное архивное агентство | 61843 | 125,1 | 48 | 84,2 |
| Федеральное агентство по туризму | 64508 | 114,0 | 62 | 91,2 |
| Министерство образования и науки Российской Федерации | 83382 | 111,6 | 642 | 88,2 |
| Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки | 67142 | 100,3 | 182 | 85,8 |
| Федеральное агентство по делам молодежи | 62101 | 103,6 | 82 | 82,0 |
| Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации | 91153 | 105,2 | 424 | 87,6 |
| Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды | 85330 | 135,8 | 85 | 80,2 |
| Федеральная служба по надзору в сфере природопользования | 70020 | 127,7 | 136 | 90,1 |
| Федеральное агентство водных ресурсов | 74680 | 107,8 | 88 | 78,6 |
| Федеральное агентство лесного хозяйства | 73138 | 87,1 | 200 | 78,7 |
| Федеральное агентство по недропользованию | 66107 | 113,9 | 103 | 79,2 |
| Министерство промышленности и торговли Российской Федерации | 85991 | 104,3 | 985 | 92,8 |
| Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии | 65933 | 118,1 | 119 | 89,5 |
| Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока | 154446 | 124,9 | 179 | 71,0 |
| Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации | 85903 | 104,9 | 331 | 91,7 |
| Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций | 73833 | 126,4 | 157 | 82,6 |
| Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям | 67865 | 120,0 | 147 | 83,1 |
| Федеральное агентство связи | 67467 | 110,0 | 74 | 84,1 |

Продолжение табл. 6

| | | | | |
|---|--------|-------|------|------|
| Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа | 210146 | -1) | 130 | 51,2 |
| Министерство сельского хозяйства Российской Федерации | 86418 | 100,8 | 558 | 89,6 |
| Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору | 106185 | 114,3 | 149 | 91,4 |
| Федеральное агентство по рыболовству | 66355 | 116,7 | 200 | 86,6 |
| Министерство спорта Российской Федерации | 98171 | 114,0 | 264 | 85,4 |
| Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации | 84405 | 149,2 | 296 | 83,4 |
| Министерство транспорта Российской Федерации | 80019 | 105,5 | 533 | 92,1 |
| Федеральная служба по надзору в сфере транспорта | 72723 | 123,0 | 244 | 88,1 |
| Федеральное агентство воздушного транспорта | 68654 | 102,0 | 363 | 95,8 |
| Федеральное дорожное агентство | 66611 | 118,3 | 227 | 89,0 |
| Федеральное агентство железнодорожного транспорта | 64997 | 116,2 | 114 | 93,4 |
| Федеральное агентство морского и речного транспорта | 61003 | 108,9 | 187 | 94,9 |
| Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации | 90817 | 105,7 | 437 | 94,2 |
| Федеральная служба по труду и занятости | 77149 | 122,3 | 197 | 93,8 |
| Министерство финансов Российской Федерации | 116529 | 116,5 | 1214 | 80,9 |
| Федеральная налоговая служба | 128603 | 108,3 | 836 | 75,5 |
| Федеральная служба финансово-бюджетного надзора | 94528 | 130,3 | 338 | 63,9 |
| Федеральное казначейство (федеральная служба) | 138650 | 103,2 | 457 | 83,5 |
| Министерство экономического развития Российской Федерации | 101882 | 108,9 | 1730 | 82,9 |
| Федеральная служба по аккредитации | 74693 | 119,5 | 121 | 85,8 |
| Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии | 104045 | 102,3 | 533 | 87,7 |
| Федеральная служба по интеллектуальной собственности | 84783 | 123,9 | 80 | 78,4 |
| Федеральное агентство по государственным резервам | 63926 | 114,2 | 273 | 92,5 |
| Федеральное агентство по управлению государственным имуществом | 64258 | 115,9 | 646 | 86,9 |
| Министерство энергетики Российской Федерации | 86860 | 109,7 | 366 | 90,1 |
| Федеральная антимонопольная служба | 70803 | 114,7 | 591 | 92,9 |
| Федеральная служба государственной статистики | 83686 | 126,3 | 603 | 91,0 |
| Федеральная миграционная служба | 64542 | 101,7 | 329 | 88,0 |

Окончание табл. 6

| | | | | |
|--|--------|-------|------|------|
| Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека | 74301 | 130,8 | 213 | 89,5 |
| Федеральная служба по оборонному заказу | 85657 | 133,4 | 189 | 65,6 |
| Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка | 88331 | 114,0 | 278 | 78,1 |
| Федеральная таможенная служба | 85186 | 112,3 | 862 | 88,3 |
| Федеральная служба по тарифам | 85855 | 120,8 | 458 | 79,9 |
| Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору | 128598 | 127,6 | 404 | 56,3 |
| Федеральное космическое агентство | 68861 | 119,4 | 173 | 91,1 |
| Федеральное агентство научных организаций | 114863 | 187,3 | 386 | 45,6 |
| Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации | 73724 | 106,3 | 122 | 80,8 |
| Федеральные органы судебной власти и прокуратуры | | | | |
| Конституционный суд Российской Федерации | 126610 | 117,1 | 252 | 74,3 |
| Верховный суд Российской Федерации | 130131 | 121,7 | 865 | 62,1 |
| Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации | 72844 | 118,7 | 444 | 90,4 |
| Генеральная прокуратура Российской Федерации | 91506 | 123,8 | 460 | 94,8 |
| Следственный комитет Российской Федерации | 109461 | 145,4 | 17 | 94,4 |
| Другие федеральные государственные органы | | | | |
| Счетная палата Российской Федерации | 159852 | 144,1 | 1006 | 84,6 |
| Центральная избирательная комиссия Российской Федерации | 99841 | 107,4 | 275 | 99,3 |
| Аппарат Уполномоченного по правам человека | 75313 | 117,1 | 195 | 97,5 |
| <i>1) Начало функционирования – III квартал 2014 года</i> | | | | |

Источники: Росстат. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств)¹⁾ за 2014 год. Срочная информация по актуальным вопросам (по темам).

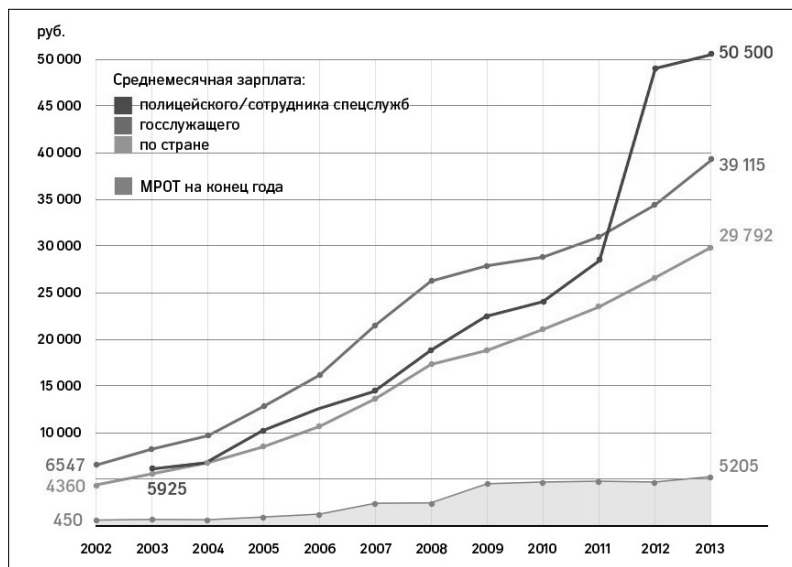


Рис. 2. Как изменились зарплаты и минимальный размер оплаты труда за 12 лет

Источник: Росстат.

Таким образом, административная нагрузка на экономику, связанная с долей госслужащих в экономике, была и остается высокой, кардинальных перемен здесь не происходит. Это тоже, с определенной стороны, характеризует российское государство и с точки зрения того, кто в доме хозяин, и с точки зрения эффективности госуправления.

Россия согласно имеющимся данным, находится в первой пятерке стран с мощными бюрократическими аппаратами власти.

Хотя, справедливости ради, надо отметить, что скорректированные данные Роскомстата РФ за вычетом занятых в госкорпорациях и других невластных учреждениях свидетельствует, что российская власть (исполнительная) не самая забюрократизированная в мире.

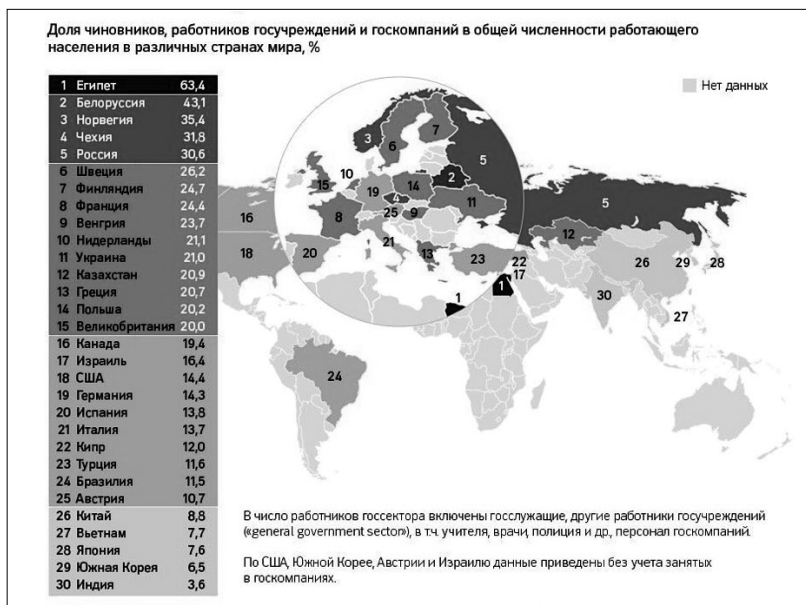


Рис. 3. Сколько госслужащих занято в экономике

Источник: ОЭСР, МВФ, статистические ведомства стран

Таблица 7. Численность работников федеральных органов исполнительной власти некоторых стран мира¹⁾

| Страны | Год | Всего, тыс. человек | На 1000 человек населения | На 1000 занятых |
|--|------|------------------------|------------------------------|-----------------|
| Россия | 2013 | 589,0 | 4,1 | 8,7 |
| Соединенное Королевство (Великобритания) ²⁾ | 2013 | 395,5 | 6,2 | 13,1 |
| США ²⁾ | 2012 | 2102,1 | 6,7 | 14,8 |

¹⁾ Данные приведены по сопоставимой методологии круга органов исполнительной власти.

²⁾ IV квартал 2012 г.

За годы реформ государственное управление прошло через несколько серьезных трансформаций.

1. **90-е годы:** бессистемный и хаотический слом советской системы государственного централизованного планирования и управления, разрушение отраслевого и регионального уровней, сложившихся межотраслевых и межрегиональных

связей. Неуправляемость, безвластие, парад суверенитетов, криминальных авторитетов, партнерство бюрократического коррумпированного государства и новых монополистов — политизированного и криминализированного бизнеса, завершившиеся дефолтом в 1998 г. — первый, разрушительный этап реформирования власти, государственного аппарата и государственного управления.

2. **1998—1999 гг.:** краткая примаковская оттепель, эффективный антикризисный маневр и выход на траекторию экономического роста, первые шаги к модели регулируемой рыночной экономики, восстановлению вертикали власти, налаживанию государственного управления и последующие отставка-устранение Е.М. Примакова, выдавливание его из активной политики, праволиберальный реванш и политико-экономические заморозки России всерьез и надолго.

3. **1 десятилетие 2000-х годов.** Реформы 2-го поколения, институциональные реформы, вертикали власти (политический и экономический федерализм), административные реформы (федеральной исполнительной власти, институтов национальной безопасности и правоохранительной деятельности, государственного управления и государственной службы), социальной политики и социальной инфраструктуры, формирование институтов гражданского общества. Предполагалось, что для создания современного успешного на международной арене государства важно выстроить соответствующую специфике и масштабам страны систему государственного управления, восприимчивого к прогрессивным технологическим и коммуникационным решениям, а главное — отвечающего потребности общества в удобном, открытом государстве.

Провалы государства и государственного управления, очевидным образом, проявились через всю совокупность моделей, задач и функций, структур и механизмов управления, реализуясь, в конечном счете, в понятии *дисфункций*. Устойчивые и долговременные дисфункции управления, приводящие в пределе к экономическим кризисам и неу-

правляемости, и означают провалы государства и исчерпание возможностей той или иной разновидности патернализма, возможно, объективной необходимости применения этого методологического принципа на данном историческом этапе в целом. О фундаментальных причинах дисфункций — несколько позднее. Ниже — об эволюции государства, в соответствии с которой эволюционируют и механизмы управления.

2. Экономическая природа государства и развитие

Государство — многогранное социальное явление, сложный многофункциональный организм, внутренне сложно дифференцированная целостность. Понятие государства рассматривается в рамках разных научных дисциплин²⁴. В различных теориях государства его возникновение и происхождение рассматривается в основном как политический институт, хотя ракурс такого рассмотрения носит самый разнообразный междисциплинарный характер.

-
24. При определении сущности государства на современном этапе можно выделить пять основных подходов: теологический, классический (в рамках камеральных наук об администрировании), юридический, социологический, кибернетический. Существуют и другие подходы к определению сущности государства. В соответствии с ними государство: 1) аппарат насилия экономически господствующего класса (классовый подход); 2) институциональное воплощение власти (институциональный подход); 3) определенным образом организованное насилие (силовая концепция); 4) организованное господство политической элиты (элитарный подход); 5) совокупность правовых норм, регулирующих поведение людей (нормативный подход); 6) определенный формативный порядок, обеспечивающий интеграцию и жизнедеятельность людей (Санистебан, испанская школа); 7) правовая форма организации и функционирования политической власти (политико-правовой подход); 8) согласно маркетинговому подходу, государство — специфическая макроорганизация, сервисный центр, «предприятие сферы услуг». См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. Гл. 2. (2.1.; 2.2; 2.3.). М.: Юрид. лит., 1997; Государственное управление. Основы теории и организации. Том I / Под редакцией В.А. Козбаненко. Издание 2-е, с изменениями и дополнениями. М.: Статут, 2002; Система государственного управления. Коллектив авторов. b718cd9d-2a93-102a-9ac3-800cba805322; Сергей Юрьевич Наумов 1a46f620-eb24-102b-9810-fbae753fdc93; URL: http://www.telenir.net/gosudarstvo_i_pravo/sistema_gosudarstvennogo_upravlenija/index.php; Государство. URL: http://be5.biz/gosudarstvo_i_pravo/tipy_gosudarstva.html; Государство. Материал из Википедии — свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>].

Ряд теорий непосредственно выводит природу государства из эволюции экономического развития (в частности, марксистские, но не только). Но в любом случае при определении государства в его признаках всегда присутствуют экономические элементы: управление и планирование экономикой, связанное с денежной системой, налоговой системой, государственной казной, собственностью (ресурсами). В состав функций государства входят экономические и социальные функции. Увязка типологии государства с уровнем (стадиями) экономического развития позволяет выделить:²⁵

- развивающиеся или страны третьего мира (иногда их называют аграрными, основу экономики составляет сельское хозяйство, продажа полезных ископаемых, т.е. развита по преимуществу сырьевая промышленность и т.д.);
- индустриальные (основу экономики этих государств составляет промышленность);
- постиндустриальные (это современные развитые государства, в которых произошла научно-техническая революция; основные богатства этих государств создаются и в непромышленной сфере, и в индустриальной сфере).

Классификация форм и типов государства в большинстве теорий, как правило, сводится к политико-правовым и институциональным формам, *но подходы, увязывающие эволюцию государства с экономическим развитием, позволяют связать типологию государства и по изменению его роли в экономике.*

Вступление исторического развития в буржуазную эпоху максимально противопоставило государство и экономику, в идеологии, науке, экономике и политике роль государства сводилась к пресловутому ночному сторожу.

25. Атаян Г.Ю. Экономическая функция в структуре либеральной и этатистской модели представлений о государстве. 2011 г. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1215.

Классический либерализм (Дж. Локк, И. Бентам, А. Смит, Д. Рикардо, Дж.С. Миль) отвергали всякое вмешательство государства в экономику.

Вместе с тем, зачатки признания за государством его объективной роли в качестве регулятора в экономике имеются уже у И. Бентама. Так, признавая в качестве важнейшей публичной пользы и универсального интереса безопасность, он допускал и обосновывал вмешательство государства в сферу частной собственности и ее использования в следующих обстоятельствах (Атоян, 2011)²⁶:

- 1) общие государственные нужды для защиты государства от внешних врагов;
- 2) общие государственные нужды для защиты государства от внутренних врагов;
- 3) общие государственные нужды для устранения физических бедствий;
- 4) пени с нарушителей безопасности как наказание или как средство к вознаграждению пострадавших;
- 5) отнятие у частных лиц части их собственности для образования средств противодействия вышеперечисленным бедствиям через устройство судов, полиции, войска;
- 6) ограничение прав собственности, или ограничение пользования собственностью, с целью воспрепятствовать собственнику вредить другим или самому себе.

Непредвзятый анализ взглядов и идей И. Бентама свидетельствует о невозможности исключения государства из сферы регулирования общественных, в том числе экономических, отношений, прежде всего по критерию обеспечения безопасности общественных отношений.

В исторической практике государственное регулирование реально складывается еще в эпоху классического экономического либерализма. Примером является развитие фабрично-заводского законодательства. Буржуазное законодательства по охране труда возникло и сформировалось

26. Там же.

в XIX в. Его появление неразрывно связано с установлением фабричной системы капиталистического способа производства. Возникнув в 1-й трети XIX в. в Англии, фабрично-заводское законодательство в течение столетия, особенно в 70–90-е гг., распространилось и в других странах. Определяющее влияние на законодательное регулирование условий труда оказала борьба рабочего класса, понимание политическими и экономическими классами необходимости общественной пользы и общественного интереса в нейтрализации угроз расширенному воспроизводству капитала и социальной стабильности, устранении непримиримых классовых антагонизмов демократическими и парламентскими методами.

В процессе развития вширь и вглубь фабрично-заводское законодательство становилось частью более широкого буржуазного трудового законодательства, распространяясь на всех лиц наемного труда, независимо от места их работы. Оно включало в себя новые аспекты охраны наемного труда (вопросы правильной его оплаты, ограждения от произвольных штрафов — закон о штрафах 1886 г. в России, материальной ответственности предпринимателя за увечья рабочих на производстве, частичного страхования (например, законы, принятые в Германии в 80-х гг.), обеспечения инвалидов труда и семейств погибших на производстве в результате несчастного случая, материального обеспечения рабочих по безработице, а также предоставления рабочим прав отстаивать свои интересы — права на коалиции и стачки (в Англии начало этому было положено еще в 1824 г., во Франции — в 1864 и 1884 г.)).

В дальнейшем *модель регулирующего государства* в значительной степени модифицировалась в связи с перерастанием капитализма свободной конкуренции в монополистический капитализм. В конце XIX в. экономическая и социальная власть, сосредоточенная в руках монополистических групп, усилилась настолько, что либеральное государство уже не отвечало потребностям социально-экономического

развития. Невмешательство (в той мере, в какой оно было реальным) государства в сферу экономики и гражданского общества стало оборачиваться против свободной конкуренции и господства права, характерного для рыночной экономики. Вмешательство государства становится объективной потребностью в интересах общества, его основных классов. Возникает такой мощный институт, как антимонопольное законодательство. Развивается акционерное право.

В XX в. *модель регулирующего государства* претерпела капитальные изменения. Спусковым крючком послужила Великая депрессия на Западе, социалистическая революция и опыт развития социалистического государства и плановой экономики на Востоке. Теоретической основой эволюции модели регулирующего государства послужила кейнсианская революция в науке (Дж.М. Кейнс, 1936)²⁷. Выход в свет в 1936 г. книги Дж.М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» к наиболее важным событиям в истории экономической мысли Запада в межвоенный период. В «Общей теории...» впервые последовательно подвергнуты критике идеи Адама Смита. Дж.М. Кейнс в «Общей теории...» рассматривает нестабильность рыночной капиталистической экономики и впервые в экономической науке доказывает необходимость государственного вмешательства в экономику. Дж.М. Кейнс в своей работе акцентирует внимание на анализе соотношения инвестиций и сбережений с исследованием макроэкономической категории – эффективный спрос (центральная категория кейнсианства). В послевоенный период работа Дж.М. Кейнса дает толчок к исследованиям в области теории экономического роста и циклического развития. *Модель регулирующего государства* была вызвана к жизни и стала воплощением необходимости системного макроэкономического анализа и планирования в интересах стимулирования экономического роста и антициклического регулирования.

27. Дж.М. Кейнс. Общая теория занятости, процента и денег (John Maynard Keynes. General Theory of Employment, Interest and Money, 1936).

Продолжением кейнсианской традиции стало неокейнсианство. **Неокейнсианство** (англ. *neo-Keynesian economics*) — школа макроэкономической мысли, сложившаяся в послевоенный период на основе трудов Джона Мейнарда Кейнса. Ряд западных экономистов (особенно большой вклад внесли Франко Модильяни, Джон Хикс и Пол Самуэльсон) сделали попытку интерпретировать и формализовать учение Кейнса, синтезировать его с неоклассическими моделями экономики. Их усилиями была сформирована научная школа, ставшая известной как новый неоклассический синтез. На ее основе были созданы модели, которые сформировали центральные идеи неокейнсианства. Расцвет неокейнсианства пришелся на 1950-е, 60-е и 70-е годы²⁸. После появления новой кейнсианской школы кейнсианство стали иногда называть **старым кейнсианством**²⁹.

В политической практике ее (кейнсианской традиции) практическим воплощением стал Новый курс Ф.Д. Рузвельта в США и послевоенная практика государственного регулирования в развитых капиталистических странах, в различных формах и разновидностях, вплоть до неоконсервативной революции в Северной Америке и Европе. В Европе она имела различные национальные разновидности: национализации собственности и образование обширного государственного сектора в Великобритании и Франции; индикативное планирование и дирижизм во Франции; социальное рыночное хозяйство в ФРГ; социальное государство в странах Северной Европы.

-
28. The Neoclassical-Keynesian Synthesis. The History of Economic Thought Website. The New School; Woodford, Michael. Convergence in Macroeconomics: Elements of the New Synthesis. January 2008. URL: http://www.columbia.edu/~mw2230/Convergence_AEJ.pdf. Mankiw, N. Greg. "The Macroeconomist as Scientist and Engineer." May 2006. P. 14–15. URL: http://www.economics.harvard.edu/faculty/mankiw/files/Macroeconomist_as_Scientist.pdf. Goodfriend, Marvin and King, Robert G. "The New Neoclassical Synthesis and The Role of Monetary Policy." Federal Reserve Bank of Richmond. Working papers. June 1997, No. 98-5 URL: http://www.richmondfed.org/publications/research/working_papers/1998/pdf/wp98-5.pdf.
29. Hayes M.G. The Economics of Keynes: A new guide to the General Theory. Edward Elgar Publishing, 2008. P. 2, 3, 31.

Научная революция Дж. Гэлбрейта и теория планирующих систем

Джон Гэлбрейт — один из признанных родоначальников лидеров индустриалистской ветви институционализма. В ставшей знаменитой книге «Новое индустриальное общество» он выдвигает концепцию индустриального общества, где определяющей характеристикой социума становится понятие «индустриальная система».

Гэлбрейт вводит в научный оборот такие понятия, как «техноструктура», «зрелая корпорация». Он обосновывает положение о том, что в современных крупных корпорациях управление переходит от отдельных лиц к техноструктуре — группе людей, претендующих на профессиональное знание в сфере образования и понимания всех сторон развития и деятельности корпорации. Основной целью такой деятельности становится уже не получение максимальной прибыли, а высокий темп производства, что естественно соответствует интересам общества.

Характерными особенностями нового индустриального общества становятся активная роль государства, планирование как *регулярный институт управления индустриальными системами в системе государственного регулирования, более того, формируется институт постоянного диалога и партнерства власти и бизнеса, который в том числе реализуется через систему правительственных заказов, стимулирующих, как теперь говорят, загоризонтные направления технологического прогресса.* Теория индустриального общества в лице его многочисленных научных школ и направлений (технологического общества, конвергенции обществ, электронного общества, цивилизации третьей волны, технотронной эры и др.) дала мощный толчок развитию институциональной теории в экономике. «Новое индустриальное общество» Джона Гэлбрейта нашло продолжение в идеях Дэниела Белла о «постиндустриальном обществе» и Элвина Тоффлера о «сверхиндустриальной цивилизации».

Дж. Гэлбрейт убедительно обосновал, почему промышленное планирование становится осознанной необходимостью для предприятия. Планирование существует потому, что хорошо изученный и описанный механизм рынка перестал быть надежным. Развитие техники и сопутствующий ему *характер использования времени и капитала* привели к тому, что запросы потребителя должны быть определены заранее – на месяцы, и даже годы, вперед. То же приходится осуществлять и в отношении всех моментов, связанных с организацией производства и сбыта соответствующих товаров, для удовлетворения запросов потребителя. Фирма самим ходом вещей вынуждена ставить на место рынка планирование.

По мере увеличения продолжительности процесса производства и потребности в капитале для компании становится все более рискованным полагаться на неконтролируемые колебания покупательского спроса, и чем сложнее становится технология производства того или иного продукта, тем риск больше.

С точки зрения промышленной компании планирование заключается в том, чтобы предусмотреть действия, которые нужно предпринять в период от начала процесса производства до его завершения, и подготовиться к выполнению этих действий. Оно заключается также в том, чтобы предвидеть любые неожиданности, которые могут возникнуть по ходу дела, и иметь возможность справиться с ними.

С точки зрения экономистов, специалистов в области управления, политических наук, планирование заключается в том, чтобы заменить стихийные цены и рынок авторитетным управленческим решением, устанавливающим, что будет произведено и потреблено и по каким ценам. Таким образом, термин «планирование» употребляется Гэлбрейтом в двояком смысле.

На практике, однако, эти два вида планирования, если их можно так назвать, тесным образом связаны друг с другом. Фирма не может с пользой для дела предусмотреть и сплани-

ровать будущие действия или подготовиться к непредвиденным обстоятельствам, если она не знает, каковы будут цены на ее продукцию, объем ее продаж, издержки, включая расходы на рабочую силу и капитал, и что она сможет получить при таком уровне расходов. Если рынок ненадежен, фирма всего этого не знает, а следовательно, она не может планировать. А поскольку с развитием техники и связанной с ней специализации рынок становится все более ненадежным, промышленное планирование еще в большей мере станет невозможным, если только рынок не уступит место планированию. То, что фирма считает планированием, в немалой мере заключается в стремлении свести к минимуму влияние рынка или избавиться от него.

Развивая кейнсианские традиции, Гэлбрейт по-новому поставил проблемы регулирования сбережений, их взаимосвязи с инвестициями, а также с циклическими колебаниями предложения капитала, характером циклического движения производства. В этой сфере также, особенно на фоне достижений планового хозяйства того времени, рыночные механизмы не справлялись с долгосрочными, стратегическими инвестиционными проблемами корпоративной экономики. И здесь на смену рынку, как считал ученый, приходят системы промышленного планирования. Они укореняются в практике управления крупными корпорациями, они, распространяясь по всему сектору крупных и крупнейших корпораций, образуют своеобразный сектор планирующих систем, которые, так или иначе, взаимодействуют друг с другом. Планирование осуществляется также государством, оно не менее тесно взаимодействует с планирующими системами корпораций. И эти процессы приводят к тому, что планирование формируется как важнейший системообразующий элемент национальных систем государственного регулирования.

Индустриальная система действительно неразрывно связана с государством. Развитая корпорация в наиболее важных отношениях является орудием государства. А в важ-

ных делах государство выступает как орудие индустриальной системы. Дж. Гэлбрейт развеял либеральные и консервативные предубеждения о том, что любое сотрудничество государства и частных организаций есть *аномалия и социализм*. Он доказывал, что сложившаяся в индустриальной системе планирующая система есть факт и результат, прежде всего, объективного индустриального развития, господства крупных корпораций и объективного существования проблем, которые традиционные механизмы рынка решить не в состоянии. Важно то, что одним из конституирующих признаков этой системы является то, что в ней вырабатываются механизмы согласования целей и интересов государства и технотрактуры. По важнейшим вопросам стратегического развития цели и приоритеты всех сторон национального альянса, участников планирующей системы совпадают.

Отдельно остановимся на такой разновидности, *как социальное государство*.

К середине XIX в. повышение роли собственно социальных функций государства стало настолько очевидным, что теории социальной сущности государства [утописты] и социальных регуляторов развития государственности [К. Маркс] оказались эвристически недостаточными, появилась необходимость в фиксации возникшего нового качества государства с его социальной атрибутикой. Такой фиксацией стало понятие «социальное государство», введенное в науку в 1850 г. Лоренцом фон Штайном.

В определении социального государства Л. фон Штайна содержался ряд принципиальных положений, ставших основой нового понимания функций государства. Он отмечал, что социальное государство «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает усло-

вием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве»³⁰.

В данном определении автор преодолевает социологический подход к государству как арене, на которой происходит классовая борьба, и выделяет в качестве одного из атрибутов социального государства равенство всех людей (личностей) независимо от их социальной принадлежности, делает главной дихотомию «личность — государство» взамен принятой «государство — общество» и определяет главной целью государства экономический и социальный прогресс.

Таким образом, *исходным критерием выделения социального государства в особый тип, его основной идеей данного периода стало распространение патерналистских отношений государства на всех членов общества независимо от их социальной принадлежности.*

По сравнению с предшествующим периодом государство взяло на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечило доступность социальной поддержки всем членам общества, создало государственные системы социального обеспечения и социальной защиты, ввело бюджетное финансирование социальных программ и новые механизмы социальной политики в виде государственного социального страхования, стало доминирующим субъектом социальных функций в обществе.

Социальное государство является очередной ступенью эволюционного развития государственности. Объективные причины его возникновения связаны с изменением роли человека на производстве, когда ведущее отношение «личность — государство» пришло на смену отношению «государство — общество». Повышение роли человеческого фактора в результате научно-технического прогресса привело к необходимости более широкого учета потребностей людей,

30. Stein L. von. *Gegewart und Zukunf der Rechts – und staatswissenschaften Deutschlands*. Stuttgart, 1876.

признании их социальных прав и принятию государством на себя ряда социальных функций.

Идеи социального государства получили широкое признание во многих странах, что нашло отражение в конституциях этих стран и имеет фундаментальное научное обоснование (Д. Кейнс, В. Беверидж, Л. Эрхард, А. Пигу, Д. Мюрдаль, К. Боулдинг и др.).

