



ПОСВЯЩАЕТСЯ
270-летию

МОСКОВСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА
ИМЕНИ
М. В. ЛОМОНОСОВА

СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Под редакцией
академика РАН
С. Ю. Глазьева
и члена-корреспондента РАН
С. Д. Бодрунова



URSS

МОСКВА

Редакционная коллегия:

С. Ю. Глазьев (отв. редактор), Г. Л. Купряшин, О. С. Сухарев

Авторский коллектив:

академик РАН, доктор экон. наук Глазьев С. Ю. (введение, гл. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 18, 21, вместо заключения); член-корр. РАН, доктор экон. наук Бодрунов С. Д. (гл. 6, вместо заключения); доктор полит. наук Бодрунова С. С. (вместо заключения); канд. экон. наук Евстафьева Ю. В. (гл. 19); доктор полит. наук Купряшин Г. Л. (введение, гл. 1, 2, 7, 11, 20, 21, 22); доктор экон. наук Колганов А. И. (вместо заключения); канд. экон. наук Макогонова Н. В. (вместо заключения); доктор экон. наук Медведева О. Е. (гл. 16); канд. геогр. наук Малашенков Б. М. (гл. 16); доктор геогр. наук Митина Н. Н. (гл. 16); канд. экон. наук Пак А. Ю. (гл. 15); канд. экон. наук Панова Е. А. (гл. 9); канд. юрид. наук Попова С. С. (гл. 7, 8, 11, 21); доктор полит. наук Пушкарева Г. В. (гл. 9, 10); доктор истор. наук Соловьев К. А. (гл. 2); доктор экон. наук Сухарев О. С. (гл. 18, 23); канд. экон. наук Ткачук С. П. (гл. 15); канд. экон. наук Тышкевич В. П. (гл. 17)

Современное государственное управление. — М.: КРАСАНД, 2025. — 608 с.

(ФУНДАМЕНТ БУДУЩЕГО: Классический учебник МГУ. (Юбилейная серия в честь 270-летия МГУ имени М. В. Ломоносова.))

В учебнике проанализирован объемный материал, посвященный различным сферам жизни России и других стран сквозь призму государственного управления с ориентацией на прикладную значимость полученных теоретических выводов. Большое место в книге занимает исследование методов государственного управления социально-экономическим развитием. Их изучение и освоение поможет новому поколению специалистов повысить качество функционирования системы государственного управления.

Новые тенденции в практике государственного управления пока еще опережают развитие теории. В учебнике демонстрируется научно обоснованная методология изучения этого одного из важнейших видов социальной деятельности. В нем дается отклик на возрастающую потребность в ориентирах повышения качества предоставляемых государством услуг на основе цифровизации и других направлений становления новых технологического и мирохозяйственных укладов.

Учебник предназначен студентам вузов и слушателям курсов дополнительного образования, изучающим государственное управление и смежные дисциплины, и, несомненно, поможет читателю приобрести необходимые академические знания и навыки для понимания законов функционирования и развития современного государственного управления.

Издательство «КРАСАНД». 117335, Москва, Нахимовский пр-т, 56.
Формат 70×100/16. Печ. л. 38. Зак. №

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография». Филиал «Чеховский Печатный Двор».
142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1.

ISBN 978–5–396–01128–1

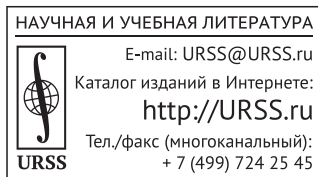
© Коллектив авторов, 2025

© КРАСАНД, 2025

35828 ID 325777



9 785396 011281



Все права защищены. Никакая часть настоящей книги не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, будь то электронные или механические, включая фотокопирование и запись на магнитный носитель, а также размещение в Интернете, если на то нет письменного разрешения владельцев.

Предисловие

Учебник «Современное государственное управление» является своеобразным творческим отчетом кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления (ТМСГУ) к 270-летию Московского университета. Данная работа свидетельствует, что кафедра хранит университетские традиции масштабного мышления, глубокого анализа и патриотизма, сверяя вектор своего развития с запросами современной образовательной подготовки управленцев. Коллектив кафедры под руководством академика С. Ю. Глазьева поставил амбициозную задачу проанализировать объемный материал о различных сферах жизни России и других стран сквозь призму государственного управления с ориентацией на прикладную значимость полученных теоретических выводов. Большое место в учебнике занимает исследование методов государственного управления, касающиеся социально-экономического развития. Их изучение и освоение поможет новому поколению специалистов повысить качество функционирования системы государственного управления.

Новые тенденции в практике государственного управления пока еще опережают развитие теории. В учебнике демонстрируется научно обоснованная методология изучения этого одного из важнейших видов социальной деятельности. В нем дается отклик на возрастающую потребность в ориентирах повышения качества предоставляемых государством услуг на основе цифровизации и других направлений становления новых технологического и мирохозяйственных укладов.

Следует подчеркнуть, что изучение современного государственного управления предполагает формирование определенного управленческого мышления, основанного на знании многообразного мирового опыта в области государственного управления, и, одновременно, включающего понимание отечественных традиций и конкретных задач современного этапа развития нашей страны. Нынешняя повестка требует от ученых изживать распространенное, в том числе навязываемое посредством целевого финансирования, преклонение перед западным опытом, шире смотреть на мир, изучать серьезные достижения в государственном управлении Китая, Индии и других стран, формирующих новый центр мировой экономики. Установка на разработку российской модели государственного управления, основанной на понимании закономерностей социально-экономического развития, знании отечественных традиций и передового мирового опыта, объединяет авторский коллектив под

руководством С. Ю. Глазьева, в который, помимо членов кафедры ТМСГУ, вошли другие преподаватели факультета государственного управления, а также коллеги ряда институтов Москвы и Санкт-Петербурга.

Авторы надеются, что учебник поможет студентам вузов и слушателям курсов дополнительного образования, изучающим государственное управление и смежные дисциплины, приобрести необходимые академические знания и навыки для понимания законов функционирования и развития современного государственного управления.

Авторы выражают искреннюю благодарность декану факультета государственного управления В. А. Никонову за поддержку и идеи, ориентирующие образование управленцев на формирование нового поколения, обладающего современными знаниями и лидерскими качествами, способными соединить науку и искусство достойного нашей великой страны государственного управления.

Редакционная коллегия: С. Ю. Глазьев (отв. редактор), Г. Л. Купряшин, О. С. Сухарев.

Авторы: академик РАН, доктор экон. наук Глазьев С. Ю. (введение, гл. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 18, 21, вместо заключения); член-корр. РАН, доктор экон. наук Бодрунов С. Д. (гл. 6, вместо заключения); доктор полит. наук Бодрунова С. С. (вместо заключения); канд. экон. наук Евстафьева Ю. В. (гл. 19); доктор полит. наук Купряшин Г. Л. (введение, гл. 1, 2, 7, 11, 20, 21, 22); доктор экон. наук Колганов А. И. (вместо заключения); канд. экон. наук Макогонова Н. В. (вместо заключения); доктор экон. наук Медведева О. Е. (гл. 16); канд. геогр. наук Малашенков Б. М. (гл. 16); доктор геогр. наук Митина Н. Н. (гл. 16); канд. экон. наук Пак А. Ю. (гл. 15); канд. экон. наук Панова Е. А. (гл. 9); канд. юрид. наук Попова С. С. (гл. 7, 8, 11, 21); доктор полит. наук Пушкарева Г. В. (гл. 9, 10); доктор истор. наук Соловьев К. А. (гл. 2); доктор экон. наук Сухарев О. С. (гл. 18, 23); канд. экон. наук Ткачук С. П. (гл. 15); канд. экон. наук Тышкевич В. П. (гл. 17).



Оглавление

Введение	14
Раздел 1	
Наука о государственном управлении	21
Глава 1. Теория государственного управления	23
1.1. Предмет теории государственного управления	23
1.1.1. Государственное управление как область знаний	23
1.1.2. Основные подходы к изучению государственного управления	27
1.2. Теоретические модели государственного управления	31
1.2.1. Бюрократическая модель	32
1.2.2. Модель нового государственного управления	34
1.2.3. Сетевая модель государственного управления	35
1.2.4. Современные дискуссии о моделях государственного управления	37
Вопросы для повторения	42
Рекомендуемая литература	42
Глава 2. Развитие науки о государственном управлении	43
2.1. Эволюция науки о государственном управлении за рубежом	43
2.2. Развитие науки о государственном управлении в России до 1917 года	51
2.2.1. Древняя Русь и раннее Средневековье (IX–XIV вв.). Княжеско-символическая (поведенческая) модель управления	53
2.2.2. Московское государство (XV–XVII вв.). Становление и эволюция двух теоретических моделей управления: «царской» (тиранической) и «сословной» (представительской)	55
2.2.3. Российская империя XVIII в. Абсолютистская модель управления	58

2.2.4. Российская империя XIX в.: поливариантный характер управленческой мысли	61
2.2.5. Российская империя конца XIX – начала XX в.: борьба подходов и направлений	66
2.3. Наука государственного управления в СССР	69
2.4. Формирование современной российской школы государственного управления	80
Вопросы для повторения	83
Рекомендуемая литература	84

Раздел 2

Генезис и эволюция государственного управления в процессе социально-экономического развития 85

Глава 3. Становление государственного управления 87

3.1. Развитие языка, мышления и письменности как предпосылки становления институтов государственного управления	87
3.2. Влияние развития языка и мышления на изменения социальных отношений в государственном управлении . . .	93
3.3. Воспроизводственные контуры социально-государственного устройства	98
Вопросы для повторения	107
Рекомендуемая литература	107

Глава 4. Эволюция системы государственного управления в процессе смены технологических и мирохозяйственных укладов 108

4.1. Появление новых факторов государственного управления после десакрализации власти	108
4.2. Закономерность периодической смены технологических укладов и ее влияние на государственное управление . . .	110
4.3. Закономерность периодической смены мирохозяйственных укладов и ее влияние на изменение государственного управления	124
Вопросы для повторения	137
Рекомендуемая литература	138

Глава 5. Современный период смены технологических мирохозяйственных укладов и новые вызовы государственному управлению 139

- 5.1. Государственное управление становлением нового технологического уклада 139
- 5.2. Изменения системы государственного управления в связи с переходом к новому МХУ 142
- 5.3. Вызовы государственному управлению в связи с переходом к новым технологическому и мирохозяйственному укладам 151
 - Вопросы для повторения 160
 - Рекомендуемая литература 161

Глава 6. «Экономика знаний» как объект госуправления 162

- 6.1. Знания как главный фактор экономического развития . . . 162
- 6.2. Особенности государственной образовательной политики в России 164
- 6.3. Интеграция производства, науки, образования и инновации 167
- 6.4. Управление интеллектуальной собственностью: институты патентования 169
 - Вопросы для повторения 173
 - Рекомендуемая литература 174

Раздел 3

Государственное управления как система 175

Глава 7. Институциональный дизайн системы государственного управления 177

- 7.1. Институты и институциональная среда государственного управления 177
- 7.2. Механизмы системы институтов власти и управления . . . 183
- 7.3. Институты как инструменты государственной политики развития 191
 - 7.3.1. Стабильность—изменения 194
 - 7.3.2. Гибкость—подотчетность 195
 - 7.3.3. Централизация—автономия 197
 - Вопросы для повторения 197
 - Рекомендуемая литература 198

Глава 8. Правовые основы государственного управления . 199

8.1. Основные понятия правового регулирования отношений в сфере государственного управления	199
8.2. Уровни правового регулирования государственного управления	206
8.3. Инструменты совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственного управления	211
8.3.1. Антикоррупционная экспертиза	214
8.3.2. Правовая экспертиза правовых актов	216
8.3.3. Оценка регулирующего воздействия	218
8.3.4. Оценка фактического воздействия	220
8.3.5. Мониторинг правоприменения	220
Вопросы для повторения	222
Рекомендуемая литература	222

Глава 9. Институт государственной гражданской службы . 223

9.1. Место и роль института государственной гражданской службы в системе государственного управления	223
9.1.1. Государственная гражданская служба как институт	223
9.1.2. Функции государственной гражданской службы	230
9.2. Государственная гражданская служба Российской Федерации	232
9.2.1. Особенности становления российской государственной службы	232
9.2.2. Институциональное пространство российской государственной гражданской службы	235
9.3. Кадровая политика на современной государственной гражданской службе	240
9.3.1. Основные черты кадровой политики на современной государственной службе Российской Федерации	240
9.3.2. Кадровый резерв на государственной службе	242
9.3.3. Профессиональное обучение и мотивация государственных служащих	244
9.3.4. Оплата труда и нематериальная мотивация государственных гражданских служащих	246
9.3.5. Тенденции развития кадровой политики на российской государственной службе	248
Вопросы для повторения	249
Рекомендуемая литература	250

Глава 10. Менеджмент публичных ценностей в системе государственного управления 251

10.1. Менеджмент публичных ценностей как функция государственного управления	251
10.1.1. Условия возникновения менеджмента публичных ценностей	251
10.1.2. Публичные ценности в системе принятия государственных решений	254
10.1.3. Особенности измерения публичной ценности государственных решений	260
10.2. Механизмы и технологии формирования публичной ценности государственных решений	264
10.2.1. Особенности технологий менеджмента публичных ценностей	264
10.2.2. Технологии ценностной легитимации государственных решений	268
Вопросы для повторения	274
Рекомендуемая литература	275

Глава 11. Латентные отношения в государственном управлении 276

11.1. Латентные институты в государственном управлении	276
11.2. Оппортунизм бюрократии и коррупция	283
11.3. Латентные отношения в системе государственного управления Российской Федерации	288
Вопросы для повторения	296
Рекомендуемая литература	296

Глава 12. Обеспечение национальной безопасности 297

12.1. Обеспечение национальной безопасности как функция государственного управления	297
12.2. Состояние национальной безопасности России	300
12.3. Идеологическое обеспечение национальной безопасности	310
Вопросы для дополнительного изучения и самоконтроля	317
Рекомендуемая литература	317

Раздел 4

Государственное управление

социально-экономическим развитием 319

Глава 13. Государственная стратегия

опережающего развития экономики 321

- 13.1. Методологические основы управления
социально-экономическим развитием 322
- 13.2. Обеспечение НТП
в системе государственного управления 328
- 13.3. Формирование государством
стратегии опережающего развития 337
- 13.4. Совершенствование системы госуправления
для реализации Стратегии опережающего развития 341
- Вопросы для повторения 343
- Рекомендуемая литература 343

Глава 14. Макроэкономическое

государственное регулирование 345

- 14.1. Особенности макроэкономического регулирования
в условиях смены ТУ 345
- 14.2. Государственное управление
денежно-кредитной политикой 347
- 14.3. Управление налогово-бюджетными инструментами 353
- Вопросы для повторения 363
- Рекомендуемая литература 363

Глава 15. Регулирование

внешнеэкономической деятельности 364

- 15.1. Торговая политика в современных условиях 364
- 15.2. Участие России в Евразийском экономическом союзе . . . 370
- 15.3. Валютное регулирование и валютные ограничения 371
- Вопросы для повторения 373
- Рекомендуемая литература 374

Глава 16. Государственное

регулирование природопользования и экологическая политика 375

- 16.1. Государственное управление
природно-ресурсным потенциалом 375
- 16.1.1. Основные виды платежей за природные ресурсы 376

16.1.2. Экосистемные услуги	380
16.2. Экологическая политика	382
16.2.1. Экологические нормативы и требования	383
16.3. Устойчивое развитие	389
Вопросы для повторения	392
Рекомендуемая литература	393
Глава 17. Государственная демографическая политика . . .	394
17.1. Понятие демографической политики	394
17.2. Государственная демографическая политика современной России	398
Вопросы для повторения	408
Рекомендуемая литература	408
Глава 18. Промышленная и научно-техническая политика	409
18.1. Содержание и виды промышленной политики	409
18.2. Научно-техническая политика	418
18.3. Конкурентоспособность, конкурентные стратегии и промышленная политика	426
Вопросы для повторения	432
Рекомендуемая литература	432
Глава 19. Стратегическое планирование	433
19.1. Государственное планирование в современном мире . . .	433
19.2. Роль стратегического планирования в государственном управлении	435
19.3. Стратегическое планирование социально-экономического развития в России	437
19.3.1. Современное российское стратегическое планирование как система	437
19.3.2. Характеристика развертывания на практике формально предписанной системы стратегического планирования . . .	444
19.4. Условия результативности стратегического планирования в государственном управлении	450
19.4.1. Механизмы привлечения хозяйствующих субъектов к исполнению документов стратегического планирования	454
Вопросы для повторения	458
Рекомендуемая литература	458

**Глава 20. Программный подход
к государственному управлению
социально-экономическим развитием 459**

20.1. Отечественный опыт применения программного подхода	459
20.2. Управление государственными программами	470
20.2.1. Современные проблемы формирования и осуществления государственных программ	473
20.3. Оценка государственных программ	477
Вопросы для повторения	485
Рекомендуемая литература	485

Раздел 5

**Оценка результативности и функциональные
интересы в государственном управлении 487**

**Глава 21. Оценка и механизмы подотчетности
органов государственного управления 489**

21.1. Оценка результатов деятельности органов государственного управления	489
21.2. Механизмы подотчетности	496
21.3. Подотчетность как критерий регуляторной политики . . .	505
Вопросы для повторения	513
Рекомендуемая литература	514

**Глава 22. Система функционального представительства
интересов в государственном управлении 515**

22.1. Интересы в государственном управлении	515
22.1.1. Социальные интересы и государственное управление	515
22.1.2. Группы интересов	517
22.1.3. Функции групп интересов	518
22.2. Лоббизм: формальные и латентные формы влияния	521
22.3. Корпоративизм	525
22.3.1. Особенности корпоративной системы представительства интересов	525
22.3.2. Механизмы корпоративизма	527
22.4. Сетевой тип функционального представительства интересов	529
22.4.1. Отличительные черты сетевого типа функционального представительства интересов	529

22.4.2. Механизмы сетевых структур	530
22.5. Место GR в представительстве интересов бизнеса	534
22.5.1. Функции отделов по связям с органами государственной власти	534
Вопросы для повторения	536
Рекомендуемая литература	537
Глава 23. Дисфункции государственного управления	538
23.1. Представление о дисфункции управления. Теория дисфункций	538
23.2. Измерение дисфункций	552
23.3. Снижение дисфункций государственного управления: институциональное планирование и коррекции	556
Вопросы для повторения	564
Рекомендуемая литература	564
Вместо заключения. Перспективные направления развития государственного управления	566
1. Формирование «цифрового государства»	567
2. Использование искусственного интеллекта в государственном управлении	571
3. Использование технологий дополненной реальности	576
4. Риск-ориентированный подход в системе государственного управления	578
5. Регулирование сдвигов в технологической структуре занятости	584
6. Негосударственные структуры в государственном управлении	587
7. Неэкономическое общество и принудительные механизмы государственного управления	590
Вопросы для самоконтроля	594
Рекомендуемая литература	595

Введение

Государственное управление является важнейшим видом деятельности, от целей и эффективности которой зависит состояние общества и каждого человека. Однако профессиональным требованиям и обучению этой профессии уделяется явно недостаточно внимания. С одной стороны, для занятия ответственных должностей не требуется диплома специалиста по госуправлению. Нередко высокие государственные должности занимают люди, не обладающие профессиональными знаниями в этой области. С другой стороны, дипломированные специалисты по госуправлению не могут найти приложения полученным знаниям на государственной службе.

В связи с этим, а именно отсутствием корреляции между профессиональными знаниями и занимаемыми должностями, не приходится удивляться многочисленным провалам и дисфункциям в системе государственного управления. Редко можно встретить чиновника, что называется, на своем месте — компетентного, отзывчивого и эффективного, честно служащего общественным интересам. При этом, как правило, чем выше у чиновника должность, тем реже встречаются эти качества. Некомпетентность, коррупция, чванство, безразличие к нуждам страны и общества — известные каждому болезни системы государственного управления.

Конечно, сама по себе подготовка специалистов в области государственного управления, как и изучение настоящего учебника, не гарантирует излечение нашего государства от перечисленных недугов. Необходимо кардинальное изменение подхода к подбору кадров. Так же как не допускают без диплома к работе врача, нельзя брать любого на государственную службу. Действующие сегодня формальные процедуры проведения конкурсов, собеседований, аттестаций не могут заменить диплома о фундаментальном высшем образовании по специальности государственное управление или по другим специальностям, востребованным в этой системе.

Участие в государственном управлении связано с властью. Стремление к обладанию ею является естественным мотивом соискателей различных должностей. Но далеко не все они воспринимают должность как ответственное служение интересам общества. Часто интересы подменяются интересами вышестоящих руководителей или своими собственными.

В настоящем учебнике мы определяем целью государственного управления повышение общественного благосостояния, уровня и качества

жизни населения. Далеко не всегда раньше, да и сейчас, цель госуправления понимается именно таким образом. В либертарианской традиции государство изображается неизбежным злом, Левиафаном, питающимся гражданскими свободами. Марксисты определяли государство как институт, обладающий правом на насилие для защиты интересов правящего класса. Правда, в советское время, после войны и прекращения классовой борьбы, государство стало определяться как общенародное, работающее в интересах всего народа. Эту традицию продолжает сегодня КНР и другие социалистические страны, в правовой системе которых закреплён примат общественных интересов над частными. В капиталистических странах Запада от государства требуют защищать права граждан, прежде всего, на безопасность и собственность, в то же время общественные интересы не имеют однозначного измерения. Православная традиция сводит цель государства к защите граждан и общества от сил зла, созданию необходимых условий для спасения души.

Исходя из признаков социального государства и понимания государственного управления как рациональной целеориентированной деятельности, в настоящем учебнике мы полагаем, что целью системы государственного управления является поступательное повышение благосостояния, уровня и качества жизни населения. Следование этой цели не должно определять деятельность всех органов и ветвей власти, которые могут иметь функциональные задачи. Например, деятельность судов и правоохранительных органов призвана обеспечивать разрешение споров, законность и правопорядок, что косвенным образом влияет на достижение этой цели. Но общий дизайн системы государственного управления, ее структура, законотворчество должны создавать условия для ее достижения, а работа органов исполнительных органов власти — быть прямо на это направлена.

К постановке этой цели наука о государственном управлении пришла не сразу. Да и появилась эта наука относительно недавно, в процессе модернизации и секуляризации общества. В традиционном обществе государственное управление следовало сформированной веками традиции, бесконечно повторяющейся в освященных религией ритуалах обслуживания и осуществления воли царя. Его деятельность, в свою очередь, тоже находилась в жестких тисках традиции, выход за пределы которой диктовался чрезвычайными обстоятельствами.

Учебник начинается с характеристики науки о государственном управлении и ее истории. Показана сложность системы управления, которая далеко не всегда своевременно раскрывается и учитывается в науке о госуправлении. Раскрываются противоречия, присущие системе государственного управления, ставятся проблемы, требующие постоянной работы для их решения.

Во втором разделе раскрываются причины длительного становления государственного управления. Вплоть до появления языка и логического мышления наивно думать о государственном управлении как о целеориентированной рациональной деятельности. Тем более о защите прав и свобод людей, не имеющих еще представления о личном интересе.

Вплоть до XVIII в. государственное управление складывается из рутинных процедур обеспечения отношений власти и подчинения, основанных на обожествлении властвующего рода. В традиционном обществе не возникает вопроса о природе власти, которой приписывается божественное происхождение. При этом сакральный правитель должен следовать соответствующим религиозным предписаниям, включающих заботу о подданных, обеспечение их безопасности и процветание государства. Зарождающаяся наука об управлении может только давать советы монарху, как разумно распорядиться властью исходя из интересов его самого и всего общества. Так появляются наставления Конфуция, китайские стратагемы, труды Макиавелли.

Становление государственного управления происходит в теократических империях, продолжаясь в возникших на их обломках секуляризованных национальных государствах. Десакрализация власти сопровождается поиском разумных основ для оправдания ее существования и подчинения ей. В эпоху Просвещения идет разработка нравственных и правовых основ государственной власти, возникает концепция общественного договора. К государству предъявляются требования защиты прав и свобод граждан, круг которых с течением времени расширяется, преодолевая сословные, гендерные и иные барьеры. Государство становится правовым, а его главным предназначением считается обеспечение общественной безопасности и защита гражданских прав, прежде всего, права собственности.

По мере индустриализации общества и повышения роли научно-технического прогресса (НТП) в социально-экономическом развитии государству для сохранения конкурентоспособности экономики и обеспечения национальной безопасности приходится заниматься увеличением человеческого капитала, беря на себя функции образования и защиты здоровья населения, а также организации и финансирования научных исследований. Высвобождаемые из рабского состояния трудящиеся заявляют требования социальной справедливости, следуя которым формируется социальное государство.

С превращением НТП в главный фактор экономического роста, переходом к непрерывному инновационному процессу и непрерывному образованию в ведущих отраслях государство осваивает функции развития, создавая институты развития, стимулируя разработки и распространение нововведений, сооружая необходимую инфраструктуру. Госу-

дарственное управление становится разветвленным, активно занимается вопросами обеспечения социально-экономического развития, проводя соответствующую экономическую, промышленную, научно-техническую и социальную политику. Функции социально-экономического развития начинают превалировать над традиционными функциями защиты прав граждан и поддержания общественного правопорядка как в структуре государственных расходов, так и в структуре органов государственной власти. К началу нынешнего столетия государство становится правовым, социальным, развивающим.

В учебнике излагается логика сложного процесса становления современного государства. Дается понимание закономерностей долгосрочного социально-экономического развития как процесса смены технологических и мирохозяйственных укладов. Показано влияние периодически происходящих технологических и социально-политических революций на развитие системы государственного управления. Анализируются новые вызовы и возможности, возникающие в связи происходящими в настоящее время структурными изменениями мировой экономики, обусловленными переходом к новым технологическому и мирохозяйственному укладу. Раскрывается их структура, рассматриваются различные сценарии дальнейшего развития государственного управления.

В третьем разделе учебника дается характеристика современного государственного управления как системы. Профессионалам в области государственного управления нужно понимать его правовые основы. Без этого знания не избежать волюнтаризма, хаоса и наказания — в современном государстве все регламентировано правовыми нормами, отступление от которых возможно лишь при определенных обстоятельствах. Второй сюжет этого раздела — структура государственного управления — является результатом длительной эволюции, которая далеко не закончена. На этот результат накладываются конкретные обстоятельства становления российской государственности, формирующей ее современный институциональный дизайн.

Важными составляющими системы государственного управления являются кадровая политика и институт государственной службы. Известный лозунг советской системы госуправления — «кадры решают все» — всегда актуален. Хотя в настоящее время многие идут на госслужбу в поисках «теплого местечка» и занимаются больше имитацией деятельности, чем работой на результат, институт гражданской службы призван создавать условия для инициативной и целеустремленной деятельности кадров, которые набираются по меритократическому и нравственному критериям.

В современном обществе широкое распространение информационно-когнитивных технологий создает благоприятные условия для манипулиро-

вания общественным мнением. Ярким примером подобной манипуляции являются организованные политехнологами США и Великобритании цветные революции, которые случаются не тогда, когда народ изнемогает в нищете и несправедливости, а когда, наоборот, происходит рост благосостояния и самосознания. Современному государству приходится заботиться о своем образе в общественном сознании, для которого часто важно не то, что есть, а то, что кажется.

Завершает третий раздел глава о латентных отношениях в структурах государственной власти. В условиях современного либерально-демократического государственного устройства широкое распространение имеют латентные взаимоотношения, создающие устойчивые структуры властно-хозяйственных отношений. Часто можно слышать о глубинном государстве, состоящем из влиятельных людей, манипулирующими органами государственной власти в своих интересах. Навязываемые ими решения, как правило, противоречат цели повышения общественного благосостояния и могут даже оказаться губительными для государства и общества. Поэтому они навязываются исподволь, в обход официальным и публичным процедурам. Чтобы эффективно управлять государством, нужно хорошо знать не только формальные правила, но и понимать теневые механизмы государственного управления, объективно оценивать связанные с ними возможности и риски.

В четвертом разделе излагаются знания о государственном управлении в области социально-экономического развития. Это относительно новая сфера государственного управления, которая имеет критически важное значение для достижения главной цели — повышения общественного благосостояния, уровня и качества жизни населения. Традиционные функции государства — обеспечение безопасности, поддержание правопорядка, защита прав и свобод граждан — можно рассматривать как заведомо гарантированные государством. Так же как жители дома не замечают хорошего сантехника, который исправно поддерживает систему коммунального жизнеобеспечения, так и граждане не обращают внимания на хорошо работающую правоохранительную систему. И требуют от государства поступательного повышения уровня и качества жизни, которое обеспечивается функциями управления социально-экономическим развитием.

Чтобы эффективно управлять социально-экономическим развитием страны, нужно понимать закономерности этого процесса. Эти знания представлены в первом разделе, на основе которых здесь обосновывается государственная стратегия опережающего развития. От способности системы государственного управления ее реализовать зависит достижение цели последовательного повышения общественного благосостояния. Условия для этого создает макроэкономическое государственное

регулирование, основные элементы которого рассматриваются в этом разделе. А достижение цели обеспечивает проведение соответствующей государственной политики. В учебнике дается характеристика государственной макроэкономической, промышленной, научно-технической, демографической и экологической политик. Они должны соответствовать стратегическим планам социально-экономического развития, что поможет обеспечить их реализацию.

Стратегическое планирование является необходимым условием эффективности целеориентированного государственного управления социально-экономическим развитием. Оно должно увязывать различные составляющие, политики и функции государственного управления в единое целое, обеспечивая эффективные способы достижения декларируемых государством целей. Для этого реализуется программный подход, описанием которого завершается третий раздел.

Мы не пытаемся объять необъятное и выделяем главные логические конструкции системы государственного управления. Существует множество хороших учебных пособий по различным функциям государственного управления социально-экономическим развитием. Мы не описываем отрасли государственного управления, которые постоянно усложняются и разрастаются. Нашей задачей является раскрытие сквозных функций современного государственного управления, охватывающих все его сферы.

В пятом разделе учебника показаны особенности влияния на принятия государственных решений различных факторов, связанных согласованием целеполагания, ресурсного обеспечения и других ключевых составляющих процесса государственного управления. Специальное внимание уделяется проблемам подотчетности органов управления и государственных служащих, поскольку контроль исполнения решений, принятых на верхних уровнях вертикали власти, является необходимым условием последовательной и результативной государственной политики. Без действенных механизмов обратной связи невозможно добиться адаптивности и системности принимаемых государственных решений. Эти механизмы могут давать требуемый эффект лишь при их включении в процедуры систем подотчетности, которые должны занять особое место в системе инструментов влияния на принимаемые решения. В разделе приводятся примеры нарушения основных принципов подотчетности деятельности некоторых органов государственного управления, что может привести к развалу единства требований в рамках сложившейся практики правоприменения.

Специальная глава посвящена дисфункциям государственного управления. Данная глава продолжает тему, изложение которой было начато при рассмотрении проблем функционального представительства интересов, подотчетности и оценки возникающих рисков: внешние шоки,

соперничество между различными институтами и заинтересованными группами — ошибки при принятии государственных решений могут привести к росту неуправляемости и хаосу, если государственное управление будет игнорировать требования системного подхода и адекватного потребностям сегодняшнего дня институционального планирования.

Такова структура и логика настоящего учебника. В него вошли как оригинальные, так и апробированные авторами научно-исследовательские материалы, полученные в различные годы. При этом авторами приложены все усилия, чтобы материал был как можно более актуальным. Об этом, в частности свидетельствует завершающая учебник глава о будущем государственного управления, которое авторы представляют вполне оптимистично, несмотря на раскрытые в учебнике проблемы и трудности. В частности, освещается роль экономики знаний и цифровизации, социализации государственного управления, развития личности управленцев, когда технологии и социальная включенность позволят не только повысить качество выполняемых функций и предоставляемых услуг, но и сделать процессы управления синтезом науки и искусства.

Россия находится на переломном этапе ее социально-экономического развития, результаты которого во многом определяются качеством государственного управления. Повышение этого качества можно достичь только в том случае, если в государственные органы придет новое поколение управленцев, хорошо знающих современные технологии и инструменты менеджмента, радеющих за свое государство и гордящихся тем, что они работают на благо народа великой России.

РАЗДЕЛ

1

Наука о государственном управлении

- ✓ Теория государственного управления
- ✓ Развитие науки о государственном управлении

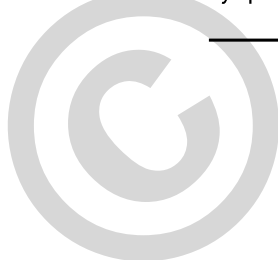


Часто приходится слышать мнение, что управление — это искусство, а не наука. В качестве подтверждения этого тезиса приводятся биографии великих правителей, которые добились выдающихся результатов, не обладая профессиональными знаниями в области государственного управления. Возможно, если бы они обладали такими познаниями, то результаты их деятельности были бы еще лучше. И наоборот, плохие правители могли бы избежать ошибок и промахов, если бы знали теорию государственного управления.

Роль науки о государственном управлении определяется ее востребованностью со стороны государственной власти. В традиционном обществе просвещенные монархи привлекали ученых для решения задач совершенствования системы государственного управления, подготовки нормативно-правовых документов, проведения реформ. При этом аппарат государственного управления выполнял указания руководства и рутинные процедуры в соответствии с заданными функциями. В современном государственном управлении государственные служащие работают в соответствии с должностными инструкциями и нормами права, регламентирующими их функции. В демократических государствах произошло разделение политических и управленческих функций, осуществляемых, соответственно, избираемыми политиками и профессиональными управленцами. Подготовка последних породила запрос на науку о государственном управлении. В этих странах началась разработка теории государственного управления, основные положения которой широко используются в образовательном процессе по подготовке специалистов в данной области.

Это не значит, что в странах с недемократическим политическим устройством не велись разработки теории государственного управления. Например, в Китае давно существует детально разработанная конфуцианская школа государственного управления, достойная изучения. В настоящем разделе, наряду с изложением основных достижений зарубежной управленческой мысли, рассказывается о достижениях отечественной науки в государственном управлении и обобщается уникальный практический опыт функционирования самого большого в мире государства при разных политических системах.

Начинается данный раздел с изложения общих положений теории государственного управления.



Глава 1

Теория государственного управления

Вопросы для изучения

- **Предмет теории государственного управления**
Государственное управление как область знаний
Основные подходы к изучению государственного управления.
- **Теоретические модели государственного управления**
Бюрократическая модель
Модель нового государственного управления
Сетевая модель государственного управления
Современные дискуссии о моделях государственного управления

1.1. Предмет теории государственного управления

1.1.1. Государственное управление как область знаний

Управление как особая сфера деятельности и область знаний имеет множество определений. В самом общем смысле под управленческой деятельностью мы будем понимать организованное использование людей, знаний, технологий, средств производства, природных ресурсов, энергоносителей, материалов, прочих вещественных и нематериальных факторов в процессе достижения поставленной цели.

«Государственное управление» — понятие, отражающее деятельность государственных служащих и органов государственной власти по реализации своих полномочий в различных сферах общественной жизнедеятельности. Особое внимание обычно уделяется государственному управлению социально-экономическим развитием и обеспечению национальной и общественной безопасности страны. Наряду с термином «государственное управление» используются термины «бюрократическое правление», «администрирование», «государственное регулирование» в зависимости от выделения политологического, юридического или экономического аспектов изучения данного объекта.

При выделении государственного управления как особой области теоретических знаний появляется возможность представить ее системно,

т. е., во-первых, связать управление с отношениями политической власти, прежде всего, конституционного государственного устройства; во-вторых, показать разнообразие используемых механизмов в процессах внешнего (ориентированного на общество) и внутреннего (ориентированного на само государство) административного регулирования и предоставления государственных услуг; в-третьих, дать характеристику меры включения в политико-административные процессы разнообразных групп интересов и тем самым структурировать принятие государственных решений как результата конфликтов и компромиссов, отражающих противоречия общественных процессов.

При этом по способу достижения целей выделяются процессно-ориентированная система управления, в которой цели организации достигаются преимущественно через исполнение стандартизованных процессов, и проектно-ориентированная система управления, в которой цели организации достигаются преимущественно через реализацию проектов.

Функциональная структура организации выражается в рутинной и инновационной составляющих ее деятельности. Рутинная часть деятельности является обеспечивающей функцией для инновационной составляющей. Качество административной структуры проявляется в том, насколько любая инновация обеспечивается рутинной деятельностью бюрократического аппарата быстро, точно и эффективно.

Государственное управление нацелено на рост общественного благосостояния, повышение уровня и качества жизни населения, а его теоретическое изучение призвано помочь практике достичь этого.

Подчеркнем, что предметная область теории государственного управления включает управление как особую сферу деятельности, качество которой имеет значение для роста общественного благосостояния. Но движение к данной цели возможно лишь в рамках упорядочения действий многообразных акторов со своими собственными интересами, что требует создания системы специальных институтов и организации специфических скоординированных процессов, что определяет политико-административную роль государства как субъекта управления.

В итоге получается т. н. «стратегический треугольник»: во-первых, государственное управление направлено на достижение целей, ведущих к росту общественного благосостояния; во-вторых, действия управленцев должны быть законными и политически приемлемыми и, в-третьих, они должны быть осуществимыми исходя из имеющихся ресурсов, включая финансовые, людские, временные и административные возможности.

«Государственное управление» как научная дисциплина в предмет своего исследования включает институты и процессы организации и осуществления регулятивной деятельности государства, его способности оказывать влияние на общество, реакцию общественных структур на

это воздействие. Причем последнее зависит не только от содержания государственной политики и качества ее администрирования, но и от социокультурных особенностей объекта управления. Поэтому в этой науке большая роль отводится институтам, интересам и ценностям, в разном сочетании показывающим многомерность социума как среды и, одновременно, объекта государственного (публичного) управления. Теоретическую базу эмпирических исследований деятельности государственных органов и их представителей составляют институциональная теория, концепция общественного выбора, теория бюрократии, теория дисфункций государства, теория рентоориентированного поведения, теория технологических и мирохозяйственных укладов и многие другие.

Таким образом, предмет государственного управления как научной дисциплины — это институты и способы управления, посредством которых государство решает задачи общественного благосостояния и национальной безопасности. Область исследований, относящаяся к государственному управлению, имеет базовые основы в общих управленческих теориях (теории принятия решений, организационной теории, структурно-функциональной теории), так и в специфических концепциях принcipала-агента, исторической колеи, нового государственного управления, нового патернализма, сетевого управления, цифрового управления, робастного управления и др.

Объекты, входящие в область изучения государственного управления, включают:

- а) индивидов и общественные группы (выборных политиков, работников государственных органов, потребителей их услуг, заинтересованных в государственных решениях групп);
- б) институты, включающие механизмы их функционирования;
- в) административные процессы и технологии их проведения, включая способы предоставления государственных услуг;
- г) иницилируемые государством программы и проекты;
- д) каналы и процедуры влияния общества на деятельность политико-административного аппарата государства;
- е) информационно-коммуникационное и цифровое обеспечение процесса принятия государственных решений;
- ж) юридические и административные нормы, регламентирующие работу и ответственность органов государственной власти и государственных служащих и другие.

Теория государственного управления использует знания разных научных направлений и подходов для совершенствования политико-административных систем, способных оптимизировать практику деятельности органов государственной власти и их административного аппарата. Ранее

данная теоретическая область относилась к разделам юриспруденции и политической науки. Сейчас очевидно, что государственное управление является самостоятельной и достаточно обширной научной дисциплиной, быстрое развитие которой отвечает потребностям времени. Актуальность развития современной теории государственного управления определяется не только ее способностью дать научно обоснованную методологию изучения этого одного из важнейших видов социальной деятельности, но и все возрастающей потребностью в ориентирах системной, последовательной, реалистичной реформы государственного аппарата и обоснованных путях повышения эффективности управленческой деятельности его институтов и механизмов.

Необходимо отметить практическую ориентированность науки государственного управления, при этом управленческая практика оказывается сложнее теоретических моделей. Проблема неполного соответствия теории и практики усиливается несовершенством нормативных актов, определяющих институционально-правовую инфраструктуру деятельности органов исполнительной власти, в которых крайне мало внимания уделяется использованию механизмов мониторинга и итоговой оценки при выработке мер государственной политики и их реализации, коммуникациям с заинтересованными лицами, с экспертным сообществом (профессиональная экспертиза) и гражданскими сообществами (общественная экспертиза)¹⁾. Тем самым становятся еще более актуальными экспертные функции специалистов по государственному управлению.

В теории государственного управления выделяются субдисциплины, предметы изучения которых ориентированы на потребности политико-административной практики: управление государственной службой; структуры и функции органов власти; процессы межорганизационного взаимодействия; управление по результатам; взаимодействие государства с гражданским обществом (антикоррупционная борьба, государственно-частное партнерство); лоббирование и связи бизнеса с государственными органами; анализ и оценивание программ и политик и др.

Практика государственного управления постоянно сталкивается с новыми вызовами, справиться с которыми без помощи экспертов нельзя. Происходящие в настоящее время глубокие структурные изменения в глобальных технологической, экономической и политической системах сопровождаются возрастающей неопределенностью внешней среды и сложностью возникающих вызовов. Необходимость их парирования вынуждает власти пересматривать долгосрочные стратегии и планы развития и обращаться к ученым за поиском новых идей и моделей.

¹⁾ Планирование и управление по результатам в условиях турбулентности. Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 20.

Формы их участия в процессе выработки государственных решений достаточно многообразны: это и проведение более глубокого, по сравнению с государственными органами, анализа ситуации, использование более широкого арсенала методов изучения и решения проблем, открытый характер исследований.

1.1.2. Основные подходы к изучению государственного управления

В обществознании существует несколько взаимодополняющих подходов к пониманию места и содержания науки государственного управления среди других социальных наук. Один подход определяет данную сферу гуманитарного знания как системное объединение концептов и исследовательских инструментов, разработанных другими науками, для их использования государством. Акцентируется междисциплинарная природа государственного управления как системы инструментов реализации государственной политики. С этой позиции для рационализации государственного управления нужно усиливать его интеграцию с экономикой, правом и управлением бизнесом, что позволит повысить точность аргументации при обосновании альтернатив государственных решений²⁾.

Другой подход, исходит из полуторавекового опыта существования самостоятельной науки о госуправлении, имеющей свой понятийный аппарат, свои концепты и определенную историю их развития, своих теоретиков, способной предлагать органам государственной власти свои теоретически обоснованные рекомендации. Для данного подхода типично разделение теоретической области государственного управления как на общие теории менеджмента (теория организации, теории мотивации, административная теория), так и на специфические концепты, ориентированные именно на общественный сектор (концепция изъязнов государства, концепция «максимизирующего бюрократа», концепция «умного регулирования», концепция «поиска политической ренты», концепция «государства как платформы» и др.). По мнению академика Н. Н. Моисеева, еще в СССР, выделявшем значение управленческой науки, синтетическая наука государственного управления имела свои принципы и свой аналитический аппарат, позволявших «определять организационные структуры, проводить модельные расчеты и делать многое другое»³⁾.

²⁾ *Lasswell, H. D.* The policy orientation / Ed. by H. D. Lasswell and D. Lerner. The Policy Sciences. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press. 1951. P. 3–15; *Garson G. D., Overman E. S.* Public Management Research in the United States. N. Y.: Praeger Publishers, 1983. P. 55–73.

³⁾ Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008. С. 688.

Следует упомянуть также «менеджеристский» подход, популярный среди исследователей, как правило, специализирующихся в области корпоративного управления. Признавая сам факт существования науки государственного управления, такие теоретики и эксперты рассматривают ее как субдисциплину, включенную в общее теоретическое поле менеджмента. Утверждается, что менеджмент как общая теория дает для государственного управления ключевые концепты анализа организаций и организационного поведения, без чего невозможно исследовать вопросы государственного управления на микроуровне (уровне организаций)⁴⁾.

Особо выделим теоретическую традицию понимания государственного управления как учения о государстве и его властителях, выступающих с позиции моральных авторитетов, способных дать обществу гармонию и порядок на основе личного примера, формирующего отношения доверия к власти. Соответствующая теоретическая традиция формировалась, прежде всего, в рамках азиатских философских и социально-политических учений, примером которых является конфуцианство. Конфуцианство рассматривает управленческую деятельность государства в рамках модели «исправления», которого можно добиться через учение, став добродетельным и справедливым. Нужно познать правильный путь или «дао», что невозможно без почтительности к предкам. Правитель, опираясь на ритуал и справедливость, утверждает порядок. В этом суть управления: от личностных качеств «сына неба» зависит успешность управления. В управлении нужно использовать воспитание, что важнее насилия, с помощью последнего нельзя завоевать любовь и доверие. Также в конфуцианстве проводилось различие между властью и управлением: «правитель должен передать полномочия по государственному управлению достойным чиновникам и не вмешиваться без необходимости в их работу»⁵⁾. Причем чиновники призваны выполнять свои функции бескорыстно, а главное качество, по которому правитель, «сын неба», должен их оценивать — это добродетель, включающая преданность правителю и неустанную заботу о простых людях. Бремя государственного управления руководитель делит с чиновничеством. Поэтому к чиновникам предъявляются высокие требования: они должны «работать над собой», постоянно учиться, совершенствоваться в управлении, быть скромными.

Конфуций и его последователи еще в Древнем Китае выделяли значение индивидуального лидерства и дали обоснование значимости конкретных моральных принципов государственного управления. С этого

⁴⁾ *Hinderaker I.* The study of administration: Interdisciplinary dimensions // *Western Political Quarterly*. 1963. Sept. 16. P. 5-12; *Латфуллин Г. А., Никитин А. С., Серебренников С. С.* Теория менеджмента. СПб.: Питер, 2014. С. 14.

⁵⁾ *Малявин В. В.* Конфуций. М.: Молодая гвардия, 1992. С. 174–175.

времени были заложены основы этико-философского понимания ритуала, а также доверия как важнейшей характеристики взаимоотношений управляемых и управляющих. В конфуцианстве рационализм сочетается с моральными ценностями, значимость формальных правил дополняется ролью личностных качеств носителей власти и исполнителей их решений⁶⁾.

В современных условиях общественное развитие сопровождается усложнением целеполагания, ресурсного обеспечения и среды государственного управления, что неизбежно имеет следствием возрастание значимости устойчивости, координации и порядка социума, а тем самым и роли институтов государственного управления. Следствием этого становится усиление влияния *институционального подхода* к государственному управлению, который концентрирует внимание на формальных структурах сферы управления, основанных на нормативных предписаниях и правилах. В рамках данного подхода подчеркивается роль административного и конституционного права.

Нередко разделяют «новый» и «старый институционализм». Последний фокусировался в основном на формальных институтах государства (исполнительные и представительные органы, суды, законодательство) и подвергался критике за чрезмерное внимание к нормативным проблемам, в частности, конституционно-легальным структурам по сравнению с реальным поведением акторов политико-административного процесса и его последствиям. «Новый» институционализм относит феномены таких емких понятий как лоббизм, государственная служба, оценка политики и даже идея к институтам в соответствии с широким пониманием этого термина. Если считать институтами «созданные людьми ограничения, формирующие социальное взаимодействие» (Д. Норт), то можно сказать, что «новый институционализм» как аналитический подход, так же как его предшественник бихевиоризм, в качестве ведущей парадигмы в теории государственного управления включает в предмет своего анализа практически все стороны политической и административной реальности.

Вопреки структурно-функциональному подходу, исходящему из того, что институты приобретают свою уникальную организационную форму в соответствии с текущими функциональными и нормативными обстоятельствами и, следовательно, независимы от исторического пути, институционализм утверждает, что история «имеет значение». Сущность институтов, поведение и контекст связаны во времени и имеют разнонаправленные, зависимые от исторического пути черты. Понимание

⁶⁾ Бутков А. В. Вклад Конфуция в совершенствование системы государственного управления // Вестник РЭУ им. Г. В. Плеханова. 2017. № 2 (92). С. 197.

«исторической колеи» требует детального изучения возможных трений в процессе создания институционального дизайна и реформ, институциональных возможностей адаптироваться к спонтанно меняющимся обстоятельствам или окружающим преградам возможностей оптимизации институтов и нахождения идентичностей.

Теория государственного управления постоянно развивается. Из недавно появившихся новых подходов следует упомянуть следующие изменения в системе взглядов на роль государства как субъекта управления и его общественные связи. Во-первых, в противовес традиционной идее государственного доминирования, признается, что государство с его институтами остается важным, но не всеобъемлющим актором производства политико-административных решений. В конце прошлого века для обозначения задач и управленческих инструментов государства стали использовать термин «государственный менеджмент» («public management»), акцентирующий возросшую роль технологий бизнеса в государственном секторе, а также влияние рыночных инструментов и сетевых структур в процессе принятия и выполнения государственных решений. В современных условиях в англоязычной литературе вместо «public administration» («государственное управление») чаще употребляют термин «governance», имея ввиду «общественное (публичное) управление», ключевыми участниками которого являются не только сами государственные служащие, но и сотрудники профсоюзов, молодежных, экологических и других некоммерческих организаций, чьи интересы частично покрывают пространство проблем общественного управления; работники специальных отделов частных корпораций, профессионально занимающиеся установлением благоприятных для бизнеса отношений с местными, региональными и федеральными госорганами; религиозные лидеры, финансовые институты и другие акторы, являющиеся частью гражданского общества⁷⁾.

Во-вторых, официальные и неофициальные структуры рассматриваются как взаимовлияющие друг на друга, а не автономные. Государство и его формальные институты имеют преимущества за счет: во-первых, монополии на применение насилия; во-вторых, возможности осуществления долгосрочных инвестиций в технологии мониторинга и принуждения; в-третьих, доверия граждан. В то же время латентные структуры, как правило, усиливают свое влияние в условиях, когда государство не справляется или справляется неэффективно со своими функциями. Такие структуры, например, «команды» или «кланы», либо встраиваются в системы государственного управления, еще больше снижая его эффективность,

⁷⁾ Купряшин Г. Л. Публичное управление // Политология. Новый лексикон / Под ред. А. И. Соловьева. М.: Аспект Пресс, 2023. С. 224–228.

либо вытесняют государство из той сферы его функций, с которыми оно не может справиться⁸⁾.

В-третьих, модели государственного управления как иерархически организованной системе противопоставляется сетевая модель, построенная на основе преимущественно горизонтальных связей. Вместо статуса и вытекающих из него ролей в механизмах принятия управленческих решений на первый план выходит коммуникация и основанные на ней консенсусные практики, а также доверие как драйвер участия. Одновременно, теория государственного управления пытается найти границу между рыночными и административными инструментами регулирования экономических процессов. Традиционно, первые связывают с использованием косвенных методов, а вторых — с прямым воздействием с акцентом на контроль исполнения. Однако, в условиях усложнения взаимозависимостей между государственными, коммерческими, неправительственными и квазиправительственными организациями, формирования сетей их взаимовлияния такого жесткого разграничения рыночных и административных подходов стало недостаточно. Отсюда появление концепций «нового общественного управления», «управления без правительства», «новой бюрократии» и т. д.

В-четвертых, обновлены теоретические основы понимания механизмов устойчивости системы государственного управления с учетом новых условий, включающих турбулентность и неопределенность. Идет поиск механизмов, позволяющих сохранять стабильность в выполнении государством своих важнейших функций, несмотря на возможные шоковые воздействия. Одновременно, стоит задача, не теряя стабильность, обеспечивать развитие, ориентированное на повышение общественного благосостояния.

1.2. Теоретические модели государственного управления

Практика государственного управления в значительной степени формируется возможностями, предоставляемыми сложившимися его теоретическими моделями. Неудачи административных преобразований нередко связаны с отрывом внедряемых концептуальных позиций от реальной социальной и культурной среды. Отсюда не только теоретическая, но и практическая значимость концептуальных моделей организации управленческой деятельности. Среди разнообразия таких моделей выделим

⁸⁾ Латентным отношениям в учебнике посвящен специальный раздел.

три фундаментальных, основные принципы которых являются основанием разрабатываемых стратегий развития политико-административных систем.

1.2.1. Бюрократическая модель

Бюрократическая модель до настоящего времени сохраняет свои наиболее значимые характеристики, в системном виде представленные еще М. Вебером в начале XX века.

Бюрократия представляет должностную иерархию назначенных выполнять специализированные функции служащих. Должностная иерархия обеспечивает административную подотчетность, как следствие господства формальных правил. Это означает безусловную исполнительность и дисциплинированность работников внутри организации и, одновременно, оторванность от внешней социальной среды. Поэтому М. Вебер не относил к бюрократии выборных должностных лиц, поскольку они имеют внешний источник легитимности за рамками организации.

Специализация, консерватизм, дисциплина, формализм — таковы характеристики бюрократии, выделенные М. Вебером и возведенные впоследствии в определяющие черты соответствующей модели государственного управления. Бюрократическая организация имеет пирамидальную структуру, поддерживаемую универсальными и безличными правилами, минимизирующими возможность принимать решения по усмотрению, что ограничивает дискреционные полномочия чиновников. Бюрократия связана с легально-рациональной властью, которая, в отличие от традиционной и харизматической, преодолевает персонализацию отношений господства и подчинения, поскольку опирается на законы и четко сформулированные правила с ограниченной возможностью субъективного толкования. Однако, если бюрократия выходит за рамки соблюдения правил и начинает контролировать процесс их создания и изменения, то она приобретает изначально не свойственные ей политические функции, превращаясь из административно-управленческого во властно-политического субъекта. Тогда изначально присущий бюрократии консерватизм, боязнь инноваций, приоритет текущих задач над стратегическими распространяется на все стороны системы государственного управления, что приводит к ее отрыву от социальных основ и нарушению коммуникации с ключевыми общественными группами. Политическая активность бюрократии наиболее значительна в период транзита общественной системы, когда происходит активное формирование институтов и увеличивается роль и влияние государства. Внутриорганизационные правила переносятся во внешние структуры и сила бюрократии, основанная на стандартных процедурах управления, превращается в ее слабость, поскольку способность реаги-

ровать на быстрое изменение внешней среды не является свойством бюрократической модели управления. Не случайно К. Маркс еще в своих ранних работах подчеркивал: «Бюрократия считает самое себя конечной целью государства. Так как бюрократия делает свои „формальные“ цели своим содержанием, то она повсюду вступает в конфликт с „реальными“ целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи — в государственные»⁹⁾.

Бюрократ не стремится проявить инициативу и выделиться для поощрения со стороны начальства и возможного должностного роста. Он стремится заслужить, демонстрируя преданность руководству и твердо следуя должностным инструкциям, льготы и привилегии. В этом состоит ключевой принцип мотивации труда в рамках бюрократической модели государственного управления. Неадекватная система стимулов, по мнению экономиста В. Нисканена, приводит к неэффективному расходованию средства налогоплательщиков, создавая «аллокационную неэффективность». Одновременно, бюрократия порождает Х-неэффективность как следствие монополизации своей роли в государственной программе и отсутствия стимулов к технологическим инновациям для минимизации издержек. В результате бюрократия, максимизируя свою полезность, стремится не минимизировать издержки за счет сокращения излишнего персонала или роста производительности труда, а максимизировать бюджет организации, сохраняя далекие от оптимальных параметры своей деятельности. Поэтому в бюрократической модели порядок бьет класс и типична эндогенность используемых критериев, т. е. обычно отдается приоритет собственным проблемам в ущерб проблемам социального окружения. При этом ранг этих проблем зависит не от социальной, а административной значимости, т. е. их связи с рангом заинтересованных лиц.

Однако, государство все больше использует не административные, а контрактные, грантовые и льготные инструменты влияния на своих контрагентов, когда привычные для бюрократии властные полномочия и распоряжения не работают. Косвенные инструменты правительственных действий требуют знаний и подходов, являющиеся дефицитными среди государственных служащих, привычных к традиционным для бюрократии стандартам.

⁹⁾ Маркс К. К критике гегелевской философии права // Собр. соч.: В 50 т. 2-е изд. Т. 1. М.: Политиздат, 1955. С. 271.

1.2.2. Модель нового государственного управления

Новый подход к государственному управлению стал ответом на недостатки бюрократической модели с ее консерватизмом и формализмом. В основе модели нового государственного управления (НГУ) лежит концепция управления по результатам, суть которой заключается в следующем:

- в принятии решений ключевую роль играет целеполагание, включая использование измеримых показателей;
- внимание фокусируется на результатах деятельности, а не на ее административных процедурах;
- обязательна оценка последствий управленческого воздействия с возможной последующей коррекцией целеполагания (обратная связь).

Управление по результатам предполагает переориентацию деятельности каждого органа исполнительной власти на более общие и внутренние согласованные цели всей системы исполнительной власти, причем эти цели должны быть выражены в виде количественно определенных, достоверных и проверяемых показателей. Для данной модели характерна ориентация на оказание государством услуг в соответствии с функциональными обязанностями тех или иных органов государственной власти и управления. Этот сервисный подход может быть эффективным на уровне государственных организаций, выстраивающих деловые процессы аналогично корпорациям частного сектора. Однако он может не сработать при дисфункциях на макроуровне, а также в ситуациях, требующих инновационной адаптивности, самообучения и мобилизации ресурсов в условиях слабопрогнозируемых воздействий.