Элементы социального государства в США закладывались при проведении Нового курса Ф.Д. Рузвельта в 30-е годы прошлого столетия. В Великобритании значительным событием стал доклад У. Бевериджа в парламенте (1942 г.), где говорилось о принципах «государства благосостояния» (Welfare State). Термин «государство благосостояния» употреблялся как совпадающий в основном с понятием «социальное государство». Стали говорить о модели социальной защиты Бевериджа.

Модель Бевериджа предполагает распределение ответственности между государством (базовые гарантии соцзащиты для всего населения с ориентацией на прожиточный минимум), работодателем (страхование наемных работников с их частичным участием) и работником (дополнительное личное страхование).

На основании доклада правительство Великобритании в 1944 г. начало реформу системы социального страхования. К 1952 г. были введены в действие законы о государственной службе здравоохранения, программы страхования в связи с несчастными случаями на производстве, пенсионного страхования. После Второй мировой войны в Европе наблюдался всплеск симпатий к идеалу социального государства [10], под которым понимался умеренный демократический социализм. Европейское социальное государство тех лет характеризуется приходом социал-демократов к власти и национализацией здравоохранения, транспорта, энергетики, тяжелой и добывающей промышленности.

Среди современных примеров реализации идеала социального государства обычно приводят страны Скандинавского

полуострова (т.е. «шведская модель»), Финляндию, Нидерланды, Канаду, Швейцарию, Германию, Бельгию, а также иногда Великобританию, Францию, Австрию, Новую Зеландию, Австралию, США, Италию, Грецию, Португалию, Японию, Польшу, Чехию, Словакию, Венгрию, Эстонию, Литву, Латвию, страны Персидского залива, Ливию и другие страны. В разных странах сложились различные модели социальных государств. Наряду с общими для них закономерностями каждое из социальных государств имеет свои специфические национальные особенности³¹.

31. В мире известно два принципа построения социального государства. Государство благосостояния гарантирует средние социальные стандарты (в пенсиях, медобслуживании, образовании), но для всех. Либеральное общество гарантирует только минимальные стандарты и потому беспокоится только о самой уязвимой категории граждан. Соответственно строятся и модели социального государства.

В основе *либеральной, или англосаксонской, модели* социального государства лежит индивидуальный принцип, который предполагает личную ответственность каждого члена общества за свою судьбу и судьбу своей семьи. Роль государства в этой модели минимизирована. Оно, с одной стороны, берет на себя ответственность лишь за сохранение минимальных доходов всех граждан и за относительное благополучие слабых и обездоленных слоев населения. Но, с другой стороны, максимально стимулируется создание и развитие в обществе различных форм негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также различных средств и способов получения и повышения гражданами своих доходов. Подобная модель социального государства присуща США, Англии, Ирландии.

Скандинавская, или социал-демократическая, модель (пример – Швеция) предоставляет базисное обеспечение всем гражданам и финансируется за счет налогов, которые платят все граждане без исключения, в том числе и король. Важнейшие признаки этой модели – универсализм и перераспределение доходов с помощью налоговой прогрессии. Она нацелена на борьбу с бедностью и обеспечение достойного жизненного стандарта всем гражданам – при условии, что те участвуют в системе занятости.

Континентально-европейское социальное государство (пример – Германия) сочетает борьбу против бедности с обеспечением достойного уровня жизни всем гражданам. Система социального страхования строится по методу долевого отчисления взносов работающими и работодателями. Государство же вместе с социальными партнерами регулирует рынок труда, сокращая безработицу.

Существует и такая модель социального государства, как *корпоративная*. В ее основе лежит корпоративный принцип, который предполагает максимум ответственности корпорации (предприятия, учреждения) за судьбу своих работников. Создавая систему пожизненного найма, предприятие стимулирует работников к внесению максимального трудового вклада, за что предлагает ему различные виды социальных гарантий в виде пенсионного обеспечения, частичной оплаты медицинских услуг и образования. Финансовой основой данной модели социального государства являются в первую очередь страховые взносы корпораций. Классическим представителем корпоративной модели социального государства является Япония. См.: Модели социального государства. Источник: *Хома В.М. Модели социального государства: новые подходы к типологизации // Актуальные проблемы политологии, 2013.*

Кризис идей социального государства пришелся на конец 1970 – начало 1980-х годов, когда возобладали идеи и практическая политика неоконсервативных революций, тэтчеризм и рейганомика. Глубинными причинами этого стали разрастание и бюрократизация государственного аппарата, критическое нарастание социального пузыря – расходов государственных бюджетов на социальные нужды, которые не просто стимулировали рост налоговой нагрузки на государство, бизнес, самих граждан, внесли свой вклад в развитие stagflation, но, в принципе, пришли в объективный конфликт с системой экономических и трудовых стимулов.

Решающий вклад внесла глобализация мировой экономики, которая резко повысила требования к конкурентоспособности национальных экономик, сузила степень свободы национальных правительств, ограничила суверенитет государства в целом ряде сфер экономической политики и государственного управления, в значительной степени унифицировала нормы правового регулирования, сделала фактом в ряде случаев примат международной нормы над национальной³².

Отметим, что возвращение на определенном этапе политических циклов популярности социалистических и социал-демократических политических программ в идеологии и правительств во власти не привело к кардинальному пересмотру неоконсервативной парадигмы государства, рынка и государственного регулирования. Оно лишь внесло серьезные коррективы в концепции методов регулирования, перенацелив их на достижение равенства возможностей, сокращение прямых методов государственного регулирования, расширение партнерства государства и бизнеса, государства и общества в производстве общественных благ,

№ 1 (144). Выпуск 25. Электронная версия – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-sotsialnogo-gosudarstva-novye-podhody-k-tipologizatsii>; Модели социального государства. Источник - URL: https://studme.org/31098/pravo/modeli_sotsialnogo_gosudarstva.

32. И. Осадчая. Рынок и государство. Что нового в государственном регулировании экономического развития стран? Журнал Наука и жизнь, № 10, 2001. URL: <https://www.nkj.ru/archive/articles/6952/>.

оказании общественных услуг, удовлетворении социальных потребностей граждан.

Глобальный кризис не внес каких-либо кардинальных изменений в модель регулирующего государства как таковую. Он, в ряде случаев, способствовал смягчению рыночной ортодоксии, отходу в силу чрезвычайных обстоятельств от стандартных методов монетаристского подхода к экономическому регулированию. Может быть, именно поэтому нет уверенности в том, что ведущие экономики мира, глобальная экономика в целом окончательно вышли из кризиса, что действующая модель регулирующего государства может задать такие установки, которые не просто обеспечивают проведение эффективной антикризисной, шире – антициклической политики, но формируют цели и приоритеты развития в условиях наступившей переходной эпохи, смены моделей международного экономического и политического порядка, глобализации, геополитической картины мира, балансов сил и интересов.

Между тем, от государства в подобных обстоятельствах требуется способность четко определять и формулировать фундаментальные тренды развития, анализировать вероятные альтернативы и варианты, разрабатывать сценарии возможных действий, ориентировать и мобилизовывать общество на осуществление движения в избранных направлениях. Необходимо, по возможности, предугадывать и просчитывать как патерналистские, так и управленческие провалы государства. Или, как минимум, государство должно понимать необходимость привлечения научного и экспертно-аналитического сообщества, инициировать, организовывать и координировать такое интеллектуальное проектирование и производство. Оно призвано администрировать процесс, быть политическим менеджером концептов и проектов, который как *политическая власть* может сделать то, чего не в состоянии сделать профессиональный ученый, аналитик, эксперт, – политически мотивированный и обоснованный выбор.

Стоит отметить, что нечто подобное имеется системе разработки и принятия стратегических решений в США. Она носит ярусный характер и включает представителей политического класса и истеблишмента, генералитета армии и спецслужб, членов научного и экспертно-аналитического сообщества, ведущих мозговых центров, наиболее авторитетных представителей экономического класса, крупных корпораций и финансовых институтов. В этой системе постоянно происходит ротация, в силу чего профессионализм этих специалистов отличается богатством опыта, чрезвычайным кругозором. Именно поэтому качество стратегического мышления и стратегических решений в американской политической системе всегда представлялось ее визитной карточкой.

Есть ли в этой области какие-либо заделы и опыт? Представляется, что да, такой опыт есть. И он связан *с моделью государства развития*.

Об особых, незападных моделях развития на основе государственного капитализма. Эти модели связаны со вторыми и последующими волнами модернизации в так называемых новых индустриальных странах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии, в последнее двадцатилетие в Китае и Вьетнаме, в ареалах так называемой исламской модернизации (Турция, Иран, Малайзия, Индонезия), созвучного им опыта некоторых постсоветских стран (Азербайджан, Казахстан, Узбекистан), и, конечно, в странах БРИКС. Уникален опыт Израиля.

В чем особенности этого опыта? Сошлемся на оценки А. Салицкого, свидетельствующие о высокой эффективности этих моделей³³.

«За последние тридцать лет, — пишет А. Салицкий, — более чем наглядно проявились ряд фундаментальных преимуществ современного азиатского пути развития, который часто обозначают термином «государство развития». Именно он позволил направить рыночные силы в русло целенаправ-

33. Салицкий Александр. Не рано ли прощаться с госкапитализмом? 06.07.2011. URL:<https://www.fondsk.ru/news/2011/07/06/ne-rano-li-proschatsja-s-goskapitalizmom-i-3874.html>.

ленного строительства современных государств, последовательно добиваясь улучшения их внешнеэкономических и международных позиций.

В кратком виде можно выделить ряд характерных компонентов государственного капитализма азиатского образца. *Политическая стабильность обеспечивается благодаря просвещенной авторитарной власти, постепенной демократизации, преемственности общего курса.*

Национализм, составляющий идеологию многих азиатских государств, ориентированный на перемены и использование внешних ресурсов в интересах народного хозяйства.

Экономический динамизм достигается путем сочетания рынка с государственным регулированием и стимулированием ведущих промышленных концернов. Капитал встроен в планы развития и лоялен государству. Банки очень активны, причем объемы доступных кредитов производству много превышают потребительское кредитование (в отличие от России).

Существуют и некоторые другие общие черты: в структуре экономики заметна повышенная по сравнению со среднемировым уровнем доля накопления и промышленности в ВВП. Не менее важная черта – выборочное заимствование зарубежного опыта, дозированная открытость, успешный синтез своего и чужого. Обновление при этом в растущей мере опирается на собственный потенциал, что, помимо прочего, доказано и сравнительно успешным преодолением всей этой группой стран кризисных явлений 2008–2009 гг.

Таблица 8. **Отличия успешных незападных моделей государственного капитализма и государства развития**

| | |
|---|--|
| Смысла азиатских моделей государственного капитализма | Симбиоз творческих сил частной инициативы, частного интереса, экономической свободы и целенаправленного строительства современных государств в интересах устойчивого роста благосостояния граждан и улучшения внешнеэкономических и международных позиций этих государств. |
|---|--|

Окончание табл. 8

| Компоненты опыта государственного капитализма азиатского образца | Институты и механизмы реализации |
|--|--|
| Политическая стабильность | Просвещенная авторитарная власть, эволюционная поэтапная демократизация, преемственность общего курса |
| Высокая политическая готовность общества и элит к историческим переменам. Нацеленность на использование внутренних и внешних ресурсов в интересах национального развития | Опора на приоритетные ценности национальной идеи, национального суверенитета, национальной идентичности, в сумме – национализм, составляющий идеологию многих азиатских государств |
| Экономический динамизм и устойчивое развитие | Сочетание рынка с государственным регулированием и стимулированием ведущих промышленных концернов. Встроенность капитала в государственные планы (программы) развития, развитые и эффективные формы партнерства власти и бизнеса. Высокая активность финансовых институтов, причем объемы доступных кредитов производству значительно превышают потребительское кредитование |

Активно привлекая зарубежных инвесторов, страны государственного капитализма добились и наибольших успехов в выборочном и потому результативном привлечении прямых инвестиций. Такие капиталы, направляемые преимущественно в реальный сектор, как известно, склонны прилипать к местной экономике и не склонны покидать страну размещения при неблагоприятных колебаниях конъюнктуры, в отличие от чересчур мобильных средств спекулянтов. Поэтому-то в еще неокрепших рыночных экономиках не стоит делать ставку на финансовые рынки, а развивать их вслед за нормальным кредитованием хозяйства (а не вместо него).

Можно предположить, что опыт азиатских стран с использованием модели развивающего государства сегодня очень актуален для стран Запада, где модель регулирующего государства входит в полосу исчерпания своих возможностей, и тем более для России, где попытки использования неолиберальных моделей вчерашнего дня сдерживают экономический рост, реструктуризацию экономики, провоцирует реальные угрозы торможения необходимых реформ и окончательное поражение модернизационного проекта.

Развитие идей развивающего государства в докладах комиссии ООН по развитию и экономическому росту³⁴ (Доклад о росте. Стратегии устойчивого роста и инклюзивного развития). Краткое резюме.

Идеи использования модели развивающего государства в том виде, как она исторически складывались в странах Азии, не могут не быть адаптированы к тем цивилизационно-культурным, политическим, экономическим и социальным особенностям, которые присущи северо-американским и европейским экономикам. Это относится к традициям и ценностям демократии, конституционных гарантий прав и свобод личности, неприкосновенности собственности, свободы совести, правового государства и власти закона и т.д.

Экономический рост сам по себе в таком контексте не является самоцелью. Предполагается, что рост является необходимым, а возможно, и достаточным условием для более широкого развития, предоставления людям большего шанса стать продуктивными работниками и творческими личностями.

Потребности в новых формах реализации экономической природы государства находят свое отражение в многолетней концептуальной работе интеллектуальных центров ООН, разработках Мирового банка. В настоящее время с моделью государства развития в его незападных модификациях во многом сопрягаются концепты так называемого «*эффективного государства*».

34. Отчет о мировом развитии 1997. Государство в меняющемся мире. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк, 1997. Первоначально опубликовано на английском языке как World Development Report 1997 издательством Oxford University Press для Всемирного банка. Переведено и издано на русском языке Агентством экономической информации "Прайм-ТАСС", Российская Федерация. Источник: URL: <http://documents.worldbank.org/curated/ru/886571468156582917/World-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world>; Доклад о росте Стратегии устойчивого роста и инклюзивного развития. Первоначально опубликован в 2008 году на английском языке как The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Commission on growth and development / Издано для Всемирного банка. М.: Весь Мир, 2009. Источник: URL: http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth_Commission_Final_Report_Russian.pdf.

Об эффективном государстве

Успешные примеры экономического роста имеют общую черту: *все более действенное, вызывающее доверие и обязательное государство.*

Развитие с высокими темпами и в течение длительного периода требует *сильного политического руководства.* Политическим деятелям надлежит выбрать стратегию роста, довести свои цели до общества и убедить людей, что будущие блага оправдают их усилия, бережливость и нынешние экономические невзгоды. Успехи в экономической политике придут только в том случае, если обещания и действия власти вызывают доверие, распространяются на всех и убеждают людей в том, что они или их дети в полной мере пожнут плоды роста.

Такие лидеры должны обладать терпением, долговременными перспективными планами и настойчиво концентрироваться на задаче *инклюзивного роста.* В ряде случаев быстро развивающиеся экономики находились под присмотром однопартийного правительства, которое, как ожидалось, могло оставаться у власти в течение длительного времени. Соперничающие политические партии могут, например, договориться о двухпартийной стратегии роста, которой каждая из них будет следовать в период нахождения у власти. Даже если формальное соглашение об этом не заключено, успешная стратегия роста, завоевавшая доверие общества, может пережить правительство, которое ее инициировало. Опыт показывает, что сильные команды технократов, сосредоточенные на долговременном росте, способны также обеспечить некоторую *институциональную память и преемственность политики.*

Эта стабильность и опыт могут быть особенно ценными в период политических потрясений, поскольку может пройти немало времени, прежде чем будут выработаны и начнут эффективно функционировать новые системы коллективного и демократического принятия решений.

И еще одно важное обстоятельство.

В быстро растущих экономиках политики должны понимать, что успешное развитие требует *последовательности, многолетней преданности делу, безальтернативного соблюдения фундаментального компромисса между настоящим и будущим*. Даже при очень высоких темпах роста в 7–10% стране понадобятся десятилетия, чтобы совершить модернизационный скачок.

В течение этого длительного переходного периода граждане должны сократить потребление сегодня в обмен на более высокие стандарты жизни завтра. Такая сделка будет принята только в том случае, если политические деятели страны имеют вызывающие доверие видение будущего и стратегию его достижения. Более того, должны действовать устойчивые формы и институты диалога и механизмы согласования интересов между властью и обществом, гражданами. Люди должны политикам, государственным служащим как высококвалифицированным и ответственным экономическим управленцам верить в их обязательства, намерения и обещания.

Такое руководство требует терпения и долгосрочного планирования. В ряде случаев быстрорастущие экономики контролировались однопартийным правительством, которое рассчитывало оставаться у власти в течение десятилетий. С другой стороны, в многопартийных демократиях правительства обычно заглядывают не дальше следующих выборов. Демократии, тем не менее, способны руководить замечательными отрезками периодов роста. Сегодняшняя Индия — наиболее яркий пример тому. Ирландия или Австралия тоже являют собой поучительные уроки³⁵.

35. Так, австралийская Комиссия по производительности была учреждена парламентским актом в 1998 г, хотя ее истоки появились 30 лет назад. Это независимое государственное агентство регулярно оценивает нормативные акты и микроэкономическую политику правительства, анализирует долгосрочные перспективы роста страны и помогает организовать встречи специалистов для выработки предложений по реформам.

Ирландское социальное партнерство, появившееся в период экономической стагнации страны в 1980-е годы, каждые три года собирает вместе представителей работодателей, про-

Последние из этих примеров показывают, что демократии способны проявлять поразительную прозорливость, дальновидность и договороспособность. Соперничающие политические партии, к примеру, могут договориться о двухпартийной стратегии роста, которой каждая из них обещает следовать, когда придет ее черед править. Даже если никакого формального пакта не заключено, успешная стратегия роста, вызывающая доверие общественности, может пережить инициировавшее ее правительство. Эти теоретические положения и реальные факты свидетельствуют, что развивающееся государство возможно не только в тех специфических азиатских вариантах, как оно сложилось в новых индустриальных странах. Возможны варианты, приемлемые для западных демократических обществ.

О принципах реформ. Реформы, как и рост, тоже не являются самоцелью. ***И то, и другое представляет собой лишь средство для достижения цели.*** Реформы могут быть привлекательными и являть собою крупные достижения, однако если экономический рост не ускоряется либо значительное число людей не чувствуют никаких улучшений, требуются дополнительные усилия. ***Опора на рынок для эффективного размещения ресурсов, безусловно, необходима (не существует какой-либо известной эффективной альтернативы этому), но это не равнозначно тому, чтобы позволить ему определять результаты некоторой комбинации рынка и пакета реформ.***

Задавшись задачами достижения высоких темпов роста, правительства должны проявлять прагматизм и политическую ответственность при ее выполнении. Ортодоксальные методы применимы лишь в исключительных обстоятельствах и чрезвычайных ситуациях. Профессиональные экономисты умеют предвидеть и предсказывать динамику рынков, и с определенной долей уверенности они могут дать прогноз,

фсоюзов и правительства, чтобы с новых позиций рассмотреть и согласовать экономическую стратегию нации. Когда высказанные мнения утверждаются, то становятся рамками проведения политики на следующие три года.

как зрелая экономика будет реагировать на их политические предписания. Однако зрелая экономика опирается на прочные институциональные основы, которые юридически защищают права собственности, мотивируют исполнять контракты, информируют о ценах, осуществляют прогнозирование и мониторинг рынков и в конечном итоге сокращают информационный разрыв между покупателями и продавцами.

В менее развитых странах эти рыночные и регулятивные институты могут быть несовершенны или даже вовсе отсутствовать. В этих случаях их создание и совершенствование является важной задачей государства развития. Экономический рост возможен и без них. Но он становится менее предсказуемым и управляемым, и политические деятели не всегда хорошо себе представляют, как рынок будет функционировать в отсутствие данных регулятивных институтов. Поэтому в развивающейся экономике труднее точно предсказать воздействие политических сдвигов и реформ. На этой стадии модели или инструменты прогнозирования отличаются неполнотой и недостаточной точностью.

По этим причинам правительствам рекомендуется разумно разрабатывать политику, практиковать эксперименты в ходе осуществления экономической политики. Правительствам иногда придется продвигаться шаг за шагом, избегая резких сдвигов в политике, когда потенциальные риски перевешивают выгоды. Это ослабит потенциальный ущерб от любых политических ошибок и экономических просчетов, позволит государству и экономике вносить необходимые коррективы как в режиме управления, так и в процессе саморегулирования.

Равным образом, каждый шаг должен представлять собой небольшое испытание или эксперимент, позволяющие эмпирически находить более или менее приемлемые решения.

Разработка политики — это лишь часть проблемы. Политические меры должны еще точно реализовываться и иметь более или менее удовлетворительное администрирова-

ние. Эффективный правительственный аппарат создается не за одну ночь и требует постоянного внимания. Необходимо поддерживать и укреплять культуру честной государственной службы. Администрация также должна привлекать и сохранять талантливых администраторов, предлагая лучшую оплату, карьерный рост и признание тем чиновникам, которые смогут заметно улучшить работу публичного сектора.

Деятельность государства не является непосредственной причиной роста. Эта роль принадлежит частному сектору, инвестициям и предпринимательству, реагирующим на ценовые сигналы и рыночные силы. Однако стабильное, честное и действенное правительство очень важно в долгосрочном плане. В его обязанности, в частности, входит поддержание ценовой стабильности и фискальной ответственности — а оба эти фактора влияют на риски и отдачу, с которыми сталкиваются частные инвесторы.

В последние десятилетия, в рамках Вашингтонского консенсуса, правительствам рекомендовалось по преимуществу строить свою деятельность на трех китах: макроэкономическая стабилизация, приватизация государственной собственности, либерализация рынков и цен. В том, что стоит за этой директивой, есть определенный смысл: государство развития — это, безусловно, не социалистическое централизованное государство и не регулирующее государство в тех его ранних формах, в которых оно сложилось в послевоенный период в Европе. Правительства не должны брать на себя слишком много, подменяя собой рынки или отгораживая национальную экономику от остального мира. *Однако данное предписание определяет роль государства слишком узко.* Тот факт, что правительства, подчас, бывают некомпетентны и совершают ошибки, не следуют международным стандартам надлежащего управления, при несовершенстве законодательства, недостаточности государственного и/или общественного контроля, неэффективности органов правопорядка и правосудия, оказываются подвержены бюрократизму и коррупции, не означает карт-бланш на отказ и

урезание регулирующих функций государства. Это означает лишь необходимость форсирования работы по улучшению соответствующих институтов, влияющих на качество государственного управления.

О компонентах экономической политики. Количество желательных реформ и объем расходов, которые правительство может рассматривать в любой данный момент времени, намного превышает возможности его и бюджета. Последовательная стратегия роста поэтому устанавливает приоритеты, определяющие, на что потратить энергию и ресурсы правительства. Этот выбор имеет чрезвычайно важное значение. Он должен соответствовать специфике страны и обстоятельствам, в которых она находится, отвечать начальным условиям, которые широко варьируются.

Политические основы устойчивого высокого роста формируют среду для значительных инвестиций, создания рабочих мест, конкуренции, перемещения ресурсов, для социальной защиты, справедливости и инклюзивности. Понимание динамики и повышенное внимание к основам политики существенно повышает шансы на ускорение роста. И наоборот, постоянное игнорирование их, в конечном счете, повредит ему.

Отдельные политические ингредиенты

Ни одной стране не удавалось сохранять быстрый рост без поддержания высоких темпов *государственных инвестиций* – в инфраструктуру, образование и здравоохранение. Такие ассигнования отнюдь не вытесняют частные инвестиции – они привлекают их. Они прокладывают путь для создания новых отраслей и увеличивают отдачу от любого частного предприятия, которое получает выгоды от наличия здоровых и образованных рабочих, нормальных дорог и надежного электроснабжения.

Расходами на инфраструктуру во многих случаях пренебрегают. Зачастую они даже не подсчитываются. Нет необ-

ходимости говорить, что такие результаты отражаются на росте.

Рост влечет за собой структурную трансформацию экономики — от сельского хозяйства к промышленному производству, от сельской рабочей силы к городским труженикам. Эта трансформация — результат конкурентного давления. Поэтому приверженные росту правительства должны либерализовать товарные рынки, допустив приход на них новых, более производительных фирм и уход отстающих. Они также должны создать пространство для маневра на рынке труда, с тем чтобы новые отрасли могли быстро формировать рабочие места, а работники могли свободно заполнять их. Такие реформы проще рекомендовать, чем привести в действие. Если широкий пересмотр законодательства о труде политически невозможен, то власти следует попытаться найти прагматичный компромисс, который осуществит надежды ищущих работу людей и не будет заблокирован политически влиятельными работодателями.

Хотя созидательное разрушение — экономически естественный процесс, оно не ощущается таковым теми, которые лишился работы. Политики должны сопротивляться призывам обеспечить защиту отраслей, фирм или рабочих мест, однако должны приложить силы для защиты людей. Возможно, лучшей формой такой защиты, которую может обеспечить государство, является обучение, облегчающее приобретение новых навыков, и активное создание рабочих мест, что расширяет возможности нахождения работы. Помимо этого государства должны также формировать сети социальной защиты, которые являются источником доходов для людей, временно оставшихся без работы, и обеспечивают им продолжение доступа к базовым социальным услугам. Подобные политические меры и этичны, и практичны. Без них общественная поддержка стратегии роста быстро иссякнет.

Экономическая незащищенность не ограничивается только развивающимся миром. В ряде стран с высокими

доходами по мере стагнации средних зарплат *неравенство возрастает*. Причины этих тенденций вызывают споры. Однако какими бы они ни были, люди имеют склонность винить во всем глобализацию. В результате они проявляют все больший скептицизм в отношении схем открытой экономики, несмотря на значительные выигрыши, которые она приносит. В этом смысле важно, чтобы правительства предлагали *большие усилия для справедливого распределения выгод от глобализации и для защиты людей от экономических неурядиц, чем бы они не были вызваны*. От этого зависит поддержка открытой глобальной экономики.

Отсюда следует важный вывод: *необходимо поддерживать свободную конкуренцию на рынках в интересах роста и развития и одновременно сдерживать рост социальной незащищенности, экономического неравенства, выравнивать выгоды от прогресса открытости и глобализации*. Стратегии роста не могут увенчаться успехом без соблюдения *принципа равенства возможностей*, который дает каждому справедливый шанс воспользоваться плодами роста.

Но равные возможности не гарантируют равных результатов. Действительно, на первых стадиях роста наблюдается естественная тенденция к увеличению разрыва в доходах. В этой связи правительства должны *стремиться удерживать это неравенство в пределах нижней и верхней пороговых границ всего спектра доходов*. В противном случае поступательное движение экономики может оказаться под угрозой из-за вызывающей разногласия политики, протестов и даже насильственного конфликта. И вновь — если не срабатывает этика — следует прибегнуть к прагматизму. *Государство развития, таким образом, выступает как симбиоз социального государства и государства, ориентированного на устойчивый рост и инклюзивное развитие*.

На ранних фазах роста зачастую мало внимания уделялось окружающей среде, что приводило к загрязнению воз-

духа различными веществами и заражению вод стоками. Это необходимо считать ошибкой, причем такой, которая обойдется чрезвычайно дорого, если будет иметь продолжение в будущем. Стратегии роста должны с самого начала учитывать цену загрязнения, даже если они не сразу соответствуют самым жестким стандартам в области окружающей среды, принятым в богатых странах.

Государство развития в русской экономической мысли

Интересно, что постановка вопроса исторически имеется и в русской общественно экономической мысли³⁶. Анализируя историческое развитие английской экономики, русский мыслитель П.Б. Струве отмечал, что «... слово “социализм” в его ходячем употреблении утратило точный смысл, и, как указывал один французский мыслитель, социализм есть нечто “неопределимое”» (Струве, 1, 254). «Поскольку социализм означает просто государственное вмешательство в хозяйственную жизнь и социальные реформы, его сейчас никто вообще не отрицает» (Там же, 1, 253). Таким образом понятый социализм способен вращаться в капитализм. Иными словами, социализм может преуспеть внутри капитализма, при условии его наличия и при возможности удержать дозу социализма в пределах социальных реформ. «Но тогда социализм будет означать уже направление внутри “капиталистического” строя...» (Там же, 1, 449).

Фактически, как утверждает А. Посадский, у П.Б. Струве речь идет о *государстве развития*. Конечно, существуют его разные модели (теории Гамильтона, Листа, Гершенкрона, Кейнса, Райнерта и др.). В то же время в идеях автора возможно выделить некие общие черты.

36. Струве П.Б. Дневник политика (1925–1935). М., 2004; Посадский А. Экономический патриотизм и государство развития. <http://res-publica.ru/ekonomicheskiy-patriotizm-i-gosudarstvo-razvitiya-2>.

Прежде всего формирование государства развития предполагает экономический патриотизм, распространение ценности патриотизма на хозяйственную сферу. В сущности, вне влияния данного ценностного фактора создание такого государства немыслимо.

Государство развития означает достижение экономического роста, изменяющего жизнь страны, через вмешательство, активизацию роли государства на рынке и в производстве. Оно подразумевает государственную политику ускоренного выработки индустрии, стимулирования сильной индустриальной экономики.

Государство развития соединено с индустриальным протекционизмом, вращиванием новых видов промышленности, инновационного производства, защитой и поддержкой инновационного предпринимательства на стадии формирования, с содействием отраслям, выделяющимся ярко выраженной тенденцией к технологической компетентности и перевооружению. Оно предполагает ограничение конкуренции, производящее индустриальную ренту, распределяющуюся между предпринимателями, рабочими и государством. Оно осуществляет расходы на инфраструктурное строительство, привлекающее инвесторов.

Его формирование связано и с творческим заимствованием технически передовых видов деятельности, привлечением иностранных специалистов, организацией системы образования и воспитания, нацеленной на усвоение и совершенствование инновационного технического знания.

Государство развития гарантирует инновационную среду, а также выстраивает производственно-технологические цепочки, осуществляет координацию промышленного роста, обеспечивает синергетическое взаимодействие между наукой и предприятиями.

Государство развития — это и своевременное свертывание некоторых элементов командно-бюрократического регулирования, поощрение перехода к более свободной игре рыночных сил при условии созревания мощных промышленных систем.

Очевидно, государство развития немислимо без национальной бюрократии, разделяющей цели общественной жизни. Оно поддерживается духом творческого соревнования, экономическо-технологической гонки, что невозможно без широкого утверждения патриотических ценностей.