Для использования модели НГУ необходимо наличие предварительных условий, включая прозрачность административных процессов, подотчетность, этические стандарты и правила поведения. Требуется много лет, чтобы такие стандарты и правила укоренились. Здесь уместна аналогия с рынками. Рынки работают тогда, когда правила игры понятны и выполнимы, права собственности и заключаемые контракты, соблюдаются и нерушимы. В административных системах правила игры включают служебные и бюджетные ограничения, которые призваны регулировать деятельность государственных служащих и не допустить их неправомерные поступки. Другой принцип предотвращения подобных действий основывается на том, что внешний контроль должен предварять собой внутренний контроль.

НГУ использует систему государственного заказа, аутсорсинга, государственно-частного партнерства, вовлекая частный сектор в решения общественных задач. Такая система позволяет гибко реагировать на изменение спроса на общественные блага и услуги. Однако расширение

взаимодействия государства, в лице отдельных органов и чиновников, с частным сектором повышает опасность принятия невыгодных для общества решений, коррупции. Вероятность таких решений тем ниже, чем более детальны, открыты и прозрачны планируемые результаты, критерии и процедуры принятия решений.

При использовании НГУ следует хорошо понимать принципиальные отличия менеджмента в государственных и коммерческих организациях и критериев их деятельности. Так, в государственных структурах к критериям деятельности, наряду с эффективностью, относятся: следование общественным интересам, защита прав граждан, забота о повышении их благополучия — все это не свойственно менеджменту коммерческих организаций. Еще одно фундаментальное отличие связано с огромным воздействием политического процесса на государственное управление. Государственная организация живет в политической среде, тогда как частный бизнес — в рыночной экономике, которая в основном функциональна, а, следовательно, и рациональна. В отличие от частных, работающих ради прибыли и капитализации организаций, которые имеют четкие цели и задачи, и знают, как измерять результаты своей деятельности в условиях конкуренции, в государственном секторе организации и люди функционируют внутри, как правило, дисфункциональных систем. Многие организации выполняют разнородные, часто противоречивые задачи, лишь некоторые сталкиваются с конкуренцией, немногие испытывают на себе последствия успехов или неудач своей работы, редко кто способен подвести финансовые итоги своей работы, некоторые даже не в состоянии просто измерять ее результаты, и очень мало кто испытывает ответственность перед потребителем. Поэтому при внедрении модели НГУ изменения государственных организаций должны происходить одновременно с изменением их среды функционирования и соответствующих систем государственного управления (образования, социального обеспечения, бюджетная и др.).

1.2.3. Сетевая модель государственного управления

Поиски путей совершенствования госуправления в условиях постоянного усложнения стоящих перед ним задач породили альтернативные подходы, связанные с идеями сетевых взаимодействий и акцентами на улучшение коммуникативных практик, а также согласованности различных секторов государственного управления. Кроме того, благодаря цифровизации и внедрению информационно-коммуникационных технологий в процессы управления были открыты новые каналы для участия граждан в подготовке и принятии государственных решений, с одной стороны, и улучшения реагирования государственных органов на общественные потребности — с другой. Все более широкое распространение

стали получать идеи о вступлении в эпоху доминирования сетевых подходов и «цифрового управления», с которыми связывалась надежда на преодоление фрагментации системы госуправления, характерной для НГУ.

Модель общественно-государственного управления является развитием модели нового государственного управления, ориентируясь на приоритеты горизонтальных связей и вовлечение в процесс управления гражданского общества¹⁰⁾. Эта модель опирается на сетевой подход к выстраиванию взаимодействий акторов в рамках процесса принятия и выполнения управленческих решений. Ее появление стало ответом на усложнение системы государственного управления путем внедрения нового механизма принятия решений, который учитывает изменения на тех уровнях организации власти и управления, где доминируют горизонтальные связи и складывается сетевая модель регулирования социальных отношений.

Как особая концепция сетевой подход сложился на основе синтеза теорий межорганизационных отношений, бизнес-администрирования, неоменеджеризма, общественного выбора. Она опирается на исследования различных управленческих субсистем, в качестве которых еще в 50–60-е годы XX века рассматривались различные образования бюрократии, выборных представителей граждан и заинтересованных групп. Государственная власть представлялась как совокупность самоорганизующихся и взаимосвязанных сетей¹¹⁾.

Сети представляют собой универсальную форму организации государственного управления, центральная роль в которой принадлежит *связям, контактам, коммуникациям* государственных структур и разнообразных заинтересованных групп, ассоциаций бизнеса, партий и других объединений гражданского сектора. При таком представлении об организации государственного управления главное значение обретают не функции или ролевые назначения тех или иных институтов, полномочия и прерогативы органов власти, а взаимодействия агентов в системе управления. В отличие от концептов «структуры» и «системы», которые выделяют иные значимые элементы управленческого порядка, понятие «сети» делает акцент на соучастии представителей государства и общественности в принятии решений.

В зависимости от характера решаемой проблемы государственные органы могут сохранять в сети главенствующее положение, а могут стать

¹⁰⁾ Борщевский Г. А. Современный дискурс гражданской службы России: взгляд сквозь призму административных парадигм // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 34–59.

¹¹⁾ Poniatowicz M., Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A. Good Governance and Institutional Quality of Public Sector: Theoretical and Empirical Implications // European Research Studies Journal. 2020. Vol. 23. № 2. P. 529–556.

лишь одним из участников принятия решений. Поэтому сетевой тип государственного управления иногда определяют как «управление без правительства»¹²⁾. В условиях непрерывной коммуникации участников сетей происходит постоянный обмен знаниями, что становится залогом творческого выполнения ими своих насущных задач. В результате в сетевых коммуникациях у госслужащих и гражданских участников формируются новые варианты действий, преодолевающие традиционные практики и стереотипы, организационную рутину.

Поэтому действия актора сетей обуславливают не его ролевая нагрузка и формальные полномочия, а основанное на его компетентности и культуре участие в реализации конкретного проекта, адаптация к партнерам и стремление добиться наилучших результатов. Поскольку сеть функционально не разделяет, а интегрирует участников со всеми их ресурсами и предпочтениями, то здесь существенно меняются и процедуры согласования интересов. Участники сети взаимодействуют друг с другом сообразно занимаемым позициям в сети и своей ресурсной оснащенности (в том числе компетентности и овладению культурными стандартами). Главным проводником выдвижения и согласования интересов становится коммуникация и образуемые ею формы поддержания контактов сторон, учитывающих особенности как двусторонних, так и их многосторонних связей. Сетевая коммуникация ведет к обретению общественностью активной роли при принятии решений, а способность к поддержанию общения становится показателем эффективности государственного управления.

Возникновение политико-административных сетей как правило связано с наличием каких-то определенных проектов, программ, достижением конкретных целей и интересов. За счет своего содержательного разнообразия сетевые структуры обладают высокой степенью адаптивности своих управленческих механизмов к локальным объектам управления. Они преодолевают ограниченность сервисного подхода, отдавая приоритет ценностям и ориентируясь на консенсусные управленческие решения для всех включенных в горизонтальные процессы взаимодействия (обмена ресурсами) акторов.

1.2.4. Современные дискуссии о моделях государственного управления

Дискуссии о моделях государственного управления, отвечающих современным потребностям инновационного и устойчивого развития, продолжаются.

¹²⁾ *Peters B. G., Pierre J. Governance without Government? Rethinking Public Administration // Journal of Public Administration, Research and Theory. 1998. № 8. P. 223–243; Börzel T. A., Risse T. Governance without a state: Can it work? // Regulation & Governance. 2010. № 4. P. 113–134.*

Внедрение новых моделей государственного управления не означает отмену предшествующих. Современные информационно-коммуникационные технологии позволяют повысить эффективность иерархических структур традиционной бюрократической модели, способной при определенной модернизации достигать успеха в стимулировании экономического роста¹³⁾. Идеи «реинкарнации бюрократии»¹⁴⁾ и призывы к возрождению модели рациональной бюрократии на практике означали: использование меритократического найма сотрудников, основанного на сочетании обучения и конкурсного отбора, формировании предсказуемых карьерных лестниц, автоматически действующих материальных и нематериальных стимулов; улучшение подотчетности за счет закрепления прозрачных формальных процедур, использующих законодательно установленные процессуальные нормы; расширение участия в принятии и осуществлении решений.

При всех нововведениях в системе госуправления бюрократы в большинстве современных государств остаются центром управленческих решений, а подготовка их для более гибких действий при столкновении с новыми экономическими и социальными проблемами остается основной трудностью¹⁵⁾. Преодолеть ограниченность как традиционных иерархий, так и рыночных механизмов в государственном управлении призвано соединение элементов в рамках неовеберовской модели, объединяющей законность и регламентированность с договорными отношениями и клиентоцентричностью¹⁶⁾. В данной конструкции «умного регулирования» централизованный политический контроль фокусируется на координации, результативности и влиянии¹⁷⁾. Неоовеберовское государство ориентируется на повышение качества услуг и формирование эффективной, прозрачной и подотчетной профессиональной государственной службы.

Цифровая революция открывает новые возможности для совершенствования государственного управления и интеграции его различных моделей. Электронные площадки взаимодействия становятся основой всевозможных новых форм социальной организации. В том числе они создаются для дебатов по актуальным вопросам общественного развития, обсуждения проектов решений органов государственной власти

¹³⁾ Europeanisation in Public Administration Reforms / Ed. by J. Nemec. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. P. 51–59.

¹⁴⁾ Olsen J. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16. № 1. P. 1–24.

¹⁵⁾ Lane J.-E. Comparative Politics: The Principal-Agent Perspective. N. Y.: Routledge, 2007.

¹⁶⁾ Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press, 2011.

¹⁷⁾ Dahlström C., Lapuente V. Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

и местного самоуправления. В качестве коммуникативных форм используются создаваемые в сетях мобильной коммуникации общественные форумы, информационные рассылки, виртуальные социальные сети, блоги, электронная почта и системы мгновенного обмена сообщениями. Ряд специалистов рассматривают цифровое государственное управление как новую теоретическую модель (ЦГУ)¹⁸⁾, определяя ее как «процесс трансформации культуры, организации и взаимоотношений органов государственной власти с бизнесом и обществом посредством использования новых цифровых технологий (большие данные, интернет, искусственный интеллект)»¹⁹⁾.

Для ЦГУ характерны: малочисленный управленческий аппарат, отсутствие посредников в виде госорганов между человеком и его данными, быстрота принятия и исполнения решений, благоприятная инновационная среда, возможность вовлечения в принятие решений заинтересованных граждан, в том числе путем проведения онлайн референдумов и выборов; поддержание целостности государственной структуры. В этой модели цифровые технологии занимают основное положение в государственном управлении и приносят организационные культуры, сформировавшиеся вне правительственной сферы под влиянием информационных технологий сети Интернет²⁰⁾. ЦГУ включает цифровую централизацию процедур принятия решения за счет интеграции управленческих задач в большие базы данных. Сторонники ЦГУ полагают, что цифровая революция значительно улучшает условия для организационной интеграции и централизации, используя Большие данные для обработки информации.

Правительство в модели цифрового государства выступает как «совокупность открытых информационных платформ, которые можно оперативно настраивать под конкретные цели и задачи тех или иных правительственных, корпоративных или гражданских организаций»²¹⁾. Становится возможным «совместное» производство государственных услуг на основе принципов краудсорсинга и использования пользовательского контента. Хотя это подразумевает, что граждане берут на себя все большую ответственность, она существенно ограничивается правительственными

¹⁸⁾ Dunleavy P., Margetts H., Tinkler S. New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. № 16(3). P. 467–494; Ravšelj D., Umek L., Todorovski L., Aristovnik A. A Review of Digital Era Governance Research in the First Two Decades: A Bibliometric Study // Future Internet. 2022. № 14 (126). P. 1–27.

¹⁹⁾ Сморзунов Л. В. Цифровизация и сетевая эффективность государственной управляемости // Политическая наука. 2021. № 3. С. 28–29.

²⁰⁾ Косоруков А. А., Кшеменецкая М. Н. Модель цифрового управления на современном этапе развития государственного управления // Социодинамика. 2019. № 1. С. 57.

²¹⁾ Косоруков А. А. Модель цифрового управления в теории и практике современного государственного управления // Политика и Общество. 2018. № 1. С. 21.

решениями, которые необходимо принимать централизованно (например, стратегические проекты, формирование и распределение бюджета, вопросы обороны и безопасности страны и т. д.).

Модель цифрового государственного управления минимизирует человеческий фактор, включая субъективизм, кумовство и коррупцию, автоматизирует сбор статистической, налоговой и иной управленческой отчетности, повышает объективность и обоснованность информации для принятия решений. Информационно-коммуникационные технологии из инструментов превращаются в факторы, качественно меняющие содержание управленческого процесса, размывая границы между принятием и исполнением управленческих решений.

При всех достоинствах рассмотренных выше моделей государственного управления остается нерешенной проблема обеспечения сочетания функциональной устойчивости и перехода на инновационный путь развития²²⁾. На решение этой проблемы ориентирована еще одна новая модель управления, основанная на робастности.

В экономической литературе термин «робастное управление» используется при необходимости характеризовать управление «с определенным запасом устойчивости для погашения влияния неопределенности»²³⁾. Применительно к государственному управлению робастность определяется как «свойство, позволяющее в течение длительного времени поддерживать конкретные функции/цели государственной политики, несмотря на опасность критических отклонений, возникающих вследствие внешних воздействий или внутренних проблем»²⁴⁾.

Модель робастного управления²⁵⁾ исходит из признания турбулентности и неопределенности и реагирует на них, используя сценарное планирование, постоянный мониторинг результатов, экспериментальные подходы, разрабатывая альтернативные решения, способные адаптироваться к меняющимся условиям и предложить адекватные условиям программы действий. При этом робастность не сводится к действиям, направленным

²²⁾ *Torfin J., Andersen L. B., Greve C., Klausen K. K. Public Governance Paradigms: Competing and Co-existing. Edward Elgar Publishing. Policy, Administrative and Institutional Change. Edward Elgar Publishing, 2020.*

²³⁾ *Алексеев М. А., Фрейдина Е. В., Тропин А. А. Понятийный каркас и модель механизма робастного управления экономическими системами // Вопросы управления. 2018. № 6. С. 72–83.*

²⁴⁾ *Capano G., Toth F. Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal with What Cannot Be Foreseen // Public Administration. 2023. Vol. 101. Is. 1. P. 91.*

²⁵⁾ *Ansell Ch., Sørensen E., Torfin J. Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses // Public Administration. 2023. Vol. 1. Is. 1. P. 3–22; Carstensen M., Sørensen E., Torfin J. Why We Need Bricoleurs to Foster Robust Governance Solutions in Turbulent Times // Public Administration. 2023. Vol. 101. Is. 1. P. 36–52.*

на то, чтобы справиться с турбулентностью и неопределенностью, а опирается на более широкие принципы институционального проектирования, влияющие на формирование государственных институтов в целом. Робастное управление сосредоточено на последовательности и согласованности различных составных частей государственной политики, включая выбор стратегий на различных уровнях общности государственного управления, а также каналы обратной связи и способы коррекции принимаемых решений. Одним из ключевых критериев качества робастного управления является взаимодополнение целей и инструментов в процессе осуществления государственной политики.

Робастность — это не только баланс стабильности и изменений, но и их новое понимание, когда трактовка стабильности не сводит ее к застою, а изменения не означают возвращение к «дотурбулентному» состоянию покоя. Стабильность робастной системы предполагает коррективы функций как следствие влияния турбулентности, в свою очередь изменения предстают как адаптивные инновации, использующие возможности турбулентности для преобразования устаревших управленческих практик. Ключевые свойства робастной системы — гибкость, последовательность и согласованность, что в обобщенном виде находит свое выражение в адаптивности. Способность к адаптивному управлению относится к системной способности достигать конкретных целей и поддерживать конкретные функции способами, отражающими изменения внешней и внутренней среды. Таким образом, робастное управление ориентированно на изменение, способное сохранять присущие системе управления функции благодаря развитой оценке риска, обеспечивающей способность реагировать.

В рамках робастной модели меняются представления о критериях качества государственного управления. В частности, сомнению подвергаются критерии эффективности, излишняя формализация которых может подорвать стимулы для проявления инициативы, что для общей устойчивости системы может иметь негативные последствия²⁶⁾. Также подвергаются сомнению нормативные и этические ограничения механизмов госрегулирования. Государство может отказаться от определенной степени легитимности, эффективности и справедливости в пользу реализации других целей — в первую очередь, адаптивности и устойчивости. Эти часто встречающиеся в современной практике госуправления особенности требуют научного анализа и обоснования взаимосвязи между адаптивностью и другими критериями качества, в частности, эффективностью. Необходимо разрабатывать новые модели государственного управления,

²⁶⁾ Жихаревич Б. С., Жулин А. Б., Зайцев Д. А. и др. Планирование и управление по результатам в условиях турбулентности. Круглый стол, 25.10.2022 // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 7–29

сочетающие соблюдение принципов легитимности, справедливости и эффективности со способностью стабильно функционировать и обеспечивать устойчивое развитие в быстро меняющихся внешних условиях²⁷⁾.

Вопросы для повторения

1. В чем заключается предмет науки о госуправлении?
2. Что значит «качественное» государственное управление?
3. Каковы сильные и слабые стороны бюрократической модели государственного управления?
4. Чем отличаются модели общественного и нового государственного управления?
5. Каковы основные направления современных дискуссий о моделях государственного управления?
6. Каковы основные характеристики цифрового государственного управления (ЦГУ)?
7. Что такое робастное управление?

Рекомендуемая литература

Государственное управление: теория, функции, механизмы / Под ред. А. В. Клименко. М.: ИД ВШЭ, 2022.

Купряшин Г. Л., Соловьев А. И. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: Изд-во МГУ, 2017.

Нисканен У. А. Автократическая, демократическая и оптимальная формы правления. Фискальные решения и экономические результаты / Под ред. У. А. Нискане. Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, 2013.

Си Цзиньпин. О государственном управлении: в 4 т. / Под ред. С. Цзиньпина. Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 2018.

Handbook of research methods in public administration. 2nd ed. / Ed. G. J. Miller and K. Yang. CRC Press. Taylor & Francis Group. 2008.

Public administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macao / Ed. M. E. Berman. CRC Press. Taylor & Francis Group. 2011.

²⁷⁾ Купряшин Г. Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2023. № 97. С. 174-189.

Глава 2

Развитие науки о государственном управлении

Вопросы для изучения

- **Эволюция науки о государственном управлении за рубежом**
- **Развитие науки о государственном управлении в России до 1917 года**
Древняя Русь и раннее Средневековье (IX–XIV вв.). Княжеско-символическая (поведенческая) модель управления
Московское государство (XV–XVII вв.). Становление и эволюция двух теоретических моделей управления: «царской» (тиранической) и «сословной» (представительской)
Российская империя XVIII в. Абсолютистская модель управления
Российская империя XIX в.: поливариантный характер управленческой мысли
Российская империя конца XIX–начала XX в.: борьба подходов и направлений
- **Наука государственного управления в СССР**
- **Формирование современной российской школы государственного управления**

2.1. Эволюция науки о государственном управлении за рубежом

Изучение государства как важнейшего института общества, а также особенностей становления и реализации его политических и экономических функций имеет длительную историю. Значительную часть современных представлений о государственной власти и политическом лидерстве можно найти в работах авторов Античности, Средневековья и Нового времени. Задачей в данной главы является изучении основных вех эволюции науки о государственном управлении.

Возникновение теории государственного управления, как концептуального оформления рационального взгляда на соотношение целей и ресурсов деятельности, обычно связывают с преподаванием курса «камеральных» наук, получившем в XVII в. распространение в университетах Германии и Австрии. «Kameralwissenschaft» в переводе с немецкого означает «наука государственного управления», а само слово

происходит от позднелатинского «camera», т. е. казна. Камералистика изучала структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы, в первую очередь способы быстрого и устойчивого наполнения государственной казны. Камералистика обосновывала строго функциональный принцип управления и поднимала роль коллегиальности, стремясь через нее уравновесить влияние монархического централизма. Идеи камерализма включали четкую регламентацию деятельности, специализацию труда и фиксированные размеры жалования для служащих государственных учреждений.

С конца XIX в. началось бурное развитие политической науки и собственно теории государственного управления. Центр развития последней переместился из Европы в США. Основатели «классической школы государственного управления» В. Вильсон, Ф. Гуднау, Л. Уайт и М. Вебер утверждали, что эффективность является конечной целью государственного управления в отличие от господствовавших в тот период нормативных и ценностных требований. Для достижения финансовой и административной эффективности организационной деятельности необходимо соблюдать иерархию в процессе принятия и исполнения управленческих решений. Они подчеркивали, что государственное управление должно опираться на научную основу и руководствоваться не узко политическими интересами отдельных групп, а точным и минимальным по затратам выполнением публично сформулированных целей. При этом аппарат государственных органов должен быть вне политики и состоять из профессиональных служащих, подобранных на основе системы заслуг.

Упомянутых выше авторов часто называют основателями концепции, противопоставляющей управление и политику¹⁾. Данная теория строилась на основе политико-административной дихотомии, предполагающей систему правления, в рамках которой государственные чиновники посвящают себя осуществлению курса, разработанного их политическими руководителями²⁾. Законодательство и политическое руководство определяют основные направления деятельности администрации, в то время последняя, осуществляя политические решения и применяя законы, показывает исполнимость правительственных решений и законодательных актов парламента. Подотчетность понималась как лояльность служащих своим политическим начальникам, регулярно избираемых населением. Соответственно, гражданская служба должна быть изолирована от политических и социальных конфликтов для предотвращения подчинения ее политическим партиям или воздействия на нее заинтересованных

¹⁾ Как было отмечено в главе 1, на различия власти и управления внимание обращалось еще в конфуцианстве.

²⁾ Гуднау Ф. Политика и управление. Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 43–44.

групп. Так, по мнению М. Вебера, принятие властных решений, борьба и страсть — это стихия политика. Политик должен брать на себя ответственность за последствия своих решений, а чиновник должен точно и добросовестно выполнить приказ политика под ответственность последнего. Такой подход держал в поле зрения качество государственного управления, игнорируя его властный потенциал. Формула решения проблемы разграничения управления и политики звучала как: *«пусть менеджеры управляют, а политики правят»*.

Конкретизация способов повышения качества государственного управления посредством доступных и понятных в первой половине XX столетия методов была в центре внимания таких теоретиков классической школы, как Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси. Они утверждали, что система государственного управления — это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Эта модель может быть эффективной в практической деятельности государственных организаций в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Классическая школа акцентировала внимание на осуществлении контроля в рамках иерархических структур, тем самым наука о государственном управлении стала все больше заниматься изучением бюрократических форм организации. Разделение труда, степень контроля, структурная иерархия и последовательность исполнения приказа, система отчетности, внутриведомственная организация, разработка должностных инструкций и процедур стали основными проблемами для ученых и практиков в области государственного управления в этот период.

Таким образом, организация и контроль стали основной проблемой государственного управления для классической школы. Система контроля должна органично переплетаться с организационной структурой с целью обеспечения отчетности и повышения эффективности. Организация и контроль, с точки зрения теоретиков классической школы, по существу, являются синонимами. С этого времени наука о государственном управлении стала все больше заниматься изучением административных форм организации. Разделение труда, степень контроля, структурная иерархия и последовательность исполнения приказа, система отчетности, внутриведомственная организация, разработка должностных инструкций, мер и процедур стали основными темами в предметном поле теории государственного управления.

Следует отметить, что под влиянием классической школы до Второй мировой войны, особенно в США, господствовала точка зрения, что теория государственного управления и теория управления частными предприятиями могут и должны быть сближены. Курсы административной организации, управления персоналом, бюджетирования, человеческих

отношений, теории организации читались в университетах как для тех, кто готовил себя к государственной службе, так и для тех, кто хотел заниматься бизнесом. Считалось, что нет барьеров на пути улучшения управления, если только управленцы будут защищены от политического вмешательства в рамках «*политико-административной дихотомии*».

Во второй половине XX столетия правительства стран Запада предприняли пересмотр основных предпосылок трактовки роли государственной службы, принимая во внимание политические, социальные и исторические факторы. Важнейшей задачей было предоставить выборным политикам более надежные гарантии против возможного подрыва их представительных обязанностей со стороны государственной службы или, наоборот, обеспечить соответствующий контроль над бюрократией со стороны тех, кому избиратели доверили управлять страной. Данный период, названный периодом «переоценки», продолжался до конца 1960-х годов и представлен теоретическими работами Г. Саймона, Ч. Линдблома, Д. Истона, М. Крозье.

В это время под влиянием бихевиоризма исследователи пытались объяснить реальное функционирование административных служб с помощью анализа поведения работающих в них индивидов и групп. Стали широко использоваться статистические методы. Получила методологическое обоснование идея о процессе принятия решений как наиболее важной проблеме государственного управления, в отличие от контроля и поиска наилучшей организационной структуры.

Ч. Линдблом в статье «Наука „доведение-дел-кое-как-до-конца“» (1959), подверг критике рациональные модели принятия решений в управлении. Вместо этого он рассматривал процесс выработки стратегии как зависимый от частных решений, которые должны быть приняты в согласованности с краткосрочными условиями. Его основной тезис состоял в том, что процесс принятия решений контролируется в значительно большей степени текущими событиями и обстоятельствами, чем желанием тех, кто непосредственно занимается разработкой стратегии. М. Крозье, изучая теорию бюрократии, выделил факторы, формирующие ее властный потенциал, среди которых наибольший интерес вызвал контроль информационных потоков.

В это время считалось, что цель государственного управления — реализовать политику, обеспечивающую преодоление разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, межгосударственных и т. п.) и удовлетворение экономических, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Для достижения этой цели необходимо построить систему государственного управления, элементы которой включают:

- четко обозначенную государственную стратегию;
- центр управления — выборное государственное должностное лицо (президент, губернатор, мэр и т. д.) с ясными и достаточными полномочиями, а также с соответствующей ответственностью и подотчетностью электорату;
- наличие на каждом уровне управления (федеральном, региональном, местном, отраслевом, организационном) а) четкого разделения заданий и функций, б) справедливого распределения ресурсов в соответствии с принятыми в обществе ценностями, в) структурного взаимодействия для осуществления деятельности и г) компетентного лидерства и внутренней координации;
- соответствующие стратегии методы ее организации, подвергающиеся непрерывному пересмотру с учетом опыта, изменений, потребностей и научных данных;
- каналы коммуникации, которые содействуют пониманию и координации работы³⁾.

Однако, добиться такой идеальной системы оказалось непросто, и классическая теория не смогла дать практические рекомендации, которые могли бы ограничить негативное воздействие целого ряда провалов государственной политики во многих странах в 70–80-е годы прошлого века. В этот период сравнительно более эффективная работа частного сектора и использование применяемых там методов обусловили начало нового этапа эволюции государственного управления, когда на место администратора пришел менеджер. Эта метаморфоза способствовала возникновению условий для проявления таких качеств управляющих, как профессионализм, творчество, изобретательность и бойцовский характер, которые характерны для менеджеров частного сектора. Государственное администрирование постепенно стало уступать место коммерческому управлению в государственном секторе. Стали использоваться такие методы, как финансовое управление, проекты и программы решения приоритетных задач, стратегическое планирование, управление рисками и другие методы частного сектора, направленные на сокращение издержек и оптимизацию результатов.

Сторонники коммерциализации считали, что государственный и частный секторы подобны, так как оба подвержены влиянию одних и тех же стимулирующих и тормозящих экономических факторов. Многие функции взаимозаменяемы. Поэтому получается, что передача той или иной функции государственному или частному сектору должна осуществляться

³⁾ *Seckler-Hudson C.*. Basic Concepts in the Study of Public Management // *Classics of Public Administration*. The Dorsey Press, 1987. P. 250.

главным образом на основе экономических критериев. Ключевым в таком случае становился вопрос о том, какой сектор выполняет соответствующую функцию более эффективно. Появились требования изменить государственные программы путем усиления внимания к обслуживанию клиентов, самостоятельности сотрудников, выборочной конкуренции и административному дерегулированию.

В целях повышения эффективности был сделан акцент на структурное разделение между органами, формирующими государственную политику, и организациями, оказывающими услуги населению, причем значительную часть последних стали приватизировать. На смену иерархическим структурам бюрократии пришли сетевые структуры, опирающиеся на договорные отношения. Этот пересмотр базовых инструментов управления стал ключевой задачей в государственной политике и представлен в концепции «нового государственного управления», предполагающей следующие изменения:

- ориентация на клиента, означающая расширение зоны ответственности госучреждений за счет разнообразия сфер потребностей граждан;
- рыночная оценка деятельности госструктур, включающая конкуренцию между государственными и частными организациями за наиболее эффективное выполнение бывших ранее исключительно государственными функций;
- приватизация многих направлений деятельности государственных агентств;
- децентрализация управления на основе принципа субсидиарности.