Приведенный обзор показывает, что *модель государства развития не просто приходит на смену моделям регулирующего и социального государства как некий успешно апробированный в других условиях институт, способный к трансплантации в экономики развитых капиталистических стран*. Во-первых, она, безусловно, генетически несет в себе все лучшее и устойчивое, что составляло содержание предшествующих моделей, представляя их симбиоз (может быть, точнее, в терминах диалектики, — синтез). Во-вторых, она может оказаться тем искомым средством, который сможет соответствовать запросам переходной эпохи, особенностям нового витка глобализации, способствовать процессам становления нового экономического порядка, успешно исполнять антикризисные функции. И, в-третьих, она может развиваться в направлении новой модификации развивающегося государства, гармонично взаимодействующего с современными формами демократии и гражданского общества, не нуждающейся в страховании и подкреплении авторитарными стяжками (скрепами) и защищенной от рецидивов и всполохов охранительного (как этно-, так и политического) национализма.

Забегая вперед, отметим, что в практике российских реформ государственного управления мы, как всегда, оказываемся в арьергарде мирового опыта. За рубежом уже давно модель регулирующего государства, некоторые его разновидности в виде так называемого клиентоориентированного (в других вариантах — сервисного государства) близки к своему исчерпанию, идет активный поиск новых моделей, часто эмпирический, через экспериментирование с более эффективными и социально привлекательными методами государственного управления. Это во многом позволяет более объ-

емно оценить и опыт российских реформ, увидеть перспективы их продолжения.

3. Конституционные основы власти и управления в РФ. Реформы государственного управления и государственной службы в первое 10-летие 2000-х годов

Государство – это форма организации общественной жизни. Без единой власти общество не может ни жить, ни развиваться, потому что интересы одних лиц, групп, слоев объективно могут противоречить друг другу. Единая власть объединяет разнообразные интересы членов общества, заставляя подчиняться общим (общенациональным, в других трактовках, национально-государственным) интересам, которые являются одновременно и интересами каждого из них.

Наряду с государством в обществе имеются другие организации. Они объединяют людей по различным интересам. Политические партии, профсоюзы, общественные организации, творческие объединения, молодежные, коммерческие, преступные, религиозные организации, ассоциации и другие объединяют лиц, имеющих соответствующие интересы.

Их интересы могут противоречить другим. Например, интересы религиозной организации явно противоречат интересам общества атеистов, интересы одной политической партии будут противоречить интересам другой, ассоциация потребителей будет находиться в противоречии с союзом производителей. ***В связи с этим требуется гармонизация этих интересов единой властью, которая обеспечит политическое согласие и мирное существование. Это первая цель государства.***

Государство представляет собой средство преодоления социальных противоречий, достижения общественного компромисса, учета и координации интересов различных групп населения, проведения в жизнь таких решений, которые бы поддерживались всеми социальными слоями.

Назначение государства — служить обществу. Соответственно, сущность государства видится в его способности объединять все общество, разрешать противоречия и конфликты, выступать субъектом, обеспечивающим согласие и компромисс. Для этого государство управляет социальными и экономическими процессами, организовывая развитие общества.

Такой подход основывается на *общесоциальной природе* государства. *Государство рассматривается как система, управляющая всем обществом с согласия общества.* Поэтому главным атрибутом государства, способом его функционирования является *государственная власть*. Она представляет *объединяющую силу, организующую и принуждающую действовать согласно установленным правилам. Своим влиянием она охватывает абсолютно всех лиц, проживающих на территории государства.*

Государственная власть осуществляется комплексом учреждений, органов, которые образуют **государственный аппарат (механизм)**.

Механизм государства выполняет следующие объективные функции:

- управляет обществом;
- обладает властными полномочиями и монополией на принуждение;
- принимает обязательные для исполнения решения, закрепленные в актах;
- состоит из особого слоя людей, для которых работа в государственном аппарате является профессией.

Механизм государства есть *структурно оформленная система средств государственного воздействия на общественные процессы*. В нем выделяется четыре элемента:

- государственные органы;
- публичные службы и корпорации;
- процедуры принятия государственных решений;
- ресурсное обеспечение.

Важнейшее место в механизме государства занимают государственные органы. *Государственный орган — это структурно обособленная часть государственного аппарата, обладающая самостоятельностью в решении возложенных на него государственных функций.*

Исходя из основных функций государственной власти: правотворческой, исполнительно-распорядительной и правоохранительной внутри государственного механизма (аппарата) — проводится разделение органов государственной власти на государственные органы законодательной власти, государственные органы исполнительной власти и государственные органы судебной власти. Именно такая система органов государственной власти, основанная на принципе разделения властей, является *конституционной*.

Несмотря на то, что органы всех трех ветвей государственной власти призваны в равной степени реализовывать функции государства, необходимо отметить, что ключевую роль в государственном управлении играют государственные органы исполнительной власти. В некоторых случаях органы государственного управления и государственные органы исполнительной власти применяются как синонимы.

Для того, чтобы определить, действительно ли система органов исполнительной власти образует систему органов государственной власти и эффективно ли государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, необходимо определить сущность *системы государственных органов исполнительной власти*.

В действующем законодательстве отсутствует прямое закрепление понятия «органы исполнительной власти», однако из смысла данного термина следует, что он определяет круг субъектов публичных правоотношений, через которых Российская Федерация реализует свои *государственные функции*.

Основная функция органов исполнительной власти — деятельность по организации исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных

законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, исполнение государственного бюджета, программ социального и экономического развития, а также оперативное решение различных вопросов, входящих в компетенцию государственных органов исполнительной власти.

В рамках федеральных органов исполнительной власти можно выделить два уровня, которые включают:

- руководящие органы, или *органы общей компетенции* (Правительство Российской Федерации, правительство субъектов Российской Федерации);
- органы государственной администрации, или *органы специальной компетенции* (министерства и иные ведомства).

Федеральные органы исполнительной власти указанных уровней образуют не просто совокупность, а систему органов исполнительной власти, возглавляет которую Правительство Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации». Законодательную основу деятельности Правительства Российской Федерации помимо Конституции Российской Федерации составляют Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и целый ряд других нормативных правовых актов.

Основная функция Правительства Российской Федерации это *координация деятельности* федеральных органов исполнительной власти и контроль за их деятельностью. К числу федеральных органов исполнительной власти относятся *федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные комиссии и иные федеральные органы исполнительной власти*. Именно указанные органы

образует систему федеральных органов исполнительной власти, определяемую Президентом Российской Федерации.

Необходимо отметить, что система федеральных органов исполнительной власти, несмотря на закрепленные конституционные основы ее функционирования, неоднократно подвергалась реформированию. Так, после вступления в действие Конституции Российской Федерации 1-м Президентом Российской Федерации неоднократно принимались указы о серьезных коррективах в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Анализ указанных актов показывает, что модернизации системы органов власти и государственного управления, как правило, не происходило; изменения в составе и статусе органов исполнительной власти в основном сводились к упразднению одних федеральных органов исполнительной власти и образованию других, а также изменению иерархической подчиненности министерств и ведомств.

Каждый федеральный орган исполнительной власти, являясь структурным элементом системы федеральных органов исполнительной власти, уполномочен реализовывать возложенные на него функции. В идеале функции федеральных органов исполнительной власти не должны дублироваться, а образуемая совокупность функций, подчиняющаяся единому замыслу системы федеральных органов исполнительной власти, дает новый мультиплицирующий результат – *реализуется интегральная функция государственной власти в целом за счет эффекта межведомственных связей и взаимодействий.*

Таким образом, от правильности определения роли и места структурных элементов в системе федеральных органов исполнительной власти зависит *эффективность реализации функций государственной власти как каждого отдельного федерального органа исполнительной власти, так и системы федеральных органов исполнительной власти в целом.*

Необходимо иметь в виду, что осуществление государственной власти посредством реализации функций федеральными органами исполнительной власти возможно лишь в рамках системы, эффективность же ее функционирования стоит в прямой зависимости от построения ее на основе принципов целостности, устойчивости, иерархичности, соподчиненности общим целям, а именно: **осуществление государственного управления в закрепленных сферах жизни государства и общества.**

В этой связи можно полагать, что реформирование органов исполнительной власти должно производиться на основе единых правовых, методологических и организационных началах. Изменение же структуры одного из элементов системы федеральных органов исполнительной власти без соответствующего анализа и оценки влияния этого процесса на характер взаимосвязей между отдельными структурами может привести к нарушению и тем самым снижению эффективности функционирования системы в целом

Однако именно такой точечный, скорее интуитивный, нежели научно обоснованный, подход к реформированию системы федеральных органов власти прослеживается с момента принятия Конституции Российской Федерации. Так, проводимая административная реформа в Российской Федерации, ставя своей основной целью укрепление вертикали власти, во многом следуя ей, не учитывала характер функциональных связей между элементами государственной власти, и как следствие, укрепление одних элементов и связей системы приводило к практически не понятому и почти не отслеживаемому разрушению других.

Примером тому может служить проводимая в рамках административной реформы *реформа государственной гражданской службы*.

Реформа государственной гражданской службы является важной вехой в реализации стратегии государственного строительства. Созданы необходимые ее правовые, организационные и финансово-экономические основы. Однако выяв-

лен ряд проблем, которые условно могут быть разделены на четыре основных блока.

Первый блок проблем связан с тем, что первоначально из-за отсутствия на федеральном уровне нормативных правовых актов, которые должны были быть приняты в развитие закона, реализовать в полной мере его потенциал пока не представлялось возможным.

В 2003–2005 г. в России осуществлялись преобразования, затрагивающие почти все институты власти и управления; *реформировался бюджетный процесс; реализовывалась Концепция второго этапа административной реформы; совершенствовалась законодательная база государственного управления и власти; проводилась работа по разграничению полномочий между федеральным центром и регионами; многие функции передавались местным органам власти; менялась система наделения полномочиями глав регионов в России; реформировалась политическая система.* В результате было принято значительное количество нормативных правовых актов и ряд оперативных организационных мер. Но, с другой стороны, выявлены недостатки ресурсной и кадровой обеспеченности, а также слабость взаимодействия соисполнителей при разработке проектов. Это стало причиной несогласованных решений по ключевым вопросам, нашедшим отражение в федеральном законе о гражданской службе.

Ряд важных нормативных правовых актов находился на стадии согласования, что в итоге привело к затягиванию сроков реформы государственной службы и неурегулированности многих острых практических вопросов реализации уже принятых нормативных правовых актов. Так, недостатком правового регулирования государственной службы³⁷ в

37. Государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также государственные должности субъектов Российской Федерации. Система государственной службы включает в себя:

Российской Федерации явилась незавершенность системы законодательного регулирования государственно-служебных отношений, последствия которой сказываются до сих пор. Кроме того, правовые основы отдельных видов федеральной государственной службы урегулированы различными законодательными актами Российской Федерации, которые не соответствуют друг другу.

Таким образом, задачи создания системной нормативно-правовой базы, которая в полной мере обеспечивала бы выполнение возложенных на государственную службу задач и функций в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права шли с систематическим опаздыванием, некомплексно.

Государственная служба РФ на сегодня включает в себя два вида: 1) федеральную государственную службу и 2) государственную службу субъектов Федерации. Такое деление государственной службы на виды предопределяет существование двух видов законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения. Законодательство о государственной службе состоит из федеральной Конституции, Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», других федеральных законов и многочисленных иных нормативных правовых актов, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Конституция РФ играет принципиально важную роль в правовом регулировании государственной службы. Именно она определяет, какие руководящие государственные должности РФ относятся к категории «А» и в чем заключаются их отличия от

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- государственную службу иных видов.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы. Источник; URL: https://gossluzhba.gov.ru/Page/Index/Sistema_gosudarstvennoy_sluzhby.

других государственных должностей (категорий «Б» и «В»). В ней определена также компетенция Президента, Совета Федерации и Государственной думы по назначению на должности и освобождению от должности государственных служащих. Она содержит и некоторые другие положения, касающиеся подбора и расстановки руководящих кадров государственных органов.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» установил правовые основы организации государственной службы, основы правового положения государственных служащих и порядок прохождения государственной службы. Основная цель этого закона — создание единой общефедеральной правовой базы государственной службы, придание ей профессионального характера. Закон способствует развитию правовой базы для борьбы с бюрократизмом, коррупцией, произволом чиновничества, практикой подбора кадров по принципу личной преданности. Он направлен не только на повышение требований к государственным служащим, их обязанностям, но и на обеспечение их правовой и социальной защищенности.

Закон содержит много новых фундаментальных понятий: что такое государственная должность, государственная служба, государственный служащий, квалификационный разряд и др. Он повышает требования к желающим занять или уже занимающим государственные должности гражданам: специальное образование, аттестации, квалификационные экзамены, система жестких дисциплинарных взысканий вполне в состоянии создавать серьезные преграды на пути некомпетентных или недобросовестных служащих.

Имеется **ряд федеральных законов**, регламентирующих особенности государственной службы в отдельных федеральных государственных органах. К ним относятся: Федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г., «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г.***, «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 г.***, «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г.**** Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г.*****. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г.***** , и др.

По мнению многих ученых, есть целесообразность в *специальном федеральном органе управления государственной службы*, который должен обладать необходимым правовым статусом и достаточными полномочиями, что могло бы существенным образом повысить темп хода реформы, улучшить качество разработки нормативной правовой базы, более эффективно использовать материальные, интеллектуальные и финансовые ресурсы, привлекаемые для реализации программных мероприятий. Основные функции данного органа могли бы состоять в следующем:

- создание Комплексного реестра гражданских служащих;
- формирование Института кадрового резерва;
- организация системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров;
- формирование системы контроля и механизмов противодействия коррупции;
- разработка Стратегии и программ развития государственной службы;
- проведение экспериментов по введению улучшений и организационных инноваций;
- образование комиссий по соблюдению этики, требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов;
- утверждение примерных должностных регламентов;
- выработка единых критериев оценки эффективности государственной службы.

При введении законодательства о государственной службе не был решен целый ряд проблем, которые сказывались в последующем на функционировании государственной службы и решались с запозданием, некомплексно, неэффективно.

Проблемы по созданию специального федерального органа управления государственной службы связаны с тем, что нет единства позиций по необходимости и целесообразности создания такого государственного института, а также в отсутствии соответствующих разработок по определению

статуса и правовых основ функционирования подобного органа государственного управления.

Введенный закон страдал противоречиями отдельных положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», неоднозначным их толкованием, нечеткостью формулировок.

Дискуссии шли о необходимости устранения внутренних противоречий по вопросам заключения срочного контракта, содержащихся в главе 5 «Служебный контракт»; переработке главы 7 «Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа». При этом внимание акцентировалось на создании системы управления персоналом государственной службы; пересмотре отдельных положений главы 13 «Формирование кадрового состава гражданской службы» и корректировки блока вопросов, касающихся кадрового резерва на гражданской службе, конкурсного отбора, порядка назначения на должности гражданской службы и др.

До принятия федеральных законов о системе государственной службы и государственной гражданской службе законодательство Российской Федерации не использовало понятия, терминологию и правовые нормы, связанные с институтом государственной гражданской службы. При этом в соответствующих законодательных актах говорится о государственной службе в контексте гражданской службы, что требует внесения соответствующих изменений. Тогда, по оценкам экспертов, это было более двадцати законодательных актов. Об указанных проблемах реформирования государственной службы говорили и писали юристы, экономисты, философы, социологи, специалисты по государственному управлению, историки, представители других гуманитарных специальностей, однако пока целостный и единый подход к этой сложной и актуальной проблеме отсутствует.

На старте реформы имела место непроработанность Федеральным законом отдельных вопросов поступления, прохождения и увольнения с гражданской службы. Упомянутый

закон разделяет понятия трудового договора и служебного контракта, ставя под сомнение правомерность распространения норм трудового законодательства о трудовом договоре на отношения, установленные служебным контрактом. В ряде случаев сложно определить, урегулирован ли вопрос в полной мере законом о гражданской службе, следует или нет использовать нормы трудового права.

Не были продуманы вопросы, связанные с адаптацией Федерального закона к применению в государственных органах, обеспечивающих функционирование различных ветвей власти. Законодательство о государственной службе, по умолчанию, ориентировалось на регламентацию деятельности государственных служащих в исполнительных органах. Поэтому трудности в применении законодательства не могли не возникнуть в органах, осуществляющих законодательную и судебную власть.

Очень слабо преобразования затронули этические основы государственной службы, создание этических кодексов государственной службы и государственного управления. Отметим, что за рубежом этим компонентам всегда придавалось серьезное значение. Вторжение в практику государственного управления в ведущих странах Запада в ходе реформ 80 – 90-х годов методов, практиковавшихся в политике и бизнесе не могла, процессы дерегулирования и децентрализации, широкое использование рыночных механизмов не могли не сказаться на мотивациях государственных служащих. Реакцией стало расширение сфер общественного контроля, участия граждан в управлении и самоуправлении и, что очень важно, системное инкорпорирование в механизмы государственного управления и государственной службы эффективных антикоррупционных механизмов, этических кодексов, принципов профессиональной этики и основанных на них систем мотивирования и стимулирования.

Опыт еще раз подтвердил, что формальная имитация зарубежного опыта, порядок реформирования, при котором

политические решения опережают законодательную работу, создание системной нормативно-правовой и организационно-управленческой базы, экономических условий, обеспечивающих нормальное и эффективное функционирование вновь вводимых социально-экономических механизмов, обесценивает и затрудняет проведение реформ. Именно поэтому сегодня ставится вопрос не только о продолжении административных реформ первого 10-летия 2000-х годов, но о новых моделях этих реформ, серьезном переосмыслении и пересмотре предшествовавшего опыта.

Реформа государственного управления

На развитие системы государственного управления значительное воздействие оказала административная реформа. Реформы 2-го поколения, «институциональные реформы, — вертикали власти (политический и экономический федерализм), административные реформы (федеральной исполнительной власти, институтов национальной безопасности и правоохранительной деятельности, государственного управления и государственной службы), социальной политики и социальной инфраструктуры, формирование институтов гражданского общества. Предполагалось, что для создания современного успешного на международной арене государства важно выстроить соответствующую специфике и масштабам страны систему государственного управления, восприимчивого к прогрессивным технологическим и коммуникационным решениям, а главное — отвечающего потребности общества в удобном, открытом государстве.

С целью создания конкурентоспособного, социально-ориентированного государства руководством страны были поставлены следующие приоритетные задачи: *ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, снизить административные барьеры для бизнеса, повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению, уровень открытости деятельности орга-*

нов власти и степень участия граждан в выработке государственной политики.

Стержневые направления совершенствования системы государственного управления обозначены в системе концептуальных и нормативных правовых документах (Административная реформа в России. Научно-практическое пособие (под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я.). «ИНФРА-М», 2006 г. Система ГАРАНТ: URL: <http://base.garant.ru/5303774/#ixzz4Z8qvJakS>).

Трехуровневая система органов исполнительной власти была закреплена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Были разработаны и приняты «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» (2005 г.) (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.»); «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы» (Распоряжение Правительство РФ от 10 июня 2011 года № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы и плана по реализации мероприятий Концепции» (с изменениями на 28 августа 2012 года)); Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Концепция административной реформы предусматривает следующие направления и систему мер по ее реализации:

- осуществление комплекса мер по внедрению в деятельность органов исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

- разработку и введение в действие стандартов государственных и муниципальных услуг;
- формирование и введение в действие административных и электронных административных регламентов;
- повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд;
- совершенствование антикоррупционного законодательства и правоприменения, последовательное и решительное применение мер антикоррупционной защиты в наиболее пораженных коррупцией сферах деятельности;
- создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции);
- завершение процессов выявления и исключения избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, снижение административной и бюрократической нагрузки на экономику;
- реформирование системы контрольно-надзорных органов, развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;
- совершенствование структуры и механизмов деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- обеспечение открытости, прозрачности и информационной доступности органов исполнительной власти, развитие эффективного взаимодействия со структурами гражданского общества.

Реестр государственных (муниципальных) услуг (функций) является одним из основных инструментов регулирования и контроля в деятельности органов государственного управления. По своему содержанию реестры представляют собой государственные (муниципальные) информационные системы, включающие информацию о поставщиках государственных (муниципальных) услуг и предоставляемых (исполняемых) ими государственных (муниципальных) услугах

(функциях), которые ведутся в целях обеспечения граждан и организаций полной, актуальной и достоверной информацией об указанных услугах (функциях).

Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 478 (далее – Постановление) установлена система информирования граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием сети Интернет. Основные положения, регулирующие эту систему, содержатся в двух документах.

Первый из них – одобренная Постановлением «Концепция единой системы информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» (далее – Концепция), устанавливающая общие положения системы информирования граждан и организаций об услугах и функциях органов исполнительной власти.

Второй документ – утвержденные Постановлением «Правила размещения в федеральных государственных информационных системах «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях)» (далее – Правила), регламентирующие процедуры размещения федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления сведений о своих услугах и функциях в указанных информационных системах.

Единая система информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет («единая система») содержит в своем составе следующие государственные информационные системы:

- «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- региональные порталы государственных и муниципальных услуг (функций) и реестры государственных и муниципальных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Правительство РФ может принимать решение о включении в состав единой системы других государственных информационных систем, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг (исполнением функций) (части третья, четвертая раздела I Концепции).

Сводный реестр государственных услуг, за ведение которого отвечает Минэкономразвития России, является информационной основой Портала государственных услуг.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555 р одобрен план перехода 74 государственных услуг (функций) для первоочередного перевода в электронный вид до 2012–2014 годов (далее – План).

Административные стандарты и регламенты являются нормативно-правовой базой в регулировании услуг государственного управления.

Административный регламент – это нормативный правовой акт, содержащий последовательное описание административных процедур, совершаемых органом, предоставляющим государственную (муниципальную) услугу, исполняющим государственную (муниципальную) функцию, а в случае, установленном настоящим Федеральным законом, – также стандарт предоставления государственной (муниципальной) услуги, исполнения государственной (муниципальной) функции.

Стандарт предоставления государственной (муниципальной) услуги, исполнения государственной (муниципальной) функции – часть административного регламента,

устанавливающая требования к качеству и доступности государственных (муниципальных) услуг (функций); включается в административный регламент в случае, если предоставление (исполнение) государственной (муниципальной) услуги (функции) инициируется запросом.

Разработка и утверждение административных регламентов осуществляется в соответствии с требованиями Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679.

Административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции (предоставление государственной услуги), на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

За период с 2006 по 2009 год, по данным Минэкономразвития России, федеральными органами исполнительной власти было разработано 515 проектов административных регламентов. За 5 лет после запуска реформ было принято более 3000 административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В число наиболее значимых государственных функций, для которых утверждены административные регламенты, входят: выдача и замена паспорта, регистрация автотранспортных средств, обеспечение безопасности дорожного движения, проверка соблюдения предпринимателями санитарного законодательства и законодательства о защите прав потребителей.

В ходе административной реформы 2000-х годов удалось решить многие проблемы, связанные с восстановлением

дееспособности государственной власти и укрепления властной вертикали, реформированием государственной службы, совершенствованием структуры федеральной исполнительной власти. Однако вопрос о том, насколько оправдались ожидания и надежды в части восстановления управляемости, ожидаемого улучшения в деятельности государственного управления; преодоления бюрократических барьеров в экономике, существенного снижения уровня коррупции в государственном аппарате — остается открытым.

В проблеме государственного управления отразились не только потребности усиления и углубления стратегических начал в развитии экономики. С одной стороны, опыт со всей очевидностью показал, что косвенное регулирование экономических процессов на основе стандартных инструментов макроэкономической политики не позволяет ставить и решать стратегические цели развития. Подтверждением того, что государству рано уходить из экономики, что оно продолжает оставаться важнейшим субъектом экономических отношений, послужил и глобальный экономический кризис. Государство в ведущих странах Запада (G-8 — «Большая восьмерка»), наиболее динамично развивающихся странах «БРИК», позднее — в сформировавшейся «группе 20-ти», активно принимало и проводило в жизнь антикризисные программы, финансировало нефинансовые и финансовые корпорации, выкупало «плохие долги», в ряде случаев шло на фактическую национализацию обанкротившихся банков.

Но, с другой стороны, после тридцатилетнего господства неолберальной идеологии необходимости ухода государства из экономики, денационализации, дерегулирования, децентрализации экономических систем, монетаристской концепции достаточности лишь финансового регулирования начался пересмотр роли государства с учетом его новой роли в условиях глобализации, обеспечении международной экономической безопасности, осуществлении цивилизационной миссии. Об этом убедительно свидетельствовали выступления участников Международной конференции «Современное

государство и глобальная безопасность», прошедшей в сентябре 2009 года в г. Ярославле.

Это понимание находит свое отражение и в стремлении воссоздать институт государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, проект закона которого разрабатывается в Минэкономразвития России.

Сегодня практика государственного управления остро нуждается в наборе управленческих инструментов, которые позволяют:

- разворачивать долгосрочные решения (со сроком реализации 5 и более лет) в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели;
- балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности);
- четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий и так далее), позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Комплексная система государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации — это и есть упорядоченный набор таких инструментов.

В Министерстве экономического развития была сформирована целевая программа совершенствования государ-

ственного управления с ориентацией на ключевую роль стратегических начал в экономике, долгосрочные приоритеты, закрепленные в Конституции Российской Федерации, Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Концепции долгосрочного социального экономического развития на период до 2020 года, а также Основных направлениях деятельности правительства до 2012 года.

К моменту запуска реформ уже недостаточно было восстановить управляемость и собственно государственное управление. В современных условиях веле-нием времени является эффективно функционирующая система государственного стратегического планирования и управления.

Эта система должна обеспечить:

- обоснование долгосрочных приоритетов деятельности государства в области социально-экономического развития, определение ориентиров, позволяющих бизнесу планировать и управлять рисками, в том числе при принятии долгосрочных инвестиционных решений;
- постановку конкретизирующего стратегические цели и приоритеты комплекса кратко-, средне- и долгосрочных задач, согласованных между собой;
- организационное и ресурсное обеспечение планируемых действий, их увязка с реализацией проектов в энергетике, на транспорте, в области демографии, национальной безопасности, в сфере развития человеческого потенциала);
- увязку общенациональных целей, приоритетов и задач с региональными и местными приоритетами развития, решениями, принимаемыми на региональном и муниципальном уровне.
- мониторинг реализации принимаемых решений и внесение необходимых уточнений в управленческие решения.

Развитие национального стратегического планирования и управления требует поднять на новый качественный уровень *прогнозирование социально-экономического развития*.

Вполне серьезно предполагалось возродить балансовые методы планирования и прогнозирования; разработку балансов по важнейшим видам топливно-энергетической, промышленной и сельскохозяйственной продукции; возобновить разработку *Сводного финансового баланса Российской Федерации*, который служит инструментом прогнозирования государственных и негосударственных финансов и является составной частью прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Государственное стратегическое управление включает также реализацию государственных приоритетов через *механизмы программно-целевого планирования*. Федеральная адресная инвестиционная программа (далее – ФАИП), федеральные целевые программы (далее – ФЦП) и ведомственные целевые программы (далее – ВЦП) являются составными инструментами системы государственного стратегического управления, позволяющими комплексно и системно обеспечивать реализацию государственных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

Очевидно, что вызовы в области государственного управления формируют необходимость соответствующих ответных действий перед всей системой органов государственной власти Российской Федерации, особо – перед системой государственной исполнительной власти, от деятельности которой во многом зависит реализация желаемого будущего нашей страны.

Сильное, уверенное в себе, авторитетное и эффективное государство обеспечивает развитие и безопасность. Оно – залог национальной безопасности. Государственная власть осуществляет государственное управление и обеспе-

чивает *управляемость* в политике, экономике и обществе. *Неуправляемость* есть главная предпосылка и угроза политической нестабильности, экономических кризисов и общественных смут. *Неуправляемость как угроза экономической безопасности, как правило, есть паралич системы подготовки, принятия и исполнения решений институтов и органов государственной власти, деформации в системе принципов, целеполагания, задачи функций государственного управления, механизма функционирования государственной службы.* Рушатся механизмы прямых и обратных связей между государством, экономикой и обществом. Разлаживается многосторонний диалог власти, бизнеса, гражданского общества, возникает и нарастает отчуждение личности. Нарастают угрозы активации протестных настроений, социальной и политической нестабильности. Поскольку одной из сфер государственного управления является управление экономикой, паралич власти и государственного управления провоцирует и запускает целый спектр *производных угроз экономической безопасности, негативно воздействующих на основные приоритеты устойчивого развития.*

Одним из ключевых факторов успешного экономического развития России в сегодняшнем мире является *качество государственного управления.* Новые рыночные условия предъявляют более высокие требования к *эффективности государственного аппарата и самой исполнительной власти.*

Справочно. Об оценке административных реформ 2003–2015 гг. Для создания современного успешного на международной арене государства важно не только правильно оптимизировать экономическую политику, но и выстраивать соответствующую специфике и масштабам страны систему государственного управления, быть восприимчивым к прогрессивным технологическим и коммуникационным решениям, а главное – отвечать потребности общества в удобном, открытом государстве.

С целью создания конкурентоспособного, социально-ориентированного государства руководством страны были поставлены следующие приоритетные задачи: ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, снизить административные барьеры для бизнеса, повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению, уровень открытости деятельности органов власти и степень участия граждан в выработке государственной политики. Стержневые направления совершенствования системы государственного управления обозначены в программных документах – «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы» и Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

При этом центральными направлениями совершенствования системы государственного управления, по которым ведется систематическая работа, остаются:

➤ снижение избыточного государственного регулирования. Модернизация государственного управления началась в 2003 году с изменений в самой системе управления: с сокращения административного давления на предпринимательские структуры и наведения порядка в сферах, где присутствовало избыточное государственное вмешательство. Для этого была проведена инвентаризация функций ведомств. Выяснилось, что более трети функций и полномочий в разных госучреждениях являются избыточными или дублируют друг друга. Поэтому была изменена структура Правительства – разграничены полномочия между федеральными и региональными органами исполнительной власти, контрольные и надзорные функции переданы разным ведомствам, соответственно, усилена личная ответственность государственных служащих. Почти наполовину сокращено количество госучреждений, на содержание которых тратились внушительные средства из бюджета.

На протяжении 2000-х годов с целью улучшения условий для ведения бизнеса был принят ряд законов по де бюрократизации экономики: от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц», от 04 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и

от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Благодаря реформе были внедрены действенные инструменты защиты прав предпринимателей при взаимодействии с проверяющими органами: впервые введен элемент публичности проверок, сокращено количество проверок, существенно изменена идеология проведения внепланового контроля.

Были проанализированы те направления, где можно перейти к другим формам регулирования, чтобы избежать излишнего регулирования. Существенно сокращен перечень лицензируемых видов деятельности. Ведется работа по унификации процедур лицензирования отдельных видов деятельности.

Создана единая система аккредитации, централизованы функции органов по сертификации, испытательных лабораторий, отдельных экспертных организаций и экспертов в одном органе – Федеральной службе по аккредитации (Росаккредитации). Продолжается реформирование системы аккредитации, а также гармонизация правил и процедур аккредитации с едиными международными стандартами.

В рамках реформы был введен *институт саморегулирования*, позволяющий ограничить вмешательство государства в хозяйственную деятельность и создающий предпосылки для выработки стандартов и правил, отвечающих как профессиональным, так и публичным интересам, а также был введен *институт уведомительного порядка* осуществления предпринимательской деятельности, направленный на сокращение административного давления на бизнес на стадии его первоначального запуска.

С целью упрощения административных процедур для ведения бизнеса были проанализированы новые механизмы, позволяющие улучшить правотворческие инициативы. Одним из таких инструментов, отсекающим появление избыточных барьеров для бизнеса на стадии законодательной инициативы, стал *институт оценки регулирующего воздействия*, внедренный в правотворческую практику Российской Федерации в 2010 году. Оценка регулирующего воздействия – современный механизм правотворчества, обеспечивающий высокую прозрачность и структурированность процесса принятия решений. Ключевой

составляющей в подготовке заключения оценки регулирующего воздействия является *институт публичного обсуждения*, применение которого на регулярной основе в рамках процедур оценки регулирующего воздействия впервые позволило закрепить за представителями бизнес-ассоциаций, общественных организаций и научного сообщества роль полноценных участников законотворческого процесса.

Одним из новых инструментов развития *института общественного участия* является выстраивание системы раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которая реализуется на базе единого сайта в сети Интернет – regulation.gov.ru. Данная система позволит экспертам и заинтересованным участникам процесса своевременно ознакомиться с проектами, вовремя реагировать на возможные изменения законодательства и быть уверенными в том, что их голос будет услышан.

В направлении реализации активного права граждан самостоятельно выдвигать на обсуждение органов власти важные с точки зрения россиян проекты сделан серьезный шаг – утверждена *«Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»* для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тысяч граждан Российской Федерации в течение одного года». Разрабатывается специализированный Интернет-сайт, на котором граждане Российской Федерации смогут выдвигать свои предложения с использованием так называемого *механизма «российской общественной инициативы»*;

➤ повышение качества государственных услуг. В рамках реформы:

1) проведена работа по регламентации деятельности государственных органов исполнительной власти в части предоставления услуг населению;

2) также по созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»;

3) переводу госуслуг в электронную форму.

В связи с этим:

4) сформирована нормативная и методическая база повышения качества исполнения государственных функций и предоставления госуслуг;

5) выработаны механизмы управления и стимулирования реформирования всей системы оказания госуслуг. 27 июля 2010 года был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором заложены все основные направления оптимизации предоставления государственных услуг. *Это первый законодательный акт в отечественной нормативной правовой базе, направленный, прежде всего, на обеспечение прав граждан при обращении в государственные и муниципальные органы.*

За годы реформы выстроена:

6) система оказания госуслуг, ориентированная на разные группы граждан — как активных пользователей Интернет, предпочитающих удаленные способы получения услуг, так и россиян, ориентированных на личное общение с консультантами центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». Происходит внедрение универсальной электронной карты, которая призвана стать единым и удобным ключом, открывающим доступ к государственным, муниципальным и коммерческим услугам. Ведется работа по совершенствованию форм оказания госуслуг.

Логика проведения реформы потребовала:

7) введения механизма досудебного обжалования, законодательное закрепление которого устанавливает административную ответственность госслужащих за нарушение прав граждан при предоставлении госуслуг. С 1 января 2012 года после вступления в силу изменений в Федеральный закон о государственных услугах у граждан появилась возможность оперативно подать жалобу в письменной или электронной форме в органы власти через их официальные сайты или Единый портал госуслуг, а также по единому телефону доверия.

Модернизация государственного управления — комплексная задача, не решаемая разобценными усилиями отдельных ведомств. Глобальные задачи реформирования системы оказания госуслуг, поставленные

Правительством, потребовали организации взаимодействия ведомств на новом уровне. В связи с этим:

8) был осуществлен переход на межведомственное взаимодействие. Законом был установлен запрет для госслужащих требовать от получателей госуслуг документы, уже имеющиеся в распоряжении органов власти. Что, в свою очередь, потребовало реализации полноценной электронной системы обмена данными между ведомствами, внедрение которой позволило сократить сроки предоставления госуслуг.

Для повышения качества госуслуг и совершенствования системы их оказания Минэкономразвития России ежегодно:

9) проводятся мониторинг качества и доступности госуслуг, а также исследование степени удовлетворенности граждан качеством деятельности государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления госуслуг и осуществления контрольно-надзорных функций;

➤ повышение эффективности органов власти. Одним из определяющих факторов темпа социально-экономического развития страны является *эффективность органов власти*.

Поэтому:

1) проводится работа по созданию комплекса условий для повышения эффективности их деятельности:

- а) создание инструментов, позволяющих обеспечить информационный обмен между органами исполнительной власти всех уровней;
- б) реформирование системы общественных советов, что помогает вовлечь представителей общества в обсуждение решений государственной важности;
- в) противодействие коррупции, выявление и последующее устранение причин и условий ее проявления.

Были:

2) разработаны показатели эффективности и результативности деятельности органов государственной власти и госслужащих.

В настоящее время:

3) осуществляется внедрение особого порядка оплаты труда госслужащих в зависимости от достижения ими показателей результативности профессиональной служебной деятельности;

➤ повышение информационной открытости.

По официальным оценкам, за последнее десятилетие тематика совершенствования государственного управления по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбивалась на несколько базовых блоков: а) административная реформа, б) реформа государственной службы, в) электронное правительство, г) бюджетная реформа.

Как показал опыт реализации данных реформ, их содержательное пересечение по составу мероприятий, подходам, идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Объектом реформирования становится государственный сектор со всеми его компонентами – государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами.

Проведенная работа позволила существенно усилить и расширить проблематику механизмов государственного регулирования (лицензирование, аккредитация, государственный (муниципальный) контроль и надзор и т.д.) для комплексного анализа отдельных отраслей экономики, а также контролировать качество государственных услуг, формулировать требования к услугам, исходя из интересов общества, т.е. приблизиться к осязаемым для населения результатам, главной цели реформирования – повышения уровня и качества жизни россиян.

Заложены основы экономики стратегических национальных проектов, формируется национальная система государственного стратегического планирования. Упорядочивается система программно-целевого планирования. В настоящее время в стране, по данным портала guxpert.ru/, реализуется порядка 270 экономических проектов с бюджетом не менее 10 млрд рублей, охватывающих предприятия и отрасли реального сектора, транспортной и социально-экономической инфраструктуры. Среди них есть крупнейшие международные проекты.

Так, по данным портала <http://www.guxpert.ru>, за последние 5 лет количество крупных российских проектов, охватывающих реальный сектор экономики, достаточно велико:

- введено 6 промышленных объектов в области космонавтики и ракетной техники;
- сдано в эксплуатацию 11 крупнейших кораблей и судов;
- вошли в строй 6 морских портов, в том числе 4 на Балтике (Усть-Луга) и в Арктической зоне РФ (Морской терминал «Ворота Арктики»);
- начали эксплуатироваться 6 новых железнодорожных магистралей (в Сибири и на Дальнем Востоке);
- построено 10 мостов, 7 из которых в Сибири и на Дальнем Востоке; опережающими темпами строится уникальный Крымский мост;
- введено в строй 9 горно-обогатительных комбинатов (негорючих полезных ископаемых), новое алмазное месторождение в Архангельской области;
- начата разработка 12 новых нефтегазовых месторождений, в том числе 2 в Ираке;
- запущено в эксплуатацию 10 новых трубопроводов;
- развивается электроэнергетика: введено в строй 13 новых линий электропередач; 6 объектов гидроэнергетики; 7 – атомной энергетики, из них три международных проекта (Индия, Иран); 38 объектов теплоэнергетики;
- открыто 60 новых заводов и предприятий перерабатывающей промышленности, в том числе 23 – в нефтепереработке; 5 – в химической промышленности; 9 – в металлургии; 11 – в машиностроении; 2 – в приборостроении и электронике.

Активно шли процессы в импортозамещении, за 2,5 года Россия заместила собственным производством импортное продовольствие на 2,5 млрд рублей. Очень активно шло импортозамещение по номенклатуре стратегических товаров. Так, в 2014 году российские ученые вывели ультрананний сорт хлопка, способный вызревать в условиях Волгоградской или Астраханской областей, что позволяет наладить в стране производство хлопка, ранее полностью

импортировавшегося. Практически решены проблемы импортозамещения по украинской продукции в области ракетостроения, двигателестроения для вертолетов и гражданской авиации, морских судов, приборостроения, оптики и электроники для ОПК. Интенсивно развивается машиностроение, в Ульяновске запущен станкостроительный завод компании DMG-MoriSeiko, который, по замыслу, положил начало станкостроительному кластеру с возможным участием известных зарубежных компаний. Возрождается отечественное производство станков с ЧПУ (их объем, по сообщению президента ТПП РФ С. Катырина, возрос с двух сотен до 1000 штук). Полным ходом идет импортзамещение (в частности для ОПК, систем ГЛОНАСС, Государственной службы) в сферах информационных технологий и компьютерной техники, развитие цифровой экономики определено как важнейший стратегический приоритет, находящийся под личным контролем Президента РФ. Последовательно решаются проблемы финансового суверенитета РФ. Создаются национальные платежно-расчетные системы, включая электронные карты, и аналоги международных систем, находящихся под контролем США и международных финансовых кругов. Закладываются (в рамках партнерств БРИКС; ШОС, ЕАЭС, китайского трансматерикового мегапроекта Нового шелкового пути) основы новых валютных отношений, свободных от диктата доллара и евро. Россия отказалась от услуг ряда известных рейтинговых агентств и создала собственное агентство (Аналитическое кредитное рейтинговое агентство, АКРА).

И все же, несмотря на определенные видимые успехи, государственная статистика не дает оснований для победных реляций. Макростатистика показывает весьма скромную картину технологических, и в особенности экономических, подвижек (см. Приложения 1–4).

Но это не отменяет и серьезные, нерешенные проблемы. Так, по данным Роскомстата, в 2015–2017 гг. индекс промышленного производства в целом почти не рос, хотя по

отдельным видам деятельности наблюдался рост, и в ряде случаев достаточно существенный.

Доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП росла всего на сотые доли процента. Не произошло кардинальных изменений в доле инвестиций в основной капитал в ВВП. Она даже понизилась. Так же неустойчиво вел себя показатель доли продукции высокотехнологических и наукоемких отраслей в ВВП. После некоторого роста в 2015 году снизился и коэффициент изобретательской активности. Лишь по 4 видам деятельности незначительно выросла доля машин и оборудования в общем объеме основных фондов. Интересны некоторые особенности обновления основных фондов. В общем закономерности неустойчивости как в сторону незначительных улучшений, так и ухудшений в 2014–2016 гг. также идут в том же русле, что и по остальным показателям. Но, что характерно, наиболее высокие коэффициенты обновления отмечаются в финансовой, торговой деятельности и в государственном управлении, обеспечении военной безопасности и социальном обеспечении. И уж совсем никуда повели себя показатели прироста высокопроизводительных рабочих мест — в 2012–2014 гг. они снижались, а в 2015–2016 г. вообще ушли в минус.

Похожая картина и по показателям импортозамещения. Очевидно, что, несмотря на общее снижение доли импорта по основным товарным группам продовольствия и в системе закупок торговых сетей, картина по отдельным позициям выглядит крайне неоднородно, и в последние три года давление санкций на импортозамещение все-таки сказывается.

В целом, надо признать, что оперативная реакция на санкции, мобилизация экономических, политических и организационных ресурсов, жесткая работа контрольных органов, в частности, Таможенной службы, Роспотребнадзора, во многом позволили снизить остроту санкций, а дополнительные возможности, которые имеются в сфере ОПК,

секторе крупных государственных корпораций, в отраслях и видах деятельности, имеющих стратегическое значение, не позволили существенно повредить планам и программам реиндустриализации и импортозамещения. Вместе с тем те неоднозначные результаты, которые вскрывает регулярная статистика, требуют соответствующих объяснений. Нам представляется, что здесь влияют несколько фундаментальных факторов (табл. 9–14).

Таблица 9. Доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП по Российской Федерации, % ¹⁾

| Показатель | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Всего по Российской Федерации | 1,07 | 1,07 | 1,12 | 1,04 | 1,25 | 1,13 | 1,01 | 1,03 | 1,03 | 1,07 | 1,10 | 1,10 |

¹⁾ Разработка показателя осуществляется начиная с 2016 года.

Таблица 10. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП (в текущих ценах; в % к итогу)

| Показатель | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Доля инвестиций в основной капитал в ВВП | 20,7 | 20,9 | 21,2 | 20,5 | 19,6 | 20,4 |

Таблица 11. Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте, % к итогу

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|
| 19,7 | 20,3 | 21,1 | 21,8 | 21,5 | 22,4 |

Обновлено 05.07.2017.

Таблица 12. Коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России, в расчете на 10 тыс. человек населения), едениц

| Страна | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Российская Федерация | 1,65 | 1,96 | 1,94 | 1,95 | 1,8 | 2,01 | 1,85 | 2,00 | 2,00 | 1,65 | 2,00 | 1,83 |

Таблица 13. Доля машин, оборудования в общем объеме основных фондов по отраслям экономики, в т.ч. относящимся к высокой, средней и низкой степени технологичности, по коммерческим (без субъектов малого предпринимательства) и некоммерческим организациям (по полной учетной стоимости, в смешанных ценах) в Российской Федерации, %

| Показатель | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Все основные фонды | 22,8 | 23,3 | 23,7 | 24,1 | 25,0 | 25,6 | 25,3 | 25,8 | 25,5 |
| в том числе: | | | | | | | | | |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство | 37,4 | 36,9 | 36,8 | 37,6 | 38,0 | 38,0 | 37,7 | 36,8 | 37,6 |
| Рыболовство, рыбоводство | 38,2 | 37,8 | 37,4 | 26,9 | 27,1 | 24,5 | 27,1 | 28,7 | 29,8 |
| Добыча полезных ископаемых | 24,4 | 22,4 | 22,1 | 21,5 | 21,6 | 20,6 | 20,5 | 19,6 | 20,1 |
| Обрабатывающие производства | 55,1 | 55,3 | 55,2 | 55,0 | 55,0 | 54,7 | 51,9 | 52,8 | 53,0 |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды | 29,0 | 30,4 | 30,7 | 31,6 | 34,2 | 35,4 | 34,6 | 37,3 | 37,3 |
| Строительство | 29,5 | 30,6 | 37,6 | 33,7 | 38,2 | 36,6 | 36,7 | 33,9 | 34,5 |
| Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 13,3 | 13,6 | 13,1 | 13,1 | 13,7 | 14,5 | 15,4 | 16,0 | 17,0 |
| Гостиницы и рестораны | 18,7 | 18,9 | 17,7 | 16,9 | 16,4 | 15,6 | 16,0 | 15,3 | 15,2 |
| Транспорт и связь | 20,0 | 20,5 | 19,9 | 20,3 | 20,6 | 20,8 | 21,5 | 22,6 | 22,0 |
| Финансовая деятельность | 25,2 | 23,5 | 25,6 | 26,2 | 27,1 | 27,3 | 28,3 | 28,2 | 26,2 |
| Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг | 16,2 | 17,2 | 19,9 | 20,6 | 21,0 | 21,1 | 18,6 | 18,3 | 18,1 |
| Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение | 9,7 | 9,6 | 9,7 | 12,2 | 13,4 | 14,5 | 12,6 | 13,7 | 13,3 |
| Образование | 14,4 | 14,6 | 15,1 | 15,3 | 16,7 | 16,0 | 16,5 | 15,9 | 15,5 |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг | 36,5 | 36,4 | 37,3 | 38,6 | 40,7 | 42,6 | 42,0 | 42,4 | 43,0 |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг | 13,0 | 12,2 | 14,9 | 14,5 | 16,2 | 16,1 | 12,7 | 13,6 | 12,8 |
| Деятельность экстерриториальных организаций | 28,9 | 28,9 | 29,9 | 32,0 | 31,9 | 32,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| в том числе по уровню технологичности: | | | | | | | | | |
| высокотехнологичные виды деятельности | 48,1 | 47,9 | 48,4 | 49,6 | 50,5 | 51,7 | 52,0 | 53,3 | 55,4 |
| среднетехнологичные высокого уровня виды деятельности | 54,7 | 54,7 | 53,8 | 54,6 | 54,7 | 55,8 | 55,2 | 55,1 | 56,3 |
| среднетехнологичные низкого уровня виды деятельности | 53,1 | 53,5 | 54,1 | 52,8 | 52,5 | 51,2 | 45,7 | 47,2 | 46,6 |
| низкотехнологичные виды деятельности | 61,2 | 60,6 | 60,3 | 60,2 | 60,7 | 61,4 | 62,8 | 62,4 | 62,6 |

Таблица 14. Прирост высокопроизводительных рабочих мест

| РФ и федеральные округа | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|-------------------------------------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|
| | тыс. единиц | процент | тыс. единиц | процент | тыс. единиц | процент | тыс. единиц | процент | тыс. единиц | процент |
| Российская Федерация | 1849,1 | 12,7 | 1122,8 | 6,9 | 788,1 | 4,5 | -1671,9 | -9,1 | -799,1 | -4,8 |
| Центральный федеральный округ | 680,4 | 17,0 | 476,1 | 10,2 | 145,0 | 2,8 | -523,1 | -9,9 | -174,7 | -3,7 |
| Северо-Западный федеральный округ | 147,2 | 9,1 | 82,6 | 4,7 | 205,9 | 11,1 | -176,4 | -8,6 | -65,6 | -3,5 |
| Южный федеральный округ | 62,8 | 5,9 | 60,3 | 5,3 | 65,9 | 5,5 | -85,7 | -6,8 | -65,3 | -4,9 |
| Северо-Кавказский федеральный округ | 48,7 | 11,3 | 15,5 | 3,2 | 37,0 | 7,5 | -22,1 | -4,2 | -20,7 | -4,1 |
| Приволжский федеральный округ | 343,8 | 11,6 | 291,6 | 8,8 | 165,3 | 4,6 | -404,3 | -10,7 | -176,2 | -5,2 |
| Уральский федеральный округ | 315,2 | 20,4 | 104,3 | 5,6 | 53,0 | 2,7 | -186,6 | -9,3 | -74,1 | -4,1 |
| Сибирский федеральный округ | 170,6 | 8,2 | 80,8 | 3,6 | 65,7 | 2,8 | -210,4 | -8,8 | -165,4 | -7,6 |
| Дальневосточный федеральный округ | 80,4 | 9,9 | 11,6 | 1,3 | 50,4 | 5,6 | -63,3 | -6,6 | -57,1 | -6,4 |

Источники: формы № П-4 «Сведения о численности и заработной плате работников»; № ПМ «Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия»; № МП (микро) «Сведения об основных показателях деятельности микропредприятия»; № 1-ИП «Сведения о деятельности индивидуального предпринимателя», №1-ИП-торговля «Сведения о деятельности индивидуального предпринимателя в розничной торговле».

Методологические пояснения. Методика расчета показателя «Прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году» утверждена приказом Росстата от 14 ноября 2013 г. № 449 (с дополнениями от 18.02.2014 г. № 115 и от 26.08.2014 г. № 532) и размещена на сайте Росстата (<http://www.gks.ru/metod/metod.html>).

Становится все больше очевидно, что есть серьезное противоречие между той активной и рациональной внешней политикой, отличающейся твердым и ясным внешнеполитическим курсом, последовательной защитой национального суверенитета, национальных интересов, национальной экономики от вызовов, угроз и рисков переходной эпохи, возросшей нестабильности и конфликтности быстро меняющегося мира и внутренней политикой, обремененной непростым идеологическим и политическим наследием 90-х, неэффективной моделью социально-экономического развития, неуправляемостью государственного управления, неспособностью политических элит консолидировать власть и управление, грузом социальных проблем. Сохранение этого несоответствия будет приводить к истощению экономики и финансов, дестабилизации политической власти, сокращению ресурсов доверия граждан, росту социальной напряженности.

Развитие тормозится несоответствием тех целей и приоритетов, которые объективно обуславливаются потребностями экономического роста, вызовами промышленной революции 4.0 и консервативной позицией монетарных властей, по-прежнему ставящих во главу угла борьбу с инфляцией и дефицитом госбюджета. В этой связи реальная экономика всегда будет страдать от монопольного доминирования финансистов и финансового сектора, а приоритеты промышленной политики будут оставаться приоритетами второго ряда, которыми можно пожертвовать во имя формальной сбалансированности госбюджета и стабильности цен. Это собственно и происходит, когда начинаются урезания бюджетов без скидки на соображения стратегического порядка и необходимость более строгого планирования и контроля бюджетных денег.

Экономика страдает и будет страдать от инвестиционного голода, пока потребность в осмысленной и эффективной государственной инвестиционной политике будет постоянно подменяться упованиями на институциональ-

ные изменения, косвенно воздействующие на инвестиционный климат, т.е. по сути на рыночное саморегулирование. Реиндустриализация не может набрать нужный темп потому, что такие масштабные проблемы не решаются исключительно рынком вкупе с вынужденным ручным управлением, исправляющим неизбежные в данном случае провалы рынка.

Развитие институтов промышленной политики – большой шаг вперед. Но она тесно взаимоувязана со структурной политикой. Сегодня такой взаимоувязки нет в силу отсутствия собственно структурной политики, отрицания самой идеи осуществления структурных реформ. То, что в концепции институциональных изменений и структурных реформ либеральных экономистов понимается под структурными реформами, таковыми не является. Здесь также речь идет о конструировании и «трансплантации» определенных институтов (термин В.М. Полтеровича), которые призваны высвободить рыночные силы для эволюции структуры экономики в нужном направлении. Практика показывает, что эта конструкция не работает.

И, наконец, в содержательном плане промышленная политика заработает только тогда, когда она будет встроена в стратегический контур системы государственного регулирования (система стратегий развития и безопасности), и прежде всего в механизмы государственного стратегического планирования. Сегодня, по истечении уже нескольких лет после принятия Закона о государственном стратегическом планировании, до сих пор не создано ни соответствующее правовое поле в виде производных нормативных правовых актов, ни его организационно-управленческая структура, ни нормативно-методические основы. И та противоречивая картина, которая сегодня просматривается при анализе последствий санкционной политики Запада, ответной политики Российской Федерации, тенденций реиндустриализации и импортозамещения, явно указывает на то, что мешает раскрыться потенциалу промышленной политики и какие условия требуются, чтобы она заработала в полную силу.

ДИСФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

1. О методологических подходах к дисфункциям управления

Административные реформы трансформировали систему государственного управления, сформировали основы новой модели, в значительной мере осовременили ее. *Но они же породили и целый набор дисфункций.*

Прежде чем дать характеристику дисфункций государственного управления, остановимся на определении его функций.

В юридической литературе **функции государственного управления** выступают как основные направления воздействия государства через систему его органов на общественные отношения и процессы.

Представляется возможным с учетом данного определения разделить все функции следующим образом:

а) функции государственного управления, которые отражают и определяют собственно процесс воздействия субъектов государственного управления на управляемые объекты. То есть речь идет о **функциональной компетенции различных звеньев управленческой системы**. Чем более сложна эта система, тем более мелкими являются функции соответствующих органов, и наоборот;

б) **функции государственного управления, которые характеризуют процесс управления внутри иерар-**

хически организованной государственной управляющей системы. Необходимость появления данных функций вызвана сложностью внутреннего строения управляющей системы, необходимостью координации и внутренней согласованности деятельности различных государственных органов в осуществлении управленческого воздействия. Эти функции не выходят за рамки управляющей системы, не соприкасаются с управляемыми объектами.

Обе группы функций тесно взаимосвязаны между собой и взаимно дополняют друг друга.

Близкую вышеописанную систему классификации функций государственного управления дает Г.В. Атаманчук³⁸. Он предлагает в зависимости от направленности и места воздействия выделить **внутренние и внешние функции государственного управления.**

Внутренние олицетворяют управление внутри государственной управляющей системы, внешние характеризуют непосредственно процесс *воздействия государственных органов на общественные отношения (управляемые объекты)*. При этом разграничение функций на внутренние и внешние имеет большой аналитический и практический смысл. Не секрет, что зачастую какие-либо изменения внутри управляющей системы в виде мероприятий по организации системы, подготовке управленческих решений, кадровых перестановок выдаются за средство усиления воздействия на управляющую среду, хотя на самом деле этого не происходит. Вместе с тем, нельзя недооценивать роль внутренних функций государственного управления. Противоречия в управляющей системе, отсутствие субординации и координации в деятельности различных ее звеньев не могут дать должного эффекта в процессе управляющего воздействия, ставят под сомнение в принципе способность управляющей

38. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. 4-е издание. М.: Омега-Л, 2004; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М. Изд-во «Озон», 2006; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник [для вузов] / Г.В. Атаманчук. 4-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2014.

системы влиять на общественные процессы. Поэтому необходимо ответственное отношение и к тем, и к другим функциям управления.

Важно отметить, что преувеличение роли внутренних функций в ущерб совершенствованию средств и инструментов воздействия на объект управления ведет к серьезным негативным последствиям. Это чревато перманентными внутренними перетрясками и внутри системы управления, ее структуры, в отдельных органах управления, дестабилизируют всю систему и резко ослабляют ее внешние функции и соответствующие механизмы воздействия на экономику.

В отечественной литературе также широко распространена **классификация функций по объему сфер проявления, содержанию на следующие категории:**

а) **общие** — поиск и анализ информации, прогнозирование, планирование, контроль. Эти функции присущи всей системе государственного управления, характерны для всех ее звеньев;

б) *специализированные (особенные)* — отражают специфику управления в различных сферах общественной жизни. Самая большая группа функций, дифференцируется в зависимости от объектов государственного управления (в сфере экономики, идеологии, культуры, политики);

в) *вспомогательные функции* — функции административно-хозяйственного обслуживания, т.е. представляют собой «выполнение действий, связанных с обеспечением процесса управления необходимыми организационными и хозяйственными компонентами». Под этим обычно понимается делопроизводство, обеспечение техническими, канцелярскими, иными средствами и т.д. Эти функции, по сути, представляют собой обслуживание управленческих действий при осуществлении первых двух групп функций.

Из экономических постановок вопроса интересны классификации, приводимые проф. МГУ им. М.В. Ломоносовым В. Маршевым. Еще в 70–80-е годы прошлого столетия, в рамках созданной научной школой проф. Г.Х. Попова ком-

плексной теорией управления была разработана концепция управления как единства функций и обоснована подробная их классификация³⁹.

Согласно этой классификации, *управление как единство всех функций*. При рассмотрении функционального подхода к управлению было показано, что основные трудности при таком подходе связаны с отсутствием интегральной характеристики всей совокупности функций управления. Кроме того, возникают трудности с отражением в содержании функций того факта, что объектом управления является производство, и не просто производство, а производство социалистическое. Решение первой проблемы и попытки рассматривать всю совокупность функций управления неизбежно связаны с необходимостью *выделить в управлении функцию особого рода, которая призвана объединять, координировать, интегрировать все прочие функции в единое целое*.

Необходимость такой функции понимал уже А. Файоль. Но у Файоля *интегративная функция выделена для объединения в целое всех функций производства*. Таковой функцией он правильно считал *администрирование*. Однако хотя Файоль и чувствовал, что и в самом управлении нужна функция, объединяющая его участки (планирование, учет и т. д.) в целое, он эту функцию все же не выделил. Г.Х. Попов *вводит такую интегрирующую функцию в управлении и называет ее руководством*. Руководство призвано объединять в слаженный ансамбль и планирование, и организацию, и мотивацию. Именно оно призвано преодолевать диспропорции между отдельными функциями управления.

На практике к функции руководства относят иногда и частные функции (например, контроль или установка целей). Но теоретически функция руководства — это именно функция синтеза, интеграции. Функция руководства — это как бы мозг всего управления или его центральная нервная систе-

39. Маршев В.И. История управленческой мысли: Учебник. М.: Инфра-М, 2005. С. 620–630.

ма, поэтому все прочие функции можно назвать *частными*. Иногда функцию руководства отождествляют с *функцией координации*. Действительно, руководство включает и координацию других функций, но все же оно шире, так как предполагает не просто и не только координацию, но прежде всего *интеграцию всех частных функций в единое целое*.

Следует заметить, что проблема интеграции возникает и при реализации отдельных функций управления (например, между элементами функции планирования). Но руководство внутри функции планирования или учета есть разновидность более общего явления руководства в системе всех функций управления.

Таким образом, комплексный подход к управлению как единству всех функций позволил выделить новое в характеристике управления – функцию руководства.

Другое новшество, выявляемое при интегральном подходе, – *функция совершенствования управления*. Чем сложнее система функций управления, чем она более дифференцирована, тем острее перед руководством встает задача постоянного совершенствования управления как внутри каждой специальной функции, так и особенно в межфункциональном разрезе. Сложность этой задачи и привела к тому, что от руководства все чаще отпочковывается функция совершенствования управления, которая выделяется в самостоятельный участок.

И наконец, еще одним следствием интегрального подхода является возможность построить *обобщенную модель классификации функций управления*. Существующие классификации не избежали противоречий.

Надо исходить из того, что все *классификации функций* – это абстракция, а в реальном разделении труда и его специализации в управлении выделяются участки работы, обособившиеся в силу действия одновременно нескольких причин. Такой участок в различных классификациях займет

поэтому разное место. Например, функция «планирование снабжения» выделена на основе двух причин специализации: разделения видов управленческой деятельности на этапы с учетом фактора времени (планирование, учет и т. д.) и обособления управленческой деятельности по стадиям производства (собственно производство, снабжение, сбыт и т. д.).

В общем виде можно выделить *такие принципы классификации функций*:

- **основной управленческий**, когда функции выделяются с точки зрения фактора времени — как этапы процесса управления. Здесь можно выделить предварительное управление (целеполагание, прогнозирование, планирование), оперативное управление (организация, координация, распорядительство, мотивация), контроль (учет, анализ и корректировка);
- **производственный**, в соответствии с которым выделяются функции, отражающие особенности объекта управления. Например, выделяются функции управления стадиями производства (собственно производство, снабжение, финансы, сбыт) или функции управления по уровням (участок, цех, завод и т. д.);
- **специфический управленческий**, когда выделяются, например, функции, выполняемые разными субъектами производства (государственные органы, партийные органы, общественные организации), или функции управления кадрами в управленческой системе, заработной платой и т. д.;
- **технологический управленческий**, в соответствии с которым выделяются функции сбора информации, анализа, принятия решения и т. д. Таким образом, один и тот же объем управленческой деятельности как бы рассматривается с разных позиций. Многообразие возможных принципов классификации функций управления отражает многообразие факторов, влияющих на процессы специализации в сфере управления. До Г.Х. Попова аналогичные классификации предлага-

ли и другие советские ученые, например, И.И. Сигов, В.И. Олигин-Нестеров, Г.Э. Слезингер. Но и они не избежали противоречий из-за линейности подхода в отличие от многомерного подхода Г.Х. Попова.