С точки зрения «нового государственного управления» конечная цель состоит в переводе всего государственного сектора в сеть эффективных и производительных организаций, функционирующих как корпорации частного сектора и поставляющих услуги. Однако, на практике административные реформы в духе «нового государственного управления» не принесли желаемых результатов. Большинство возникших проблем были связаны с методами приватизации государственных услуг, когда частная монополия могла оказаться менее эффективной, чем государственная.

Существует много препятствий на пути внедрения принципов менеджмента в государственный сектор: традиционная бюрократическая ментальность, недостаточное знание основ менеджмента и рыночной экономики. Препятствия можно найти также в существующем законодательстве, которое в большинстве случаев не обеспечивает нужную степень гибкости в процессе принятия решений, требуемую для внедрения новых управленческих методов.

Трудности, возникшие на пути реализации идей менеджериализма в либерально-демократических государствах Запада, контрастируют с успешным использованием классических подходов к форматированию структур

и правил управленческой деятельности в государственном секторе Китайской Народной Республики. Классическая модель, наряду с известными ограничениями, характеризуется правовой и социальной защищенностью госслужащих, их организацией, построенной на меритократических принципах, развитостью корпоративного духа, административной подчиненностью правительству. Рационализация (модернизация) бюрократии является концептуальной основой развития государственного управления в современном Китае, оказавшегося самым эффективным в новом столетии⁴⁾.

Она конкретизируется в решении следующих задач. Во-первых, это создание профессионального высококвалифицированного административного корпуса, способного успешно вести страну по пути модернизации. Во-вторых, — внедрение системы оценки, ориентированной на реальные заслуги работников государственного аппарата, позволяющей поощрять хороших работников и наказывать плохих. В-третьих, — обеспечение условий открытой и справедливой конкуренции при наборе на работу и продвижении по службе, гарантирующих высокий профессиональный уровень государственных служащих, что, в свою очередь, улучшает качество принимаемых государственных решений. И, наконец, закрепление принципа «власти закона», а не «власти личности», приводящего к злоупотреблению властью и коррупции в чиновничьих кругах⁵⁾.

Система госуправления в КНР постоянно совершенствуется в направлениях: упрощения административных процедур для снижения дискреционных полномочий бюрократического аппарата; повышения квалификации и профессионализма государственных служащих, а также их заработной платы; внедрения системы заслуг; устранения неповоротливости государственного аппарата и снижения административных барьеров; децентрализация разрешительных полномочий государственных органов; цифровизации деятельности органов управления.

Большое внимание в КНР уделяют использованию современных информационных технологий для мониторинга общественного мнения, оперативного анализа его изменения и управления общественными настроениями в соответствии с политикой государства. Китай представляет собой один из ярких примеров того, как государство может использовать современные технологии для изучения и оказания влияния на общественные настроения в социальных сетях, особенно в контексте поддержки или критики принимаемых административных решений. По пред-

⁴⁾ Янь Цзижун. *др.* Исследование построения современной системы государственного управления Китая. М.: Нестор-История; Издательский центр «Свет», 2024.

⁵⁾ Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan / Ed. M. E. Berman. N. Y.: CRC Press. 2010.

ставляемым отчетам Государственная канцелярия интернет-информации КНР активно блокирует распространяемый в социальных сетях контент, который распространяет фейки, слухи или пропагандирует ценности, рассматриваемые государством как неправильные, включая пессимизм (особенно в области экономического развития страны) и экстремизм⁶⁾. Таким образом, органы государственной власти, помимо традиционных форм воздействия и обратной связи с населением, все активнее используют социальные сети для установления прямого диалога с обществом и сохранения своего информационного влияния на него. Здесь следует отметить, что руководство страны делает акцент на развитии новых форм легитимации политико-административных решений. Легитимация принимаемых решений непосредственно связана с технологиями поддержания общественного доверия и поддержки со стороны населения. Сохранение позитивного восприятия населением сложившейся системы государственного управления становится основной целью применяемых технологий в социальных сетях.

В целом, успех постоянно совершенствующейся системы государственного управления КНР определяется сбалансированностью политических задач КПК и рациональности управления, поддержкой стабильности при реализации крупномасштабных изменений, согласованностью краткосрочных и долгосрочных интересов чиновничества. Необходимо отметить достаточно удачное сочетание различных уровней регулирования социально-экономических отношений: партийно-политического, административно-государственного и местного. На политическом уровне принимаются партийные документы КПК программного характера, в которых ставятся долгосрочные и среднесрочные стратегические задачи. При этом партийные документы являются обязательными к исполнению всеми органами власти страны, включая парламент (Всеитайский Совет Народных Представителей). В основе преобразований в сфере государственного управления лежат выступления партийных лидеров и решения КПК и только затем документы государственных органов. На административно-государственном уровне разрабатываются законные и подзаконные нормативные акты, обеспечивающие инструменты решения программно-политических задач. На местном уровне происходит регулирование конкретных процессов социально-экономического развития регионов, в том числе связанных с предоставлением особых льготных административных и налоговых режимов местным и зарубежным инвесторам.

⁶⁾ China's online censors target short videos, artificial intelligence and 'pessimism' in latest crackdown // South China Morning Post. URL: <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3244838/chinas-online-censors-target-short-videos-artificial-intelligence-and-pessimism-latest-crackdown> (дата обращения: 13.12.2023).

Сочетание конфуцианской философии, национальных традиций, марксизма и рыночных механизмов позволило КНР сформировать достаточно устойчивую институциональную среду, которая обеспечивает последовательное развитие системы государственного управления и успешное достижение всех целей социально-экономического развития. Именно благодаря эффективности системы государственного управления КНР менее чем за полвека проведения политики «реформ и открытости» удалось добиться:

- самых высоких в мире темпов экономического роста;
- преодоления нищеты и выхода на параметры потребления «общества средней зажиточности»;
- выхода из вековой отсталости на лидирующие в мире позиции по объемам производства, инвестиций, экспорта высокотехнологической продукции;
- избавления от трущоб и строительства комфортных городов с самой передовой в мире инфраструктурой;
- выхода на передовой технологический уровень.

Необходимо отметить, что до настоящего времени КПК опирается на теорию и структуру государственного управления, модель которого была создана еще в СССР. Главное отличие состоит в отказе китайских руководителей от догматизма и формировании государственной службы, предусматривающую жесткую персональную ответственность чиновников за выполнение принимаемых партийным руководством решений.

2.2. Развитие науки о государственном управлении в России до 1917 года

История науки о государственном управлении, как это было отмечено в предыдущем параграфе, начинается с XVII в. Но это не значит, что в предыдущие эпохи не существовало теоретических представлений о том, для чего существует управление (то есть каково его *целеполагание*), кто имеет право на управление (*субъектность*); чем должен заниматься правитель (*функции управления*), какие *решать задачи*; какие способы для этого использовать (*инструментарий управления*) и, наконец, по каким *критериям* оценивать результаты управленческой деятельности. Осмысление этих проблем, выраженное в текстах, имевших самую разную направленность (религиозную, философскую, нравственную, политическую, административную) приводило к появлению отдельных элементов *теории управления* (хотя сами авторы, пишущие на русском языке, до последней четверти XIX в. такой задачи себе не ставили). Эти элементы,

вычлененные из текстов государственных деятелей и представителей русского общества, обращавшихся к тематике управления в тот или иной период истории России, могут быть объединены в рамках *теоретических моделей* управления, придававших действиям правителей осмысленность и рациональность, а также служащих оправданием их деятельности в глазах элиты страны и ее населения.

Формирование этих моделей происходило под воздействием нескольких основных *факторов*, которые вступали между собой в сложные сочетания, при доминировании тех или иных факторов или же при их относительном равновесии. *Первым фактором* такого рода была традиция управленческого воздействия, первоначально сформировавшаяся в догосударственную эпоху (вождества), а затем, трансформировавшаяся под воздействием новых условий. Эта традиция, в каждый момент времени, служила своего рода «инерционным механизмом» и «балластом», придававшим деятельности по управлению устойчивость и малую чувствительность к изменениям. *Вторым фактором* стало знакомство с теоретическими конструкциями, сложившимся за рубежом, у народов с более ранним началом государственной жизни (Византия, применительно к X–XV вв.) или с более организованной научной мыслью (европейские управленческие теории с конца XVII в.). Усвоение и адаптация этих теоретических конструкций и форм управления вели к пробуждению собственной управленческой мысли. *Третьим фактором* стало использование управленческой практики Византийской империи и Орды (применительно к XIII–XV вв.), европейских стран. *Четвертый фактор* — собственная практика управления, в рамках которой необходимо было решать возникающие «здесь и сейчас» управленческие задачи, используя как тот инструментарий, что был отобран опытом предыдущего управления, так и новый, появляющийся, чаще всего, методом «проб и ошибок», но требующий, затем, осмысления. Разрастание функций государства, появление новых задач и нового инструментария неизбежно вело к деформации старых теоретических представлений об управлении и появлении новых моделей. Ниже будут представлены те модели, которые могут быть описаны, применительно к главным этапам становления и последующей эволюции российской государственности: Древняя Русь и раннее Средневековье; Московское царство; Российская империя XVIII в.; Российская империя XIX в. Каждая из этих моделей не существовала в полном и разработанном виде. Они представляют собой результат реконструкции управленческих взглядов по текстам, появившимся в результате теоретической работы знаковых для той или иной эпохи фигур.

2.2.1. Древняя Русь и раннее Средневековье (IX–XIV вв.). Княжеско-символическая (поведенческая) модель управления

Самая первая модель управленческого поведения, сформировавшаяся у восточных славян в период «вождества», это управление «советом», то есть *коллективное обсуждение возникающих проблем с последующим заключением договора о совместных действиях — «ряда»*. Эта управленческая традиция нашла свое выражение в практике городских вечевых структур, а с укреплением княжеской власти — в функционировании двух типов «совета». Первый тип — это княжеский совет, куда входили как «бояре» (воеводы и наместники князя), так и «старцы градские» (постепенно получавшие боярское достоинство). Второй тип — княжеский съезд («снем»), объединявший представителей династии Рюриковичей и проходивший с участием членов княжеских советов. В XI в. с распространением христианства управленческая практика «совета» была переосмыслена и появилась первая теоретическая конструкция управления, сформированная на основе церковно-политической концепции Византии.

Тексты, в которых эта концепция нашла свое выражение, — это «Слово о законе и благодати» митрополита Илариона (сер. XI в.) и «Поучение» Владимира Мономаха (нач. XII в.). В «Слове», впервые на древнеславянском языке, было сформулировано *целесолагание* правителя — «пастыря» (который «с твердостью и мужеством пасет землю свою») и обозначены его задачи: «просящим подавая, нагих одевая, жаждущих и алчущих насыщая, болящих утешением всяческим утешая, должников выкупая, рабам даруя свободу». Модель управления предлагаемая Иларионом — это *модель символического поведения*. В ней управление осуществляется примером: князь совершает поступки, смысл которых в том, чтобы приказать пример праведного и справедливого поведения носителя власти. Смысл символического поведения — не столько решение задач управления, сколько *демонстрация способности* к их решению в рамках христианского учения.

Практически ориентированный вариант модели поведенческого управления представлен в «Поучении» Владимира Мономаха. В этом тексте теория управления представлена в виде концепции «трех малых дел», в качестве которых Мономах называет «покаяние, слезы и милостыню». При этом, «покаяние» правителя — это *демонстративное поведение*, в котором князь, прежде чем принять решение (или начать его выполнение), обращается к церкви с символическим актом покорности, а слезы — осознание ответственности за свои действия.

Символическо-поведенческая модель княжеского управления была прямым продолжением власти военного предводителя периода вождества: он должен сам уметь делать все то, что поручено его подчиненным

и делать лучше них, чтобы подавать пример, одновременно утверждая свое первенство в управлении. В церковно-поведенческой модели князю не нужно доказывать свое право на управление (оно предписано ему богом). Но ему нужно личным действием и личным примером *утверждать справедливость* в подвластных ему землях. И в этом выявляется *компенсаторная функция княжеского управления*. Его главные (декларируемые) обязанности: а) заботится о тех, кто не имеет сил и средств для получения благ и б) корректировать деятельность тех, кто, от имени княжеской власти принимает решения, «исправляя» их, если они принимаются только исходя из интересов правящей элиты.

Важнейшая черта поведенческой модели управления (и одновременно — дань традиции) — совет князя с «мудрыми советниками». Правитель сам принимает решения и ответственен за них. Но эту ответственность с ним делят те, кто предлагают ему эти решения. Сам же князь несет ответственность за тех, кому он доверил управление, что наглядно выражено в «Наставлении тверского епископа Семена» (кон. XIII в.). На вопрос полоцкого князя, где (в раю или в аду), окажется, после смерти, тиун (управитель), который «неправедно судит, взятки берет, имущество людей с торгов продает, мучит, злое все делает», епископ ответил: «как взбесившегося человека напустить на людей, вручив ему меч, — так и князь, дав округу злому человеку, губит людей. Тут и князь — в ад, и тиун с ним — в ад!».

Таким образом, мы можем предполагать, что во времена Древней Руси, по крайней мере до конца XIII в., действовала модель управления, целеполагание которой было «пасторским», что означало «заботу» правителя о вверенном ему богом народе. Это целеполагание выражалась прежде всего в «компенсаторной» функции, то есть заботе не обо всех и каждом, а о слабых, бедных и больных. Главным способом принятия решений в такой модели был «совет» князя со своими помощниками, выявление взаимной ответственности за принятые решения и их воплощение. А главным инструментом в легитимации этих решений — символическое и демонстративное (и во многих случаях — ритуализированное) поведение князя.

Установление верховной власти Орды сопровождалось устранением веча из властных отношений. Эти изменения не могли не повлиять на управленческую мысль XIII–XV вв., поскольку в этих условиях «пастырского» целеполагания управления было недостаточно так же, как и его «компенсаторной» функции. Уже в летописных панегириках Александру Невскому (II пол. XIII в.) ключевым понятием управления становится выражение «потрудился за Новгород и всю землю Русскую». Управленческая деятельность князя становится менее символической и более инициативной, практико-ориентированной.

Эти перемены в понимании управленческой деятельности закрепились в «Слове о житии и преставлении великого князя Дмитрия Ивановича» (кон. XIV в.), где в предсмертных «речах» великого князя, обращенных к сыновьям и к боярам, заметен сдвиг к пониманию практики управления, в которой необходима передача полномочий (а в месте с тем и ответственности) по принятию большинства управленческих решений от великого князя к боярам — «князьям земли». В XIV в. они становятся ключевым элементом всей системы управления. Без них не могло быть принято ни одно решение, но часть решений они могли принимать самостоятельно, поскольку составляли высший слой аппарата управления.

2.2.2. Московское государство (XV–XVII вв.).

Становление и эволюция двух теоретических моделей управления: «царской» (тиранической) и «сословной» (представительской)

Со второй половины XV в., когда началось формирование «централизованного» государства, процесс переосмысления целей, задач и методов управления ускорился. Первоначально этим занимались деятели церкви, которые выступали в качестве духовных наставников князей. Они не разрабатывали программных документов по управлению государством, а лишь выступали с конкретными советами по совершенствованию управленческой деятельности. В их письмах и обращениях к представителям княжеской династии содержались отдельные элементы управленческой теории. Так, в письме Кирилла Белозерского князю Андрею Дмитриевичу Можайскому, мы можем видеть две *задачи управления*: «смирение дурных обычаев» и утверждение справедливости в обществе. Вторая, традиционная по звучанию, задача решается в рамках исполнения судебных полномочий, неотделимых в то время от функций управления. Что же касается первой задачи, то для Кирилла важно указать на «дурные обычаи». У народа это воровство и грабежи; а также сквернословие. «Дурной обычай» власти — «поборы». Главным *инструментом управления* Кирилл называет личное участие князя во всех делах управления: «а христианам, господин, не ленись управу давать сам», что вступало в противоречие с наметившейся управленческой тенденцией к «разделению полномочий». В «Послании на Угру» (1480) архиепископа Вассиана, духовника Ивана III, есть противопоставление двух типов государей: «пастыря» своего народа и «наемника». Пастырь, в отличие от наемника, не может действовать лишь по своему усмотрению, его миссия, полученная от бога — забота о своем народе. Но в целом церковно-политическая концепция управления, ориентированная на символическое управление, уже к концу XV в. потеряла адекватность на фоне расширяющихся и усложняющихся задач по управлению огромным государством.

С 20-х гг. XVI в. начался переход управленческой мысли России на новый концептуальный уровень. Связано это а) с потребностью осмысления практики управления огромным, по территории и населению, государством; б) результатами первых крупномасштабных реформ (предпринятых в правление Елены Глинской, а затем — молодого Ивана IV); в) с освоением российской управленческой элитой достижений античной и византийской управленческой мысли, начиная с трудов Аристотеля. Важнейший документ начальной поры этой теоретической работы — «Послание к митрополиту Даниилу», написанное крупным дипломатом, окольничим Федором Карповым. В этом письме он впервые на русском языке использовал понятие «республика» в первоначальном значении — «дело народное». Опираясь на сочинения европейских авторов (и с отсылками к церковным текстам), он предложил *разделить церковные и светские принципы управления*. Он же первым противопоставил управление «по законам» существующему в России управлению по воле правителя. Законы для Карпова — главный *инструмент справедливого управления*: «Для того даны законы, чтобы не было так, что кто сильный — все может».

Первую *программу социально-ориентированного управления* предложил Ермолай-Еразм, изложив ее в сочинении «Правительница. Наставление в землемерии царям, если им угодно» (сер. XVI в.). Сформулированное Ермолаем-Еразмом новое *целеполагание управления*, выдвигает на первый план ряд задач по совершенствованию социальных отношений и удовлетворению запросов «земледельцев».

Особое место в русской публицистике, затрагивавшей темы управления, занимают тексты Ивана Пересветова и, прежде всего, «Большая челобитная» (1549). Называя, в качестве *цели управления*, традиционную категорию «справедливости», он выделяет следующие задачи по ее достижению: а) введение жесткого контроля над деятельностью судей; б) реформу государственной службы, которая должна быть объединена с налоговой реформой и с изменением системы боярских кормлений; в) усиление влияния государства на экономические процессы, как через контроль над землевладением, так и при введении системы покровительства торговле. Важная черта рассуждений Пересветова о государстве и управлении — это светский характер его творчества и *отказ от жесткой привязки управления к религиозным канонам*. Закон для него — это *воля государя*, мудрого, сильного и справедливого. А беззаконие, в таком случае, — нарушение этой воли, что очень близко к трактовке закона в сочинениях Ивана IV Грозного.

Во второй половине XVI в. в полемике Ивана IV и князя А. М. Курбского были обозначены *два противоположных подхода к управлению*, положившие начало формированию «представительской» и «тиранической» концепций управления. Общий принцип организации управления, предложенной

Курбским, выглядит так: в управлении государством царю должны помогать люди: а) представляющие тех, кто во многих поколениях служил стране; б) заботящиеся не о собственных, а о государственных интересах; в) сумевшие добиться уважения, благодаря своим достоинствам (уму, знаниями, добродетели, воинским победам); г) имеющие собственное мнение и не боящиеся его отстаивать перед царем. При этом Курбский не посягал на власть царя-самодержца (в чем его обвинял Иван Грозный) и не требовал разделения полномочий между царем и каким-либо органом государственного управления. Идеи управления, в котором бы приняли участия представители сословий, у Курбского только намечены, но подробно не разработаны.

Концепция управления самого Ивана IV была выражена в его первом ответном послании князю Курбскому, а также в послании к опричнику В. Грязному, в письмах польскому королю Стефану Баторию и королеве Англии Елизавете I. Самодержавное правление, по мнению Ивана IV, предусматривает, что только царь знает в каких случаях применять «милосердие и кротость», а в каких — «жестокость и муки». А «если же нет этого, то он не царь». *Целью управления* в этой концепции является не «общее благо», а сохранение и укрепление власти государя. Ответственность (перед богом) за принятие управленческих решений лежит только на правителе. Он же, по своему усмотрению, определяет *меру и способы управленческого воздействия*, примиряясь к собственному пониманию добра и зла. Основной *механизм управления* — это наказание, которое, «по необходимости» может быть: «милостивым», «небольшим», «по проступкам», «соответствующим вине», «достойным вины» «заслуженным», «тяжелым», «жесточайшим».

В XVII в. в стране, пережившей распад государственности и его постепенное восстановление, теория управления не получила широкого развития. Мы можем говорить лишь о том, что два подхода (представительский и тиранический) не исчезли из представлений управленческой элиты. При этом представительский подход был реализован в практике управления первой половины века без серьезной теоретической проработки. Сторонником представительского подхода был начальник Посольского приказа и автор Новоторгового устава 1667 г. боярин А. Л. Ордин-Нащокин. Его предложения по совершенствованию системы управления в государстве можно разделить на две части. Одна из них — расширение прав населения на самоуправление. Вторая — введение жесткой централизации в самом государственном аппарате.

Тиранический подход был трансформирован в *концепцию регулярного самодержавного государства*. Он прослеживается в сочинении царя Алексея Михайловича «Урядник сокольничего пути» (1656), в котором *цель управления* определяется, как внесение прядка («меры») во все «вещи», то есть

отношения между людьми. Превращение «бездельной вещи» в «дельную» происходит под воздействием «уряжения», то есть определения «меры» каждому человеку и его делу. Если использовать современную лексику, то можно утверждать, что для Алексея Михайловича цели управления реализуются через *регламентацию* всех форм человеческих взаимоотношений.

2.2.3. Российская империя XVIII в. Абсолютистская модель управления

Общую модель управления России XVIII в. можно охарактеризовать как европейскую и просветительскую со специфической особенностью в ее целеполагании. Эта особенность состояла в том, что помимо «общего блага», в России признавалось, в качестве обязательной цели, «благо государства», что неизбежно отражалось на всех аспектах проработки теории: формулировании принципов, задач и функций государства, а также на выборе инструментов управления.

Деятельность Петра I по созданию «регулярного государства» оказала сильное влияние на развитие управленческой мысли не только России, но и европейских стран. Его представления о целях, задачах, принципах, формах и инструментарии управления заложены в так называемых «учредительных актах», к числу которых относят регламенты, учреждения, уставы. Анализ этих актов и, в первую очередь, текста «Генерального регламента», позволяет установить базовые параметры петровской концепции управления.

Ключевыми элементами нового порядка управления, закрепленными в «Генеральном регламенте», становились: а) тождество интересов государства и государя; б) коллегиальный характер управления, при личной ответственности чиновников за порученное дело; в) строгая регламентация обязанностей чиновников, способов и сроков их исполнения; г) жесткий распорядок работы государственных учреждений; д) следование служебной этике.

Серьезную работу по обоснованию новых *принципов государственного управления*, проделал один из наиболее образованных деятелей петровского времени, архиепископ Новгородский и «первенствующий член Святейшего Синода» Феофан Прокопович. В своих проповедях он разъяснял содержание петровских преобразований, в том числе и в сфере управления. Наиболее важным документом, в этом отношении, стало «Слово о власти и чести царской», в котором он дал два обоснования самодержавной власти: от бога и по «естественному закону». Просвещенная часть элиты стремилась к усвоению достижений европейской управленческой мысли, базирующейся в это время на концепции «естественного права». Для остальной части населения принцип «власть от бога» сохранялся в неизменности.

Общая для Петра I и Феофана Прокоповича мысль, что цель управления состоит в достижении «общего блага» путем реализации «естественного» закона, однако приводила к разным трактовкам в понимании *содержания управления*. У Петра I содержание управления — *строгое исполнение регламентов*, что позволяет точно и последовательно реализовывать законы (под которыми понимаются указы монарха письменные решения Сената). Прокопович же постоянно повторял, что божественный (он же — естественный) закон выражается в *деятельности монарха*. Личное подчинение воле монарха каждого из тех, кто занимает должности (воинские, гражданские, церковные) в Российском государстве, составляет суть управленческих процессов в понимании Прокоповича.

Принципиально иные взгляды на управление высказывал в своих сочинениях купец И. Т. Посошков. Он предложил понимать целеполагание государства как *поддержание социального равновесия*, с ориентацией на интересы тех слоев населения, которые олицетворяют собой прогресс. Государственному управлению, по мысли Посошкова, присущи те *функции*, которые больше никто в обществе выполнить не способен. Эти функции он подробно описал в «Книге о скудости и богатстве» (1724): поддержание порядка, суд, регулирование в экономической сфере. Красной нитью через весь трактат проходит мысль о «разумном» управлении, преследующем государственный интерес.

Во второй четверти XVIII в. несколько представителей российской политической элиты обратились к проблематике совершенствования *системы и методов управления*, для чего требовалось решить несколько концептуальных проблем. Наиболее существенную из них сформулировал Б. К. Миних (кабинет-министр в правление Анны Иоанновны), назвав ее проблемой «пустоты в государственном управлении». Этим понятием, в своем «Очерке управления Российской империи», он обозначил *отсутствие системы принятия государственных решений* и их реализации в России. Главным следствием этого по мнению Миниха, стало усиление влияния фаворитов, что наносило вред стране. Для решения указанной им проблемы, Миних предлагал использовать возможности «рациональной бюрократии» (хотя такого понятия тогда еще не существовало), что выразилось в его предложениях по *институализации системы управления*, внедрения *устойчивых процедур*, а также в опоре на *законы* в ходе принятия и реализации решений, в противовес управлению, построенному на личных отношениях.

Еще один крупный государственный деятель (уже в правление Елизаветы Петровны) — П. И. Шувалов, в разработанных им проектах по совершенствованию разных сторон государственной жизни, впервые в истории управленческой мысли России представил *алгоритм принятия управленческих решений*, содержащий несколько стадий: а) определе-

ние проблемы, которую надо решить, с использованием инструментов государственного управления; б) установление причин возникновения этой проблемы; в) предложение по решению проблемы; г) детализация выдвинутого предложения, с указанием на инструменты, которые необходимо использовать государству.

Во второй половине XVIII в. круг участников теоретической работы по осмыслению проблем управления расширился. Два монарха, Екатерина II (автор «Наказа Уложенной комиссии») и Павел I (составивший свой «Наказ», хотя это название условно), приняли участие в этой работе, а также два крупных государственных деятеля (граф Н. И. Панин и граф А. А. Безбородко) и один из самых ярких администраторов екатерининской эпохи М. М. Щербатов. Кроме того, впервые в истории управленческой мысли, в эту работу включился представитель экспертного сообщества, профессор Московского университета С. Е. Десницкий. Главной особенностью этого времени стало стремление упомянутых авторов разработать *концепцию совершенствования государственного управления*. Применительно к этой эпохе можно выделить *три базовых подхода* к созданию концепции совершенствования управления: *практико-ориентированный* (Панин, Павел I, Безбородко), *теоретико-методологический* (Десницкий) и *утопический* (Щербатов). Взгляды Екатерины II нельзя отнести ни к одному из этих подходов, поскольку в своем «Наказе» она воспроизвела управленческие идеи французского Просвещения, главным образом, Ш. Монтескье.

Дальше всех в разработке *собственной концепции управления* продвинулся Н. И. Панин. В начале 1760-х гг. он предложил императрице проект создания Императорского Совета, в уже в 1780-е гг. готовил для своего воспитанника Павла Петровича проект широкой реформы государственного управления. В концепции Н. И. Панина *целеполагание управления*, — «общественное благо»; *субъект управления* — абсолютный монарх; а его *объект* — права подданных. Ключевой *принцип*, положенный в основу предлагаемых Паниным преобразований — управление по законам, а не по личному произволу.

С. Е. Десницкий в «Представлении о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в российской империи» (1768) предлагал обозначить *цель управления* как внесение организационного начала в «естественные» отношения и, в первую очередь, в отношения собственности. Универсальный *принцип «общего блага»* Десницкий, соотносясь с реалиями России, дополнил еще двумя принципами: *блага государства* и *сословного управления*. Для решения задач управления он предлагал следовать двум *организационным принципам*: разделения властей (в трактовке Монтескье) и разноуровневого управления. Соответственно для каждой из выделяемых им «властей» он определял свойственные только ей *задачи* и необходимый для их решения *инструментарий*. Единство управления,

в концепции Десницкого, достигается выделением закона в качестве главного *инструмента управления*. Особым элементом его концепции управления стало выделение «гражданского управления» (в городском общественном пространстве), базирующегося на *принципе общественного самоуправления* и тем самым ограничивающего возможности государства по вмешательству в жизнь «обывателей».