Так же, как и любая классификация функций, каждый принцип разделения труда в управлении — своего рода теоретическая абстракция. В действительности не существуют отдельно ни функция планирования, ни функция управления снабжением. Любой участок управленческой деятельности является результатом сразу нескольких принципов разделения труда. Например, функция планирования материально-технического снабжения на предприятии есть результат взаимодействия трех принципов разделения труда в управлении: 1) по вертикали (предприятие), 2) по времени (планирование) и 3) по стадиям производства (снабжение). Известный специалист в области управления Л.А. Аллен критиковал А. Файоля как раз за то, что у него функции, связанные с субъектом управления, оторваны, изолированы от функций, связанных с объектом управления. Аллен подчеркивал, что отмеченные Файолем этапы управления (предвидение, организация и т. д.) относятся к каждой функции управления, связанной с объектом (т. е. и к управлению финансами, и к управлению качеством, и к управлению сбытом).

Если попытаться отразить идею многомерной модели классификации функций формально, то общее число функций будет равно произведению всех элементов из каждого класса. А понятие функции можно сформулировать так: «Функция, которая состоит в том, что *министерство* (орган управления) в масштабе *отрасли* (уровень управления) определяет *цели* (административная функция) в области *капиталовложений* (область финансовой деятельности) на повышение квалификации *хозяйственников* (элемент внутренней среды организации)». Или: «Функция, состоящая в том, что министерство в масштабе отрасли планирует средства на повышение квалификации хозяйственников». В модели эти две функции будут различаться лишь одним

признаком. Таким образом, комплексный подход к управлению как к единству всех функций позволяет сделать ряд ценных выводов: о функции руководства, о модели функций управления, о функции совершенствования управления. Возможны и другие следствия. Но в целом ясно, что комплексный подход позволил продвинуться в анализе проблем управления гораздо дальше, чем это позволял сделать анализ отдельных функций или аспектов управления.

В своей работе «Сильное государство и управление и мировой порядок в XXI веке» Френсис Фукуяма дает свое понимание функций государства, которое, несмотря на сужение сферы своих действий, сохраняет в своих руках сильное, ответственное и эффективное управление в интересах демократии и политической стабильности, социальной справедливости, устойчивости развития и экономического роста (рис. 4).

| | | | | | |
|-----------------------|---|--------------------------|---------------------------------|--|--|
| Минимальные функции | Виды противодействия рынку | | | | Повышение социальной защищенности |
| | Обеспечение общественной пользы | | | | Защита бедных |
| | Оборона. | | | | Программы борьбы с бедностью. Помощь при бедствиях |
| | Закон и порядок | | | | |
| Промежуточные функции | Права собственности. | | | | |
| | Макроэкономическое управление | | | | |
| | Обращение к внешним проявлениям. | Регулирование монополий. | Борьба с неполнотой информации. | | Обеспечение социального страхования. Перераспределение пенсий |
| | Образование | Регулирование полезности | Страхование | | |
| Активные функции | Защита окружающей среды | Антимонополизм | Финансовое регулирование | | Семейные пособия |
| | Координирование частного сектора | | Защита пользователей | | Пособие по безработице. Перераспределение |
| | Развитие рынка. Групповые инициативы | | | | Перераспределение активов |

Рис. 4. Функции государства

Источник: Всемирный банк. Доклад о мировом развитии (World Development Report), 1977.

Безусловно, интересным вопросом в рамках данной работы является также **систематизация функций государственного управления в экономической сфере**.

Основная задача при выделении функций государственного управления – это создать четкую, непротиворечивую систему их реализации. Речь идет о том, что управленческое воздействие государственных органов не должно носить дублирующего характера, их полномочия не должны пересекаться в ущерб интересам управляемых лиц. Создание такой системы не является одномоментной задачей, необходимо постоянно совершенствовать существующий механизм распределения управленческих прав и обязанностей.

Отдельно хотелось бы остановиться на таком явлении, как **дисфункциональность государственного управления**. Под этим термином понимается отсутствие четкой системы основных направлений воздействия государства на общественные отношения. Эта проблема сегодня имеет очень болезненное звучание для нашего государства. **Основной причиной** ее существования видится отсутствие идеологической базы, обосновывающей место и роль государства в регуляции общественных процессов. Особенно ярко это видно в сфере управления экономикой.

За все время происходивших в нашей стране реформ было выработано 2 тезиса:

а) рынок сам себя в устраивающем обществе объеме регулировать не может (банальная, в общем-то, точка зрения, давно известная и в теории, и в практике);

б) как следствие этой посылки – *необходима сильная государственная власть* как регулятор рыночных отношений в той части, где рынок сам не может этого делать.

Последний тезис опирается на понятие именно **сильной государственной власти**. Между тем, с точки зрения определения понятия государства нет государственной власти сильной или слабой (вне зависимости от методов и средств ее реализации), она либо есть (и тогда есть государство), либо ее нет.

В этой связи необходимо отметить, что в данный момент наше общество, по всей видимости, не имеет представления о понятии государства (как минимум, того, в котором мы живем).

Дискурс ограничивается узким кругом теоретических позиций, много или мало государства следовало бы иметь в экономике и какая власть — сильная или слабая — более соответствует демократическому государству и рыночной экономике.

И пока такое представление не сформируется, затруднительно проводить анализ современных нам усилий государственной власти по воздействию на экономическую среду (не в ракурсе «законные — незаконные» — такой анализ еще возможен, а в ракурсе «эффективно — неэффективно», «полезно — бесполезно»).

Только осознав все это, составив представление о новом (а может, вернувшись к ранее выработанному) понятии государства, поняв, какие функции государство должно осуществлять, мы можем найти верные формы, методы, средства его воздействия на управляемую им среду (в том числе и экономику), имеющие своей целью достижение интересующего общества результата.

В прагматичном плане, с точки зрения конкретики и эмпирики государственного управления в экономике выделяются следующие функции.

Коротко о понятии дисфункций управления можно сказать следующее.

Во всех научных школах государственного управления еще со времен М. Вебера под дисфункциями управления понимали⁴⁰ бюрократические нарушения принципов рационализма, вмешательство субъектов управления за пределами своих функций и компетенций (М. Вебер)⁴¹, конфликты

40. Зверев А.Ф. Теории бюрократии: от М.Вебера к Л. фон Мизесу //Советское государство и право. 1992. № 1. С. 543.

41. Чесноков С.В. «Социология господства» Макса Вебера сквозь призму теории верховной власти Л.А. Тихомирова // Политические исследования, 2000. №2. С. 161–171.

между административным императивом бюрократов и профессионализмом специалистов (Т. Парсонс):

- разрастание (самовоспроизводство) чиновничьего аппарата за пределами объективных потребностей организации (Сирил Н. Паркинсон);
- подмену первоначальной цели организации второстепенными «инструментальными» ценностями (Мертон)⁴²;
- бюрократический кризис, чреватый как избыточным и вредным вмешательством государства в экономику, так и непоколебимой верой во всемогущество рынка (М. Крозье);
- утрату способности гибко реагировать на новые вызовы, цели и задачи, условия развития (американские концепции организационного развития)⁴³.

В веберовской методологической традиции бюрократия все-таки еще выступает как рационалистический момент, приносимый в деятельность государственного управления.

В последующих исследованиях западных экономистов позиции ужесточаются принципиально и бюрократия сама по себе рассматривается как «нарушение», «отклонение», «патология», нарушающая принцип рациональности в управлении.

Так, Вебер видел в бюрократическом классе профессионалов управления, которые способны придать государственному управлению рациональный характер действовать в соответствии с требованиями эффективности, официальными административными правилами и регламентами.

Эти положения были подвергнуты серьезной критике в работах западных ученых второй половины XX века. В них бюрократизм как перерождение государственной власти,

42. Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Социальная теория и социальная структура. М., 2006.

43. Василенко И.А. Административное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998.

госаппарата, госслужбы — является символом, симптомом и собственно дисфункцией госуправления.

Например, П. Блау указывал на два основных уязвимых момента в веберовских теоретических построениях: «..Он, дав описание функций различных элементов, не учел ни их дисфункций, ни конфликтов, возникающих между составляющими систему элементами. Он также обращал внимание только на формально создаваемые аспекты бюрократии, игнорируя неформальные отношения и несанкционированные шаблоны поведения, развивающиеся в рамках формальных организаций»⁴⁴.

Жесткую критическую позицию занимает Мишель Крозье, который активно критикует административные модели управления, генерирующие угрозы бюрократического кризиса, «бюрократические порочные круги» взаимопроникновения и взаимодействия централизации, безличности и стратификации, появление «тенденции к властно-управленческой монополии» бюрократических элит⁴⁵. Крозье подчеркивает, выделяет именно *дисфункции бюрократии*. В значительной мере это проявляет себя в кризисе системы по принятию решений⁴⁶.

Российский опыт, теоретические исследования также со всей определенностью подтверждают: творческой причиной дисфункций государственного управления являются бюрократия и бюрократизм, в пределе превращающиеся в коррупцию. Здесь целесообразно подчеркнуть, что российские административные реформы стартовали именно с процессов дебюрократизации управления, выделения и отсеечения дублирующих и избыточных управленческих функций, передачи значительного массива функций саморегулирующим организациям, решимости ликвидировать сам фено-

44. Блау П. Исследования формальных организаций // Американская социология. Перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972. С. 100.

45. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформы (Анализ концепции М. Крозье). М., 1997. С. 76–78.

46. Крозье М. Современное государство — скромное государство // Свободная мысль. 1993. № 11. С. 9–15.

мен приватизации чиновниками административных власти и функций, связанных с их профессиональной деятельностью, обеспечить прозрачность и открытость процессов разработки, принятия и исполнения управленческих решений. Можно с грустью констатировать, что эти намерения и задачи в значительной мере остаются невыполненными.

В отечественной литературе под *дисфункциями* понимается *деформация или полное отсутствие четкой системы основных направляющих воздействий государства на общественные отношения*.

Дисфункции государственного аппарата приводят к неэффективности государственного управления, к ущемлению прав и свобод личности. Борьба с дисфункциями государственного аппарата должна вестись с помощью не только управленческих, экономических, но и правовых методов⁴⁷.

В Институте экономики РАН в работах А.Я. Рубинштейна и А.Е. Городецкого было сформулировано представление о дисфункциях исходя из категорий патерналистского и управленческого провалов и мотивационно-поведенческих девиаций чиновников⁴⁸.

Согласно ему, для чиновника всегда налицо конфликт между сиюминутными и долгосрочными, стратегическими интересами. В силу этого он склонен уклоняться от исполнения предписанных функций, вплоть до скрытого саботажа. Сегодня, несмотря на ключевые государственные решения, принятый Закон о государственном стратегическом планировании не имплементирован в экономическую политику и государственное управление. Аппараты Минфина РФ, Минэкономики РФ, Минпромразвития РФ не спешат создавать его полноценную правовую и организационно-управленческую инфраструктуру. Механизмы прогноза не дают точных и достоверных ориентиров развития. За их

47. Трегубов М.В. Бюрократия в механизме государства // Управленческое консультирование, 2005. № 2. С. 60–68.

48. Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. Некоторые аспекты экономической теории государства. М.: Институт экономики РАН, 2017.

обоснованность никто не отвечает. Отсутствует научная и нормативно-методическая база планирования, соответствующие методические документы. Хроническими недостатками отличается разработка и управление государственными программами.

Дисфункции государственного управления в полной мере проявились в ходе реформы государственного управления. Часть из них обусловлена ошибками в выборе модели реформ, их незавершенностью, недостатками в механизмах осуществления. И это можно трактовать как провал государства. Но имеет место и собственно управленческий провал.

Управленческий провал чреват как избыточным и вредным вмешательством государства в экономику, так и отсутствием необходимой его активности, из-за непоколебимой веры во всемогущество рынка (Крозье, 1994, с. 432; Крозье, 1997, с. 699). Кроме всего прочего, это приводит к утрате способности гибко реагировать на новые вызовы, цели, задачи и условия развития (Василенко, 2001).

Управленческий провал выражается в *непрофессионализме и некомпетентности*, связанных с отсутствием соответствующего образования, опыта, навыков работы у государственных служащих, архаичности кадровой работы (отбора).

Искажается система мотивации, связанная со стремлением приватизировать (монополизировать) власть, которую олицетворяет чиновник, в целях извлечения личной выгоды. Служебные функции, персональные обязанности и профессиональный долг замещаются личным материальным (коммерческим интересом), что порождает и воспроизводит коррупцию. Выгоды, извлекаемые из такого поведения, составляют административные (коррупционные) ренты, которые превращаются в негативные, и, тем не менее, *главные стимулы деятельности*.

Чиновничеству свойственно плодить функции (дублирующие, избыточные) путем их передачи новым чиновникам, искусственно усложняя и обременяя иерархию власти

и структуру управления. В том числе и по соображениям избавления от излишней (по их мнению) личной ответственности. Плодя себе подобных, оно увеличивает масштабы и проблемы некомпетенции, неэффективности, коррупции, дефицита ответственности⁴⁹. Устремления бюрократического класса к концентрации и централизации властных полномочий, а также к величине распределяемого в свою пользу бюджетного пирога ведут к непропорциональному захвату чужих, не свойственных для отдельных институтов и органов власти функций. Образцы подобной административной экспансии легко обнаруживаются в деятельности ряда органов финансового и экономического управления, культуры, науки, в работе правоохранительных органов. Аналогичным образом происходит вторжение системы исполнительной власти в сферу деятельности и полномочий местного самоуправления.

Административно-правовой и организационно-структурный хаос, возникающий вследствие доминирования образцов иррационального поведения госслужащих, и есть след управленческого провала в политике и экономике.

Действующая система государственного управления в нашей стране сформировалась в основном в ходе административных реформ 2005–2012 гг. Причем сам выбор вектора реформ, обусловленный не вполне верными нормативными установками, был осуществлен элитами посредством трансплантации институтов, характерных для развитых стран, которые в нашей стране не могли прижиться, порождая известный феномен ловушек⁵⁰. Оторванная от реальных политических, экономических и организационных условий, эта реформа уже в зародыше содержала будущие дисфункции государства. И в этом смысле она являет собой

49. Паркинсон Сирил Н., 1957; Dr. Lourence, J. Peter. The Peter prescription. (Yowtomakethingsgoright), 1972.

50. Полтерович В.М. (2015). От социального либерализма к философии сотрудничества // *Общественные науки и современность*. № 4. С. 41–64; Полтерович В.М., Попов В.В. (2007). Демократизация и экономический рост // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 13–27; Полтерович В.М., Попов В.В., Тонис А.С. (2008). Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // *Экономический журнал ВШЭ*. № 2. С. 176–200.

типичный пример патерналистского провала, ставшего следствием необоснованных версий *пресловутых оптимизации государственного управления, его дерегулирования и децентрализации*.

И, несмотря на призывы к сокращению управленческого аппарата, реформирование системы управления не остановило процессы увеличения бюрократической нагрузки на экономику, неконтролируемого роста чиновничьего класса и расходов на его содержание. Более того, к числу негативных последствий указанных реформ следует отнести и тот факт, что доходы госслужащих стали принимать все более изощренный, иррациональный и даже гротескный характер⁵¹, увеличивая и без того высокий уровень неравенства в стране.

Существующее расстройство механизмов определения стратегических целей, приоритетов и нормативных установок сопровождается очевидными провалами в исполнении государственных решений. Это сказывается на всей системе целеполагания, определения государственной экономической политики, применяемых инструментах и способах ее реализации⁵². Особо заметны дисфункции государства в методах антимонопольного регулирования и создаваемых институтах поддержки добросовестной конкуренции.

В качестве распространенного и очень болезненного для экономики примера можно назвать последствия отстраиваемой контрактной системы. По мнению ряда экономистов, ущерб, наносимый данной системой, бюджету и экономике в целом, превышает все мыслимые пределы⁵³. Кроме мно-

51. Калабеков И.Г. (2007). Российские реформы в цифрах и фактах. М.: РУСАКИ. С. 288.

52. Городецкий А.Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ, 2016. № 6.

53. В Российской Федерации ежегодно раскрывается все большее количество картелей. Анализ статистики возбужденных антикартельных дел в 2015 г. (409 дел) показывает прирост на 68% по сравнению с 2014 г. (243 дела). При этом более 80% дел по картелям (232 дела) – сговоры на торгах. Отметим, что картели с целью поддержания цен на торгах видоизменились качественно. Если до 2014 г. деятельность одного картеля, как правило, охватывала от одной до десяти закупочных процедур, то в 2015–2016 гг. это обычно десятки и сотни закупок. В частности, наиболее масштабный картель по поставкам медикаментов и изделий медицинского назначения действовал на протяжении нескольких лет и охватил 718 аукци-

гих негативных последствий этой системы, возникающие под ее завесой антиконкурентные соглашения и сговоры имеют своим следствием широкомасштабный процесс теневого перераспределения ресурсов, бюджетных денег, доходов бизнеса, граждан, они постоянно воспроизводят коррупцию.

В целом же наличие патерналистского и управленческого провалов требует скоординированных реакций государства и общества, где государства, осмысляя и обобщая ошибочные установки, вносит коррективы в стратегию реформ и государственную экономическую политику, а общество, в порядке общественного контроля и на основе диалога с властью, вносит свою лепту и в концептуальное, политическое, правовое и институциональное планирование социально-экономического развития, и в управленческие действия властных элит и в кадровую политику власти.

2. Итоги реформ и их недостатки

Нельзя отрицать, что в первое десятилетие 2000-х гг. сложилась более или менее регулярная, соответствующая рыночным отношениям система и структура институтов государственного управления, заложены основы экономики стратегических национальных проектов, формируется национальная система государственного стратегического планирования, упорядочивается система программно-целевого планирования. Административные реформы трансфор-

онов. Следствием таких действий участников размещения государственного заказа является неэффективное расходование бюджетных средств и снижение (либо отсутствие) всякой экономии при проведении торгов. Так, в 2015 г. по 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (от 05.04.2013 г.) было размещено более 3 млн извещений на общую сумму более 6 трлн руб. По 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (от 18.07.2011 г.) – более 1 млн 200 тыс. извещений на общую сумму более 23 трлн руб. В суммарном отношении в Российской Федерации в 2015 г. закупки проведены на сумму более 29 трлн руб. (Тенишев, Бандурина, 2016, с. 57–62). Практика последнего десятилетия свидетельствует, что картели ограничивают или полностью устраняют конкуренцию в различных отраслях экономики. В случае сговоров на торгах фирмы, вместо того, чтобы конкурировать между собой, договариваются и делают лоты, чтобы получить максимальную цену за свой товар (услугу).

мировали систему государственного управления, сформировали основы новой модели, в значительной мере осовременили ее.

Но это не отменяет и серьезные, нерешенные проблемы государственного управления.

Сегодня хорошо видны недостатки проведенных в 2000-е гг. реформ государственной власти и управления, государственной службы, федеративных отношений, общественного самоуправления, в частности, правоохранных структур, судопроизводства. Формирование организационной структуры органов федеральной исполнительной власти, решение сложнейших вопросов централизации и децентрализации, уровней власти, определение набора задач и функций, целесообразности передачи части функций государственного управления саморегулируемым организациям (СРО) и другие проблемы решались путем эмпирического выявления и устранения. Критериями при этом являлись не столько определенные теоретические подходы и модели, сколько готовые зарубежные образцы.

Модели административных реформ, как и вся реформационная идеология, были круто замешены на заимствованиях из самых современных теорий, отражавших новейшие веяния в науке государственного управления конца XX — начала XXI в. (разработки школ эмпирического управления и теории рационального выбора, государственного (публичного) менеджмента, сетевого управления, школ, исповедовавших ситуационный и синергетический подходы). И они также в должной степени не были адаптированы к особенностям российской экономики, специфике российских управленческих культуры и практик. Не было учтено, что предлагаемые теоретические модели отражали реалии зрелых экономических и общественных отношений капитализма на рубеже XX—XXI вв., к тому же вступающему в новую глубокую трансформацию, длительную переходную эпоху. Они были пропитаны идеями привнесения в государственное управление образцов рыночных ценностей и организаций, образа

государства как партнера бизнеса, гражданского общества, источника общественных благ и услуг, методов финансового менеджмента, принципа конкуренции, моделей горизонтальных связей, характерных для гражданского общества и развитой политической демократии с их культурой диалога, консенсуса, согласования интересов, открытости и прозрачности.

Реформы государственной власти и управления, в конечном итоге, потеряли темп, оказались незавершенными. Эти неудачи усугубились сопутствующими им неэффективностью, бюрократизацией и коррупцией госаппарата и правоохранительных органов. Можно говорить о ренессансе пресловутой административной системы, несмотря на все формальные процедуры дерегулирования, децентрализации, передачи части функций саморегулируемым организациям.

Дисфункции государственного аппарата приводят к неэффективности государственного управления, к ущемлению прав и свобод личности. Борьба с дисфункциями государственного аппарата должна вестись с помощью не только управленческих, экономических, но и правовых методов⁵⁴.

Краткий перечень причин и условий, порождающих дисфункции, можно суммировать следующим образом.

Отсутствие идеологии государства и государственности, обосновывающей место и роль государства в регуляции общественных процессов. Особенно ярко это видно в сфере управления экономикой. Общество, по всей видимости, не имеет представления о понятии государства (как минимум, того, в котором мы живем), построением какого государства мы, собственно, занимаемся: олигархического капитализма, государственного капитализма, какой-то другой модели. Усилиями неолиберальных реформаторов мы пока что выстроили нечто эклектичное, соединяющее в себе элементы самых разных типов государственности под давлением идеологических догм, политической целесообразности,

54. Трегубов М.В. Бюрократия в механизме государства // Управленческое консультирование, 2005. № 2. С. 60–68.

экономического лавирования в зависимости от экономической конъюнктуры и баланса социальных сил и настроений.

Механическое заимствование зарубежного опыта.

Имитация и механическое перенесение зарубежного опыта административных реформ, основанных на модели «клиентоориентированного государства», методов финансового менеджмента, принципа конкуренции, моделей горизонтальных связей, характерных для развитого гражданского общества и развитой политической демократии. Они не были адаптированы к особенностям российской экономики, специфике российских управленческих культуры и практик. Эти реформы и на англо-саксонской почве имели немало недостатков, вели, в том числе, к фрагментации управления. У нас новые подходы наложились на процветавшие в 1990-е гг. практики приватизации власти чиновниками, теневые коммерческие схемы принятия решений в интересах олигархического капитала и теневых дельцов. В конечном итоге это привело к разным формам коммерциализации исполнения функций государственного управления, в том числе передаче бюджетных денег на исполнение этих функций сторонним исполнителям работ⁵⁵.

Конфликт между конституционным определением государства как социального и проведением в течении 25 лет праволиберального курса реформ, которые серьезно подрывают положение государственного сектора, малого и среднего бизнеса, социальные права граждан, постоянно вынуждают принимать эксклюзивные решения в режиме ручного управления и вторжения лично Президента РФ, его администрации в компетенцию Правительства РФ, лично главы кабинета, в сферы полномочий отдельных министерств и ведомств.

Противоречия в структуре исполнительной власти – между группами интересов внутри кабинета министров, группирующихся вокруг таких полюсов, как экономи-

55. Бюллетень Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. 2016. № 9. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882>.

ческий блок, монетарные власти, и представители реального сектора, социального (бюджетного) секторов экономики, правоохранительных и оборонных ведомств.

Слом исторически сложившейся вертикали управления, в которой министерства выступали распорядительным органом власти и (отраслевого либо межотраслевого) управления на мезоуровне, дробление задач, функций, полномочий между тремя уровнями (министерства – федеральные службы – федеральные агентства) лишило министерства каких-либо реальных функций, кроме правоустанавливающих, не предоставило им реальных рычагов для координации и контроля, управления госимуществом, не сформировало единообразных методических и организационных принципов функционирования служб и агентств. Министерства превратили, по выражению известного юриста А.А. Фатьянова, в раздутые юридические отделы. Нижестоящие уровни оказались без строго определенных в юридическом и нормативно-методическом смысле полномочий, прав и обязанностей, что нередко приводило к переформатированию или даже упразднению этих промежуточных звеньев управления⁵⁶ [12, 13].

Конечно, это непосредственно сказалось на управляемости в экономике.

Бюрократизм и коррупция в государственном аппарате. Борьба с коррупцией идет, но коренного перелома в этой великой битве не произошло. Все это в значительной мере деформирует как внутренние (связанные с внутренней организацией и координацией в органах власти) функции, так и внешние, связанные с эффективностью воздействия на социально-экономическое развитие.

Нестабильность организационной структуры органов государственного управления: внутренние реорганизации, плохо обоснованные слияния и разделения орга-

56. Фатьянов А.А. Некоторые вопросы развития министерств в России: опыт и современность [Электронный ресурс] / А.А. Фатьянов. URL: http://www.izak.ru/theme/upload/analiticheskaya-zapiska-fat-yanov_1610eda9a28e0d75549a3462be1d91de.doc; Приходько М.А. Становление министерской системы управления в России [Текст] / М.А. Приходько // Вопросы истории? 2004. № 12. С. 96–104.

нов государственной власти, образование новых структур без достаточных оснований с точки зрения появления, новых объектов управления, изменения целей, задач и функций.

Бездействие системы административных регламентов как методов администрирования и контроля в системе государственного управления⁵⁷. Появление рассматриваемых регламентов обусловлено проведением в нашей стране административной реформы. В Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. и Плане мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2008 гг., одобренных Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р⁵⁷ в качестве одной из основных целей, в том числе, определялось внедрение единообразной процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. Эта функция возлагалась на институт административных регламентов. Федеральное законодательство предусматривает использование термина «административный регламент» для трех видов нормативных правовых актов.

Так, в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержден Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30) говорится об административном регламенте федерального органа исполнительной власти, который включает:

- регламент федерального органа исполнительной власти;
- административные регламенты исполнения государственных функций;
- административные регламенты предоставления государственных услуг;
- должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

57. Чуковенков А.Ю. Административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) [Текст] / А.Ю. Чуковенков // Секретарь-референт, 2007. № 4.

В подготовленных Министерством экономического развития РФ (Минэкономразвития РФ) Методических рекомендациях Административный регламент исполнения государственной функции определяется как нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и /или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), не связанных с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации.

Опыт разработки и применения административных регламентов показал, что критерии отнесения деятельности (полномочий) к услуге или функции не работают в тех условиях, когда реализуемое органом власти полномочие включает в себя в виде административных процедур как услуги, так и функции. Выходом из такой ситуации является разработка смешанных регламентов. В этой связи необходимо сказать об изменениях, намечаемых в области разработки административных регламентов. Минэкономразвития РФ подготовлены и внесены на рассмотрение Правительственной комиссии по проведению административной реформы предложения по внесению изменений в Порядок разработки и утверждения административных регламентов, которые предусматривают исключение разделения административных регламентов на регламенты исполнения государственных функций и регламенты предоставления государственных услуг.

Слабость и неэффективность саморегулирующих организаций, которым был делегирован целый ряд функций, признанных избыточными и дублирующими для органов государственной исполнительной власти.

Все это объективно обуславливает и усугубляет дисфункции управления, дезориентирует органы власти и государственной службы и негативно влияет на эффективность и качество управления.

С позиций публичного менеджмента выделяются следующие функции государственного управления:

- определение целей и задач;
- планирование и принятие решений;
- организация выполнения решений;
- обеспечение мотивации работников и коммуникаций;
- оценка и мониторинг результатов
- развитие персонала;
- разработка бюджета.

Сегодня практически по всему спектру этих объективных функций наблюдаются нарушения, позволяющие говорить об устойчивых, системных дисфункциях. Остановимся на наиболее важных.

Первое. Отрицательное влияние на механизмы целеполагания, определения задач, функций и методов государственного управления. Конфликт между конституционным определением государства как социального и проведением в течении 20 лет праволиберального курса реформ, которые серьезно подрывают положение государственного сектора, бизнеса, социальные права граждан, постоянно вынуждают принимать эксклюзивные решения в режиме ручного управления и вторжения лично Президента РФ в компетенцию Правительства РФ, лично главы кабинета, в сферы полномочий отдельных министерств и ведомств.

Сложилась по сути двухсекторная экономика, в которой действуют две разные модели экономики и управления:

- регулируемая – в секторе оборонно-промышленного комплекса (ОПК) и сопряженными с ним отраслями и видами деятельности;
- секторами и отраслями, отданными на откуп рыночному саморегулированию.

Отсюда и в структуре власти складываются известные противоречия между Президентом РФ и его администрацией, с одной стороны, и кабинетом министров – с другой. Это хорошо просматривается на проблеме выполнения майских

(2012 г.) Указов Президента РФ, определивших стратегические горизонты развития российской экономики. Попытки корректировок отдельных целевых показателей, урезания финансирования под предлогами колебаний экономической, финансовой и политической конъюнктуры, антикризисных целей – регулярная практика, с которой сталкивается высшее руководство страны.

В самом кабинете имеются реальные противоречия и группы интересов, группирующихся вокруг таких полюсов, как экономический блок и представители реального сектора, социального (бюджетного) секторов экономики, правоохранительных и оборонных ведомств.

Нет единства мнений и по важнейшим позициям антикризисной программы, где Министерство финансов РФ (Минфин РФ), похоже, занимает открыто обскурантистскую политику, отказываясь согласовывать важные антикризисные инициативы Правительства РФ.

Характерен спор между председателем кабинета министров Д.А. Медведевым и министром финансов А. Силуановым о выделении Минфином РФ сумм порядка 260 млрд руб. на финансирование антикризисных мероприятий, в то время как, по свидетельству Счетной палаты РФ, в 2015 г. в бюджете страны остались неиспользованными 850 млрд руб., – по сути второй золото-валютный резерв РФ. Складывается впечатление, что в Правительстве РФ нет единой команды, объединенной общими целями, определенными политически, законодательно, оформленными действующими концепциями и стратегиями социально-экономического развития страны, национальной безопасности, государственными планами, проектами и программами.