Князь М. М. Щербатов идеи по совершенствованию управления изложил в литературной утопии «Путешествие в землю Офирскую» (1783–1784). В этом сочинении он высказал три управленческие идеи, каждая из которых впоследствии была разработана в европейской управленческой мысли и вошла в практику управления в XX в. Первая из этих идей — *комплексное использование ресурсов* той или иной территории — в настоящее время известна как теория «пространственного управления». Вторая идея — о *ключевой роли «обратной связи»* в управлении, которая (судя по сюжетам, использованным в его утопии) должна действовать по трем направлениям: а) по отношению ко всему населению, б) по отношению к элите, в) по отношению к системе государственной службы. Третья идея — предложение разработать *стандарты* (или же этический кодекс) *публичного поведения* для тех, принимает управленческие решения и реализует их.

2.2.4. Российская империя XIX в.: поливариантный характер управленческой мысли

В XIX в. ключевой проблемой в теоретическом осмыслении целей и задач государственного управления стало разрешение вопроса о том, как оставаться европейским (по направленности своего развития) государством при отсутствии в стране ключевых европейских ценностей: свободы и прав личности, частной собственности (существовавшей в России в ограниченных пределах ввиду крепостного права), гражданского общества. В попытках решить эту проблему, уже в I четверти XIX в., сформировалось три направления управленческой мысли: *умеренно-прогрессистское* (государственно-либеральное) направление, представленное ближайшими сподвижниками императора Александра I в период либеральных преобразований (первое десятилетие XIX в.); *охранительное* (часто именуемое также *консервативным*) направление, выраженное в текстах Н. М. Карамзина; *радикально-прогрессивное* направление, выраженное в воззрениях участников движения декабристов.

В первом направлении, наиболее цельными были воззрения М. М. Сперанского, высказанные им в 1802–1804 г. в «Проекте уложения государственных законов Российской Империи», которые можно описать так: а) эффективное государственное управление возможно лишь в стране, признающей за гражданами основные права и свободы; б) содержание

государственного управления состоит в исполнении закона; в) эффективность государственного управления зависит от наличия институтов (в терминологии Сперанского — «различных частей государственного управления»); г) переход от «самовластия и произвола» к *институциональному управлению* возможен только «сверху» целенаправленными усилиями государственной власти. Для того, чтобы такой переход состоялся необходимо наличие двух условий: а) повышение компетентности государственных служащих (для чего были подготовлены указы об отделении государственной службы от придворной и об «экзамене на чин») и б) формирование гражданского общества, которое Сперанский именует «разумом народным» и «общественным мнением».

Взгляды Н. М. Карамзина в наиболее полном виде изложены в «Записке о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях» (1811). Принципиально важным положением у Карамзина является невозможность в России ограничить действия самодержавной власти законом. При этом Карамзин много внимания уделял закону, как *инструменту в реализации воли государя* и набору правил поведения для его подданных. Его предложения по совершенствованию российского законодательства могут быть представлены в нескольких пунктах: а) необходимо резко ограничить законодательную деятельность; б) кодификация имеющихся законов более полезная работа, чем создание новых законов; в) если же есть потребность в новых законах, то они должны быть созданы в соответствии с национальной традицией. Принципиальная позиция Карамзина состояла в том, что «не законы, а люди правят». В его системе представлений о государственном управлении *субъектом управления* выступает только монарх. *Аппарат управления* разделяется на две части: тех, кто, находясь при государе, реализует его волю («министр есть рука венценосца») и тех кому эта воля частично делегируется — губернаторы. Все население — это *объект управления*, лишенный собственной воли. А самое важное в управленческой деятельности — это «ревностное исполнение должностей» (то есть обязанностей, определяемых должностными регламентами). Поэтому главным элементом управления должна стать деятельность по подбору управленческого персонала и его мотивации.

В третьем из обозначенных направлений наиболее значимы взгляды П. И. Пестеля, изложенные в «Русской Правде» (1823). Указав в качестве цели управления «благоденствие народа», Пестель конкретизировал ее по двум параметрам: а) «должны всегда выгоды части или одного нераздельного уступать выгодам целого» и б) общее благо состоит из «двух главных предметов: из Безопасности и Благосостояния». Пестель считал необходимым разделить управление на политическое и административное. Смысл такого разделения состоит в том, что политики («общая власть») *формулируют цели управления*, ориентируясь в этом на интересы

большинства, а государственные служащие преобразуют эти цели в набор управленческих задач, решением которых они и занимаются.

Во II четверти XIX в. охранительное направление управленческой мысли получило свое развитие в трудах министра народного просвещения С. С. Уварова, последователя Н. М. Карамзина. Государственное управление у него состоит в издании «уставов», «частных распоряжений», инструкций и в контроле за их точным исполнением. «Управление и надзор» — эти два понятия для него существовали в обязательной взаимной связи. Он особо подчеркивал, что эффективно управление «гласное», в рамках которого все принятые нормативные документы и распоряжения государственных органов публикуются и население может с ними ознакомиться.

Управленческим идеалом Уварова было супер-централизованное и максимально бюрократическое управление, в котором власть диктует свою волю населению, не получая обратной связи, но тщательно следя за тем, насколько полно и точно воплощаются в жизнь принятые управленческие решения. В этой системе раз и элементы управления должны оставаться неизменными. Издаваемые новые распоряжения могут решать все новые задачи, стоящие перед государством, но общие подходы к управлению, их принципы и базовые механизмы должны быть сохранены.

Альтернативные подходы к пониманию управления были, в самой общей форме, выражены в публицистике А. Я. Чаадаева и ранних славянофилов (прежде всего — А. С. Хомякова). Но эти подходы не были дополнены созданием разработанной концепции. А вот в публицистике А. И. Герцена можно найти первые элементы *демократической модели управления*, ориентированной не на государственные структуры, а на общественное самоуправление, традиции которого, по мнению Герцена, очень сильны в России. *Институты общественного самоуправления*, по Герцену, реализуются в деятельности крестьянской общины, рабочей артели и казацкого самоуправления. Именно эти институты нужно использовать государственной власти для совершенствования управления в России.

Во второй половине XIX в. теоретическая работа в сфере управления велась главным образом представителями двух близких (по общим подходам) элитных групп. Первая — «либеральные бюрократы», представители самого высокого уровня управления. Вторая — экспертное сообщество, представленное, главным образом, университетской профессурой «западнического» направления. Ключевая проблема, которую пытались решить «либеральные бюрократы», — как в систему управления абсолютной монархии вписать возможность участия «представителей общества». В 1863 г. П. А. Валуев (на тот момент министр внутренних дел) предложил ввести в Государственный совет «для совещательного

участия при обсуждении подведомых ему дел, известного числа представителей дворянского и городских сословий и нескольких членов высшего православного духовенства». Тем самым, по мысли Валуева, основные принципы организации управления не будут нарушены. Оно останется самодержавным, централизованным, бюрократическим и сословным. Но оно станет при этом *более открытым* для общества и *более гибким* в решении вопросов, касающихся внутренней политики государства.

Председатель Государственного совета великий князь Константин Николаевич в 1860-х гг., а потом в начале 1880-х гг., предлагал создать при Государственном совете *систему общественной экспертизы* разрабатываемых законов, что очень близко к современной практике «оценки регулирующего воздействия» деятельности государственных органов со стороны гражданского общества.

В период, когда борьба государства и «Народной воли» (поддерживаемой значительной частью образованного общества) достигла максимального накала, М. Т. Лорис-Меликов, министр внутренних дел и председатель Верховной распорядительной комиссии, предложил, во-первых, скорректировать цели и задачи управления, приблизив деятельность государственных структур к запросам общества, а во-вторых, предоставить обществу *право законодательной инициативы* в подготовке государственных решений (в организационной форме «временных подготовительных комиссий»), что в ближайшей исторической перспективе должно было бы изменить весь характер государственного управления.

Представители позднего «западничества», поддерживающие либеральных бюрократов в стремлении к плавной трансформации системы управления из абсолютистской в ту модель, которая позже будет названа либерально-демократической, обращали внимание не столько на конкретные меры, которые могли быть приняты в рамках этой трансформации, сколько на направленность и принципиально важные черты новой модели. В публицистике К. Д. Кавелина (профессора Военно-юридической академии и президента Вольного-экономического общества на рубеже 1870-х – 1880-х гг.) проблема *эффективности управления* — важнее, чем решение «политических вопросов», подобных вопросу о введении в стране конституции. Он предлагал, при сохранении монархической субъектности государственного управления, использование *двух механизмов принятия решений*. Первый — делегирование права инициативы и разработки государственных решений административному аппарату («сильным» и «правильным» учреждениям). Второй — *механизм обратной связи*, позволяющий корректировать набор задач в административном управлении, исходя из интересов значимых социальных групп. Строгое соблюдение законов должно было стать базовым условием и ключевым *принципом* такого управления. Наконец, дополнительным элементом

трансформации государственного управления должны были стать нововведения в системе государственной службы, которых, по Кавелину, должно быть два. Первое — введение «несместимости должностного лица» (по примеру судей), что должно было обеспечить большую самостоятельность в действиях чиновников каждого уровня. Второе — установление прямого судебного контроля за деятельностью чиновников; введение практики привлечения чиновников любого уровня к суду по обращениям граждан.

Свой вариант трансформации предложил профессор Московского университета Б. Н. Чичерин. Верный идее «охранительного либерализма» (которую он предложил еще в 1862 г.) Чичерин считал, что управление, организованное по принципу объединения государственного аппарата с «земским», даст возможность реализовать функции государственного управления обязательные для «примирения начала свободы с началом власти и закона».

В последней четверти XIX в. в российских университетах появляются курсы, в которых профессора предпринимали попытки осмыслить и систематизировать достижения мировой управленческой мысли, что положило начало переходу от понимания теории управления, как набора идей к *формированию управленческой науки*. Сначала элементы анализа управленческой деятельности появлялись в рамках традиционных для университетов дисциплин: истории и юриспруденции. Первый же специальный курс «Учение об управлении» для студентов юридического факультета Московского университета был подготовлен В. А. Гольцевым. Потребность в изучении управленческой деятельности Гольцев объяснил тем, что в рамках социальных дисциплин во второй половине XIX в. произошел поворот от постановки исследовательских задач («вопроса о том, как устроено государство») к разработке практических рекомендаций («вопросу о том, каковы задачи государства, какие средства употребляет оно для достижения этих задач»). Он указывал на то, что в европейских странах происходит отделение от «административного права» дисциплины с собственным содержанием — «административной науки». Эта новая дисциплина «рассматривает механизм и действие (общественных) публичных учреждений и принципы их организации».

Профессор Казанского университета В. В. Ивановский в 1883 г. предложил курс «Учение о внутреннем управлении» в котором, выделив в качестве *предмета изучения* способы воздействия государства на общество, обозначил в качестве «конечной цели государственной деятельности в сфере внутреннего управления» реализацию функции «содействия удовлетворению физических и духовных потребностей личности». Эта обобщенная функция должна быть рассмотрена, как *набор задач*, часть из которых соотнесены с «физическим развитием», а другая — с «духовным».

Соответственно, в рамках «хозяйственного управления» государство должно решать «задачу содействовать приобретению экономических благ». А развитие духовных потребностей должно происходить в социальном взаимодействии, которое нуждается в государственном регулировании.

2.2.5. Российская империя конца XIX – начала XX в.: борьба подходов и направлений

С приходом к власти императора Александра III доминирующим подходом к управлению вновь стало *охранительское направление*, *главным идеологом которого был К. П. Победоносцев*. В его управленческой концепции на главный план выходили межличностные отношения. Задача *повышения эффективности государственного управления*, по Победоносцеву, могла быть решена применением нескольких мер. Первая из них — совершенствование «искусства распознавать качества людей» при подборе кадров в системе государственной службы. Эти качества обозначены Победоносцевым, как «способности» проявляемые в «деле». Вторая мера — предоставление права подбора персонала начальнику каждого из уровней управления. Третья — определение для каждого уровня управления объема компетенций, в рамках которых каждый из «начальствующих лиц» мог бы принимать самостоятельные решения.

В начале XX века особым влиянием пользовалась управленческая концепция Тихомирова, в основе которой лежало разделение государственного управления на две части. Первая — *общественное самоуправление*, функция которого «непосредственное действие». Вторая — «передаточное действие» — *бюрократическое управление*, организуемое «общегосударственным правительством». Сочетание этих двух разных систем управления, возможно, по Тихомирову, когда в стране существуют *три уровня* управления. Первый уровень — управление «местное, сословное и профессиональное». Здесь субъектом являются общественные организации, а бюрократические органы выполняют контрольные функции. Второй уровень — «среднее управление» (которое сейчас называется региональным). Здесь функции меняются: *субъектность* получают органы бюрократического управления, а общественное приобретает контрольные функции. Третий уровень — государственное управление, в котором все исполнительные функции принадлежат бюрократическим учреждениям, функции же законодательные и контрольные представляют сочетание сил «общественных и бюрократических». Возглавлять эту систему, координировать взаимодействие двух ее частей и направлять их деятельность должен монарх. Особое внимание Л. А. Тихомиров уделял обоснованию *принципов*, на которых должно строиться управление: *принцип «законности»* должен был защитить население от произвола власти; последовательное применение *принципа разделения властей* должно было привести

к «специализации» отдельных отраслей управления и повышению их компетентности; *принцип «ответственности»* (понимаемый как контроль монархической власти над всеми органами управления) должен был обеспечить «дисциплину» и «иерархическую подчиненность» в управлении.

Среди сторонников консервативного подхода к управлению выделяются две крупные фигуры: С. Ю. Витте и П. А. Столыпин, занимавших самые высокие посты в системе государственного управления. Витте в докладе императору 18 октября 1905 г. предложил коренным образом изменить *целеполагание государственного управления*, отказавшись от идеи сохранения существующего порядка в качестве доминантной цели и выдвинув *набор задач* полностью ориентированный на *соблюдение интересов населения*. В этот набор он включил: а) «стремление к осуществлению основных элементов правового строя: свободы печати, совести, собраний, союзов и личной неприкосновенности»; б) «устройство правового порядка»; в) экономическую политику которая «должна быть направлена к благу широких народных масс, разумеется, с ограждением имущественных и гражданских прав». В качестве ключевого инструмента, он назвал *систему обратной связи* между органами управления и населением страны. Эта система необходима для того, чтобы действовать не на основе отвлеченных идей, а исходя из «запросов времени».

П. А. Столыпин, будучи сторонником консервативных идей, руководствовался, скорее, *общими подходами к пониманию задач по совершенствованию управления*, чем проработанной теорией. Он считал, что эти новые задачи должны быть решены на *трех уровнях*. Первый уровень — верховной власти, то есть решения принимаемые монархом и исполняемые правительством страны, опирающимся на бюрократический аппарат. На этом уровне важнейшая задача — политическая. Ее содержание в организации взаимодействия «верховой власти» с органами народного представительства. Ее успешное решение позволит сформировать условия для совершенствования административного управления. Второй уровень — региональный. На этом уровне для Столыпина главенствующее значение имела задача по совершенствованию «национального управления», под которым он понимал продолжение политики «русификации» и распространения «общеимперских» принципов управления на такие территории как Польша и Финляндия. Третий уровень — местный. Здесь Столыпин видел две управленческие задачи. Первая — «привлечь местные силы к самоуправлению, с тем чтобы они заполнили тот пробел, который неизбежно проявляется у центральной власти, опирающейся только на бюрократию». Вторая — переформировать самое нижнее звено местного самоуправления и создать «бессловную, самоуправляющуюся волюсть в качестве мелкой земской единицы».

Либеральные подходы к решению теоретических проблем управления разрабатывались в рамках так называемого «профессорского либерализма», вышедшего в XX в. за пределы аудиторий, с уходом части профессоров в политическую деятельность и публицистику. Так, профессор Петербургского университета и одновременно политический и государственный деятель М. М. Ковалевский определял государство, как сложную форму «общежитийного союза», и обозначил его первую *функцию*, как утверждение правил общежития (законов). Он писал, что управление в его государственной и негосударственной формах — одно из проявлений «человеческой солидарности», вызванное разделением общества на три слоя: а) тех, кто принимает решения, б) тех, кто проводит их в жизнь и в) тех, кто им следует. В своих лекциях, озаглавленных «Общее учение о государстве» он обозначил тенденцию развития государственного управления к постепенному слиянию «поданных» (тех, кто следует принятым решениям) и «граждан» (тех, кто принимает управленческие решения), то есть *распространения субъектности в управлении* на все население страны.

Профессор Санкт-Петербургского университета Н. М. Коркунов указал на различия между понятиями «служба государству» (любая деятельность приносящая «пользу государству») и «государственная служба» — «публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности». Эта деятельность, определялась им как «*юридически обязываемая форма реализации управленческих функций*», обозначенных Коркуновым следующим образом: «1) исполнение должности, 2) верность и подчинение монарху и начальству, 3) соблюдение достоинства власти и во внеслужебной деятельности».

В демократическом движении проблематика управления не занимала существенного места, что было следствием инерции народнического (и анархического) взгляда на задачи демократии — замены государства самоуправлением. Так П. А. Кропоткин последовательно отстаивающий идею «разрушения» государства, в работе «Анархия, ее философия, ее идеал», назвал «науку государственного управления, созданную самим правителями» утопической поскольку она сводит всю сложность общественных отношений к одной идее — бюрократическому контролю, организованному как система оценки вышестоящими чиновниками деятельности чиновников нижестоящих.

К революционным событиям 1917 г. управленческая мысль России, во всех ее проявлениях, находилась в состоянии *противоборства подходов и моделей* без сколько-нибудь полноценной концепции управления. Некий (условный и неустойчивый) консенсус был в понимании того, что управление должно быть *разноуровневым* (делясь на государственное, регио-

нальное и местное); что необходимо использование как *бюрократических* (административных) так и *общественных форм* управления; что нужно совершенствовать *систему разделения властей*; что *механизм обратной связи* — важнейший для достижения эффективности государственного управления.

2.3. Наука государственного управления в СССР

В СССР была создана совершенно новая общественно-экономическая система, ранее в истории не имевшая аналогов. Были осуществлены кардинальные преобразования в экономической, социальной, культурной и других сферах общества. Соответственно требовалась принципиально новая система государственного управления как на общенациональном, так и региональном, местном, производственном уровнях. Ее разрабатывали непосредственно первые руководители социалистического государства.

После революции *прежняя система управления была разрушена, фактически вся хозяйственная деятельность была остановлена, страна пребывала в состоянии разрухи и голода*. Никто не знал, как выводить вмиг национализированное народное хозяйство из катастрофы. В этой ситуации В. И. Ленин добился перехода к Новой экономической политике, основанной на частичном восстановлении рыночных отношений. Параллельно быстро расширялась новая система централизованного управления, основу которой составляли народные комиссариаты, заменившие прежние министерства. При правительстве (Совнарком) появился Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), в котором были главки, отделы по отраслям народного хозяйства, директивно управлявшие подведомственными предприятиями вплоть до распределения производимой продукции. Аналогичные органы были созданы на губернском, областном и уездном уровнях. На среднем уровне управления народным хозяйством были созданы тресты, объединявшие предприятия одной отрасли. Сложилась четырехзвенная система управления: предприятия-трест-отраслевые объединения-ВСНХ.

В этот период в партийном руководстве ведутся острые дискуссии о путях социалистического строительства. А. И. Рыков, Н. И. Бухарин, Н. Д. Кондратьев, А. В. Чаянов и многие другие выдающиеся мыслители, работавшие в правительственных структурах, выступали за дальнейшее использование рыночных отношений в целях поддержания сбалансированности народного хозяйства, сохранения человеческого потенциала, постепенного накопления капитала в промышленности. Однако, после смерти В. И. Ленина и концентрации власти в руках И. В. Сталина верх взял радикально-коммунистический подход по продолжению линии на национализацию всех средств производства, включая землю, принудительную

коллективизацию сельского хозяйства и форсированную индустриализацию за счет резкого наращивания инвестиций и импорта оборудования, обеспеченного конфискацией всех валютных ценностей. Дискуссии были прекращены, и вся работа по совершенствованию системы государственного управления была сконцентрирована в высших партийных органах.

Вместе с тем, продолжались исследования вопросов повышения эффективности управления на микроуровне. В период социалистического строительства руководителями страны была поставлена задача широкого изучения и внедрения в деятельность государственного аппарата идей научного менеджмента. Был создан ряд научно-исследовательских институтов и лабораторий, занимавшихся изучением научной организации труда и управления. Научное администрирование рассматривалось как часть научной организации труда. В соответствии с идеями Ф. Тэйлора и его последователей считалось, что нет барьеров на пути улучшения управления и открытия доступа в госаппарат широким народным массам. Разрабатывались пути удешевления государственного управления на основе реорганизации техники администрирования.

Нельзя обойти вниманием фундаментальный труд А. А. Богданова, предвосхитившего теорию систем. В своей книге «Тектология: Всеобщая организационная наука» он доказывал возможность высокого уровня обобщения разнообразных структурных отношений, что позволяло использовать количественные методы при решении организационных задач⁷⁾. Он утверждал необходимость перехода от дифференциации трудовой деятельности к ее интеграции. Способствовать этому должна универсальная организационная наука, построенная на основе принципов координации средств производства, использующих их людей и научных идей. Однако эти идеи были представлены в достаточно абстрактном виде, и в то время не были поняты и приняты научным сообществом.

Более практическое значение имели труды А. А. Гастева, руководителя Центрального института труда, являвшегося ядром научной разработки путей рационализации трудовой деятельности. В частности, была детализирована функциональная структура труда, разрабатывались методики производственного обучения рабочих с ориентацией на совмещение в их деятельности технической и управленческой составляющих. Организация производства при этом рассматривалась как научная проблема⁸⁾.

С окончанием НЭП и усложнением структуры экономики, а также ростом ее масштабов, на месте ВСНХ появились отраслевые наркоматы, которые имели все полномочия по руководству подведомственными отраслями. Развитие системы управления было направлено на уменьшение

⁷⁾ Богданов А. А. Тектология: Всеобщая организационная наука. 7-е изд. М.: URSS, 2023.

⁸⁾ Гастев А. К. Организация производства как наука // Классики теории государственного управления: Управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008. С. 577–580.

промежуточных звеньев путем организации непосредственных связей наркоматов с крупнейшими предприятиями. Формировалась единая плановая система народнохозяйственного управления, в которой государство становилось субъектом, руководившем всем комплексом предприятий и отраслей.

Ключевым инструментом советской системы управления было планирование. В 1920 г. была создана Государственная комиссия по электрификации России (ГОЭЛРО), подготовившая первый государственный перспективный план восстановления и развития народного хозяйства страны. Через год была образована Государственная плановая комиссия (Госплан), в задачу которой входила разработка и организация осуществления единого общегосударственного хозяйственного плана. В 1928 году был утвержден первый пятилетний план страны. Плановые комиссии были созданы при наркоматах, местных советах. На предприятиях была развернута работа плановых отделов и управлений.

Планирование сочеталось с укреплением учета и контроля. Еще в 1918 г. начало работать Центральное статистическое управление (ЦСУ) и сформировалась единая система статистики. Для организации централизованного снабжения предприятий был создан Народный комиссариат снабжения. Ценообразование также осуществлялось централизованно и директивно. В основе планирования расширенного воспроизводства народного хозяйства лежали материальные балансы производства и потребления важных товаров.

Одним из ключевых нововведений советской системы госуправления стала организация денежного обращения. Деньги перестали быть средством накопления капитала и стали инструментом государственного управления финансовыми потоками, которые обслуживали процесс расширенного воспроизводства народного хозяйства. Важной частью государственного планирования было составление государственного бюджета, который, по сути, представлял собой финансовый план страны. Одновременно Госбанком организовывалось его кассовое исполнение, эмиссия и контроль за обращением денег, а также денежное обслуживание и кредитование предприятий. Впервые в мире СССР создал единую общегосударственную систему обращения фидуциарных (называемых еще декретными и фиатными) денег⁹⁾, которые использовались как

⁹⁾ Фидуциарные деньги (ФД) — это современный вид денег, номинальная стоимость которых устанавливается и гарантируется государством вне зависимости от стоимости материала, из которого они изготовлены. Основным физическим свойством ФД, отличающим их от более ранних видов денег, является их нематериальность, позволяющая создавать их в неограниченных объемах и мгновенно перемещать в пространстве. Несмотря на то, что ФД называют долговыми обязательствами, они не подкреплены никаким официальным обеспечением. Их эмитенты не несут никакой ответственности ни перед кем. Самой важной

инструмент учета обращения товарно-материальных ценностей, финансирования капитальных вложений, покрытия дефицита государственного бюджета, обеспечения баланса доходов и расходов населения. Для решения последней задачи было произведено разделение денежного обращения на два контура: безналичных и наличных денег для использования, соответственно, юридическими и физическими лицами. Тем самым эмиссия фиатных денег для финансирования капитальных вложений и обслуживания расширенного воспроизводства народного хозяйства отделялась от потребительского рынка и не оказывала прямого влияния на его сбалансированность.

Специалисты по истории советской экономики отмечают, что государственное управление в этот период отличалось ориентацией на создание целостной системы, позволяющей ставить амбициозные цели, достижение которых опиралось на мобилизацию ресурсов, централизованное планирование, а также эффект большого масштаба. В результате СССР вышел на первое место в мире по темпам среднегодового роста экономики, составившего в период с 1929 по 1940 годы 14,5 %¹⁰⁾. Советская система управления обеспечила укрепление экономики страны и формирование социалистического общественного строя, что позволило СССР покончить с отсталостью и стать второй индустриальной державой мира. Мобилизационный потенциал и устойчивость государственного управления во всей полноте проявились в годы Великой Отечественной войны, что позволило обеспечить армию и гражданское население необходимой продукцией и подготовить базу для восстановления разрушенного войной народного хозяйства.

Важность овладения наукой управления и повышения уровня организационной работы советского аппарата подчеркивал и первый председатель Совнаркома, основатель Советского государства В. И. Ленин. В ряде своих работ, названных его политическим завещанием, он большое значение придавал подготовке квалифицированных управленческих кадров, особенно из рабочих и крестьян, хорошо знавших нужды трудящихся масс и не зараженных бюрократизмом¹¹⁾. Борьбе с бюрократизмом и тем, что сейчас называется организационными «патологиями» в государственном аппарате, посвятил ряд своих работ И. В. Сталин, сменивший В. И. Ленина на посту руководителя партии и государства. В частности, он обращал внимание на «руководителей-вельмож», считающих, что законы писаны

экономической функцией современных ФД является их роль стимулятора экономической деятельности. Определение приведено на основе следующих источников: Голубовский Д., Отырба А. Азбука финансового суверенитета // Эксперт. 2011. № 39 (772).

¹⁰⁾ Галушко А. С., Ниязметов А. К., Окулов М. О. Кристалл роста к русскому экономическому чуду. М.: Наше завтра, 2022. С. 23.

¹¹⁾ Ленин В. И. Полн. собр. соч. М.: Политиздат, 1974. Т. 36. С. 194–204.

не для них, а также на «руководителей-болтунов», способных «потопить любое живое дело в потоке водянистых и нескончаемых речей», но не способных решать конкретные задачи¹²⁾.

Недостатки системы государственного управления в СССР были оборотной стороной ее достоинств. Планирование имело исключительно директивный характер, следствием чего был волюнтаризм, часто приводивший к неэффективным решениям. За исключением военно-промышленного комплекса, планирование велось «от достигнутого уровня», следствием чего становился дефицит ресурсов, технологическое отставание и снижение эффективности. Критерий эффективности вообще не принимался во внимание руководством коммунистической партии, которое принимало решения исходя из политической целесообразности. Государственное управление было чрезвычайно политизировано и идеологизировано. Коммунистическая партия контролировала советы, министерства и другие органы государственной власти и управления, используя систему подготовки и подбора кадров государственных служащих. В советское время аппарат госуправления проходил подготовку и переподготовку в разветвленной сети очных и заочных партийных школ. Обучение не было нацелено на профессиональные ориентиры. Оно было «заидеологизировано», в программах доминировала марксистско-ленинская теория, а специальным управленческим, правовым и экономическим дисциплинам не уделялось должного внимания.

В целях преодоления системных недостатков периодически проводились реформы системы госуправления. После войны И. В. Сталин заменил наркоматы министерствами, сохранив общую структуру и принципы работы органов государственной власти. Она справилась с задачей восстановления народного хозяйства и обеспечения обороноспособности страны.

Значительной инновацией стала реформа 1957 года, когда по инициативе Н. С. Хрущева был осуществлен переход к управлению промышленностью и строительством по территориальному принципу через Советы народного хозяйства (совнархозы) экономических административных районов. Главным предназначением совнархозов было пресечение ведомственных тенденций в развитии промышленности¹³⁾. Эта реформа оказалась достаточно противоречивой по своим последствиям. С одной стороны, совнархозы позволяли комплексно подходить к новым задачам, требовавшим более полного учета разнообразных территориальных интересов, особенно при решении социальных вопросов и в области развития

¹²⁾ Классики теории государственного управления: Управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008. С. 490.