Монетарные власти, по сути, занимают позиции, противоположные целям прорывной модернизации, активной антикризисной стратегии, ускорения экономического роста и структурных реформ. Монетарная политика не дает бизнесу развернуться в направлении реальной политики реиндустриализации и импортозамещения, новой националь-

ной технологической инициативы. Отчасти это объясняется институциональным статусом Центрального банка РФ (ЦБ РФ), главной целью которого является антиинфляционное регулирование и поддержание финансовой стабильности. Изменить эти институциональные ограничения могут только конституционные реформы. Но и имеющиеся политические, правовые и экономические возможности поддержки бизнеса, реального сектора средствами процентной и валютной политики системно не используются.

Здесь потребуются системные решения, связанные не только с оперативным устранением дисфункций в финансовой системе, но ее серьезной перенастройкой в русле перехода к новой модели социально-экономического развития, экономического роста, структурных реформ, экономики с развитыми проектными и стратегическими началами, выстраиванию системы государственного управления вокруг своего ядра, — государственного стратегического планирования.

Второе. Бюджет в условиях развития стратегических и проектных начал в экономике. Финансовая система традиционно ориентирована на финансовую стабилизацию и текущее антиинфляционное регулирование, она очень трудно вписывается в трехлетнее бюджетное планирование, особенно в условиях циклических и конъюнктурных колебаний, и совершенно не вписывается в институты государственного стратегического планирования, в особенности, когда оно становится ядром государственного регулирования и управления в экономике.

Основные пункты этого процесса для финансовой системы следующие⁵⁸.

58. Теоретическая модель сопряжения государственного стратегического планирования и управления бюджетно-налоговыми процессами предложена д.э.н., проф. Л.Н. Лыковой в исследованиях Института экономики Российской академии наук, посвященных Стратегии социально-экономического развития РФ до 2030 г. и на долгосрочную перспективу. *Лыкова Л.Н.* Налоговая политика России в условиях кризиса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016, № 1(29); *Лыкова Л.Н.* Влияние внешних шоков на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Федерализм, 2016. № 4. С. 137–148; *Лыкова Л.Н.* Первые результаты «налогового маневра» и доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Федерализм, 2015. № 4. С. 55–64.

Встраивание долгосрочной бюджетной стратегии в систему стратегического планирования. В рамках прогноза долгосрочного социально-экономического развития РФ (в частности, на период до 2030 г.) прогноз основных параметров бюджетной системы является простым результатом прогноза динамики различных секторов отечественной экономики и российских регионов. Фактически не учитывается обратное влияние бюджетных параметров на динамику социально-экономических процессов. Параметры бюджетной системы, с одной стороны, являются следствием динамики макрохозяйственных и социальных процессов в экономике, а с другой – оказывают на эти процессы весьма существенное влияние. Даже в рамках системы целеполагания бюджетная стратегия и бюджетные процессы играют весьма активную роль. Это относится как к макропоказателям уровня налоговой нагрузки и ее двух ключевых компонентов (нагрузки на нефтегазовый сектор и ненефтегазовый сектор), так и масштабам расходной части бюджетной системы и долговой нагрузке на экономику.

Фактически целью Бюджетной стратегии является определение «финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на достижение целей государственной политики», т.е. представляет собой некий пассивный результат прогноза. Бюджетная стратегия может и должна выступать реальным инструментом, результаты работы которого должны отражаться в вариантах социально-экономического прогноза. С учетом того, насколько активно реагирует отечественная экономика на объемы и параметры бюджетных расходов, нельзя не учитывать объективную активность данного инструмента.

Долгосрочное бюджетное планирование должно:

- обеспечивать стабильность и устойчивость программных расходов бюджетной системы (бюджета расширенного правительства) в соответствии с определяемыми целями и приоритетами;

- обеспечивать стабильность и устойчивость программных расходов региональных бюджетов в рамках системы межбюджетных отношений и бюджетного выравнивания;
- обеспечивать уточнение параметров бюджетной системы с учетом изменяющихся макроэкономических глобальных трендов (в частности, долгосрочного тренда динамики цен на энергоносители);
- определять сравнительную эффективность / целесообразность использования тех или иных балансирующих систему элементов (выбор между сокращением / ростом расходов, повышением / снижением налоговой нагрузки, ростом / сокращением объемов госдолга, изменением параметров суверенных фондов) применительно к конкретной прогнозируемой социально-экономической ситуации. В рамках данного блока необходимо установление обоснованных контрольных значений, названных выше бюджетных параметров (доходы, расходы, долг, фонды);
- устанавливать потолки программных расходов, включающих в себя прямые бюджетные и налоговые расходы. Должна быть предусмотрена возможность и механизм пересмотра потолков расходов с учетом оценок эффективности реализации программы в целом (степень достижения целей программы) и эффективности расходов в рамках программы (по общей сумме и отдельно по прямым расходам и по налоговым расходам). При этом потолки программных расходов могут различаться в рамках различных сценариев экономического развития (консервативный, инновационный);
- допускать введение новых программ (агрегирования действующих программ, формирование блоков программ) в среднесрочном и долгосрочном периоде на основе четко закрепленного механизма;
- предусматривать в качестве самостоятельного блока оценку рисков долгосрочного социально-экономиче-

ского развития в рамках каждого из сценариев бюджетной стратегии (в первую очередь внешних рисков) и степени подверженности бюджетной системы внешним шокам.

Формирование Программного бюджета. Программный подход к бюджетному планированию позволяет четко определить цели, на выполнение которых направлено бюджетное финансирование, а значит, и оценить степень приближения к заявленной цели и эффективность осуществленных расходов. В то же время сформированные в настоящее время госпрограммы, которые распадаются на подпрограммы, а некоторые включают в себя и федеральные целевые программы, носят достаточно укрупненный характер. В этих условиях цели программ отчасти размываются, что затрудняет оценку их достижения и увязку конкретных категорий расходов с установленными целями. Интегрирование разработанных федеральных целевых программ в состав госпрограмм приводит к существенному понижению статуса сформированных целей и показателей этих программ.

Против полноценной реализации программного бюджетирования работает также существенная доля трансфертов физическим лицам в структуре некоторых программ. Сложившаяся в настоящее время тенденция (стремление) максимизировать долю программных расходов в структуре расходов бюджетной системы (федерального бюджета в первую очередь) приводит к подрыву возможностей реализации собственно программного метода управления и финансирования. Отчасти сегодняшние программы представляют собой просто иную форму представления бюджетных планов и бюджетной отчетности, а не реализацию программно-целевого метода как такового.

В этих условиях задачей является более четкая формализация уже разработанных программ и вывод за их пределы (или недопущение включения) определенных категорий расходов непрограммного характера. Вопрос разграничения в рамках бюджетной системы программных и непрограмм-

ных расходов сегодня стоит достаточно остро. Фактически в рамках бюджета (федерального, бюджета субъекта федерации, бюджета муниципального образования) должны выделяться программная и непрограммная части, режим управления которыми должен существенно различаться по всем стадиям (прогнозирования, планирования, текущего управления, отчетности и аудита).

Используемый в настоящее время подход к формированию госпрограмм ставит вопрос и об органах управления программами. Сегодня ими выступают отдельные министерства, а по некоторым программам – несколько министерств (по подпрограммам). Фактически орган управления программой не формируется, а его функции возлагаются на сформированный для реализации совершенно иных целей институт. Для этого института вопросы управления программами являются вторичными и фактически поглощаются иными функциями. В настоящее время для большинства сформированных из нескольких блоков госпрограмм практически невозможно сформировать полноценный орган программного управления. Сегодня госпрограммы управляются не как программы, как прямые бюджетные расходы.

Существенной проблемой является сложившаяся система необязательности финансирования программ. Отчасти эта необязательность компенсирует существенные недоработки и прямые ошибки при формировании отдельных программ, но может и препятствовать достижению целей программ.

В этих условиях на повестку дня может быть поставлен вопрос о формировании в рамках федерального бюджета (а также бюджета субъекта Федерации) не подлежащей перетверждению программной части – части, сформированной программными расходами в рамках соответствующих законов о госпрограммах. Такой подход позволит обеспечить безусловное финансирование в текущем бюджетном году утвержденных программ, но потребует существенного

(принципиального) повышения качества разработки программ и формирование механизма управления программами со стороны специального органа управления конкретной программой.

Оценка эффективности управления бюджетными расходами. Это предполагает выстраивание двух моделей оценки – для программной части бюджета и для непрограммной.

Для программной части необходим мониторинг текущего исполнения программ, который включает оценку эффективности реализаций целей программы со стороны органа управления программой и со стороны независимого аудитора (Счетной палаты РФ или иного органа). В рамках мониторинга должны отслеживаться не только отдельные программы и их показатели, но и близкие по целям или связанные по ресурсам и / или исполнителям (или бюджетополучателям) программы.

Необходим также учет общей и сравнительной эффективности расходов по программам. При этом сравнительная эффективность предполагает оценку и сравнение эффективности прямых и налоговых расходов в рамках каждой из программ и между связанными программами.

Третье. Расстройство механизмов исполнения принятых решений. Ярким примером этого является неисполнение ни одной из концепций и/или стратегий социально-экономического развития страны, начиная с пресловутой Программы Г.О. Грефа и кончая недавними опытами Концепции-2020. Остались декларациями модернизация и переход экономики страны на инновационный тип развития, избавление от экспортно-сырьевой модели развития. В глубоком кризисе пребывают сегодня отрасли социально-экономической инфраструктуры – наука, образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). И даже главное дело современной российской власти – финансовая стабилизация, снижение инфляции – не принесло искомым результатов, имея в виду

финансовый кризис 2008–2010 г., бедствия бюджета страны в связи с падением мировых нефтяных цен, падением курса рубля, лихорадкой на финансовых рынках, оттоком капиталов из страны. Характерна судьба майских (2012 г.) Указов Президента РФ. По разным, независимым экспертным оценкам, во втором полугодии 2016 г. было исполнено всего 5% поручений от предусмотренных по плану-графику. За все время, прошедшее с момента выхода в свет, выполнение всего массива принятых нормативных правовых актов во исполнение этих указов составило, по официальным оценкам Правительства, 68,7%.

Если тщательно не разобраться в этих процессах, то формируемую сегодня Стратегию-2030 постигнет та же судьба. Она тоже станет чисто литературным памятником эпохи идеологии неолиберализма, которая растянулась, несмотря на неудачи и провалы, более чем на 25 лет.

Приоритеты экономического роста, заложенные в важнейшие стратегические документы, предполагают необходимость развития на уровне не менее 5% в год, что на минимальном уровне гарантирует сокращение разрывов в уровне и качестве развития по сравнению с лидерами западного мира. Однако после 2008 г. мы не только не можем по факту выйти на экономически безопасные значения экономического роста, а уж тем более на его важнейшие обеспечивающие компоненты, связанные с реиндустриализацией, импортозамещением, технологическим рывком, но и стараемся объяснить и аргументировать якобы объективную неспособность страны решить эту проблему.

С некоторых пор все реже говорится о целевом росте в 5%, а все чаще – о целевых показателях роста производительности труда. Но от перемены мест проблема только усугубляется.

По оценкам Минэкономразвития РФ, достигнуть роста производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза, как этого требует указ Президента РФ, не удастся. Виною тому экономический кризис и низкий уровень квалификации кадров.

Как пишет газета «Коммерсантъ»⁵⁹ со ссылкой на материалы Минэкономразвития РФ, динамика производительности труда отстает от запланированных темпов: так, по итогам 2015 г. значение показателя составило 97,7% к показателю 2014 г., планом же было предусмотрено 102,1%. Наиболее сильное отставание демонстрируют обрабатывающая промышленность (96,8 при плане 109,5%), авиационная промышленность (112,9 вместо 125,9%), судостроение (102,1 при плане 112,5%) и строительство (98,8 вместо 106%). Планового показателя достигла (и даже перевыполнила план) одна отрасль – сельское хозяйство (104,1 при плане 103,8%).

Как отмечает ведомство, выполнение отдельных мероприятий плана оказывает недостаточное воздействие на динамику производительности труда как в целом по экономике, так и в разрезе отраслей.

Неудачи связаны с комплексом причин:

- снижением численности работников предприятий обрабатывающих производств;
- низкой инвестиционной активностью;
- динамикой цен на нефть и другие экспортные товары;
- низкими темпами повышения уровня квалификации и несовершенством системы подготовки исследовательских, инженерных и технических кадров.

«При сохранении текущих тенденций развития экономики показателей роста производительности труда в 1,5 раза к 2018 г. достигнуть не удастся», – цитирует «Коммерсантъ» Минэкономразвития РФ⁶⁰. Такая цель предусмотрена указом Президента РФ от 7 мая 2012 г.

Теперь уже не только желаемых темпов роста невозможно достигнуть, но и производительности труда. И, конеч-

59. Петр Нетреба. Экономический рост – не указ // Коммерсант, 2014. № 78 от 12.05.2014. С. 8.

60. Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2015 году (Минэкономразвития России) / URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/bfeda678-29cd-44ae-b07b-d3c6d7200d32/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B8_2015.pdf?MOD=AJPERES.

но, ввиду действия факторов непреодолимой силы, которыми данный орган государственного управления не управляет, да и не должен управлять в силу своего «институционального статуса».

То же относится к структурным реформам, которые являются одним из важнейших вызовов и категорическим императивом развития и безопасности страны. Много и многими говорится о необходимости преодоления экспортно-сырьевой модели экономики, желательности структурных изменений. Но при этом мы не только не можем концептуально договориться о том, насколько необходимы эти реформы и в чем они объективно заключаются, но и реализовывать уже ранее принятые решения по реструктуризации экономики.

Четвертое. Дисфункции в области стратегического планирования и управления. Разработка и принятие Закона о государственном стратегическом планировании встречало сильное сопротивление, шли с серьезными откатами, содержание планирования постоянно пытаются выхолощивать, отвергая и советский, и зарубежный опыт планирования, в частности, использование балансовых методов, разработку сводного народнохозяйственного баланса, планирование структурного каркаса (контура) экономики, налаживание мезо-планирования в отраслевом разрезе.

Отметим при этом, что развитие практики государственных корпораций не явилось полноценной заменой промышленной, структурной и межотраслевой политики, необходимости аутентичного планирования и управления в отраслевом и межотраслевом разрезе. Хотя и позволило консолидировать, сохранить и развить ряд обрабатывающих производств, и прежде всего в интересах ОПК. Правда, опять-таки благодаря возможностям двухсекторной экономики. При этом не дали ожидаемого эффекта специально созданные институты развития: ВТБ оказался на грани банкротства, вложившись в зимнюю (2014 г.) Олимпиаду в г. Сочи, не оправдали ожиданий ни Российская венчурная

компания, ни скандально известное Акционерное общество (АО) «Роснано».

Важным достижением было введение практики трехлетнего бюджетного планирования. Оно далеко не исчерпывает содержание стратегического планирования, но и оно было на время свернуто до краткосрочного годового планирования под предлогом кризиса и прогнозной неопределенности. В 2016 г. в Правительстве РФ приступили к возобновлению «бюджетно-налоговой трехлетки». Но восстанавливать – не свертывать, и насколько реально и эффективно будет сверстана трехлетка, станет ясно лишь в ходе ее выполнения. Непрерывность планирования есть его фундаментальный принцип и его нарушение, пусть и ввиду кризиса, само по себе может квалифицироваться как сбой, дисфункция, подрывающая его устойчивость и эффективность.

Несмотря на принятие закона о государственном стратегическом планировании, его организационная структура в министерствах и ведомствах, хотя бы экономического блока, не создается. Так, по некоторым сообщениям, в Минэкономразвития РФ уже после выхода закона был ликвидирован созданный Департамент государственного стратегического планирования. Неясные сигналы о его восстановлении пока не внушают особых надежд на кардинальный поворот в этой области.

Было также приостановлено действие Стратегии социально-экономического развития РФ до 2030 г. ввиду неясности прогнозных перспектив. Тишина царит и в отношении планирующих систем, институтов, способных осуществлять функции общегосударственного, без перекоса в сторону ведомственных и региональных интересов стратегического планирования.

Принципиальное решение, принятое на уровне Президента РФ, по созданию Совета по стратегическому планированию и проектам, – важный шаг. Но Совет является в большей степени экспертно-аналитической структурой и не может заменить собой орган власти с соответствующими

компетенциями и полномочиями, не отменяет и не заменяет необходимости создания соответствующих институтов по всей вертикали исполнительной власти.

Политическая блокада усилий по воссозданию государственного стратегического планирования грозит самыми серьезными экономическими последствиями: мы и дальше будем провоцировать состояние управленческого хаоса и неуправляемости как первоочередных вызовов и угроз экономической безопасности и ставших привычными срывы исполнения важнейших политических и экономических решений из области фундаментальных стратегических перспектив развития страны.

Сегодня одна из основных нагрузок в управлении будущим приходится на государственные программы. То, что значительная часть государственных программ управляется неэффективно, признает и Правительство ФР. По его данным, из «32 программ по открытой части бюджета эффективность ниже среднего уровня и низкую за 2015 г. имеют 13 программ на общую сумму 1,6 трлн руб., или 10,3% от расходной части бюджета». Это объясняется серьезными недостатками в определении целей и приоритетов, программ, подчас отсутствием научно-обоснованных и количественно определенных показателей оценки, неспособностью обеспечить компетентное управление для достижения целевых показателей выполнения программы, фальсификацией отчетности. А ведь программный и проектный разрезы государственного стратегического планирования являются его несущими конструкциями.

Действительность, однако, еще серьезнее. Согласно проверкам Счетной палаты РФ, средний уровень эффективности имеют 13 госпрограмм из 38 (2014 г. – три), низкий – семь (2014 г. – 17), не подлежат оценке из-за отсутствия в программе количественно верифицируемых критериев и показателей 18 (2014 г. – 12). Все эти данные свидетельствуют о недостаточном качестве работы по планированию показателей и, самое главное, отбору приоритетов, управлению

ресурсами, неготовности к работе, связанной с проектным планированием.

Еще один показатель эффективности использования бюджетных средств – это исполнение федеральной адресной инвестиционной программы. К сожалению, за 2015 г. самый низкий показатель – 93,3%. Введен 281 объект, или 50,4% от того, что планировалось. Как следствие, растет общий объем незавершенного строительства, который составил 2,2 трлн руб., или 10,7 тыс. незавершенных объектов.

По-прежнему, и с этим согласны все, остается неэффективной работа государственных корпораций, государственных компаний с точки зрения использования тех средств, которые выделяются из бюджета.

Счетная палата РФ проверила каждого главного распорядителя и, более того, и отдельные подведомственные учреждения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти на предмет достоверности отчетной информации. Результаты таковы: у 14 главных распорядителей отчет был недостоверным, – так говорится в выступлении председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на пленарном заседании Государственной думы 21 октября 2016 г. с докладом об анализе исполнения федерального бюджета за 2015 г.

Пятое. Системные дисфункции укоренились в защите и поддержании добросовестной конкуренции, антимонопольном регулировании. В РФ сложился предельно монополизированный олигархический капитализм, и антимонопольные органы не в состоянии как-то противостоять этому факту. Именно он является главным тормозом экономического роста. Он не сводим к теме избыточного государственного участия в экономике. Его проблемы не решаются формальной приватизацией государственных активов, дальнейшим сокращением государственного регулирования. И он точно не в самую первую очередь связан со злоупотреблениями органов правопорядка и избыточным административным давлением на бизнес.

Олигархический капитал научился политически защищать и продвигать свои интересы в органах государственной власти, выработал и освоил современные методы монополистической конкуренции, сформировал в ущерб потребностям развития паразитический тип оффшорной экономики. Причем последняя выросла не в период укрепившегося государства, а в эпоху его развала и расцвета в силу использования неолиберальной модели. Слом системы монопольного олигархата — необходимое условие успешного осуществления административных реформ и обновления системы государственного управления.

Шестое. Отсутствие целостности в системе институтов. Административные реформы были частью институциональных реформ, во многом производными от общей направленности реформирования экономических институтов. За истекшие 25 лет у нас сформировалась общая система институтов, которая по-прежнему заточена на приоритеты финансовой стабилизации и антиинфляционного регулирования. Для стимулирования инновационного развития сформирована специальная система институтов развития. В таком виде эта система институтов толком не может капитально решить ни те, ни другие задачи. Об этом говорит череда скандалов с Российской венчурной компанией, АО «Роснано», а теперь и «Сколково». Они не оправдали возложенные на них надежды, были адаптированы действующей системой и продолжают стагнировать вместе с ней.

Сегодня во главу угла реформирования институтов государственного регулирования и управления необходимо заложить цели экономического роста и развития, не разделяя систему институтов на два неравноценных уровня. Регулярная система институтов должна по определению работать на развитие, рост и безопасность. И лишь эксклюзивные, принципиально новые линии развития, например, связанные с перспективными 6 и 7 технологическими укладами будущего, могут потребовать специальных институтов

и механизмов стимулирования и поддержки (редакционная вставка — автора). Весь мир работает по этому правилу, и мы тоже должны следовать в фарватере мировых трендов.

Седьмое. Бюрократизм и коррупция в государственном аппарате. Видимо, нет необходимости очередной раз говорить о том, какой вред она наносит имиджу власти, нормальному процессу государственного управления. Борьба с коррупцией идет, но коренного перелома в этой великой битве не произошло.

С одной стороны, совершенно затухли импульсы проведения реформы государственной службы, свернуты программы по научному и законодательному обеспечению реформы государственной службы, действовавшие в первой половине 2000-х гг.

С другой стороны, в правоохранительной системе (Министерство внутренних дел РФ (МВД РФ), прокуратуре, следственном аппарате, органах по противодействию и контролю в сфере наркопреступности — все эти годы шли нескончаемые организационные перетряски и сокращения, которые не способствовали успехам в антикоррупционной борьбе. И, что самое главное, при действующих экономико-правовых и правоохранительных институтах не удалось сломить экономическую базу коррупционной преступности в виде теневой и криминальной экономик, организованной экономической преступности.

Продолжившаяся реорганизация правоохранительной системы в связи с образованием Росгвардии идет по старым лекалам принятия политических и организационных решений без предварительной проработки вопросов о задачах и функциях нового института, масштабном перераспределении полномочий, частей и подразделений, аппаратных, кадровых, материальных и финансовых ресурсах. Значит, и дальше элементы организационного хаоса, управленческой дестабилизации, процессы критической адаптации системы национальной безопасности и правоохранительной деятельности без определенных планов, по факту, эмпирически,

нередко в пожарном порядке, будут сопровождать ее функционирование неопределенно долгое время.

В этом же направлении действует нестабильность внутренней организационной структуры органов государственного управления. Продолжаются разного рода плохо обоснованные внутренние реорганизации; слияния и разделения органов государственной власти; образование новых структур без достаточных оснований с точки зрения появления новых объектов управления, изменения целей, задач и функций.

Это также порождает и усугубляет дисфункции управления, дезориентацию системы органов власти и государственной службы, приводит к соответствующим результатам с точки зрения падения эффективности и качества управления.

Все это в значительной мере деформирует как внутреннее (связанные с внутренней организацией и координацией в органах власти) функции, так и внешние, связанные с эффективностью воздействия на социально-экономическое развитие.

Сегодня остро необходима тщательная инвентаризация и обобщение итогов истекшего 15-летия административных реформ, свободных от идеологических и политических мотивированных вкусов и пристрастий, формулировка объективных и непредвзятых выводов и рекомендаций. Поворот к новому курсу государственной экономической политики, новой модели социально-экономического развития, вызовы и императивы обеспечения национальной безопасности с железной необходимостью потребуют качественного поворота в реформах государственного управления, государственной службы как части системы общегосударственного стратегического планирования, проектирования, программирования и регулярных механизмов их реализации.

Академик С.Ю. Глазьев часто говорит о потере управляемости в области макроэкономических решений. Но анализ административных реформ в 2010-е гг., характера дисфункций государственного управления, пробуксовка исполнения

важнейших (стратегических) государственных решений, в том числе Указов Президента РФ, позволяет говорить о серьезном системном кризисе системы государственного управления и необходимости серьезных изменений в экономическом курсе страны.

Краткий анализ состояния современной системы государственного управления позволяет заключить, что оно нуждается в глубоких фундаментальных реформах. В этом сходятся практически все экономисты. Но сами принципы этих реформ видятся совершенно по-разному. Мы полагаем, что нуждаются в глубоком переосмыслении сами исходные принципы этих реформ. Нужна не просто реформа как продолжение незавершенных реформ 2000-х гг., основанная на тех же моделях, принципах и методах проведения. Нужна **реформа реформ**, требующая новых исходных концептуальных положений. В самом общем виде они могут быть сведены к следующему.

1. Разработка научно обоснованных положений по идеологии российской государственности и государства. Внесение корректив в конституционное законодательство в части определения природы российского государства, его функций в регулировании и управлении.

Одно из возможных предложений – использовать дополненную формулу известного русского юриста Б.А. Кистяковского: «государство правовое, социальное, демократическое». Кроме того, необходимо четко обосновать и определиться с понятием современного социального государства, поскольку конституционные нормы не могут базироваться на неопределенных и противоречивых терминологических конструкциях. О социальном государстве: и либеральные, и левые идеи имеют свои версии социального государства. Они значительно варьируют как национальные модели, будь то англосаксонские, французские и / или скандинавские. В наших разработках мы прежде всего должны исходить из совокупного исторического опыта РФ, исторического своеобразия ее публичных институтов, огромных достижений

социалистического государства в социальной сфере, не проходить мимо и зарубежного опыта.

Государство в РФ не может ограничиваться лишь поддержкой социально незащищенных слоев. Оно должно в полной мере выполнять свои функции развивающего и социально ответственного государства (не просто регулирующего), вкладывая в развитие социально-культурной инфраструктуры, человека и человеческий капитал, создание задела фундаментальных и поисковых знаний, разработок для революционных технологий будущего (6-го и 7-го технологических укладов).

Это означает, что нужна *новая версия развивающего государства*, которое, без сваливания в мобилизационную экономику и ограничения демократии в полной мере сможет обеспечить необходимый уровень и качество государственного управления.

2. Внесение коррективов в методологию и модель реформирования государственного управления на основе различных зарубежных версий государственного менеджмента. Целесообразно удержать то, что связано с взаимопроникновением государства и общества, прозрачностью процесса разработки и принятия решений, участия в нем граждан, и вместе с тем переосмыслить англосаксонский опыт по инкорпорированию в государственное управление элементов рынка, конкуренции, финансового менеджмента, корпоративного управления. Нужна адаптированная, возможно, переходная, модель, основанная на современных гибких методах, не отвергающая ценностей и норм отечественной управленческой культуры.

3. Устранение сложившихся фундаментальных дисфункций государственного управления и их причин (пробуксовка механизмов определения национальных интересов, целеполагания, принятия и исполнения решений, стратегического планирования, программирования, проектного управления, профессиональной подготовки кадров и т.д.).

В этих целях необходимо выстраивать *стратегический фундамент и каркас государственной экономической политики и государственного управления*, который составят:

- стратегии социально-экономического развития на 10–15–20–25 лет;
- стратегия пространственного развития;
- стратегии и программы антикризисного регулирования;
- государственное стратегическое планирование и государственный план, включая трехлетнее скользящее планирование госбюджета;
- стратегия внешней политики и экономической дипломатии;
- стратегия национальной безопасности и стратегия экономической безопасности должны объективно определять облик и парадигму государственного управления, перечень его задач и функций, структуру и механизмы его функционирования;
- возможно, основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на три года.

Ядро основных стратегий может быть дополнено стратегиями развития особо важных стратегических отраслей, регионов, экономико-географических зон (Арктическая зона; Сибирь; Дальний Восток), территорий опережающего развития.

В системе государственного стратегического планирования необходимо четко обозначить его опорные элементы: макроэкономическое планирование; определение долгосрочных трендов структуры и пропорций экономического развития, возвращение на новой основе балансовых методов; управление государственным имуществом.

Они должны объективно определять *облик и парадигму государственного управления, перечень его задач и функций, структуру и механизмы его функционирования*. Это повлечет за собой изменения в структуре (иерар-

хии) органов федеральной исполнительной власти, имея в виду логику формирования и принятия экономических решений. На первый план выходят планирующие структуры, определяющие стратегические цели и приоритеты. Они и должны ставить соответствующие обеспечительные задачи монетарным властям и другим органам государственного управления.

4. О политико-правовом и властно-административном статусе органа стратегического планирования. Необходимо внести ясность в отношении института, способного осуществлять функции общегосударственного, без перекоса в сторону ведомственных и региональных интересов, стратегического планирования.

Совет по стратегическому планированию и проектам при Президенте РФ не может заменить собой орган власти с соответствующими компетенциями и полномочиями. Он является в большей степени экспертно-аналитической структурой и не в состоянии выполнять властные и административные функции. Значит, нужен реальный орган власти и управления и он, наряду с ключевыми структурами внутренней и внешней политики, — институтами верховной власти, — должен входить в состав министерств и федеральных служб, подчиняющихся непосредственно Президенту РФ.

5. Системная реконструкция вертикали власти. Реформы вертикали исполнительной власти должны включать:

- упорядочение соотношения функций и их исполнения между верховной, президентской и федеральной исполнительной властью (Правительство РФ);
- внутри федеральной исполнительной власти (экономический блок, социальный и отраслевые блоки, особая (неприкасаемая) позиция Минфина РФ (федеральная исполнительная власть и монетарные власти).

Следует произвести уточнение правового статуса Правительства РФ, политико-правовых принципов его формирования и ответственности, парламентской подотчетно-

сти и внести соответствующие уточнения в конституционное и федеральное законодательство.

Необходимо возвращение министерству ключевых функций государственного управления как опорного института во всей вертикали власти, включая координацию и контроль подведомственных уровней исполнительной власти, управление госимуществом. За этим должно последовать обоснование новой современной модели политического и экономического федерализма, административно-территориального деления страны.

Глава V

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ПРОТИВ БЮРОКРАТИЗМА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1. Новые нормальности и нормы в отношениях государственного управления и государственной службы

Административные реформы в 2000-е годы затронули всю систему, все стороны и все уровни государственного управления в широком смысле. Они начинались с реформ вертикали власти и приведения управления в регионах в соответствие с Конституцией РФ, принципами федерализма. Они включали масштабную кампанию по дебиюрократизации государственного и муниципального управления (самоуправления), реформы федеральной исполнительной власти, законодательной власти и судопроизводства, социального управления.

Произошла передача части управленческих функций саморегулирующим организациям бизнеса, социальных — некоммерческим (неправительственным) организациям, работающим в сфере удовлетворения социальных потребностей.

Широкое развитие получают институциональные нормы, связанные с профессиональной и служебной этикой, современными разновидностями управленческой этики. Культура, нравственность, мораль, уважение к традиции, понятиям гражданского и служебного долга становятся равноправными

ми факторами качества, эффективности государственного управления и государственной службы⁶¹. *Этическая норма для государственного служащего превращается в конституирующий, мотивирующий, регулирующий и стимулирующий фактор. Формируются социальные институты контроля и противодействия коррупции.*

О реформе государственной службы

Хотелось бы отметить и то, в каком направлении необходимо продолжить реформы государственной, службы, которые выдохлись также как и реформы госуправления, вошли в полосу торможения и в силу внутренних причин, и по причинам непрекращающихся в последние восемь лет кризиса и стагнации.