¹³⁾ Постановление февральского (1957 года) Пленума ЦК КПСС. М.: Политиздат, 1957.

сельского хозяйства. Кроме того, новая система давала возможность советским органам шире проявлять инициативу для осуществления своих полномочий. С другой стороны, снижался профессиональный уровень принимаемых управленческих решений, терялись связи отраслевого характера, что затрудняло регулирование деятельности промышленных предприятий, особенно в области развития наукоемких производств. Не могла формироваться единая государственная политика в области технического прогресса, поскольку не координировались соответствующие решения отдельных районов. Если раньше государственные интересы уступали отраслевым и ведомственным, то теперь общегосударственные цели стали отходить на второй план под напором местных, республиканских и региональных интересов.

В 1965 году была восстановлена централизованная система директивного планирования и управления предприятиями, которым предоставлялась относительная самостоятельность, также для них вводились механизмы материального стимулирования, а важным показателем оценки их деятельности становилась рентабельность. Эта реформа проводилась под руководством А. Н. Косыгина, который считается ее автором.

Реформе системы управления народного хозяйства середины 1960-х годов предшествовала широкая дискуссия среди ученых и практиков управления. В это время выдвигались достаточно смелые идеи об использовании товарно-денежных отношений при социализме. В этот период была выдвинута идея о согласовании авторегулирующих функций товарно-денежных отношений с плановым регулятором социалистической экономики, нашедшая отражение в теории оптимального планирования. Считалось, что тем самым будет создан механизм обратных связей, позволяющий стимулировать производителей и наладить необходимые информационные потоки к плановым органам. Теоретическая система оптимального функционирования экономики с помощью оптимальных цен и нормативов согласовывала хозрасчет с планом, а рентабельность — с народнохозяйственной эффективностью. Одними из наиболее авторитетных экономистов-математиков, развивавших этот подход, были В. С. Немчинов и В. В. Новожилов¹⁴⁾.

В 1970-е годы под руководством академика Н. П. Федоренко в Центральном экономико-математическом институте АН СССР была разработана теория оптимального функционирования экономики, в МГУ имени М. В. Ломоносова и ряде других вузов страны началось обучение экономистов-кибернетиков. В Институте кибернетики АН СССР в Киеве под

¹⁴⁾ Немчинов В. С. Социалистическое хозяйство и планирование производства // Коммунист. 1964. № 5. С. 74–87; Новожилов В. В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Экономика, 1967.

руководством академика В. М. Глушкова разрабатывалась общегосударственная автоматизированная система сбора и обработки информации, призванная стать основой системы управления народным хозяйством.

Суть этого подхода была изложена Л. В. Канторовичем следующим образом¹⁵⁾. Рассмотрение экономики как единой системы, управляемой единой администрацией и подчиненной единой цели, давало средство эффективной организации гигантского информационного материала, содержательного его анализа и обоснованного выбора решений. При этом решения, принимаемые на разных уровнях и в разных местах, должны были быть согласованы между собой балансовыми материальными соотношениями и следовать основным народнохозяйственным целям. Таким образом обосновывалась возможность децентрализованных решений с соблюдением общих интересов комплекса за счет правильного формирования оценок в локальных моделях.

На практике, однако, внедрение оптимизационных методов ограничивалось уровнем технологических процессов, а автоматизированных систем управления — уровнем предприятий. Методы линейного программирования не могли учесть всего разнообразия такого сложного объекта управления, как народное хозяйство. Не удалось построить целевую функции и сформулировать критерий оптимизации на макроуровне.

В 1979 году была предпринята попытка реформы хозяйственного механизма на основе расширения самостоятельности государственных предприятий. Основные ее инструменты состояли в переходе к оценке деятельности предприятий на основе норматива чистой продукции, распределении прибыли по стабильным нормативам, в том числе на формирование стимулирующих фондов, включая фонды материального поощрения работников и развития науки и техники. Теоретическое обоснование этой реформы сводилось к стремлению повысить гибкость системы директивного управления народным хозяйством, создать стимулы для повышения инновационной активности и эффективности производства.

Однако расширение самостоятельности предприятий повлекло рассогласование интересов между разными уровнями управленческой вертикали, разбалансировку механизмов материально-технического снабжения, рост дефицита на потребительском рынке и повышение цен. Для преодоления негативных тенденций был использован программно-целевой подход. Для решения ключевых народнохозяйственных проблем разрабатывались и принимались целевые программы: развития производства

¹⁵⁾ Канторович Л. В. Математика в экономике: достижения, трудности, перспективы. Лекция в Шведской академии наук в связи с присуждением Нобелевской премии за 1975 год. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS/BIO/LVK/LVK06.HTM> (дата обращения: 1.07.2024).

товаров народного потребления и услуг, повышения эффективности сельскохозяйственного производства, развития нечерноземной зоны РСФСР и другие. Академия наук СССР разработала комплексную программу научно-технического прогресса, актуальность которой сохраняется до сих пор.

Столкнувшись к началу 1980-х годов с нарастающим технологическим отставанием от развитых капиталистических стран и падением темпов роста производства и благосостояния населения, советское руководство попыталось модернизировать технологическую структуру экономики в рамках сложившейся институциональной структуры. Была провозглашена программа ускорения социально-экономического развития. Это был последний маневр системы директивного управления народным хозяйством в расчете на перераспределение ресурсов из устаревших технологических структур в новые. Сделать это, однако, не удалось. Программа ускорения велась в рамках сложившейся системы институтов, отторгавшей как радикальные нововведения, так и попытки перенастроить их на потребности модернизации экономики. Отставание советской экономики по уровню технико-экономического развития от развитых капиталистических стран продолжало увеличиваться.

Амбициозные цели руководства ЦК КПСС не учитывали инертность весьма жесткой институциональной структуры системы управления народным хозяйством, характеризовавшейся связыванием ресурсов в устаревших производствах, межведомственными барьерами, низкой инновационной активностью. Спускавшиеся сверху цели не имели под собой соответствующего механизма реализации на микроуровне. Закостеневшая система государственного планирования не могла справиться с преодолением ею же созданных диспропорций в экономике страны. Народнохозяйственные приоритеты корректировались интересами ведомств, которые делали невозможным сколько-нибудь значительное перераспределение ресурсов в пользу новых перспективных производств.

Несмотря на попытки реализовать программу ускорения социально-экономического развития, технологическое отставание СССР нарастало, продолжалось углубление диспропорций в экономической структуре. Неизменность сложившихся структур хозяйственных отношений не позволяла реализовать программу ускорения. Всеобщее признание получила необходимость более радикальных изменений в экономической системе. Пробуксовка программы ускорения сделала очевидной необходимость системных изменений в организации общественного производства.

Ответом на нарастающие диспропорции народного хозяйства стала разработанная под руководством академиков Л. И. Абалкина и В. Н. Кудрявцева концепция перехода к рыночным отношениям при сохранении социалистической собственности и директивных институтов госу-

дарственного управления народным хозяйством, реализация которой началась принятием пакета постановлений ЦК КПСС и Совмина СССР летом 1987 года. Она исходила из постулата демократизации управления производством и включала в себя три предпосылки: о самоуправлении государственных предприятий, о региональном хозрасчете и ограничении частной собственности индивидуальным или семейным предпринимательством. Каждая из этих предпосылок строилась на абстрактных представлениях о рыночной экономике, сформировавшихся под определяющим влиянием постулатов господствовавшей в то время политической экономии социализма. Утопическая сверхидея этой реформы заключалась в построении рыночной экономики свободной от отношений капиталистической эксплуатации человека.

Ослабление централизованного контроля сопровождалось сменой приоритетов: дирекции госпредприятий, пересмотрев свою зависимость от вышестоящих органов государственного управления, начали ориентироваться больше на трудовые коллективы, предоставив им право принятия стратегических решений (утверждение планов деятельности предприятия, распределение доходов и др.). Трудовым коллективам законодательно предоставлялось право утверждения руководителей предприятия. Кроме того, в соответствии с принятыми «Основами законодательства СССР об аренде» была введена норма, позволяющая большинством в 2/3 голосов трудового коллектива взять госпредприятие в аренду. Трудовым коллективам государственных предприятий таким образом делегировался ряд ключевых правомочий собственника по распоряжению государственными средствами производства. Главным результатом этих нововведений стало формирование на предприятии нового центра власти в лице совета трудового коллектива или коллектива арендаторов. Будучи подотчетной общему собранию трудового коллектива, дирекция предприятия в своих решениях вынуждена была действовать в границах, удовлетворяющих интересы большинства занятых на предприятии людей, заинтересованных прежде всего — в увеличении оплаты труда и потребления. Перераспределение дохода в пользу потребления в ущерб интересам долгосрочного развития предприятия не могло способствовать модернизации и техническому развитию производства.

В итоге, основные направления изменения хозяйственных отношений в государственном секторе народного хозяйства на втором этапе экономической реформы не могли обеспечить важнейших условий повышения инновационной активности. Не оправдало ожиданий и введение новых институтов регулирования экономической активности вне государственного сектора, который в тот период был представлен тремя формами организации производства: на основе индивидуальной и кооперативной собственности, а также собственности общественных организаций.

Их расширенное воспроизводство сдерживалось возможностями найма рабочей силы. Свобода распределения дохода являлась по существу единственным преимуществом хозяйственной деятельности в негосударственном секторе экономики. Однако, само по себе это преимущество не стимулировало повышение эффективности и техническое развитие общественного производства. В охарактеризованных выше условиях хозяйствования в негосударственном секторе сохранялась ориентация на максимизацию личного потребления. В значительной части кооперативов в фонд оплаты труда перечислялось до 80 % полученных доходов.

Важным направлением экономической реформы было ослабление традиционных институтов административно-ведомственного регулирования общественного производства. При этом осталась прежней административная система ценообразования и кредита, не были созданы более гибкие институты централизованного регулирования экономики. Неудивительно, что развитие рыночных отношений в таких условиях приняло деструктивный характер и сопровождалось растущей дезорганизацией общественного производства. Государственные предприятия, обретая самостоятельность и руководствуясь объективными условиями хозяйствования: системой административно установленных цен и нормативов, сохраняющейся мягкостью бюджетных ограничений и условий предоставления кредита, трудностями материально-технического снабжения, дефицитностью своей продукции и своим монопольным положением, отсутствием развитой системы платежей за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды, системой налогообложения расходов и т. д. — мотивировались к принятию нерациональных с точки зрения народно-хозяйственных интересов решений.

Как уже было отмечено выше, эта реформа направлялась умозрительной теорией построения социалистического рынка, свободного от отношений капиталистической эксплуатации. Утопичность этой теории, выведенной из оторванной от действительности марксистской политэкономии социализма, предопределила неэффективность построенной на ее основе экономической политики, проведение которой лишь усугубило структурный кризис и породило хаос в экономике страны. Она повлекла утрату управляемости народным хозяйством на макроуровне, снижение инвестиционной активности, падение темпов экономического роста. Для поддержания уровня жизни населения был использован последний резерв — внешние займы в форме иностранных товарных кредитов. Но они не могли уберечь систему государственного управления от краха.

Урок, который следовало бы извлечь из печального опыта распада СССР, заключается в признании опасности умозрительных схем реформирования государственного управления на основе идеологических догм, необходимости исходить из реальной экономической ситуации и

реальных закономерностей поведения хозяйствующих субъектов. Урок этот, однако, усвоен не был. Умами новых руководителей страны завладела еще более радикальная идеализированная и утопическая доктрина перехода к рынку в кратчайшие сроки. По поручению первого Президента России Б. Н. Ельцина ее разрабатывала и осуществляла группа ученых-экономистов под руководством Е. Т. Гайдара.

Сразу же после распада СССР, с 1 января 1992 года, начал осуществляться первый пакет мер по радикальной реформе, включавший либерализацию цен внутренней торговли и внешнеэкономической деятельности, введение налога на добавленную стоимость, массовую приватизацию государственных предприятий, а также осуществление программы макроэкономической стабилизации путем количественного регулирования денежной базы и балансировки государственного бюджета за счет резкого сокращения государственных расходов. Государство самоустранялось от организации производства и торговли, регулирования цен, осуществления инвестиций. Расчет был на действие механизмов рыночной самоорганизации, которые, по замыслу реформаторов, должны были вывести экономику в состояние равновесия. Предполагалось, что это состояние будет достигнуто в течение нескольких месяцев в рамках умеренного повышения цен.

Однако в реальных условиях сложившихся в народном хозяйстве диспропорций и отсутствия институтов рыночной организации производства экономика не могла не только войти в состояние равновесия, но даже приблизиться к нему. Обнажившаяся вслед за развалом институтов централизованного планирования монопольная структура народного хозяйства тут же проявилась в гонке цен и издержек в высокомонополизированных отраслях. Вследствие разрыва сложившихся контуров хозяйственных отношений и разрушения механизмов воспроизводства экономика вошла в турбулентный режим работы на разорванных производственно-хозяйственных связях и оборванных технологических цепочках; он характеризовался галопирующей инфляцией, массовыми неплатежами, примитивизацией и падением эффективности производства, перераспределением доходов в пользу монополистов. При этом экономика не приближалась к ожидавшемуся реформаторами состоянию равновесия, оказавшись в многочисленных институциональных ловушках, удерживающих ее в далеких от оптимального состояниях под влиянием складывающегося баланса властно-хозяйственных отношений и интересов хозяйствующих субъектов.

Хотя к подготовке и проведению радикального реформирования советской, а затем и российской экономики широко привлекались академические ученые, сколько-нибудь серьезной теоретической основы принципов реформирования директивной экономики и последующего

перевода ее на рыночные условия функционирования выработано не было. Реформирование экономики шло в соответствии с рекомендациями МВФ и по лекалам разработанного для манипулирования развивающимися странами либертарианского Вашингтонского консенсуса, предусматривающего тотальное дерегулирование экономики. Параллельно по рекомендациям Европейского Союза шла федерализация системы государственного управления; суть этих рекомендаций была выражена в известной фразе президента Б. Н. Ельцина, обращенной к руководителям региональных администраций: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить».

В результате осуществления основанных на либертарианских догмах радикальных реформ страна погрузилась в хаос, возник системный кризис доверия к государственной власти, произошло ее моральное разложение. В политическом руководстве страны не существовало какой-либо единой стратегии модернизации госаппарата. Изменения носили ситуативный характер и не могли решить ни одной из существенных задач соотношения государственной службы новым рыночным и политическим условиям. То же можно сказать и о структуре органов государственного управления, характере их функций, качестве решения управленческих задач.

2.4. Формирование современной российской школы государственного управления

Теория государственного управления как самостоятельная область исследования является относительно новой для России дисциплиной, бурное развитие которой началось лишь примерно 30 лет назад. Давая общую характеристику науки государственного управления в нашей стране, можно сказать, что она еще проходит период становления. В целом новые тенденции в практике государственного управления значительно опережают развитие отечественной теории. В советское время научная работа велась лишь в рамках теории микроуровня управления (отраслей и предприятий). В условиях директивного управления это и было реальное государственное управление: предметное управление организациями, а также планирование, ценообразование, материально-техническое снабжение, финансирование и пр. На макроуровне представления о государственном управлении длительное время развивались без самостоятельного дисциплинарного оформления, главным образом как учение о государстве и праве¹⁶⁾.

Ученые и специалисты стали привлекаться к реформированию государственного управления с 2000-х годов. Однако усилия по внедрению

¹⁶⁾ Политико-административное управление. М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 30.

в практику научных рекомендаций не всегда приносили желаемые результаты из-за отсутствия механизма их реализации, который бы совмещал теоретическую модель, экспертно-аналитические разработки и организационно-методические мероприятия. Вместе с тем, административная реформа вызвала большой поток публикаций, стремящихся дать оценку целям реформы, методам осуществления, практическим результатам¹⁷⁾.

Оценивая промежуточные итоги административной реформы, многие аналитики заговорили о неперспективности модели нового государственного управления для России и необходимости переориентации реформы на модель рациональной бюрократии, учитывая, в том числе, позитивный опыт КНР. В России в пользу данной идейной модели выступала действовавшая до 2013 г. программа реформирования государственной службы, где значительное место занимали мероприятия по регламентации и стандартизации деятельности чиновников. Одновременно стали громче голоса тех, кто прокламирует идеи особой, сугубо российской модели развития государственного управления, отличающейся от навязываемых западных образцов¹⁸⁾.

Реформа государственного управления характеризовалась слабой концептуальной проработанностью, что проявилось в отсутствии стратегического подхода к проводимым мероприятиям¹⁹⁾. Реформирование государственного управления должно проводиться в рамках концепции сбалансированного развития и не должно состоять из одномоментных кардинальных изменений существующей системы. Последовательность и постепенность являются важными принципами эффективного реформирования. Теоретические исследования проблем государственного управления должны лежать в основе реформирования системы государственного управления.

Для формирования целостного представления о характере трансформации государственного управления в постсоветский период продуктивно использование концептуальных идей неинституционального анализа реформ как целенаправленных процессов институциональных трансформаций²⁰⁾. Сравнительный метод применялся при анализе эффектов использования бюрократической, менеджеральной и сетевой моделей

¹⁷⁾ Вульфович Р. М. Административные реформы в постсоветской России: основные проблемы и результаты // Управленческое консультирование. 2017. № 12. С. 102–110.

¹⁸⁾ Кирдина С.. «Договор» или «русская модель управления»? // Отечественные записки. 2007. № 39 (6). С. 279–282.

¹⁹⁾ Барабашев А. Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 1. № 1. С. 25.

²⁰⁾ Полтерович В. М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

организации государственного управления в капиталистических странах и России²¹⁾.

А. Г. Барабашев и В. В. Уткина выделяют 23 предметных поля исследований в отечественной школе по государственному и муниципальному управлению, которые отражаются следующими отечественными научными журналами, специализирующимися в данной области: «Вопросы государственного и муниципального управления», «Государственная служба», «Вестник государственного и муниципального управления», «Экономические стратегии», «Российский экономический журнал», «Вестник Московского университета». Серия «Управление (государство и общество)» и другие. Весомую координирующую и структурирующую функцию в достаточно разношерстном пространстве научных работ в области государственного управления вот уже 25 лет выполняет ежегодно проводимая в МГУ им. М. В. Ломоносова международная конференция «Государственное управление в XXI веке: традиции и новации», собирающая как вузовских, так и практикующих специалистов из России, Китая, других зарубежных государств.

В настоящее время исследовательская проблематика смещается от описания зарубежного опыта как примера для подражания к обоснованию национальных политико-административных трендов и управленческих моделей, отражающих историко-политические и социокультурные особенности страны. Как отмечает известный политолог и государственный деятель В. А. Никонов: «Российская государственность не может механически копировать зарубежные образцы. Гражданское общество вызревает изнутри, а не создается за зарубежные гранты. Политическую культуру не переделать простым подражанием обычаям других развитых обществ. Эффективную судебную систему нельзя импортировать. Политическая система России обязана быть открытой, гибкой, но адекватной динамичной, подвижной и многомерной структуре нашего очень непростого общества»²²⁾.

Государственное управление поступательно развивается как профессия, наука и образовательная деятельность. Учитывая ту роль, какую государство и государственное управление играют в России, востребованность научного, экспертного и организационно-методического знания должна проявить себя в формировании партнерских отношений между исполнителями-администраторами в государственных органах и исследователями-аналитиками в учебно-научных и консалтинговых центрах, основанных на доверии и взаимных интересах. Эти интересы требуют

²¹⁾ *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис: Политические исследования. М., 2003. № 4. С. 43–53.

²²⁾ *Никонов В. А.* Быть лидером. М.: Изд-во МГУ, 2011. С. 20.

тесной совместной работы по формированию системы управления на федеральном, региональном и местном уровнях на базе рационального политико-управленческого анализа с ориентацией на общественное благо, выявляемое посредством использования разнообразных форм общественного участия в обсуждении проектов государственных решений.

Государственное управление соединяет науку и практику, пытаясь обеспечить защиту от некомпетентности, коррупции и предрассудков. Для этого, во-первых, нужны эксперты-аналитики, обладающие соответствующими профессиональными знаниями. Во-вторых, правильно подобранные теоретические концепции, адекватные особенностям, современному состоянию и целям развития России. В-третьих, необходимо желание лиц, принимающих решения, использовать аналитический подход в своей деятельности. В-четвертых должны быть организованы процессы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, позволяющие моделировать будущее, использовать современные инструменты воздействия и оценивать последствия принятых решений.

Вопросы для повторения

1. В чем состоит вклад «классической школы» в развитие теории государственного управления?
2. Каковы наиболее значимые изменения в теории государственного управления во второй половине XX века и начале XXI века?
3. Каковы основные этапы развития управленческой мысли России до 1917 года?
4. Каковы особенности советской системы государственного управления? Выделите ее позитивные и негативные черты.
5. Что из опыта государственного управления в СССР сохраняет значение в современных условиях?
6. Почему провалилась политика «ускорения экономического развития» и последующих реформ в период позднего СССР? В чем были ключевые управленческие ошибки?
7. Определите наиболее актуальные проблемы науки и экспертной работы в области государственного управления современной России.
8. Как практическая направленность теории государственного управления сказывается на ее развитии?
9. Можно ли выделить черты национальной модели государственного управления РФ?

Рекомендуемая литература

Глазьев С. Ю. Уроки очередной российской революции: крах либеральной утопии и шанс на «Экономическое чудо». М.: Изд. Дом «Экон. Газ.», 2011.

Классики теории государственного управления: Управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008.

Полтерович В. М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

Прохоров А. П. Русская модель управления. М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева. 2024.

Эффективность государственного управления: пер. с англ. / Под ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. М.: Консалтбанкир, 1998.

РАЗДЕЛ

2

Генезис и эволюция государственного управления в процессе социально-экономического развития

- ✓ Становление государственного управления
- ✓ Эволюция системы государственного управления в процессе смены технологических и мирохозяйственных укладов
- ✓ «Экономика знаний» как объект госуправления



В настоящем разделе излагается теория *современного* государственного управления. Мало кто из нынешних управленцев задумывается о генезисе и эволюции государственного управления. Действительно, зачем изучать вопросы старины современным управленцам?

Первый ответ на этот вопрос кроется в современных сбоях системы государственного управления, когда вдруг в расщелинах привычных организационных структур появляются архетипы немотивированной агрессии вмиг утратившей цивилизационные ценности толпы, искусно направляемой внешними силами. Наша страна несколько раз проходила через революционные периоды крушения государственного управления, открывавших бездну архаичной агрессии и одичания утративших нравственные ориентиры людей.

Второй ответ связан с любознательностью, которая отличает хорошего управленца от плохого. Системно мыслящему человеку важно понимать происхождение предмета своей деятельности. Современное государственное управление не с неба свалилось, а является продуктом длительной эволюции общественного сознания, прошедшей через различные эпохи типов социальной организации и практики государственного управления. Чтобы заниматься совершенствованием государственного управления, важно, с одной стороны, опираться на преемственность в методах и технологиях управления, а, с другой стороны, понимать риски неизбежных революционных изменений.

Начинается настоящий раздел с главы о становлении государственного управления, которая написана на основе обобщения результатов междисциплинарных исследований в области происхождения человечества, развития речи и мышления, на основании которых реконструируется история формирования первых государственных образований. Лежащие в их основе механизмы социальной самоорганизации кардинально отличаются от нынешней рационализированной системы государственного управления. Между ними несколько тысячелетий эволюции общественного сознания. Современное государство возникает с появлением в Европе достаточно развитого для логического мышления языкового строя, которое размыкает воспроизводственные контуры основанной на вере в божественное происхождение царской власти государственного управления.

Совершившийся в Европе в XVI–XVIII веках переход от традиционного общества к современному с формированием национальных государств сопровождался становлением капиталистических производственных отношений. Их воспроизводство приобрело спиралевидный характер, выразившийся в смене жизненных циклов технологических и мирохозяйственных укладов. Излагаемое во второй главе знание связанных с этим процессом закономерностей долгосрочного социально-экономического развития необходимо для правильного понимания происходящих сегодня изменений в системе государственного управления. Их анализу и прогнозу посвящена третья глава настоящего раздела. Завершает его глава о ключевой для прогнозирования будущего теме — экономике знаний как объекте государственного управления.

Глава 3

Становление государственного управления

Вопросы для изучения

- Развитие языка, мышления и письменности как предпосылки становления институтов государственного управления
- Влияние развития языка и мышления на изменения социальных отношений в государственном управлении
- Воспроизводственные контуры социально-государственного устройства

3.1. Развитие языка, мышления и письменности как предпосылки становления институтов государственного управления

Система государственного управления состоит из людей и их взаимоотношений, она не может не меняться вместе с ними: их образом мыслей, логикой мышления, структурой языка, мировоззрением и другими составляющими человеческого и — шире — общественного сознания. В настоящей главе раскрываются закономерности эволюции человеческого мышления и общественного сознания, которые определяют отношения между людьми и формируют институты социального и, с определенного момента, государственного устройства. Раз возникнув, последнее претерпевает постоянные изменения, усложняясь с развитием производительных сил общества по мере эволюции индивидуального мышления и общественного сознания. С определенного момента люди начинают осознавать свои индивидуальные, групповые и общенародные интересы, которые становятся движущей силой социально-экономического развития, влияя на государственное устройство. Понимание долгосрочных закономерностей этого развития позволяет объяснить эволюцию государственных институтов вплоть до формирования системы современного государственного управления.

Видовым признаком человека является отсутствующая у животных вторая сигнальная система, проще говоря — речь. Только с появлением речи можно говорить о выделении из состава гоминид первобытных

людей¹⁾. И в дальнейшем развитие их мышления идет одновременно с усложнением речи²⁾. Далеко не сразу люди овладели навыками логического мышления — для этого потребовались долгие тысячелетия эволюции языка и мышления. На определенном этапе речь приводит к образованию первых государственных институтов.

Чтобы создать государство, люди должны были научиться различать свое положение в обществе, что невозможно без идентификации самой личности человека. Этого не могло произойти в рамках характерного для первобытного общества инкорпорированного языкового строя, в котором отсутствовало различие частей речи, а также еще не было членов предложения³⁾. Отсутствие морфологии указывает на отсутствие в мышлении четко фиксируемых предметов и их взаимоотношений. Вещи различаются между собой и имеют определенные контуры только для чувственного восприятия, отсутствует различие сущности и явлений.

Поскольку в отсутствие частей речи мышление лишено логических категорий, человеческая личность вообще не ощущает себя как таковую, растворяясь в первобытном коллективизме, в котором и труд и средства производства регулируются родовой общиной. В первобытных отношениях между людьми действовал сугубо психологический механизм, предписывавший каждому делиться необходимым продуктом с каждым⁴⁾, а избыточный продукт хранился и распределялся бигменом, исходя из социально-психологических законов воспроизводства родовой общины. Механизм производства и распределения материальных благ в первобытном обществе основывался не на рациональном соизмерении предельной производительности факторов производства или затраченного труда, а исключительно на социально-психологических законах, регулирующих поведение не обремененных логическим мышлением людей. В мифологическом сознании древних людей производство и обмен материальных благ регулировался не рациональными соображениями, а устоявшимися традициями, обеспечивавшими воспроизводство общественного организма.

Наряду с функцией бигмена, замещавшей отсутствующие в первобытном обществе рыночный и административный механизмы, социальная структура родоплеменного общества предусматривала роль вождя, активизирующуюся в периоды межплеменных столкновений и шамана, выполняющего духовно-ритуальные функции. Этого было достаточно для воспроизводства родоплеменной общности, но явно не хватало для

¹⁾ Поршнев Б. О начале человеческой истории (Проблемы палеопсихологии). М.: Мысль, 1974.

²⁾ Лосев А. Ф. Знак, символ и миф. М.: Изд-во Московского государственного университета, 1982.

³⁾ Лосев А. Ф. Указ. соч

⁴⁾ Леви-Стросс К. Структурная антропология. М.: ЭКСМО-Пресс, 2001.

формирования более сложных социальных институтов, предполагающих функционально-должностные различия между людьми.

Самоощущение человеческой личности возникает в результате длительного процесса развития. Для появления государственных институтов необходимо возникновение языкового строя, который позволял бы выстраивать иерархические отношения и организовывать сложные виды коллективного действия⁵⁾. Это становится возможным с введением лично-местоименных показателей в глаголы-имена. Только с возникновением обладающего такими свойствами посессивного языкового строя становится возможным вычленение субстанции и принадлежащих ей свойств. В общественном сознании возникают предпосылки становления социальной иерархии с наследуемыми функциями.