Нейтрализация субъективных факторов может потребовать *серьезных политических и административных мер* в системе и структуре исполнительной власти, своеобразной кадровой революции. Но в любом случае необходима глубокая реформа государственной службы.

В основе новой модели должна стоять прозрачная система конкурсов и срочных контрактов, в систему которых должны вписываться институты общественного контроля (общественные советы, общественные объединения, саморегулирующие организации, неправительственные организации социальной направленности).

Необходимо четко сформулировать перспективный облик (идеал) государственной службы как поприща общественного служения, очищенного от мотиваций и интересов по образцам политики, бизнеса, криминала. В центре такой модели должен быть желаемый облик (идеал) государственного служащего, работающего на благо государства и общества. Для этого, в частности, необходимо ввести в реальный

61. Филитов Г.Г. (Общ. ред.) Этические аспекты функционирования государственной службы как социального института. Материалы к курсу лекций «Этика и культура управления». Санкт-Петербург: СЗАГС, 2008.

оборот понятия чести и профессионального долга госслужащего.

Основные черты такого идеала в развернутом виде формулируются в Этическом кодексе, определяющем профессиональные качества и образцы поведения государственного служащего. Соответствие принципам и положениям кодекса должно стать основой кадрового отбора и ориентирами в деятельности общественного контроля.

Какая реформа государственной службы нужна России? Ясно, что решение надо искать между моделью жесткой иерархизированной административно-командной системы (она никуда не делась и только глубоко мутировала) и коммерциализированной и децентрализованной англо-саксонской моделью, которая и на Западе продемонстрировала серьезные системные недостатки.

В основе новой модели должна стоять прозрачная система конкурсов и срочных контрактов, в систему которых должны вписываться институты общественного контроля (общественные советы, общественные объединения, саморегулирующие организации, неправительственные организации социальной направленности).

Образцы иррационального поведения чиновников, проанализированные выше, регулируются различными институтами. Часть из них является объектом трудового и административного законодательства. Коррупционная деятельность попадает в сферу действия уголовного права. В частности, реформами 2000-тысячных годов введены так называемые административные регламенты, — исполнения функций государственного управления и функций предоставления государственных услуг. Они регламентируют сугубо служебные функции и должностные обязанности государственных служащих.

Вместе с тем, как уже отмечалось, существуют эмпирически подтверждаемые и измеряемые связи между институтами, экономическими решениями и феноменом культуры, которые оказывают непосредственное влияние на поведение чиновников. Государственная служба немислима сегодня вне

развитой культуры общественного диалога, традиций уважения взаимных прав и свобод, интересов, взглядов и мнений.

Бюрократия, напротив, как социально-профессиональная элита объективно склонна к обособлению своих узких партикулярных интересов, жестко иерархическим отношениям, образованию внутренней, особой корпоративной (клановой) этики, которые могут быть и, как правило, являются препятствием для подобного диалога в русле взаимопонимания, взаимоуважения, договороспособности.

Философия политического консенсуса требует иного отношения к культуре, морали, этике всех его (диалога) участников. Именно в силу этих обстоятельств, говоря о партнерстве власти и общества, диалоге политиков, управленцев, с одной стороны, и представителей гражданского общества — с другой, во весь рост встает вопрос о культуре, нравственности, в том числе политической и профессиональной культуре, этике и профессиональной, управленческой, служебной этике. Уважение к традиции, понятиям гражданского и служебного долга становятся равноправными факторами качества, эффективности государственного управления и государственной службы

Этическая норма адресована личности государственного служащего, вызывает к его личной морали и этике, профессиональному долгу, гражданской, политической и профессиональной ответственности. *Этическая норма для государственного служащего превращается в конституирующий, мотивирующий, регулирующий и стимулирующий фактор.*

Эволюция институтов госуправления изменила взаимоотношения государственного управления с властью, политикой, бизнесом. Происходило взаимопереплетение интересов, образцов профессиональной этики, типов мышления, мотивации, стимулов, в конце концов технологий деятельности⁶².

62. Психология и этика делового общения / Под ред. В.Н. Лавриненко. М.: Культура и спорт. ЮНИТИ, 1997. С. 203–205; Государственная служба: учебное пособие / Отв. ред. А.В. Оболонский. — М.: Дело. 1999. С.31; Худ К. Изменения в оплате труда государственных служащих Великобритании // Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт. Вып. 7. М.: РАГС, 1995. С. 102–103.

Это имело следствием размывание сущности государственной службы как института общественного служения, стоящего выше партикулярных интересов отдельных политических групп и личностей, тем более, частных материальных и коммерческих интересов⁶³.

Отсюда – вызревание объективной потребности в обновлении профессиональной этики (морали), формировании соответствующего этического кодекса как кодифицированного свода идеалов, норм, принципов, а также форм практического поведения. Этот кодекс включает и институты, гарантирующие жизнь и воспроизводство этических ценностей через ритуалы, обычаи, обряды, традиции и т.п. Общие определения этического кодекса могут быть увязаны с формами ответственности, прежде всего за качество и результаты труда, исполнительской дисциплины, функциональных обязанностей.

Это явится исходной базой для устранения дефицита культуры и этики как факторов воспроизводства бюрократизма и коррупции, поскольку появляются ясные и прозрачные критерии для оценки профессиональной пригодности человека к деятельности в государственных органах, учреждениях, возможностей служебного роста чиновника.

Для самого же служащего они выступают как стандарт и ориентир, моральная и нравственная рамка, за которые он не имеет права выходить в своей профессиональной деятельности.

Кроме того, создается возможность социально-профессионального мониторинга служащего, – т.е. непрерывного анализа и оценки работника с целью выявления уровня его общей, профессиональной и морально-нравственной культуры, перспектив профессионального роста. Он является крайне важным инструментом в работе по кадровому отбору, текущей и долгосрочной (плановой) кадровой деятельности.

63. Теобальд Р. Этические принципы в государственных учреждениях // Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт. Реферативный сборник, 1998. № 2 (22). С. 15.

Проблема существует не только у нас в России, но и в благополучных, с длительной историей совершенствования госслужбы европейских странах⁶⁴. Есть и ряд актов межгосударственного уровня. Показательно, что в мае 2000 г. Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию европейским странам «О кодексах поведения для государственных служащих». Тогда же, на страницах журнала «ЧиновникЪ», коллективом авторов был опубликован один из первых проектов «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации». Свод правил антикоррупционного поведения чиновников»

С учетом этих объективных запросов практики разработан и одобрен **Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих**⁶⁵. В нем учтены, в частности, рекомендации научного и экспертного сообщества в части необходимости санкций за нарушение его положений. Они включают не только меры морального осуждения, но и, при определенных обстоятельствах, меры юридической ответственности.

Нелишним будет отметить, что в традициях военной и правоохранительной службы имеется исторических опыт так называемых офицерских собраний, судов чести, которые всегда являлись эффективными институтами реализации норм профессиональной этики. В советской практике действовали товарищеские суды, которые, несмотря на ироничное отношение к ним в позднесоветском обществе, являлись достаточно действенным способом морального воздействия на нарушителей служебной дисциплины, профессиональной этики. Эти формы как инструменты моральной ответ-

64. Южаков В.Н. «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации». Свод правил антикоррупционного поведения чиновников // ЧиновникЪ – 2001. Выпуск № 1(17) 2002 г. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2002/01/14/>.

65. **Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих** (Решение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21) Система ГАРАНТ. URL:<http://base.garant.ru/55171108/#ixzz4VH988XkA>.

ственности могли бы быть переосмыслены и адаптированы к современным проблемам морально-этического облика современного российского чиновника.

К слову сказать, показателен и зарубежный опыт. Там в практику профессионального этического воспитания входит создание так называемых этических ассоциаций⁶⁶, неправительственных организаций.

Широко распространяется практика разнообразных инструкций, памяток, в которых обращается внимание на возможные отступления от этических стандартов, которые могут быть совершены случайно, по недооценке психологии

66. Примеров действия общественных институтов по этике и антикоррупционной борьбе очень много. Например, в **Швеции** наиболее крупным и значимым из них является образованный еще в 1923 г. «Институт против взяток», состоящий при Стокгольмской торгово-промышленной палате.

Представляет интерес опыт **Ирландии** по использованию в практике антикоррупционной борьбы независимых трибуналов (общественных комиссий по расследованию).

В 2003г. во **Франции** была создана ассоциация «Антикор». В 2004 г. членами этой ассоциации уже были около ста депутатов местных собраний. В том же году ассоциация вручила свой первый «Оскар» за вклад в борьбу с коррупцией. Важную роль играет французское отделение неправительственной организации «Transparency International», которое возглавляет бывший крупный правительственный чиновник и банкир Д. Лебег. Стоит также отметить работу отраслевых ассоциаций и объединений, и в первую очередь «Движение предприятий Франции – МЕДЕФ» (его аналогом можно считать РСПП в России) и объединения торгово-промышленных палат Франции, которые активно взаимодействуют с профильными государственными ведомствами, занимающимися борьбой с коррупцией, и проводят пропагандистско-разъяснительную работу со своими членами, в том числе разрабатывая и внедряя отраслевые этические нормы и стандарты предупреждения и борьбы с коррупцией на предприятиях.

В **Нидерландах** по инициативе Объединения предпринимателей были разработаны «Правила поведения». Контроль за соблюдением Антикоррупционного закона предприятиями осуществляет специально созданная в Объединении предпринимателей служба. В случае нарушения предприятием установленных правил дело передается в нидерландские судебные органы.

В настоящий момент в **США** исторически сложилась сильная система парламентского контроля в сфере коррупции, индивидуальная гражданская активность в русле противодействия коррупции. Но также действуют десятки неправительственных организаций («Judicial Watch», «Project on Government Oversight», «Global Integrity», «Government Accountability Project» и др.), главная задача которых – разоблачение коррупции. Львиную долю интересующих их сведений они получают с помощью закона «О свободе информации». См.: **Опыт законодательного обеспечения общественного и парламентского антикоррупционного контроля в некоторых государствах мира.** URL: <http://www.jk.ru/analiticheskaja-informatsija/antikorrupsionnyj-kontrol-v-nekotorykh-gosudarstvakh-mira/>.

работающих, по невозможности отслеживать новейшие данные гуманитарных и обществоведческих дисциплин.

Все это нуждается в тщательном анализе и адаптации для российской практики.

Вместе с тем, и сегодня этот документ пока еще не трансформирован в стандартную нормативную практику, регулирующую деятельность государственных служащих. Пока в нашей системе государственной службы нормы профессиональной (административной) этики внедряются медленно, с большим трудом. Многие из них подвергаются деформации, порождают дисфункции в управлении. Инерция наследия прошлого велика. Поэтому сегодня, как никогда, необходимы целенаправленные и последовательные усилия по очищению морально-психологической атмосферы в аппаратах власти, оздоровлению профессиональной среды деятельности госслужащих, разработке системы норм и стандартов, образцов поведения для тех, кто гражданами напрямую отождествляется с государством и властью.

Об институтах антикоррупционных исследований. Длительное развитие государственной службы в условиях культа ценностей рыночной культуры и рыночного успеха, привнесение в среду госслужащих элементов политических и корпоративных интересов, имплантация моделей реформирования государственной службы на основе ее приближения к принципам корпоративного менеджмента сформировали устойчивые предпосылки для коррупции в среде чиновничества. Государство не смогло противопоставить этим тенденциям действенных антикоррупционных институтов. С другой стороны, и гражданское общество оказалось не готовым к тому всплеску коррупции, который произошел за годы рыночных реформ.

Поэтому сегодня вопрос об институтах противодействия коррупции стоит крайне актуально.

Начинать надо с пересмотра результатов и исходных моделей реформ государственной службы.

Одной из стратегических целей реформы госслужбы должно стать встраивание в ее структуру антикоррупционных институтов и регуляторов.

Часть из них связана с государственными институтами. Но архиважна система общественного антикоррупционного заслона. Было бы целесообразно активизировать деятельность Общественного антикоррупционного комитета⁶⁷. В этой связи было бы чрезвычайно полезным создать механизмы координации его деятельности с действующими общественными советами, общественными объединениями, саморегулирующими организациями, так или иначе нацеленных на борьбу с коррупцией. Отсюда логически вытекает следующая идея: конституировать *Общероссийский координационный совет (общественный комитет) по борьбе с коррупцией*⁶⁸. Цели: объединить силы и институты гражданского общества, сделать борьбу с коррупцией в государственной службе широко освещаемой публичной деятельностью с возможностью вынесения общественных

-
67. Межрегиональная общественная организация развития антикоррупционных программ **“Общественный антикоррупционный комитет”** зарегистрирована Минюстом Российской Федерации 28 мая 2004 года (р/с № 16 416). Будучи институтом гражданского общества, “Общественный антикоррупционный комитет” ставит перед собой целью участие в построении современной демократической модели государства через формирование антикоррупционных барьеров, что особенно важно в связи с проводимой в настоящее время административной реформой. Источник: URL: <http://www.stopcorruption.ru/proects.htm>.
68. Вот лишь неполный открытый список общественных, антикоррупционных организаций: Горячая линия “Стоп коррупция” Общественной палаты РФ; Межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет»; Общественная организация «Национальный антикоррупционный комитет»; Межрегиональная общественная организация «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти»; Автономная некоммерческая организация «Союз экспертиза» Торгово-промышленной палаты Российской Федерации; «Ассоциация адвокатов России за права человека»; Общероссийская общественная организация «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией»; Департамент экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты Российской Федерации; Общероссийская общественная организация “ Комиссия по борьбе с коррупцией”; Российское антикоррупционное партнерство; Национальный рейтинг прозрачности закупок; Фонд «ИНДЕМ»; Межрегиональное общественное движение «Против коррупции»; Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р». И это не считая региональных центров и организаций антикоррупционной направленности. Источник: Официальный сайт специализированной организации; Национальный антикоррупционный совет Российской Федерации URL: <http://www.korupcii.net/index.php?s=9>.

вердиктов по общественным коррупционным расследованиям и выявленным коррупционным преступлениям. Легитимизировать сам институт общественных антикоррупционных расследований.

Новый *институт общественных антикоррупционных расследований* мог бы на равных вести диалог с такими структурами власти, как Совет при Президенте по противодействию коррупции, Национальный антикоррупционный совет РФ, парламентские комитеты и комиссии по борьбе с коррупцией.

2. Общественный контроль и институты предупреждения и нейтрализация бюрократизма

Развитие гражданского общества сформировало достаточно широкий ряд институтов, способных осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти. Это Общественная палата РФ и система региональных общественных палат, которые в составе своих функций содержат полномочия в сфере контроля за законодательством, деятельностью органов исполнительной власти и местного самоуправления. Они тесно взаимодействуют с общественными советами в органах государственного управления на всех уровнях исполнительной и муниципальной власти. Необходимо отметить, что практика сформировала такие институты контроля, как Открытое правительство при Правительстве РФ⁶⁹. Достаточно активно работает

69. Открытое правительство (Open Government Partnership, OGP) — международная организация, официально учрежденная 20 сентября 2011 года с целью утверждения идеалов открытого государства: развития административного профессионализма, открытого гражданскому контролю.

В создании организации участвовали 8 стран: США, Великобритания, Бразилия, Норвегия, Индонезия, Мексика, Филиппины, ЮАР. Первое заседание организации «Открытое правительство» состоялось в Бразилии 17–18 апреля 2012 г. На сегодня к организации присоединилось 65 стран. Условием вступления в организацию является принятие декларации «Открытого правительства». Россия официально в состав организации не входит, но аналогичная национальная структура при Правительстве РФ сформирована в 2011-2012 гг.

Общероссийский народный фронт, Учредительный съезд ОНФ прошел в Москве в «Манеже» 11–12 июня 2013 г. Последние две организации имеют значительные полномочия в сфере законодательных инициатив и общественного контроля за законотворчеством обеих ветвей государственной власти.

Остановимся на ядре институтов гражданского общества, действующих в сфере общественного контроля, — Общественной палате РФ и общественных советах при органах исполнительной и муниципальной власти.

Они становятся основным связующим звеном диалога гражданского общества и государства. Однако далеко не все эти общественные институты стали реальной площадкой диалога и общественного контроля. Пока по-настоящему не заработала система общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Немало проблем и у общественных палат в регионах, многие из которых не стали в полной мере площадками, привлекательными для организаций некоммерческого сектора и гражданских активистов.

Принятый в 2014 г. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предоставил право всем региональным общественным палатам осуществлять *общественный контроль и проводить общественную экспертизу нормативных правовых актов*. Закон существенно расширил полномочия общественных палат в области общественного контроля.

Уже сейчас можно говорить о **позитивных результатах работы** Открытого правительства за небольшой период времени. В рабочих группах Экспертного совета при Правительстве РФ прошли десятки обсуждений важнейших законопроектов и государственных программ в первую очередь социальной направленности. В частности, высказаны предложения и сделаны коррективы в рамках **изменений госпрограмм в трехлетний бюджет 2013–2015 гг.**; план первоочередных мероприятий в рамках национальной стратегии действий в интересах детей; законопроекты и госпрограммы в сфере здравоохранения, образования и науки; программы «Доступная среда» для людей с ограниченными возможностями; такого наболевшего вопроса, как ЖКХ; госпрограммы по развитию авиационной промышленности, транспорта, космической отрасли, лесного хозяйства; по вопросам развития предпринимательства при вузах и исследовательских центрах; развития социально-ориентированных некоммерческих организаций, направлений. URL: <http://naar.ru/articles/chto-takoe-otkrytoe-pravitelstvo/>.

Кроме проведения общественной экспертизы и общественного контроля региональные общественные палаты взаимодействуют с НКО и гражданскими активистами, выступают с проектными инициативами, которые достойны дальнейшего тиражирования.

Наряду с общественными палатами субъектов Федерации в ряде регионов на основе местных нормативных правовых актов формируется *система муниципальных общественных палат (советов), в отдельных регионах уже сегодня муниципальные общественные палаты созданы в каждом муниципальном образовании.*

С участием общественных палат формируются *общественные советы при региональных органах исполнительной власти.*

Ограничения и недостатки в деятельности общественных палат связаны с тем, что организационное обеспечение деятельности общественных палат осуществляется за счет регионального бюджета, но принципы такого финансирования, вопросы обеспечения деятельности палат законодательно не урегулированы.

В отдельных субъектах Федерации общественные палаты не имеют постоянного бюджета и аппарата. В итоге не все региональные общественные палаты способны на достойном уровне организовать гражданский контроль, значительная часть общественных палат не планирует и не осуществляет мероприятия по общественной экспертизе законопроектов.

Главы большинства регионов имеют широкие возможности влиять на состав и характер деятельности общественных палат, что в отдельных случаях приводит к формированию абсолютно лояльных региональным властям и по сути декоративных совещательных институтов.

Общественные советы: перезагрузка

Одной из задач гражданского общества является обеспечение ориентации органов исполнительной власти и местного самоуправления на общественные интересы.

Законодательство об общественном контроле главную роль в этом процессе отводит *системе общественных советов*.

Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти (далее – общественные советы) формируются и ведут свою деятельность на основании соответствующих подзаконных актов с 2005 года. С 2014 года общественные советы законодательно отнесены к субъектам общественного контроля, что более четко обозначило их роль в системе взаимодействия гражданского общества и власти.

Общественные советы как институты гражданского представительства должны включать в свой состав представителей профильных НКО и экспертного сообщества, отдельных гражданских активистов, которые осуществляют общественную проверку решений органа исполнительной власти.

Одним из серьезных недостатков в их работе является зависимость от решений самих федеральных органов исполнительной власти. Это потребовало *перезагрузки системы общественных советов*.

Правительство нормативно определило документы, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения в общественных советах⁷⁰.

В частности, к таким документам относятся следующие нормативные акты:

- которые включены в план законопроектной деятельности Правительства РФ на очередной год;
- разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти по результатам рассмотрения предложений граждан РФ, направленных в Правительство в порядке, определенном концепцией «российской общественной инициативы»;
- которыми устанавливаются публичные нормативные обязательства, определяются их размеры и (или) устанавливается порядок их индексации, а также порядок исполнения;

70. См.: Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877. URL: <http://www.garant.ru/news/417716/#ixzz4SSw4cCga>.

- разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, предварительное обсуждение которых на заседаниях общественных советов при этих органах предусмотрено решением Правительства РФ.

Помимо этого, действие постановления распространяется на:

- **государственные программы РФ**, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 (если они не содержат сведений конфиденциального характера или отнесенных к государственной тайне);
- **федеральные целевые программы**, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (если они не содержат сведений конфиденциального характера или отнесенных к государственной тайне).

Во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 30 августа 2014 года № Пр-2040 Общественная палата Российской Федерации совместно с Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства и Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации рассмотрели вопрос об эффективности правового регулирования отношений, связанных с порядком образования и деятельности общественных советов. По результатам обсуждений были подготовлены концептуальные предложения по совершенствованию правового регулирования процесса формирования и деятельности общественных советов. Данные предложения оформлены в *Стандарте деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти*.

Новый порядок формирования общественного совета выводит этот процесс из предмета ведения самого федерального органа исполнительной власти. Проект положения об общественном совете разрабатывается федеральным органом исполнительной власти и представляется на согласование

в Общественную палату Российской Федерации. Формирование общественного совета возложено на Общественную палату и Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, которые на конкурсной основе предлагают кандидатов в пропорциях 75 и 25 % от общего числа, определенного ведомством. Указанное новшество обеспечивает независимое формирование общественного совета. Кроме того, численность общественного совета установлена в пределах от 16 до 36 человек, что создает необходимые условия для его работоспособности. Установлен единый срок деятельности созыва общественного совета – 2 года.

Отбор кандидатов в состав общественного совета производится на конкурсной основе, кандидаты выдвигаются профильными НКО. Требования к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены общественного совета, разрабатываются федеральным органом исполнительной власти и проходят согласование Общественной палаты и Экспертного совета. Предполагается, что на момент объявления конкурса такие общественные организации должны не менее 3 лет осуществлять деятельность в сфере полномочий органа исполнительной власти, при котором формируется общественный совет. Кроме того, установлено ограничение, в соответствии с которым одно лицо может принимать участие в деятельности не более одного общественного совета, а также предусмотрена возможность досрочного прекращения полномочий общественного совета в случае неэффективности его работы.

Общественный совет формируется в обязательном порядке по инициативе совета Общественной палаты Российской Федерации.

3. Общественный контроль и экспертиза

Осуществление общественного контроля институтами гражданского общества регулируется Федеральным законом от 2014 г № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Закон направлен на то, чтобы *общественный контроль реально выступал*

как инструмент постоянного и основанного на строгой правовой основе участия в делах государственного управления.

Сегодня общественный контроль все больше воспринимается государством и гражданским обществом как площадка для диалога, механизм поиска компромиссных решений социально значимых проблем.

Постоянными и основными субъектами общественного контроля являются:

- Общественная палата Российской Федерации,
- общественные палаты субъектов Российской Федерации,
- общественные палаты (советы) муниципальных образований,
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти,
- общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления общественного контроля также могут создаваться:

- общественные наблюдательные комиссии,
- общественные инспекции,
- группы общественного контроля,
- иные организационные структуры общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется в формах:

- общественного мониторинга,
- общественной проверки,
- общественной экспертизы,
- а также в формате общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других форм взаимодействия.

При этом общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

Федеральное законодательство об общественном контроле находится в самом начале своего становления, и по многим аспектам его совершенствования ведутся профессиональные и общественные дискуссии. Но первые шаги сделаны и они очень важны.

Отметим, что в 2015 г. Общественная палата Российской Федерации при активном участии региональных общественных палат провела общественную экспертизу разработанного Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации проекта *Кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих*. Новый кодекс предполагает, что нарушение его норм и правил должно быть признано *правонарушением с последующей определенной юридической ответственностью*.

В соответствии с рекомендациями Общественной палаты Российской Федерации *Кодекс этики должен стать основой для последующего реформирования государственной службы*.

Общественная экспертиза в системе общественного контроля

Общественная экспертиза законопроектов – важное, приоритетное направление деятельности органов Общественного контроля. Она направлена в первую очередь на анализ готовящихся нормативных правовых актов – проектов федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, документов органов исполнительной власти.

Комплексное независимое исследование законопроектов на предмет соответствия правам и законным интересам граждан позволяет учитывать мнения, потребности и интересы различных социальных групп, политических партий, бизнес-сообщества.

С 2006 г. Общественная палата провела экспертизу более полутора тысяч законопроектов. В частности, в 2015 г. экспертные заключения были подготовлены на более чем 70 проектов нормативных актов. По своей тематике они охватывают вопросы государственной и социальной политики, конституционных

прав граждан в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

В конце 2014 г. Общественной палатой Российской Федерации был обоснован и предложен такой вид общественной экспертизы, как **нулевое чтение**, которое проводится до первого чтения законопроекта, внесенного в Государственную думу Российской Федерации. Это в первую очередь относится к законопроектам, имеющим принципиальное значение для развития социально-экономической сферы. По данным Общественной палаты Российской Федерации, в 2014 г. было организовано 5 нулевых чтений. В 2015 г. институт нулевых чтений продолжил набирать обороты: их количество увеличилось до 39. Обязанность направлять проекты законов в Общественную палату Российской Федерации уже закреплена Регламентом Государственной думы⁷¹.

Институт нулевых чтений позволяет выработать такие механизмы согласования и процедуры законотворческой работы, которые сделают возможным принятие социально значимых законов только с учетом мнения гражданского общества.

Непосредственно функцию организации общественной экспертизы исполняет Экспертно-аналитический центр при Общественной палате РФ. Он отслеживает все социально значимые законопроекты, поступившие в Государственную думу, Правительство или только разработанные в министерствах и опубликованные на портале www.regulation.ru.

Законопроекты, выбранные для нулевого чтения, выставляются на широкое обсуждение граждан, НКО, экспертов, региональных общественных палат. Мнения широкого круга экспертов учитываются при составлении *Проекта заключения Общественной палаты по результатам нулевого чтения*.

Общественный запрос и интерес к такой экспертизе проектов нормативных актов возрастает. С результатами экс-

71. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // «Российская газета». URL: <http://www.rg.ru/2014/07/23/zakondok.html>__

пертизы все более вынуждены считаться и Государственная дума и исполнительные органы власти.

Опыт Общественной палаты РФ по организации нулевых чтений востребован региональными общественными палатами. Сегодня общественные палаты субъектов Федерации уже вносят свой вклад в практику нулевых чтений через рассмотрение законопроектов и других нормативных актов перед тем, как они поступают на рассмотрение законодательного органа.

Заслуживает внимания инициатива Общественной палаты РФ по введению *института оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных правовых актов и распространению его на законопроекты, инициированные Госдумой и другими субъектами права.*

ОРВ проектов нормативных правовых актов дает возможность определения возможных положительных и отрицательных последствий принятия акта. ОРВ выявляет в проекте акта положения, которые могут ввести избыточные ограничения и/или запреты для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов юридических и физических лиц. Эта инициатива получила поддержку Президента РФ, и рекомендации о внесении соответствующих положений были включены в Регламент Правительства Российской Федерации⁷². Очерченная выше система институтов гражданского общества находится в самом начале своего развития, но уже сегодня способна оказывать существенное и всестороннее воздействие на ослабление дисфункций государственного управления, противодействие бюрократизму как социальному явлению, ограничивать бюрократические устремления и практики государственных служащих. Она не гарантирует от провалов государства и государственного управления, но может с известной степенью вероятности их профилактировать и предупреждать.

72. Об оценке *регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов* // URL :<https://oprfr.ru/1449/2133/1537/2142/newsitem/28592>.

Приложения

Министерство
экономического развития
Российской Федерации

Федеральное агентство
по техническому регулированию
и метрологии

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ КЛАССИФИКАТОР ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ОК 029–2014
(КДЕС Ред. 2)

Москва

Предисловие

Основанием для разработки Общероссийского классификатора видов экономической деятельности являются План мероприятий по формированию методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов, утвержденный Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем 10 августа 2013 г. № 4760п-П10, и постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2003 г. № 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области».

Сведения об общероссийском классификаторе

1. РАЗРАБОТАН Министерством экономического развития Российской Федерации.
ПРЕДСТАВЛЕН Министерством экономического развития Российской Федерации.
2. ВНЕСЕН Управлением развития, информационного обеспечения и аккредитации Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.
3. ПРИНЯТ И ВВЕДЕН В ДЕЙСТВИЕ Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст с датой введения в действие 1 февраля 2014 г. с правом досрочного применения в правоотношениях, возникших с 1 января 2014 г., с установлением переходного периода до 1 января 2015 г. и последующей отменой Общероссийского классификатора видов экономи-

ческой деятельности (ОКВЭД) ОК 029–2001 (КДЕС Ред. 1), Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) ОК 029–2007 (КДЕС Ред. 1.1).

4. ОКВЭД ОК 029–2001 (КДЕС Ред. 1) и ОКВЭД ОК 029–2007 (КДЕС Ред. 1.1) отменяются с 1 января 2015 г.