Прорыв в становлении различных персонифицированных социальных функций происходит с возникновением эргативного языкового строя, в котором становится возможным выражение активности субъекта, подчиняющейся некоей высшей силе. Хотя человек все еще не мыслит себя самостоятельным, представляя себя скорее в качестве орудия этой высшей силы, собственная жизнь переживается им уже как свое личное достояние, становится возможным акт свободного произволения. В то же время в эргативном строе языка актив и пассив слиты в одну неразличимость. Вся личная жизнь человека пока еще определяется интересами общины. Первое «я» еще сугубо коллективно и растворяется во всемогущем роде, полностью подчиняющемся индивидууму. Это — большой шаг вперед по сравнению с первобытным инкорпоративным строем, когда индивидуум ощущал себя придатком окружающей среды. На место непреодолимых и стихийных сил природы и общества, представляемых в виде тотемов и фетишей, становится общественный коллектив, родовая и племенная община, которая и оказывается первым «я», «первой субстанцией, какую открывает человеческое мышление»⁶⁾.

Общность людей, впервые выработавшая язык эргативного строя, получает возможности для организации более сложных видов общественной деятельности. В том числе для сельскохозяйственной, строительной, военной. Организация предполагает иерархичность властно-хозяйственных отношений при главенстве сакрального правителя, объединяющего все ветви власти в одном лице. Для человеческого мышления начинает упорядочиваться предметный мир, начинают различаться свойства вещей, разделяться сущности вещей и их явлений.

Племя, первым создавшее иерархические отношения обрело воспроизводимые конкурентные преимущества, которые позволили закрепить

⁵⁾ Лосев А. Ф. Указ. соч.

⁶⁾ Там же.

составляющим его родам наследуемые функции государственной власти, принуждая к подчинению обитающих по соседству иноплеменников. Подчиняя себе все доступные окружающие территории и проживающие на них первобытные общины людей, эта родоплеменная структура автоматически становилась на освоенной территории властвующей, а ее восприятие «покоренными» общинами становилось сакральным. Их отношение к власти основывалось на вере в превосходство ее обладателей над всеми остальными. По сути общество того периода состояло из обожествляемых членов властвующего рода, приближенных к ним соплеменников и всех остальных, слепо повинующихся установленной иерархии, традиции и ритуалу. Образование первого протогосударства основывалось на слепом подчинении людей правящему роду, которое бесконечно воспроизводило навсегда установившуюся иерархию властно-хозяйственных отношений.

О социальной структуре этого общества свидетельствуют древние мифы, в которых правители предстают богами. Именно так их воспринимали беспрекословно подчиняющиеся подданные и, соответственно, они относились к подданным как к низшим существам, положение которых в обществе раз и навсегда было установлено по факту их рождения в той или иной социальной группе. В рамках же властвующей элиты действовали семейно-родственные иерархические взаимоотношения ответственного служения. Характерная для этих отношений этика долга, чести, доблести и самопожертвования позволяет определить первоначальное государственное устройство как имперское⁷⁾, в котором власть устанавливается посредством социальной и географической экспансии родоплеменной структуры, выделившейся и получившей преимущества в социально-территориальном пространстве человекообразных гоминид благодаря развитию речи. Глава этого социально-государственного устройства в рамках характерного для того времени мышления наделялся общественным сознанием божественными качествами. Его власть не подвергалась сомнению и передавалась после смерти ближайшим родственникам, которым общественное сознание также придавало божественное происхождение.

⁷⁾ Здесь и далее под имперским понимается строй, описанный К. Малофеевым; согласно его определению, признаками имперского социально-государственного устройства являются: объединение разных социально-государственных образований (племен) в одном; самодержавие, основанное на вере народа в сакральное происхождение власти вплоть до обожествления правителя, беспрекословное ему подчинение; опора царской власти на родо-племенную аристократию или отбираемую посредством испытаний меритократию, служение которых царю основывается на кодексе чести; обязательность исполнения норм, устанавливаемых царской властью; централизация власти посредством ее делегирования назначаемым царем наместникам; использование единой эмитируемой от имени царя монеты; распространение общей культуры и языка.

Империей первое государственное образование можно называть в силу того, что во главе его социальной иерархии стоял обожествляемый царь представлявший властвующий род, все члены которого считались «небожителями». Такая структуры власти соответствует мифологии древних людей с множеством богов, находящихся в определенной иерархии. При этом коммуникации и язык того времени не позволяли осуществлять реальное централизованное руководство обширными территориями. Они были объединены общими ритуалами, традициями и сакрализованной родоплеменной элитой, члены которой осуществляли автономное руководство на местах. Между богоподобными родственниками могли вспыхивать конфликты и междоусобицы, в которых они пытались поднять свой иерархический статус в родоплеменной элите, используя контролируемые ими локальные человеческие ресурсы.

Во взаимоотношениях властвующей элиты главную роль играл наследуемый родовой статус, обладание которым давало основания претендовать на источники доходов, генерируемых земледельческими общинами подневольных подданных. Государственная власть контролировалась царем и не обменивалась на деньги, которые во властных отношениях не играли роли всеобщего эквивалента. Поощрение власть предержащих служащих осуществлялось посредством назначений на должности, подарков, предоставления источников дохода. Служение при этом стояло выше материальной выгоды, идея служения не за страх а за совесть была стержнем формирования государства⁸⁾.

В первых государственных образованиях положение личности целиком определялось ее наследуемой принадлежностью к определенным социальным группам, которые не смешивались между собой. Хорошо известное на примере Индии кастовое устройство общества было универсальной характеристикой первого государства. Его руководящий слой, включающий жрецов, правителей и военачальников, состоял из представителей родов племени, которое в свое время сумело подчинить другие первобытные общины на географически замкнутой территории. Члены этих родов мыслили себя богами, призванными руководить общинами людей, выполнявшими всю необходимую для жизнеобеспечения общества и государства физическую работу. Представители этих общин безропотно подчинялись установленному порядку, понимая свою принадлежность к рабочему сословию как навсегда предзаданную свыше. Именно такой порядок архаичного общества наблюдали конкистадоры, вторгнувшись в империю инков в Южной Америке. Государствообразующее племя инков, завоевав географически доступную территорию, стало правящим, сформировав политическую, духовную и военную власть империи,

⁸⁾ Малофеев К. В. Империя: В 3 т. М.: АСТ, 2021.

распространив свой язык и традиции на все покоренное человеческое пространство.

Формирование государственных институтов, регулирующих процесс производства и распределения общественного продукта, предполагало всеобщее понимание возможности и необходимости отчуждения этого продукта от производителя и его распределения между обеспечивающими функционирование государства социальными группами (царствующий род, жречество, воинство, чиновничество). Сами эти группы должны были четко идентифицироваться людьми. Это становится возможным с возникновением номинативного языкового строя, обладающего средствами составления предложений, в которых четко различаются субъект, предикат и объект. Благодаря этому возникает понимание субъекта как тождественного с самим собой, способного различать в вещах их сущность и их явление, а также открывать закономерные переходы между ними. Вооруженное номинативным языковым строем мышление впервые оказывается способным открывать и формулировать законы природы и общества.

Возникновение эргативного языкового строя и его постепенное развитие в номинативный происходит в античное время, связанное в традиционной историографии с древнегреческим государством. Другим необходимым условием формирования государственных институтов является письменность. Ее появление преодолевает ограниченность человеческой памяти, позволяя структурировать и бесконечно накапливать информацию, необходимую для эффективного управления государством. До возникновения письменности информация передавалась из уст в уста и закреплялась в ритуалах и традициях, незыблемость которых освящалась верой людей в необходимость беспрекословного следования им, таким образом удавалось поддерживать только примитивные управленческие процессы в небольших родовых общинах в стабильной внешней среде.

Первые государственные образования в Древнем Египте и Месопотамии использовали клинопись, которая развилась из рисуночного письма. Ее поступательное усложнение в целях накопления и передачи информации привело к появлению иероглифической письменности в древнем Египте и Китае. Она позволяла накапливать и передавать многократно большие объемы информации, зашифрованной в иероглифах. Однако обучение этому письму требовало много времени и было малодоступным. Только малочисленная каста жрецов и высших чиновников владела грамотой, что давало ей сакральные основания для управления государством. Вовлечение в органы государственной власти не связанных отношениями родства с правящим родом людей сопровождалось мерами по недопущению их смешения с родоплеменной элитой вплоть до стерилизации, как в императорском Китае, где посредством многоступенчатых экзаменов

из подневольных общин императорский род формировал чиновничество. Продвижение на приближенные к императору должности царедворцев предполагало оскпление кандидатов, которых лишали, таким образом, возможности смешения с правящим родом.

Качественный скачок в передаче и накоплении информации достигается в результате появления фонетического письма, снимающего ограничения иероглифической письменности. Возникновение алфавита дает возможность безграничного усложнения процессов управления, позволяя формировать документооборот, запоминать и воспроизводить информацию любого объема и сложности. Овладение письменностью алфавитного типа открыло возможности безграничного последовательного совершенствования государственного управления, вынужденного осваивать различные функции и вовлекать в процессы управления множество людей.

Относительная легкость обучения письму алфавитного типа создавала возможность массовой трансляции управленческих воздействий путем разработки и обращения всевозможных документов. Впервые фонетическое письмо появляется в Восточном Средиземноморье, где совершается качественный скачок в становлении государственности. Сочетая буквенную письменность и номинативный строй, этот язык дал ключевое преимущество овладевшему им социуму, позволившее покорить и освоить все доступное ему пространство, которое известно сегодня как античный мир. Буквенная письменность открыла возможности подготовки необходимого количества грамотных людей для образования античных империй.

3.2. Влияние развития языка и мышления на изменения социальных отношений в государственном управлении

Вплоть до установления монотеизма как государственной идеологии происхождение властвующей элиты воспринималось как божественное. В глазах подданных они выглядели как наделенные сакральными свойствами высшие существа, сопротивление воле которых не представлялось возможным. С переходом от эргативного языкового строя к номинативному постепенно вырабатывается монотеистическое мировоззрение. По мере его становления индивид обретал личностную идентичность. Языческая идентичность уступала место надприродной — индивид мог ощущать себя уже богоподобным субъектом. Верящий в единого Бога человек обретал способность быть как целостной личностью, так и субъектом деятельности, выступать в качестве полагающего начала, проявлять и реализовывать креативные возможности и способности во всех сферах своей деятельности. Этот переход осуществлялся с постепенным развитием у людей способности сосредоточиться на самом себе и овладеть

самим собой как кем-то, обладающим своим осознанным значением и смыслом. Рефлексирующий человек становится способным развиваться в надприродном пространстве — он осмысленно выходит за пределы обыденности своей жизни, у него формируется интегративное, одухотворенное, индивидуально-личностное отношение к себе ⁹⁾.

Античные империи, если отбросить художественные вымыслы, представляли собой теократические государства, в которых глава совмещал роли административного, военного и религиозного руководителя. Он воспринимался подданными как всемогущий Бог, которому следует беспрекословно подчиняться. Вызов ему в рамках этого государственно-го устройства могли бросить только близкие родственники, имевшие такое же сакральное происхождение. При этом, будучи наделенным божественными качествами, царь мог выбрать себе преемника не только из числа родственников, что случалось, однако, крайне редко, так как требовало особого обоснования в рамках существующего мировоззрения и не могло его не подтачивать. Этот тип государства доминировал в мире вплоть до появления Вестфальской системы национальных государств после развала Священной Римской империи и Великой смуты в России в XVII веке.

Произведенное христианским учением изменение общественного сознания подорвало основы воспроизводства охарактеризованного выше социума. Евангелие десакрализовало властвующую родоплеменную элиту, лишив ее представителей божественного статуса. Более того, христианство уравнило элиту со всеми остальными людьми, дав каждому человеку возможность осознать себя богоподобной личностью. Вместе с тем, обретшие вместе с христианской верой личное самосознание люди продолжали руководствоваться в своей деятельности религиозным мировоззрением, определяющим жесткую социальную иерархию и незыблемые нормы поведения. Освящая традиционно установившиеся общественные отношения, включая божественное происхождение власти царя и обязанность подданных ей подчиняться и следовать своему полученному от рождения сословному происхождению, Церковь обеспечивала самодержавному государству известную прочность и возможности эффективной мобилизации доступных человеческих ресурсов. С известными оговорками аналогичная система властно-духовных отношений имела место и в нехристианских государствах, возникших на руинах Римско-Византийской империи.

Первые государственные образования основывалось на вере подданных в божественное происхождение царского рода, которое после принятия христианства стало подвергаться сомнению. Номинативный

⁹⁾ Лосев А. Ф. Указ. соч.

языковой строй не только вооружил людей логическим мышлением, но и дал возможность развития отдельным индивидуумам, открыл дорогу прогрессирующему освобождению личности и личной инициативы. Например, торговцы обрели новое положение в обществе благодаря личным достижениям (богатству) и связям, а не по воле сакрального правителя или действовавшего от его имени чиновничества, духовенства или воинства. Государство ограничивало их деятельность, однако на государственных окраинах постоянно возникали очаги свободомыслия, подпитываемые автономно воспроизводящимися источниками частного обогащения. В Западной Европе такие очаги приобрели характер перманентного пожара вольнодумства и стремления к независимости, которые безуспешно пыталась подавить инквизиция¹⁰⁾. Папский престол в Риме не обладал полноценной военной властью, которой были наделены титулованные наместники (короли), вследствие чего возникла причудливая феодальная форма политических отношений, постоянно разрывавшая привычную в империи иерархию управления. Возникшая в Западной Европе формула «вассал моего вассала — не мой вассал» блокировала функционирование иерархических структур государственной власти, в разрывах которых появлялись возможности для формирования новых «структур повседневности»¹¹⁾. Они порождали товарно-денежные и капиталистические производственные отношения, функционировавшие в порах имперских институтов власти. Вертикаль последней размывалась перманентной коррупцией и внутренними противоречиями между ее распадавшимися звеньями, а также междоусобными склоками между не имеющими четкой субординации наместниками.

При наличии единой вертикали императорской власти европейским городам едва ли удалось бы сформироваться в условиях традиционного общества. В то же время городская ремесленная среда стимулировала предпринимательскую мотивацию и развитие логического мышления на основе совершенствования языка, который обрел современный номинативный строй, обеспечивший для человеческого мышления «искание и нахождение закономерных связей в безбрежных просторах действительности»¹²⁾. Это искание порождало сомнения в божественном происхождении государственной власти и непререкаемой воле ее обладателей,

¹⁰⁾ Фоменко А. Глобальная хронология. Исследование по истории древнего мира и средних веков. Математические методы анализа источников. М.: Изд-во механико-математического факультета МГУ, 1993; Фоменко А. Т. Методы статистического анализа нарративных текстов и приложения к хронологии. Распознавание и датировка зависимых текстов, статистическая древняя хронология, статистика древних астрономических сообщений. М.: Изд-во механико-математического факультета МГУ, 1990.

¹¹⁾ Braudel F. Les structures du quotidien. Т. 1. Структуры повседневности: возможное и невозможное. М.: Прогресс, 1986. 624 с.

¹²⁾ Лосев А. Ф. Указ. соч.

так же как и в искренности духовенства, это привело к Реформации, взбудоражившей традиционное европейское общество в XVI веке. Ведь для того, чтобы написать свои тезисы, Мартин Лютер должен был обладать логическим мышлением и собственным пониманием значений содержащихся в Евангелии положений. Это невозможно сделать, оставаясь в рамках архаичного языкового строя.

Овладение номинативным языковым строем позволило его носителям приступить к манипулированию социальными институтами, которые ранее воспринимались как незыблемые установки высших сил. Люди, осознающие свою личную волю и руководствующиеся собственными представлениями о своем предназначении, не могут слепо подчиняться традиции и авторитету внешних институтов, включая властные. Эволюция этого типа общественного сознания размывает социально-психологический фундамент иерархических структур имперской государственности, властвующая элита которой утрачивает свое сакральное происхождение и преклонение подданных.

Носители номинативного языкового строя могли эмансипироваться от сложившихся традиций, этических норм, религиозных представлений, в том числе о божественном происхождении власти и ее субъектов. Тем самым они получали сокрушительное психологическое оружие против тех, кто этих традиций и норм придерживался. Последние просто не могли себе представить, что кто-то думает иначе и может лгать и божиться одновременно. Поэтому искренне веровавшие в очевидность своего божественного происхождения правители традиционной имперской государственности оказались уязвимы к коварству вооруженных логическим мышлением эгоистических и циничных сил, заинтересованных в ее разрушении. Социальной основой этих сил стала нарождающаяся в недрах имперской государственности буржуазия, формировавшаяся из семей, сумевших сколотить личный капитал в разрывах и порах средневековой государственности. Не только на основе развития ремесел и торговли, но и в результате силового перераспределения богатства, включая разграбление Константинополя крестоносцами и приватизацию фискальных функций имперской государственности после падения Византийской империи.

Отличием Священной Римской империи от Римско-Византийской стало смешение функций в системе управления обществом: духовная и административная власть сами стали заниматься коммерцией, разлагая сословно-общинное устройство государства. Это разложение проникало во все слои общества, включая составлявшую ее основу крестьянскую общину. Последняя распалась на парцеллы, находившиеся в наследственном пользовании крестьянских семей. Частнособственнические отноше-

ния пронизывали всю ткань западноевропейского общества, пока еще скованного феодальными институтами личной зависимости.

Можно сказать, что Священная Римская империя в муках коррупции духовной и светской власти рождала «священное» право частной собственности и охраняющее ее римское право. Но при этом она уничтожала сама себя, подрывая сакральную основу власти, которая заменялась договорно-правовыми институтами. Последние подчинялись интересам богатых граждан, которые уже воспринимали обладание богатством как собственную заслугу, свидетельство своей избранности Богом быть богатыми и успешными, а не Божий дар с вытекающими из него социальными обязательствами. Папский престол так же стал играть по этим правилам, разменивая свою сакральность на международные договоры с духовно зависимыми государствами. Конкордат превратил священное право в международное право.

Обман царствующих особ и манипулирование сознанием масс стали ключевыми орудиями антиимперских сил. Их главной целью в то время было разрушение традиционных институтов имперской государственности, которое завершилось подписанием Вестфальского мира в 1648 году, по итогам которого началось формирование западноевропейских национальных государств без сакральных оснований. Происходит оформление отношений частной собственности, которая претендует на защиту со стороны государства. Крупные собственники заявляют претензии на власть. Фундаментальной основой права становится концепция общественного договора, согласно которой государство есть результат установленной договоренности между гражданами в целях решения всех правовых вопросов согласно заранее принятым общим консенсусом правилам. Фактически же место института наследуемой государственной власти занимает личный капитал, величина которого определяет степень влияния человека. Вводятся начала демократии — источником государственной власти становится согласие волеизъявления состоятельных граждан.

Сформировавшаяся еще в имперский период властвующая элита каждого из вновь образовавшихся государств претендовала на первенство, создавая свой язык и свою историческую мифологию, призванную убедить население в своей национальной исключительности и легитимности государственной власти. Из местечкового самосознания новые государственные элиты выращивали национальную идеологию, сочиняя историю в целях обоснования своего превосходства. Обосновывая таким образом национальный суверенитет, европейские историки заложили мировоззренческие основы для возникновения расизма и нацизма, служивших идейным основанием для эксплуатации заморских колоний, торговли людьми и захватнических войн.

Наступает новая эпоха, в которой главным двигателем социально-экономического развития становится предпринимательское накопление богатства и влияния. Разумеется, частная собственность существовала и до этого так же, как и процессы накопления капитала. Но в традиционном обществе они рассматривались как налагаемая Богом ответственность за распоряжение личным богатством в интересах общества. Обладание богатством считалось Божьим даром, который человек должен использовать не столько в личных, сколько в общественных интересах. Поэтому государственная власть налагала всевозможные повинности на зажиточных людей, которые должны были платить налоги, содержать войско, жертвовать Церкви. Широко известны типичные для успешных купцов случаи спонтанного раздаривания имущества, а для князей — пострижение в монахи с даром всего личного богатства Церкви и монастырям.

Распад традиционного общественного устройства занял длительное время и сопровождался революционными потрясениями. Последовательно разрушались воспроизводственные контуры, обеспечивающие устойчивость социально-государственного устройства, поддерживающие его целостность: идеологический, политический, нормативный, экономический и семейно-родовой контур.

3.3. Воспроизводственные контуры социально-государственного устройства

Под воспроизводственным контуром мы будем понимать устойчивую систему взаимосвязей людей, организаций, институтов, обеспечивающих ее длительное функционирование как единого целого в той или иной сфере жизнедеятельности общества. Существуют разные воспроизводственные контуры, обеспечивающие функционирование различных сфер и сегментов жизнедеятельности общества.

В рамках идеологического воспроизводственного контура циркулирует информация, обеспечивающая воспроизводство смыслов. В государственном управлении, как правило, функционирует один идеологический контур, поддерживаемый государственной властью. Это не исключает возможность появления других воспроизводственных контуров, поддерживаемых революционными силами или лояльными властью общественными, в частности, религиозными организациями. В рамках политического контура осуществляются рутинизированные процедуры господства-подчинения, выборов и назначений должностных лиц. Нормативный контур обеспечивает формирование и исполнение правовых норм. Вместе с политическим контуром, он обеспечивает функционирование государства и воспроизводство системы государственного управления как единого целого. Экономических воспроизводственных контуров, в рамках

которых происходит оборот товаров и услуг, в рыночной экономике может быть много — переплетаясь, они образуют сети технологических цепочек и властно-хозяйственных образований. Также много семейно-родовых воспроизводственных контуров, в рамках которых поддерживаются родственно-семейные отношения.

Все вместе воспроизводственные контуры образуют воспроизводственную структуру социально-экономической системы. Их взаимосвязь обеспечивает устойчивость ее функционирования. Экономические контуры предоставляют материальное обеспечение функционированию семейно-родовых контуров. Нормативный контур направляет функционирование и тех, и других. Политический контур обеспечивает стабильность системы государственного управления и гарантирует функционирование остальных. Идеологический контур связывает всех субъектов жизнедеятельности общества в единое целое, как обод скрепляет доски бочки, гарантируя сохранение ее содержимого.

Охарактеризуем работу каждого из указанных воспроизводственных контуров, иллюстрируя примерами не только древней, но и современной истории нашей страны.

1. **Идеологический контур**, объединяющий людей на основе общего понимания смысла и правильности существующего общественно-государственного устройства. Советская империя имела коммунистическую идеологию. Идеология Российской империи отражена в емкой формуле: «Самодержавие, православие, народность». Идеология Русь-Ордынской империи была также религиозно-монархической, хотя менее универсальной. Общим мировоззренческим стержневым принципом общественного сознания во всех этих мировых империях было требование социальной справедливости. Оно органично вытекало из исторического опыта становления государства, которое с момента утверждения христианства, возникновения номинативного языкового строя и соответствующего ему логического мышления становится общенародным институтом. Общественно-государственное устройство во главе с помазанником Божьим или избираемым руководителем должно было доказывать подданным постоянное соблюдение требования социальной справедливости. Нарушение этого условия влекло разрушение идеологического контура, подрыв доверия подданных и хаотизацию общественного сознания.
2. **Политический контур**, объединяющий людей посредством институтов государственной власти. И в Советской, и в Российской империях он строился иерархическим образом во главе, соответственно, с Политбюро ЦК КПСС и царем. В Русь-Ордынской империи также существовала иерархия, предусматривавшая делегирование власти от

верховного правителя по управленческой вертикали как в пространстве, так и во времени. Работа этого воспроизводственного контура основывалась на соответствующей идеологии, обеспечивающей его легитимность в общественном сознании. Разрушение идеологического контура влекло делегитимизацию институтов государственной власти в общественном сознании и расшатывание политического воспроизводственного контура.

3. **Нормативный контур**, объединяющий людей на основе правил поведения и санкций за их нарушение. Он формируется политическим контуром путем принятия законов, указов, постановлений и других обязательных для исполнения норм. Расшатывание политического контура ослабляет легитимность нормативного контура, создавая возможность массового нарушения законодательства и неподчинения органам власти. Разрыв политического контура влечет немедленную делегитимизацию всех институтов государственного устройства. Так, свержение царя дважды (в Великую смуту и феврале 1917 г.) порождало быстрое разрушение государственных институтов организации российского общества, погружало его в беззаконие и гражданскую войну. Аналогичным образом самоликвидация КПСС повлекла быструю делегитимизацию советской правовой системы, нарастание национал-сепаратизма, развал государства и криминализацию общества.
4. **Экономический контур**, объединяющий хозяйственную деятельность людей. Он формируется нормами и институтами, регулирующими различные ее виды. Делегитимизация нормативного контура влечет разрушение сложных видов хозяйственной деятельности, требующих государственного регулирования, и деградацию экономики. Наглядным примером могут служить экономическая катастрофа 1918–1920 гг., когда вследствие национализации промышленности и экспроприации предприятий у собственников произошло многократное снижение производства, а также экономическая катастрофа 1992–1998 годов, когда, наоборот, массовая приватизация предприятий и разрушение хозяйственных связей так же привели к многократному сокращению производства и последующему банкротству государства. При этом выпуск высокотехнологичных товаров почти полностью прекратился, в то время как простые технологии производства сырьевых товаров продолжали работать с вывозом продукции за рубеж.
5. **Семейно-родовой контур**, обеспечивающий воспроизводство народонаселения. Семейный уклад и кровно-родственные отношения находятся под сильным воздействием всех перечисленных выше воспроизводственных контуров, но при этом сохраняют относительную автономность, позволяющую уберечь от разрушения историческую

память и способность общественного сознания к регенерации социальных структур, хоть и в иных форматах. Развал семейно-родового контура сопровождается взрывом неуправляемой социальной энергии, характеризующейся крайней агрессивностью утративших привычные смыслы жизни и связи людей. Он влечет социальную дезинтеграцию и одичание значительной части общества, его распад на самоорганизующиеся враждующие группы, всплеск насилия и появление архаичных социальных структур. Преодоление этого хаоса достигается за счет насильственного подавления асоциальных форм поведения путем сверхжесткого восстановления перечисленных выше воспроизводственных контуров, начиная с утверждения новой идеологии обновленной социально-экономической системы.

Все катастрофы, повлекшие крах российской государственности, происходили путем поочередного разрушения указанных воспроизводственных контуров. Вначале размывался идеологический контур, что подрывало устойчивость политического контура, чье ослабление, в свою очередь, влекло делигитимизацию нормативного и последующую деградацию экономического контура. В этих условиях семейно-родовой контур не мог удерживать утративших привычные жизненные ориентиры людей, значительная часть которых радикализировалась и пополняла революционную среду. Общим проявлением этих катастроф было удивительно быстрое одичание значительной части населения, опускавшейся с распадом всех пяти контуров воспроизводства социально-государственного устройства до самых примитивных форм асоциального поведения, уничтожая остатки общественно-государственного устройства. Последующая самоорганизация общества происходила насильственным образом принципиально новой социальной группой — носителем иной идеологии, определявшей конструкцию остальных воспроизводственных контуров.

Общей чертой всех трех переходов к новому общественно-государственному устройству — Великая смута, Великая октябрьская социалистическая революция, распад СССР — было наличие достаточно мощного внешнего импульса, направленного на разрушение вначале идеологического, а затем и политического воспроизводственного контуров. Причем главным объектом воздействия являлась властвующая элита, где образовывалась прослойка агентов влияния претендующей на превосходство новой идеологии. В отсутствие решительного отторжения ее со стороны политического воспроизводственного контура происходит «заражение» властвующей элиты новой идеологией с последующим размыванием идеологического воспроизводственного контура и разрушением политического. После этого быстро разрушается нормативный контур и деградирует экономический. Семейно-родовой контур сохраняет относительную устойчивость, обеспечивая дальнейшее воспроизводство

населения, выжившая часть которого постепенно включается в новую систему социально-властных отношений и соответствующие ей воспроизводственные контуры.

Так, падению самодержавия предшествовал длительный процесс дискредитации православия с отпадением от веры значительной части властвующей элиты, воспринимавшей тогдашнее общественно-государственное устройство как архаичное, неэффективное и позорное для страны. Руководствуясь западными ценностями, образцами и установками, направляемая извне посредством агентов влияния масонская сеть заговорщиков добилась свержения самодержавия, после чего быстро рухнули все остальные воспроизводственные контуры социально-государственного устройства. Аналогичный процесс произошел с ликвидацией КПСС и последующим крахом СССР.

Логика разрушения имперской государственности подобна цепной реакции высвобождения социальной энергии. Вначале размывается идеологический воспроизводственный контур, определяющий мировоззрение людей, их мотивацию и принятие существующих механизмов воспроизводства социума. Разочарование населения и, особенно, продуктивной элиты общества в официальной идеологии подрывает легитимность власти в общественном сознании, создавая предпосылки для социальной революции. Последняя направляется против главного политического института, связывающего государственность в единое целое: против царя и всех его родственников в Великую смуту, против института монархии в 1917-м, против КПСС в 1991-м. Разрушение политического воспроизводственного контура влечет крах государственности и последующее разрушение нормативного контура воспроизводства социально-экономической системы. Лишенная правовых основ система государственного регулирования рушится, и экономика погружается в катастрофу. Разрыв экономического воспроизводственного контура влечет резкое кратное сжатие деловой активности и прекращение инвестиций. Население теряет доходы и рабочие места, общество погружается в нищету и хаос разграбления накопленных богатств, присвоение которых новой властвующей элитой создает материальную основу для формирования нового социального порядка.