Настоящий классификатор не может быть полностью или частично воспроизведен, тиражирован и распространен в качестве официального издания без разрешения Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

| | |
|----------|---|
| Раздел О | ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ; СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ |
| | <p>Этот раздел включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. <p>Он включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - принятие законов и соответствующее им регулирование таких сфер, как налогообложение, национальная оборона, общественный порядок и безопасность, миграция, международная деятельность, финансы, природные ресурсы и охрана окружающей природной среды, образование, наука, культура, здравоохранение, физическая культура и спорт, туризм. Юридический или институциональный статус не является определяющим при отнесении вида деятельности к данному разделу. Это значит, что виды деятельности, классифицированные в других разделах классификатора, не включаются в данный раздел, даже если они осуществляются органами государственной власти и местного самоуправления. Например, государственное регулирование деятельности в области образования включено в данный раздел, сам же процесс обучения в данный раздел не включен (см. раздел Р). Государственное регулирование деятельности в области здравоохранения включено в данный раздел, в то время как деятельность лечебных учреждений в данный раздел не включена (см. раздел Q). <p>Этот раздел также включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - деятельность в сфере социального обеспечения. |
| 84 | Деятельность органов государственного управления по обеспечению военной безопасности, обязательному социальному обеспечению |
| 84.1 | <p>Деятельность органов государственного управления и местного самоуправления по вопросам общего и социально-экономического характера.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - деятельность государственных органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления в сфере финансов и других сферах, а также мониторинг социально-экономических процессов. |
| 84.11 | <p>Деятельность органов государственного управления и местного самоуправления по вопросам общего характера.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - законодательную и исполнительную деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов исполнительной власти; - управление и надзор за деятельностью в сфере налогообложения: управление налогообложением; сбор налогов, таможенных сборов и пошлин на товары и проверка случаев нарушения налогового и таможенного законодательства; - управление таможенной деятельностью; - исполнение бюджета и управление государственными и муниципальными фондами и государственным и муниципальным долгом; - администрирование доходов и расходов и контроль за этими видами деятельности; - управление общими (гражданскими) исследованиями и стратегией развития; - управление и обеспечение функционирования служб социально-экономического развития, статистических и других служб на разных уровнях государственного управления; - управление, государственный контроль и надзор и контроль в области охраны труда; - управление региональной, национальной и молодежной политикой; - повышение эффективности государственного управления. |

| | |
|----------|--|
| | <p>Эта группировка не включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - управление государственными зданиями или зданиями, занятыми органами законодательной, исполнительной и судебной власти, см. 68.2, 68.3; - управление исследованиями и стратегиями развития, направленными на повышение благосостояния людей, см. 84.12; - управление исследованиями и стратегиями развития, направленными на улучшение экономической деятельности и конкурентоспособности, см. 84.13; - управление исследованиями и стратегиями развития, направленными на обеспечение военной безопасности, см. 84.22; - управление государственными архивами, см. 91.01. |
| 84.11.1 | Деятельность федеральных органов государственной власти по управлению вопросами общего характера, кроме судебной власти. |
| 84.11.11 | Деятельность федеральных органов государственной власти, кроме полномочных представителей Президента Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. |
| 84.11.12 | Деятельность полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (республиках, краях, областях). |
| 84.11.13 | Деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в городах и районах субъектов Российской Федерации. |
| 84.11.2 | Деятельность органов государственной власти по управлению вопросами общего характера, кроме судебной власти, субъектов Российской Федерации. |
| 84.11.21 | Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей), кроме судебной власти, представительств исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при Президенте Российской Федерации. |
| 84.11.22 | Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению своих полномочий в городах и районах. |
| 84.11.23 | Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению своих полномочий в сельских населенных пунктах. |
| 84.11.3 | Деятельность органов местного самоуправления по управлению вопросами общего характера. |
| 84.11.31 | Деятельность органов местного самоуправления муниципальных районов. |
| 84.11.32 | Деятельность органов местного самоуправления городских округов. |
| 84.11.33 | Деятельность органов местного самоуправления внутригородских территорий городов федерального значения. |
| 84.11.34 | Деятельность органов местного самоуправления городских поселений. |
| 84.11.35 | Деятельность органов местного самоуправления сельских поселений. |
| 84.11.4 | Управление финансовой деятельностью и деятельностью в сфере налогообложения. |
| 84.11.5 | Управление деятельностью в области прогнозирования и планирования. |
| 84.11.6 | Управление деятельностью в области фундаментальных исследований. |
| 84.11.7 | Управление деятельностью в области статистики. |
| 84.11.8 | Управление имуществом, находящимся в государственной собственности. |
| 84.11.9 | Управление деятельностью в области антимонопольного контроля. |
| 84.12 | Государственное регулирование деятельности в области здравоохранения, образования, социально-культурного развития и других социальных услуг, кроме социального обеспечения. |

| | |
|-------|--|
| | <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - государственное управление программами, направленными на повышение благосостояния людей: охрану здоровья, образование, культуру, спорт, отдых, охрану окружающей среды, жилищное строительство, социальные услуги; - государственное управление исследованиями и стратегиями социального развития. <p>Эта группировка также включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - финансовую поддержку культуры и отдыха; - государственное управление программами по снабжению питьевой водой; - государственное управление программами по защите окружающей среды; - управление жилищными программами. <p>Эта группировка не включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - удаление сточных вод и отходов, см. 37,38,39; - деятельность в области обязательного социального страхования, см. 84.30; - деятельность в области образования, см. раздел Р; - деятельность в области медицины, см. 86; - деятельность государственных музеев и прочих учреждений культуры, см. 91; - деятельность библиотек, государственных архивов, см. 91.01; - спортивную деятельность, см. 93. |
| 84.13 | <p>Регулирование и содействие эффективному ведению экономической деятельности предприятий.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - государственное регулирование в сельском хозяйстве, землепользовании, в области топливно-энергетических и минеральных ресурсов, инфраструктуре экономики, транспорте, связи, сфере деятельности гостиниц и туризма, оптовой и розничной торговле; - управление исследованиями и стратегиями развития для улучшения экономической ситуации и конкурентоспособности; - управление общими вопросами, касающимися занятости рабочей силы; - реализацию мероприятий, связанных с политикой регионального развития, например по уменьшению безработицы. <p>Эта группировка не включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - исследования и экспериментальные разработки, см. 72. |
| 84.2 | <p>Предоставление государственных услуг обществу.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - реализацию внешней политики; - обеспечение национальной обороны и государственной безопасности; - обеспечение законности, прав и свобод граждан, охраной собственности и общественного порядка. |
| 84.21 | <p>Деятельность международная.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - управление и функционирование Министерства иностранных дел и дипломатических и консульских миссий, размещенных за границей или при секретариатах международных организаций; - управление, функционирование и поддержку информационных и культурных служб, сфера деятельности которых распространяется за пределы государственных границ; - предоставление помощи иностранным государствам, направляемой напрямую или через международные организации; - предоставление военной помощи иностранным государствам; |

| | |
|-------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - управление внешней торговлей, финансовой международной деятельностью и международным техническим сотрудничеством. <p>Эта группировка не включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - международную помощь беженцам или голодающим в зоне бедствия или конфликта, см. 88.99. |
| 84.22 | <p>Деятельность, связанная с обеспечением военной безопасности.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - управление, контроль и регулирование вопросов, связанных с обороной и деятельностью сухопутных, морских, воздушных и космических вооруженных сил: боевых частей сухопутных сил, морского флота и военно-воздушных сил, инженерных и транспортных войск, связи, разведки, материально-технического обеспечения, личного состава штабов, резервных и вспомогательных сил оборонного учреждения, военной логистикой (обеспечение военной техникой, продовольствием и снаряжением, инженерно-техническими сооружениями и т.п.), медицинским обслуживанием личного состава армии в полевых условиях; - управление, обеспечение функционирования и поддержки сил гражданской обороны; - управление исследованиями, стратегиями развития и общественными фондами, направленными на обеспечение национальной безопасности; - деятельность в области гражданской обороны в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты I и II классов опасности, радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов, гидротехнических сооружений высокой опасности. <p>Эта группировка не включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - исследования и экспериментальные разработки, см. 72; - предоставление военной помощи иностранным государствам, см. 84.21; - деятельность военных судов, см. 84.23; - обеспечение населения предметами первой необходимости в случае катастроф, происходящих в мирное время, см. 84.24; - образование, осуществляемое военными школами, училищами, институтами и академиями, см. 85.4; - деятельность госпиталей, см. 86.10. |
| 84.23 | <p>Деятельность в области юстиции и правосудия.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - административные, гражданские и уголовные дела, военные суды и судебную систему, включая законное представительство или когда государством предоставляются деньги или услуги; - вынесение судебных решений; - разбирательство по арбитражным и гражданским делам; - деятельность по управлению тюрьмами и обеспечению исправительных действий, включая реабилитационную помощь, вне зависимости от того, проводят ли эту деятельность государственные организации или частные на договорной основе или за вознаграждение. <p>Эта группировка не включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - консультирование и представительство в гражданских, уголовных и прочих делах, см. 69.10; - государственное регулирование образовательных учреждений, находящихся в ведении Федеральной службы исполнения наказаний, см. 85; - государственное регулирование функционирования тюремных больниц, см. 86.10. |

| | |
|----------|---|
| 84.23.1 | Деятельность федеральных судов. |
| 84.23.11 | Деятельность Конституционного суда Российской Федерации. |
| 84.23.12 | Деятельность Верховного суда Российской Федерации. Эта группировка включает: - деятельность Верховного суда Российской Федерации, который является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, военным судам военных округов, флотов, видов и групп войск; - осуществление в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебного надзора за деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные и специализированные федеральные суды; - рассмотрение в пределах своей компетенции дел в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, также и в качестве суда первой инстанции; - дачу разъяснений по вопросам судебной практики. |
| 84.23.13 | Деятельность Верховных судов субъектов Российской Федерации. Эта группировка включает: - деятельность Верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. |
| 84.23.14 | Деятельность районных судов. Эта группировка включает: - деятельность районных судов, которые в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции и осуществляют другие полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом, являются непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района. |
| 84.23.15 | Деятельность военных судов. Эта группировка включает: - осуществление судебной власти в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба. |
| 84.23.16 | Деятельность Высшего арбитражного суда Российской Федерации. Эта группировка включает: - деятельность Высшего арбитражного суда Российской Федерации, который является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами и вышестоящей судебной инстанцией по отношению к Федеральным арбитражным судам округов и арбитражным судам субъектов Российской Федерации; - судебный надзор (в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах) за деятельностью арбитражных судов; - рассмотрение в соответствии с федеральным законом дел в качестве суда первой инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам; - дачу разъяснений по вопросам судебной практики арбитражных судов. |

| | |
|----------|---|
| 84.23.17 | Деятельность федеральных арбитражных судов округов. Эта группировка включает: - деятельность федеральных арбитражных судов округов, которые в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда кассационной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам и являются вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным судам субъектов Российской Федерации. |
| 84.23.18 | Деятельность арбитражных судов субъектов Российской Федерации. Эта группировка включает: - рассмотрение (в пределах компетенции арбитражных судов субъектов Российской Федерации) дел в качестве суда первой и апелляционной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам. |
| 84.23.19 | Деятельность специализированных судов. |
| 84.23.2 | Деятельность судов субъектов Российской Федерации. |
| 84.23.21 | Деятельность конституционных (уставных) судов. Эта группировка включает: - рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации. |
| 84.23.22 | Деятельность мировых судей. Эта группировка включает: - рассмотрение мировыми судьями в пределах своей компетенции гражданских, административных и уголовных дел в качестве суда первой инстанции. |
| 84.23.3 | Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации. |
| 84.23.31 | Деятельность Генеральной прокуратуры Российской Федерации. |
| 84.23.32 | Деятельность прокуратур субъектов Российской Федерации. |
| 84.23.33 | Деятельность прокуратур городов и районов. |
| 84.23.4 | Деятельность по управлению и эксплуатации тюрем, исправительных колоний и других мест лишения свободы, а также по оказанию реабилитационной помощи бывшим заключенным. |
| 84.23.5 | Деятельность Следственного комитета Российской Федерации. Эта группировка включает: - деятельность центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации; - деятельность Главного военного следственного управления, главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета Российской Федерации по субъектам Российской Федерации (в том числе подразделений указанных управлений по административным округам) и приравненных к ним специализированных (в том числе военных) следственных управлений и следственных отделов Следственного комитета Российской Федерации Эта группировка не включает: - деятельность научных учреждений Следственного комитета Российской Федерации, см. 72; - деятельность образовательных учреждений Следственного комитета Российской Федерации, см. 80. |
| 84.23.51 | Деятельность центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации. |

| | |
|----------|---|
| 84.23.52 | Деятельность Главного военного следственного управления, главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета Российской Федерации по субъектам Российской Федерации (в том числе подразделений указанных управлений по административным округам) и приравненных к ним специализированных (в том числе военных) следственных управлений и следственных отделов Следственного комитета Российской Федерации. |
| 84.24 | Деятельность по обеспечению общественного порядка и безопасности. Эта группировка включает: - деятельность федеральных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности; - деятельность по охране общественного порядка, осуществляемую войсковыми казачьими обществами; - деятельность специализированных государственных комиссий по расследованию происшествий (например, аварии, катастрофы и т. п.); - деятельность по обеспечению предметами первой необходимости в случае катастроф, происходящих в мирное время. Эта группировка не включает: - обеспечение военной безопасности, см. 84.22 |
| 84.25 | Деятельность по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях; деятельность по обеспечению безопасности в области использования атомной энергии. Эта группировка включает: - нормативное правовое регулирование и осуществление государственных мер в области пожарной безопасности; - организацию и осуществление профилактики пожаров; - организацию тушения пожаров и проведение аварийно-спасательных работ; - осуществление государственного пожарного надзора; - лицензирование деятельности в области пожарной безопасности и подтверждение соответствия продукции и услуг требованиям пожарной безопасности; - охрану от пожаров организаций и населенных пунктов на договорной основе; - информационное обеспечение пожарной безопасности; - содействие деятельности добровольных пожарных, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности; - государственный и технический надзор за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок, а также за их использованием на водных объектах; - обеспечение безопасности людей на водных объектах; - обеспечение функционирования спасательных служб и организаций по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; - обеспечение безопасности и спасение людей в зонах чрезвычайных ситуаций Эта группировка не включает: - противопожарную защиту лесов, см. 02.40; - борьбу с огнем в местах добычи нефти и газа, см. 09.10; - защиту от огня и противопожарную безопасность в аэропортах, не оборудованных специальной техникой, см. 52.23. |
| 84.25.1 | Деятельность по обеспечению пожарной безопасности. |
| 84.25.2 | Деятельность по обеспечению безопасности на водных объектах. |
| 84.25.3 | Деятельность по обеспечению безопасности в области использования атомной энергии. Эта группировка включает: - деятельность по обеспечению безопасности и контроль за обеспечением безопасности на объектах использования атомной энергии; |

| | |
|---------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - нормативное правовое регулирование и осуществление государственных мер на объектах использования атомной энергии; - лицензирование деятельности по обеспечению безопасности в области использования атомной энергии; - деятельность по организации готовности сил и средств к действиям в случае чрезвычайных ситуаций на объектах использования атомной энергии и государственный контроль за выполнением мероприятий по их предупреждению; - деятельность по предотвращению и ликвидации последствий аварий при использовании атомной энергии; - деятельность по охране окружающей среды при использовании атомной энергии. |
| 84.25.9 | Деятельность по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях прочая. |
| 84.3 | Деятельность в области обязательного социального обеспечения. |
| 84.30 | <p>Деятельность в области обязательного социального обеспечения.</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - финансирование и регулирование деятельности, связанной с предоставлением обеспечения в случае трудового увечья и профессионального заболевания, необходимости получения медицинской помощи; - предоставление трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности, трудовой пенсии по случаю потери кормильца, социальной пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению; предоставление пособий в связи с рождением ребенка, пособий по временной нетрудоспособности; - деятельность, связанную с социальной поддержкой безработных граждан, с предоставлением пособий многодетным семьям. <p>Эта группировка не включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> - добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение, см. 65.30; - предоставление социальной помощи и социальных услуг, см. 88.10, 88.99. |



Федеральная служба государственной статистики

**КЛАССИФИКАТОР
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ
ПО СЕКТОРАМ ЭКОНОМИКИ
(КИЕС)**

(с учетом изменений 1/2007, 2/2008 и 3/2011)

Москва
2011

2. Структура классификатора

| Код | Наименование |
|-------------|---|
| S.1 | ЭКОНОМИКА В ЦЕЛОМ |
| S.11 | Нефинансовые корпорации |
| S.111 | Государственные нефинансовые корпорации |
| S.112 | Национальные частные нефинансовые корпорации |
| S.113 | Нефинансовые корпорации под иностранным контролем |
| S.12 | Финансовые корпорации |
| S.121 | Банк России |
| S.122 | Другие депозитные корпорации |
| S.1221 | Государственные депозитные корпорации |
| S.1222 | Национальные частные депозитные корпорации |
| S.1223 | Депозитные корпорации под иностранным контролем |
| S.123 | Другие финансовые посредники (кроме страховых корпораций и негосударственных пенсионных фондов) |
| S.1231 | Государственные |
| S.1232 | Национальные частные |
| S.1233 | Под иностранным контролем |
| S.124 | Вспомогательные финансовые организации |
| S.125 | Страховые корпорации и негосударственные пенсионные фонды |
| S.1251 | Государственные страховые корпорации |
| S.1252 | Национальные частные страховые корпорации и негосударственные пенсионные фонды |
| S.1253 | Страховые корпорации и негосударственные пенсионные фонды под иностранным контролем |
| S.13 | Государственное управление |
| S.131 | Федеральные органы государственной власти и управления |
| S.132 | Органы государственной власти и управления субъектов Федерации |
| S.133 | Органы местного самоуправления |
| S.134 | Фонды государственного социального обеспечения |
| S.14 | Домашние хозяйства |
| S.15 | Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства |
| S.2 | ОСТАЛЬНОЙ МИР |
| S.21 | Содружество Независимых Государств |
| S.22 | Дальнее зарубежье |

| | | | |
|---------------------------------|---|--|---|
| S.13 Государственное управление | Как правило: 72 Бюджетные учреждения Могут быть: 71 Частные учреждения 84 Общественные движения 89 Прочие некоммерческие организации 96 Некоммерческие партнерства 73 Автономные учреждения 88 Фонды 83 Общественные организации (объединения) | 01.4, 01.5, 05, 22, 63, 64, 70.32, 72.4, 73, 74.12, 74.2 (кроме 74.20.2), 74.6, 75, 80, 85, 91.12, 92.13, 92.2, 92.3 (кроме 92.31.1), 92.4, 92.5, 92.6, 92.7 | - институциональные единицы, являющиеся органами государственного управления всех уровней власти; - институциональные единицы, являющиеся некоммерческими, для которых: 1) соотношение выручки и затрат на производство меньше 50%; 2) поступления из государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов составляют 50 и более процентов поступлений от текущих операций |
| | Могут быть: 42 Унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения | 75.24, 75.25 | 12 Федеральная собственность 13 Собственность субъектов Российской Федерации 14 Муниципальная собственность |
| | Могут быть: 89 Прочие некоммерческие организации 83 Общественные организации (объединения) | 75.24.2 | 49 Иная смешанная российская собственность 53 Собственность объединений |
| | 98 Иные неюридические лица | | Казачьи общества (ОКОГУ - 49020) |
| | 72 Бюджетные учреждения | 74.11 72.20, 74.11, 74.30 (кроме 74.30.8), 74.84 | мировые суды, прокуратуры городов и районов, суды общей юрисдикции, управления (отделы) Судебного департамента при Верховном суде РФ, отделы по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей государственные юридические бюро, государственные нотариальные конторы государственные учреждения при Минюсте России |

| | | | | |
|--|---|--|---|--|
| S.131 Федеральные органы государственной власти и управления | Могут быть: 42 Унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения | 75.24, 75.25 | 12 Федеральная собственность | - институциональные единицы, являющиеся федеральными органами государственной власти и управления; - институциональные единицы, являющиеся некоммерческими, для которых: 1) соотношение выручки и затрат на производство меньше 50%; 2) поступления из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов федерального уровня (кроме фондов государственного социального обеспечения) составляют 50 и более процентов поступлений от текущих операций |
| | Могут быть: 98 Иные неюридические лица | 75.23.22, 75.23.33, 75.23.13, 75.23.14, 75.23.15 | 12 Федеральная собственность | организации, осуществляющие деятельность по обеспечению общественного порядка, и организации, осуществляющие деятельность, связанную с предупреждением и тушением пожаров (ОКОГУ – 13110, 13130) мировые суды, прокуратуры городов и районов, суды общей юрисдикции, управления (отделы) Судебного департамента при Верховном суде РФ |
| S.132 Органы государственной власти и управления субъектов Федерации | Могут быть: 42 Унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения | 75.25 | 13 Собственность субъектов Российской Федерации | - институциональные единицы, являющиеся органами государственной власти и управления субъектов Федерации; - институциональные единицы, являющиеся некоммерческими, для которых: 1) соотношение выручки и затрат на производство меньше 50%; 2) поступления из бюджета субъекта Федерации и внебюджетных фондов регионального уровня (кроме фондов государственного социального обеспечения) составляют 50 и более процентов поступлений от текущих операций |

| | | | | |
|--|---|--------------|---|--|
| | Могут быть: 98 Иные неюридические лица | 75.23.22 | 13 Собственность субъектов Российской Федерации | отделы по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей |
| S.133 Органы местного самоуправления | | | | <ul style="list-style-type: none"> - институциональные единицы, являющиеся органами местного самоуправления ; - институциональные единицы, являющиеся некоммерческими, для которых: <p>1) соотношение выручки и затрат на производство меньше 50%;</p> <p>2) поступления из местного бюджета составляют 50 и более процентов поступлений от текущих операций</p> |
| | Могут быть: 42 Унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения | 75.24, 75.25 | 14 Муниципальная собственность | организации, осуществляющие деятельность, связанную с предупреждением и тушением пожаров, обеспечением безопасности в чрезвычайных ситуациях и охраной общественного порядка (ОКОГУ – 49007) |
| S.134 Фонды государственного социального обеспечения | | | | <p>Внебюджетные фонды, осуществляющие государственные программы социального обеспечения на всех уровнях власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> Пенсионный Фонд Российской Федерации Фонд социального страхования Российской Федерации Федеральный фонд обязательного медицинского страхования <p>Территориальные фонды обязательного медицинского страхования</p> |

Литература

Законодательство

1. Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц», от 04 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
3. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (действующая редакция, 2016). 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях...».
4. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. №78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».
5. «Концепция формирования механизма публичного предоставления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» См.: Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70219228/#friends#ixzz4SSxSqvAe> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Институты и институциональные реформы

6. Аузан А.А. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. С. 160.
7. Аузан А. Модернизация как проблема: в поисках национальной формулы // Журнал Новой экономической ассоциации № 7, 2010.

8. *Блохин А.А.* Институциональные условия и факторы модернизации российской экономики. М.: МАКС-пресс, 2002.
9. *Глазьев С.Ю.* Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010 г.
10. *Институты современной экономики России: опыт и проблемы: Кол. монография под ред. д.э.н., проф. А.Е. Городецкого М.: Институт экономики РАН, 2012.*
11. *Клейнер Г.Б.* Модернизация экономики и выращивание институтов. Т. 1. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.
12. *Клейнер Г.Б.* Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004. С. 240.
13. *Малинецкий Г.Г.* Проектирование будущего и модернизация России. Препринт ИПМ № 41, М., 2010.
14. *Полтерович В.М.* Институциональный эксперимент // Экономическая наука в современной России. Т. 62, 2013. № 3. С. 14–26.
15. *Полтерович В.М.* Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. Вып. 1.
16. *Полтерович В.М.* Стратегии институциональных реформ. Китай и Россия // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. Вып. 2.
17. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность. 2004. № 3.
18. *Сухарев О.С.* Дисфункции в экономике. Москва. Финансы и статистика, 2016.

Государственное управление

19. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. 4-е издание. М. Изд—во «Омега-Л», 2004 г.
20. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М. Изд-во «Озон», 2006
21. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: учебник [для вузов] / Г. В. Атаманчук. 4-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2014.

22. Борискин В.В., Поликарпова Н.М., Тихомиров С.Г. Государственное управление, госуждарственная служба и их документационное обеспечение. М.: Проспект, 2006.
23. Планирование: перезагрузка / Под редакцией А.В. Бузгалина М.: Культурная революция, 2016.
24. Бюлетень Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. 2016. №9. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882>.
25. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Логос, 2001.
26. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. М.: Проспект, 2006.
27. Городецкий А.Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления //Аудит и финансовый анализ, 2016. № 6. С. 426–437.
28. The New Industrial State, Houghton Mifflin, 1967; 3-е изд., 1978; Penguin 1969). Перевод.
29. К. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. «Транзиткнига». М., 2004.
30. Гэлбрейт: Возвращение / Под редакцией С.Д. Бодрунова. Культурная революция. М., 2017.
31. Зверев А.Ф. Теории бюрократии: от М.Вебера к Л. фон Мизесу // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 543.
32. Иванчук Н.В. Governanse-парадигма: методологический и практический потенциал // Чиновникъ, 2005. С. 433.
33. Система координат действия и общая теория систем действия. Функциональная теория изменения. Понятие общества// Американская социологическая мысль. М.: Изд. Международного ун-та бизнеса и управления, 1996. С. 462–525
34. Крозье М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения // Антология мировой политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 1997. Т. 2. С. 699.

35. Крозье М. Феномен бюрократии. М., 1994. С. 432.
36. Крозье М. Современное государство – скромное государство // Свободная мысль. 1993. № 11. С. 9–15.
37. Crozier M.: On ne change pas la société par décret. Paris, Fayard, 1979.
38. Кузнецова Е.И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой. М.: ЮНИТИ, 2006.
39. Психология и этика делового общения / Под ред. В.Н. Лавриненко. – М.: Культура и спорт. ЮНИТИ, 1997. С. 203–205.
40. Мертон Р. Бюрократическая структура и личность // Социальная теория и социальная структура. М., 2006.
41. Общетеоретические проблемы социологии // Социология сегодня: Проблемы и перспективы / Р.К. Мертон, Л. Брум., А.С. Котрелл (ред.). М.: Прогресс, 1965. С. 25–67.
42. Матюшин М.Н. Государственная политика и управление. Ярославль: ЯрГУ, 2004.
43. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. М.: ЮНИТИДАНА, 2007.
44. Назаров В. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12. С. 4–11.
45. Носова Н.П. Государственное и муниципальное управление. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. университета, 2006.
46. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011.
47. Оболонский А.В. Государственная служба (комплексный подход). Учеб. пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2000.
48. Государственная служба: учебное пособие / Отв. Ред. А.В. Оболонский. М.: Дело, 1999. С. 31.
49. Опыт законодательного обеспечения общественного и парламентского антикоррупционного контроля в некоторых государствах мира. URL: <http://www.jk.ru/>

analiticheskaja-informatsija/antikorrupsionnyj-kontrol-v-nekotorykh-gosudarstvakh-mira/.

50. Официальный сайт специализированной организации Национальный антикоррупционный совет Российской Федерации URL: <http://www.korupcii.net/index.php?s=9>.
51. Парсаданов Г.А., Жилкина А.Н., Антонов В.А. Введение в государственное управление. М.: Экономика и финансы, 1998.
52. Попова Е.В. Использование стратегического планирования в государственном управлении как необходимое условие перехода к инновационной экономике // Инновации. 2010. № 12. С. 32–39.
53. Приходько М.А. Становление министерской системы управления в России // Вопросы истории. 2004. № 12. С. 96–104.
54. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: Инфра-М, 2005.
55. Рациональный выбор в политике и управлении / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб. С. 675.
56. Смирнов С.Н. Российская бюрократия и её роль в процессах модернизации России / Мир России. Т.18, № 4. 2009. С. 115–139.
57. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформы (Анализ концепции М. Крозье). М., 1997.
58. Сулакишин С. Государственное управление успешностью развития сложной социальной системы // Экономист, 2012. № 11. С. 59–67.
59. Тенишев А.П., Хамуков М.А. Роль экономического анализа при доказывании картелей // Вестник АКСОР, 2016, № 1 (37). С. 214–218; А.П. Тенишев, Н.В. Бандурина. Картелизация как фактор снижения эффективности государственных расходов в сфере закупок // Вестник АКСОР. №4/2016(40). С. 57–62.
60. Интернет-интервью с Андреем Тенишевым (04.05.2016 | 17:26) URL: <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14611>. Антиконтурентные соглашения и сгово-

ры имеют своим следствием ширококомасштабный процесс теневого перераспределения ресурсов, бюджетных денег, доходов бизнеса, граждан, они постоянно воспроизводят коррупцию.

61. *Теобальд Р.* Этические принципы в государственных учреждениях // Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт. Реферативный сборник. № 2 (22), 1998. С. 15.
62. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол № 21). Система ГАРАНТ. URL:<http://base.garant.ru/55171108/#ixzz4VN988XkA>.
63. *Трегубов М.В.* Бюрократия в механизме государства // Управленческое консультирование. 2005. № 2. С. 60–68.
64. *Тушикин А.П., Михайленко А.Н.* Принцип открытости и прозрачности в зарубежных системах государственного управления. М.: Изд-во РАГС, 2005.
65. *Фатьянов А.А.* Некоторые вопросы развития министерств в России: опыт и современность [Электронный ресурс] / А.А. Фатьянов. URL: http://www.izak.ru/theme/upload/analiticheskaya-zapiska-fat-yanov_1610eda9a28e0d75549a3462be1d91de.doc.
66. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // «Российская газета». – URL: <http://www.rg.ru/2014/07/23/zakondok.html>.
67. *Филиппов Г.Г.* (Общ. ред.) Этические аспекты функционирования государственной службы как социального института. Материалы к курсу лекций «Этика и культура управления». Санкт-Петербург: СЗАГС, 2008.
68. *Франскевич О.П.* Классификация антиконкурентных соглашений при проведении торгов (на примере закупок для нужд здравоохранения). Статья // Юрист. №1/2017.

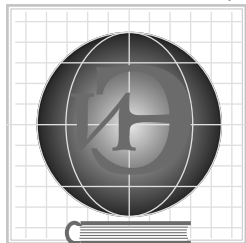
URL: <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15044>].

69. Худ К. Изменения в оплате труда государственных служащих Великобритании // Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт. Вып. 7. М.: РАГС, 1995. С. 102–103.
70. Чесноков С.В. «Социология господства» Макса Вебера сквозь призму теории верховной власти Л.А. Тихомирова // Политические исследования, №2. 2000. С. 161–171.
71. Чуковенков А.Ю. Административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) [Текст] / А.Ю. Чуковенков // Секретарь-референт, 2007. № 4.
72. Шпакова Р.П. Макс Вебер, прочитанный сегодня. СПб., 1997. С. 543.
73. Южаков В.Н. Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации. Свод правил антикоррупционного поведения чиновников // «ЧиновникЪ» – 2001. Выпуск №1(17) 2002 г. URL: <http://chinovnik.uara.ru/ru/issue/2002/01/14/>).

Зарубежный опыт

74. Капогузов Е.А. Немецкий опыт модернизации государственного управления: уроки для России // Вестник НГУ. Сер. Соц.-экон. науки. 2009. Т. 9, вып. 4. С. 183–190.
75. Накашидзе Б.Д. Международное управление и суверенитет государств // Вестн. Моск. ун-та. Сер.21. Управление (государство и общество). 2011. № 1. С. 3–12.
76. Эффективность государственного управления: пер. с англ. М., 1998.
77. Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis / Edited by E. Vigoda, New York: Basel Dekker, 2002.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научное издание

Городецкий А.Е.

Институты государственного управления в условиях
новых вызовов социально-экономического развития

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Борщёва И.В.*

Подписано в печать 02.07.2018 г. Заказ № 26

Тираж 300 экз. Объем 11,8 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0628-3



9 785994 006283