В этой логике саморазрушения имперской государственности следует обратить внимание на одно актуальное и в настоящее время обстоятельство. Импульс, инициировавший разрушение политического воспроизводственного контура, во всех трех катастрофах российской государственности приходил извне, многократно усиливаясь во властвующей элите соответствующей эпохи.

При всех различиях в институтах сменивших друг друга мирохозяйственных укладов, обеспечивавших воспроизводство капитала в странах

Запада в разные исторические периоды, неизменным оставалось переплетение экономического и политического контуров в создаваемых их властвующей элитой властно-хозяйственных организациях. Они всегда были ориентированы на внешнюю экспансию с целью извлечения сверхприбыли за счет неэквивалентного экономического обмена с зависимыми странами. Предел этой экспансии был определен границами евразийских империй, которые западный капитал всегда пытался раздвинуть путем разрушения их воспроизводственных контуров. Технологии такого разрушения хоть и существенно отличались по форме, оставались неизменными по логике и последовательности применения.

Первым подвергается эрозии идеологический контур, составляющий «стержень» воспроизводства социально-государственного устройства империи. Поскольку он основывается на примате социальной справедливости и единства, для его разрушения используются противоположные ценности индивидуальных свобод и прав личности. Последние искусственно противопоставляются ценностям общественным и коллективным, государство дискредитируется, лежащие в основе общественного устройства принципы высмеиваются как архаичные и нелепые.

В преддверии Великой смуты начавшаяся в Европе Реформация размывает идеологический контур Русь-Ордынской империи не только на периферии, но и в ее центре, открытом для проникновения лютеран и других протестантов, наращивающих влияние в правящей прослойке властвующей элиты. Из нее направляется удар опричнины на разрушение политического воспроизводственного контура. Этого инициирующего импульса физического истребления имевших наследственные права на власть Рюриковичей и связанных с ними боярских родов хватило для того, чтобы запустить маховик последовательного распада политического воспроизводственного контура, завершившегося крахом Русь-Ордынской империи¹³⁾.

Первая попытка инициировать разрушение политического воспроизводственного контура Российской империи была предпринята в 1824 году восстанием декабристов, организованных в контролируемых из Европы масонских ложах. Как и в современной практике инспирируемых из США и Европы «цветных революций» для этого был выбран момент смены власти в расчете на недостаточную легитимность нового монарха. Николай I дал, однако, решительный отпор, после чего политический воспроизводственный контур удерживал Российскую империю еще почти столетие. Его обрушение в период Первой мировой войны было устроено теми же направляемыми из Европы масонскими кругами,

¹³⁾ Фоменко А. Числа против лжи. Математическое расследование прошлого. Критика хронологии Скалигера. Сдвиг дат и сокращение истории. Новая хронология. М.: АСТ, 2011.

организовавшими заговор генералов по свержению царя. Разрушение политического воспроизводственного контура вызвало цепную реакцию последовательного обрушения правового и экономического воспроизводственных контуров, повлекшего крах Российской империи, которому предшествовал длительный период эрозии идеологического контура.

Идеи Просвещения были использованы для подрыва идеологии Российской империи, главными принципами которой, согласно знаменитой формуле Уварова, были православие, самодержавие, народность¹⁴⁾. Им противопоставлялись научное мировоззрение, демократические права и свободы личности. На этой почве произошел раскол властвующей элиты, ее значительная часть отказалась от традиционных ценностей и, по сути, образовала враждебную империи среду. Дальнейшее выращивание в такой среде агентурной сети внешнего влияния стало делом политических технологий.

Аналогичным образом была разрушена Советская империя. Подрыв ее коммунистической идеологии осуществлялся путем внедрения в сознание властвующей элиты тех же идей демократических прав и свобод личности. Дискредитация социалистического государства, провозгласившего принцип «от каждого по способностям, каждому — по труду»¹⁵⁾ и утверждавшего свое материально-техническое преимущество, осуществлялась на основе потребительской идеологии, доказывавшей материально-техническое превосходство капитализма. Часть властвующей элиты пошла на поводу у этих идей, занявшись размытием вначале идеологического контура, а затем — демонтажем политического. После самоликвидации КПСС, скреплявшей эти контуры, дальнейшее разрушение империи силами манипулируемых извне агентов влияния оказалось делом тех же политических технологий.

Как следует из исторического опыта, в случае размытия идеологического воспроизводственного контура достаточно небольшого внешнего иницилирующего импульса для разрыва политического воспроизводствен-

¹⁴⁾ «Православие, самодержавие, народность». При помощи трех этих слов министру народного просвещения Сергею Уварову удалось вывести идеальную формулу отношений власти и общества в императорской России. Идеологическое построение стало первой (после сформулированного в XVI в. старцем Филофеем представления о Москве как Третьем Риме) попыткой систематизировать и повсеместно распространить представления о назначении и целях государства. Имперская триада, по замыслу, должна была надолго скрепить державу и придать ее укреплению смысл.

¹⁵⁾ 11 июня 1936 года ЦИК СССР одобрил проект новой советской конституции. Первый раздел («Общественное устройство») заканчивается так: «В СССР осуществляется принцип социализма: от каждого по его способности, каждому — по его труду». Фраза Конституции СССР 1936 года в тексте Конституции 1977 года была незначительно изменена: «От каждого — по способностям, каждому — по труду».

ного контура, после чего начинается цепная реакция последовательного разрушения нормативного и экономического контуров с обрушением всех институтов государственности. Каждый раз этот иницирующий импульс направлялся против властвующей в России элиты интеллектуально-политическими структурами западных стран. Его проникновение в общественное сознание продуктивной элиты заранее подготавливалось: дискредитировалась официальная идеология и размывался идеологический контур; направлялись проводники альтернативной идеологии и готовились агенты влияния; наращивались внутренние враждебные империи силы. Одержимые верой в правоту и прогрессивность своих идей, направляемые извне революционеры эффективно взламывали хорошо известные им старые идеологические коды и убеждали в своей правоте значительную часть продуктивной элиты общества. Она становилась горючим материалом для поджога официальной идеологии и «пушечным мясом» для сокрушения политического воспроизводственного контура империи.

По механизму воздействия на общественное сознание иницирующий импульс можно охарактеризовать как ментальный вирус, поражающий продуктивную элиту общества. Основой его поражающей силы является вера в прогрессивность содержащихся в нем идей. В период Великой смуты — идеи личной воли богоподобного человека, освобождающей его от слепого подчинения традиции, следования официальным идеологическим догматам и поклонения духовным и светским властям. В период краха Российской империи — идеи гражданской свободы и социальной справедливости. В период распада СССР — идеи свободного рынка, демократии и гедонизма.

Для доставки разрушавших идеологический и политический контуры воспроизводства империи ментальных вирусов в общественное сознание создан большой арсенал технологий, успешно применяемый с XVI века и постоянно совершенствующийся. Организацией этой деятельности уже полтысячелетия занимаются интеллектуально-политические центры ведущих западных стран. Эта работа активно продолжается в настоящее время.

В отличие от России, в западноевропейском социуме после падения империи воспроизводственная структура социально-государственного устройства претерпела кардинальные изменения, названные западными обществоведами модернизацией. Идеологический и политический воспроизводственные контуры, ранее связанные воедино в жесткой иерархической структуре теократического государства во главе с облеченным светской и духовной властью царем, развалились и затем восстанавливались лишь частично в ослабленном виде. Семейно-родовой воспроизводственный контур в этих условиях приобрел относительно

большее значение, что отразилось в феодальном устройстве европейских протогосударств. Их относительно небольшой размер и раздробленность властвующей элиты мешали концентрации власти, необходимой для восстановления имперской воспроизводственной структуры. Препятствием стало также разделение идеологического и политического воспроизводственных контуров, первый из которых вращался вокруг папского престола в Ватикане, а второй оказался раздроблен и локализован в западно-европейских королевствах. Хотя каждое из них стремилось воспроизвести империю, воссоздать ее в прежнем виде никому из них не удалось.

Эрозия идеологического и локализация политических воспроизводственных контуров в Западной Европе создала возможности для относительно автономного воспроизводства семейно-родового и экономического контуров, чье переплетение способствовало накоплению капитала. Стремление последнего к разрастанию обостряло противоречие между торгово-ростовщическим и аристократическим сословиями, обеспечивавшими воспроизводство, соответственно, экономического и политического контуров государственно-общественного устройства. Указанное противоречие разрешалось формированием ориентированных на внешние источники доходов властно-хозяйственных организаций, формы которых менялись с течением времени — от крестовых походов до государственно-монополистических корпораций. Они были «заточены» на внешнюю экспансию, снимая внутренний конфликт интересов во властвующей элите извлечением сверхприбылей за счет разграбления других стран. Делалось это путем колонизации недоразвитых обществ за пределами Евразии и подрыва воспроизводственных контуров евразийских империй, разрушения их социально-государственного устройства и хаотизации их экономического пространства. Именно таким образом организовывались все социальные революции, повлекшие катастрофические падения Русь-Ордынской, Российской и Советской империй, интегрировавших евразийское социально-экономическое пространство в соответствующие исторические периоды.

После распада Византийской и наследовавших ей Русь-Ордынской и Священной Римской империй человечество вступило в новую эпоху, ритм которой стал определяться не бесконечным повторением сезонных циклов жизнедеятельности сельскохозяйственной общины, одних и тех же ритуалов царской власти и рутинных процедур имперской государственности, а воспроизводством стремящегося к максимизации прибыли капитала. В этом стремлении он постоянно создавал новые производственные возможности, генерируя технический прогресс и изменяя социально-экономическую среду. Предпринимательский дух породил веру в прогресс как линейный процесс постоянного развития производительных сил общества и совершенствования его государственного устройства,

эта вера заменила в общественном сознании прежнюю убежденность в неизменности циклов воспроизводства одних и тех же технологий и институтов. Однако, хотя научно-технический прогресс постепенно становился главным фактором социально-экономического развития, оно не приобрело линейную форму поступательного развития производительных сил и постоянного совершенствования производственных отношений и государственных институтов. В расколотом на враждующие между собой социальные группы и антагонистические классы обществе возникли свои механизмы разрешения противоречий между обществом и властвующей элитой, периодически принимающие формы мировых войн и социальных революций. Социально-экономическое развитие приобрело спиралевидную форму, которая проявилась в длинных циклах расширенного воспроизводства экономики.

Вопросы для повторения

1. Как развитие языка связано с государственным управлением? На каком этапе развития языка становится возможным появление государственных институтов?
2. Какое значение для становления государственного управления имеет письменность?
3. Каким образом происходило становление первых государственных образований?
4. Назовите основные условия возникновения и совершенствования системы государственного управления.
5. Какие воспроизводственные контуры государственно-общественного устройства вы знаете? Как они влияют на систему государственного управления?

Рекомендуемая литература

- Глазьев С. Ю. За горизонтом конца истории. М.: Прогресс, 2020.
- Лосев А. Ф. Знак, символ и миф. М.: Изд-во МГУ, 1982.
- Поршнев Б. Ф. О начале человеческой истории. М.: ФЭРИ-В, 2006.
- Малофеев К. В. Империя: В 3 т. М.: АСТ, 2021.
- Фоменко А. Т. Числа против лжи. Математическое расследование прошлого. Критика хронологии Скалигера. Сдвиг дат и сокращение истории. Новая хронология. М.: АСТ, 2011.
- Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв.: В 3 т. М.: Прогресс, 1986–1992.

Глава 4

Эволюция системы государственного управления в процессе смены технологических и мирохозяйственных укладов

Вопросы для изучения

- Появление новых факторов государственного управления после десакрализации власти
- Закономерность периодической смены технологических укладов и ее влияние на государственное управление
- Закономерность периодической смены мирохозяйственных укладов и ее влияние на изменение государственного управления

4.1. Появление новых факторов государственного управления после десакрализации власти

В настоящей главе рассматриваются процессы эволюции системы государственного управления после перехода от традиционного к современному общественному устройству. Реформация в Европе и Великая смута в России сопровождались десакрализацией государственной власти и рационализацией государственного устройства. Оно основывалось уже не на освященной верой в Бога монархической вертикали, а на силовом подчинении подданных властвующей элитой, узурпировавшей власть тем или иным способом. Для легитимизации этой власти вводились правовые нормы и формальные институты, защита которых обеспечивалось монополией государства на применение насилия. Но если раньше к насилию могли прибегать только от имени сакральных правителей, то теперь этим правом стали обладать органы государственной власти.

На практике становление новых институтов государственной власти в обретших после краха империи независимость странах происходило в борьбе различных групп властвующей элиты, в результате которой возникал баланс сил и интересов военно-аристократического и буржуазного сословий за счет подавления и эксплуатации народной массы своего и зависимых государств. В Западной Европе в силу ограниченности населения и территории он вылился в формирование национальных государств, поддерживавших социальную стабильность за счет эксплуатации

зарубежных колоний. В России баланс был достигнут за счет закрепощения крестьянства, которому пришлось содержать дворянское сословие, давшее дорогу развитию буржуазии.

В биполярной структуре власти посттрадиционного общества буржуазное сословие, власть которого основывалась на накоплении капитала, была двигателем изменений, в то время как военно-аристократическое сословие держалось за сохранение традиций, опираясь на сохраняющийся еще институт монархии. Под воздействием накопления капитала в результате расширенного воспроизводства экономики баланс сил последовательно смещался в пользу буржуазии, которая усиливала влияние на государственное управление. При этом процессы накопления капитала имеют свои объективные закономерности, знание которых необходимо для понимания исторической логики эволюции системы государственного управления.

Закономерности накопления капитала, определяющие долгосрочную эволюцию и периодическую смену основ государственного управления, открыты в фундаментальной теории долгосрочного экономического развития как процесса возникновения и смены технологических и мирохозяйственных укладов¹⁾. Она раскрывает причины неравномерности развития экономики, объясняет периодически происходящие структурные кризисы, депрессии и мировые войны. Эти причины связаны с инерцией воспроизводства технико-экономических и социально-политических систем. Ритм первых задается жизненными циклами технологически сопряженных производств, рост которых синхронизируется в фазе зрелости образуемого ими технологического уклада. Ритм вторых определяется динамикой продуктивности властвующей элиты доминирующих стран, стремящейся к захвату и удержанию мирового господства в рамках сложившегося мирохозяйственного уклада. Эти ритмы проявляются, соответственно, в полувековых длинных волнах экономической конъюнктуры, открытых Н. Д. Кондратьевым²⁾, и в вековых системных циклах накоп-

¹⁾ Глазьев С. Методы оценки динамических характеристик НТП / Известия АН СССР, Серия экономическая. 1985. № 1. (Научное открытие «Закономерность смены технологических укладов в процессе развития мировой и национальных экономик» (свидетельство о регистрации № 65-S выдано Международной академией авторов научных открытий и изобретений.); Глазьев С. Мировозьственные уклады в глобальном экономическом развитии. М.: Экономика и математические методы, 2016. Т. 52. № 2. («Гипотеза о периодической смене мировозьственных укладов» (свидетельство № 41-Н о регистрации Международной академией авторов научных открытий и изобретений под научно-методическим руководством Российской академии естественных наук выдано в 2016 г.)

²⁾ Кондратьев Н. Д. Проблемы экономической динамики. М.: Экономика, 1989; Кондратьев Н. Д. Основные проблемы экономической статики и динамики. Предварительный эскиз. М.: Наука, 1991.

ления капитала, выявленных Арриги³⁾. Наложение этих ритмов дает сложную картину периодически происходящих технологических и социальных революций. Раз в столетие эти революции совпадают по времени, открывая новые возможности развития производительных сил в рамках изменившихся соответствующим образом производственных отношений. При этом кардинально меняется система государственного управления. Раскрываемые в этой главе закономерности определяют периодически происходящие эпохальные изменения, опосредованные экономическими кризисами и мировыми войнами. Именно такой период мы переживаем в настоящее время.

Закономерности смены мирохозяйственных укладов (МХУ) прослеживаются с XVI века, технологических укладов (ТУ) — начиная с промышленной революции конца XVIII века. Это ритмы капиталистического и индустриального общества, соответственно. Как будет развиваться общество в постиндустриальную и посткапиталистическую эпохи, сохранится ли указанная выше ритмичность, предсказать пока невозможно. Но до середины нынешнего столетия раскрываемая в настоящей главе диалектика взаимодействия производительных сил и производственных отношений сохранится. Изложение характерных для нее закономерностей начнем с производительных сил — раскрытия ритма технико-экономического развития, воздействующего на изменение технологических основ государственного управления.

4.2. Закономерность периодической смены технологических укладов и ее влияние на государственное управление

При изучении закономерностей технического развития экономики необходимо так представить ее структуру, чтобы основной ее элемент не только сохранял целостность в процессе технологических сдвигов, но и был бы носителем технологических изменений, т. е. не требовал дальнейшей дезагрегации для их описания и измерения. Таким элементом является совокупность технологически сопряженных производств (далее — технологическая совокупность). Сопряженность объединенных в технологическую совокупность производственных процессов обуславливает синхронизацию их развития. Возникновение, расширение, стабилизация и упадок производств, входящих в одну технологическую совокупность, происходит более или менее одновременно. Образование новых «цепочек» сопряженных технологических процессов вследствие

³⁾ Arrighi G. The long twentieth century: money, power and the origins of our times. L.: Verso, 1994.

внутренней целостности технологической совокупности означает вытеснение старых, поэтому любые серьезные нововведения внутри технологической совокупности принимают характер ее реконструкции на новой технической платформе, которая может знаменовать собой появление очередной технологической совокупности.

В процессе развития взаимосвязанные технологические совокупности приспосабливаются к потребностям друг друга; естественное стремление субъектов хозяйствования к стабильности условий производства придает технологическим связям между совокупностями устойчивый характер. В экономике складываются устойчивые технологические цепи, которые объединяют сопряженные друг с другом технологические совокупности, осуществляющие последовательные переделы некоторого набора ресурсов от добычи полезных ископаемых до производства предметов конечного потребления. Таким образом складываются группы технологических совокупностей, связанных друг с другом технологическими цепями и образующие воспроизводящиеся целостности — *технологические уклады*. ТУ представляет собой обладающее внутренним единством устойчивое образование, в рамках которого осуществляется полный макропроизводственный цикл, включающий добычу и получение первичных ресурсов, все стадии их переработки и выпуск набора конечных продуктов, удовлетворяющих соответствующему типу общественного потребления⁴⁾.

Логика формирования технологических укладов показывает, как происходит кластеризация технологий. Технология принимается экономикой только тогда, когда есть соответствующая среда: новые знания не могут применяться, если нет обученных кадров, соответствующих материалов, смежных по технологической кооперации видов производств. Поэтому чем ближе технология находится к доминирующему ТУ, тем выше шансы на ее практическое применение. Технологии, которые не соответствуют доминирующему ТУ, опередили свое время и не имеют экономической среды для своего использования. Без учета закономерностей становления и смены технологических укладов научно-технические прогнозы демонстрируют лишь теоретические возможности технического развития экономики, далеко не всегда реализуемые на практике.

Каждый технологический уклад является самовоспроизводящейся целостностью, образуя макроэкономический воспроизводственный контур, вследствие чего техническое развитие экономики не может происходить иначе, как путем последовательной смены технологических укладов. Жизненный цикл каждого ТУ определяет содержание соответствующего этапа технико-экономического развития. Оптимальное, с точки зрения

⁴⁾ Глазьев С. Закономерности долгосрочного технико-экономического развития. М.: Вл-Дар, 1993

роста общественного благосостояния, государственное управление развитием экономики должно предусматривать своевременное и плавное замещение устаревшего технологического уклада новым, что требует заблаговременного перераспределения ресурсов для развития производств нового технологического уклада и реконструкции ранее сложившихся технологических совокупностей в соответствии с потребностями нового воспроизводственного контура.

Формирование воспроизводственного контура нового технологического уклада — длительный процесс, имеющий два качественно разных этапа. Первый этап — появление формирующих его «ядро» базисных технологий в условиях доминирования предшествующего технологического уклада, объективно ограничивающего становление производств своего преемника потребностями собственного расширенного воспроизводства. С исчерпанием экономических возможностей этого процесса наступает второй этап, начинающийся с замещения доминирующего технологического уклада новым и продолжающийся затем в виде очередной «длинной волны» экономической конъюнктуры. Период между завершением первого и началом второго этапа характеризуется экономической депрессией, в ходе которой происходит структурная перестройка экономики. В этот период оставшийся после обесценения в устаревших производствах капитал, трудовые и другие ресурсы перетекают в технологические совокупности нового технологического уклада.

Форма жизненного цикла технологического уклада определяется хорошо известной в теории НТП ограниченностью жизненного цикла любой технологии, который описывается логистической кривой, отражающей фазы зарождения, роста, зрелости и упадка. При достижении фазы зрелости инвестиции в развитие технологии приносят убывающую отдачу, переходящую в отрицательную одновременно с началом фазы упадка. В силу технологической сопряженности составляющих технологический уклад производств их развитие синхронизируется, вследствие чего форма жизненного цикла технологического уклада приобретает аналогичную форму логистической кривой.

На рис. 4.1 приведена актуальная иллюстрация жизненного цикла технологического уклада, в которой совмещается растущий новый технологический уклад и достигший пределов роста уходящий технологический уклад с соответствующими фазами длинных волн Кондратьева. На схеме заметно, что жизненный цикл технологического уклада описывается двумя последовательными логистическими кривыми. Первая из них отражает эмбриональную фазу его развития в условиях доминирования предшествующего технологического уклада, достижение которым пределов роста влечет переход экономики на понижающую фазу «длинной волны» и в депрессию, которая «придавливает» не только сложившиеся,

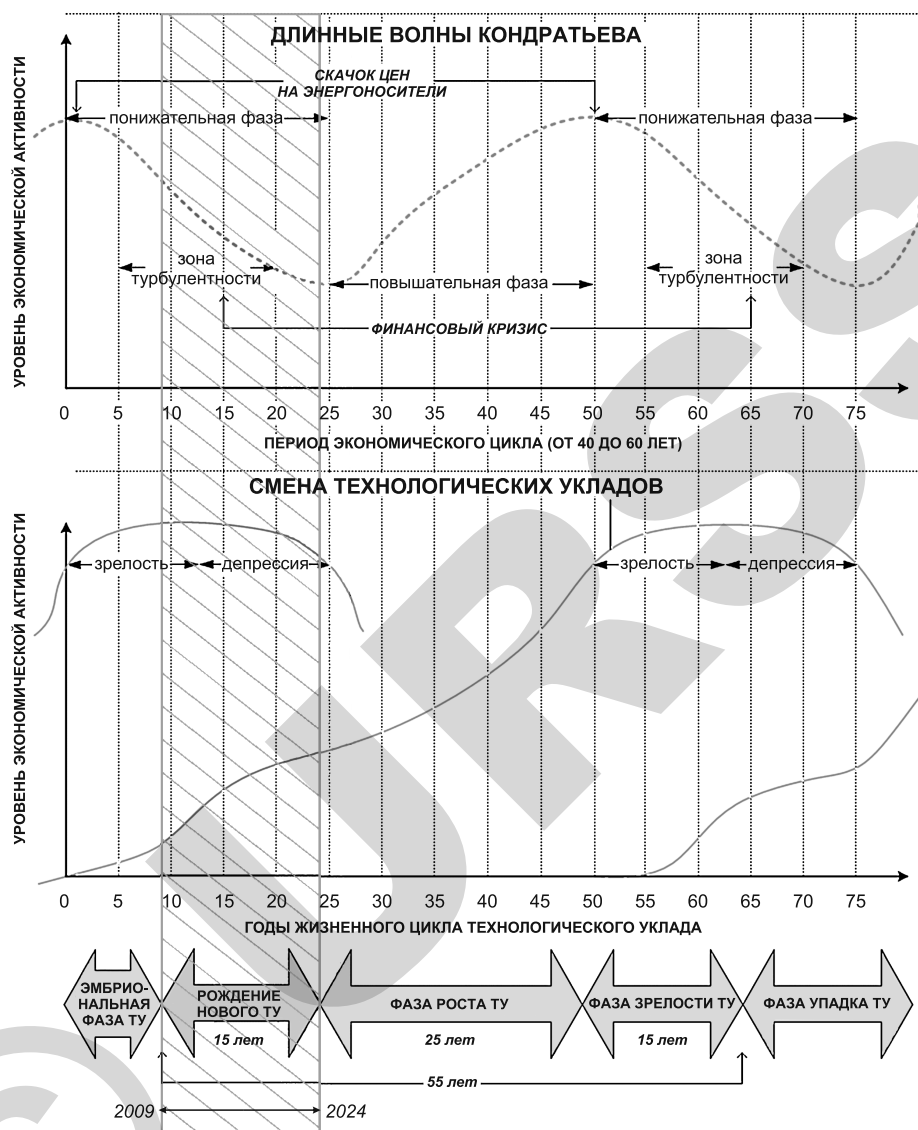


Рис. 4.1. Жизненный цикл технологического уклада

но и новые производства. Вследствие общего ухудшения экономической конъюнктуры снижается инвестиционная и инновационная активность, новый подъем которой начинается с переходом нового технологического уклада в фазу роста, которая описывается многократно более масштабной логистической кривой, отражающей подъем всей экономики на новой технологической основе.

На поверхности экономических явлений жизненный цикл ТУ отражается в форме «длинной волны» экономической конъюнктуры с этапами, соответствующими фазам этого цикла. Этап депрессии соответствует фазе «родов» соответствующего технологического уклада, этап подъема «длинной волны» — фазе его роста, этап падения — фазе его зрелости, характеризующейся истощением возможностей дальнейшего экономического роста, продолжение которого становится возможным с переходом к новому технологическому укладу.

Фаза роста нового технологического уклада сопровождается не только снижением издержек производства, происходящим особенно быстро с формированием его воспроизводственного контура, но и перестройкой экономических оценок в соответствии с условиями его воспроизводства. Изменение соотношения цен способствует повышению эффективности составляющих новый технологический уклад технологий, а с вытеснением традиционного технологического уклада — эффективности всего общественного производства. Наиболее четко эти изменения проявляются в периодически происходящих колебаниях цен на энергоносители — с резкого повышения этих цен начинается падение эффективности доминирующего технологического уклада и процесс его замещения новым, более эффективным. По мере роста последнего энергоемкость общественного производства сокращается, падает спрос на энергоносители, снижаются цены на них, а также на энергоемкие материалы и сырье, что создает благоприятные условия для возобновления экономического роста на базе нового технологического уклада.

Скачок цен на энергоносители происходит в фазе зрелости технологического уклада, когда он достигает пределов роста. В этой фазе происходит падение доходности инвестиций в силу истощения возможностей технологического совершенствования ранее созданных производств и насыщения рынка их продукцией. Но у монополистов остается возможность извлечения прибыли путем повышения цен, чтобы окупить инвестиции, вложенные в капиталоемкие проекты. Самая капиталоемкая отрасль — это энергетика, в которую в период становления технологического уклада вкладываются большие инвестиции, которые еще могут не окупиться к моменту достижения им зрелости. Энергетические компании в период зрелости технологического уклада имеют возможности взвинтить цены, поскольку потребители не могут быстро перейти на альтернативные источники энергопотребления. Каждому технологическому укладу соответствует свой базовый энергоноситель и составляющие его технологические совокупности ориентированы на его потребление. Поэтому, когда энергетические олигополии взвинчивают цены, предприятиям ничего не остается, как нести дополнительные издержки на потребление привычных видов топлива. Значительная часть производств, столкнувшись с резким

повышением цен на энергоносители, теряет прибыльность, капитал начинает искать себе новые сферы применения.

Резкое повышение цен на энергоносители заставляет потерявший привычные направления прибыльных инвестиций капитал выходить на поиск радикальных нововведений и запускает тем самым процесс перехода к новому технологическому укладу. Однако перераспределение ресурсов из технологических совокупностей устаревающего технологического уклада в новый — длительный процесс, опосредуемый финансовым рынком. Высвобождение капитала из устаревших производств занимает 10–15 лет, на которые приходится понижательная фаза длинной волны — падает экономическая активность. Это период, когда становятся востребованными новые базисные технологии, резко повышается инновационная активность. Совершается технологическая революция, которая сопровождается массовым обесценением капитала, задействованного в производствах устаревшего технологического уклада, сокращением последних, ухудшением экономической конъюнктуры, углублением внешнеторговых противоречий, обострением социальной и политической напряженности. На поверхности экономических явлений этот период выглядит как глубокая депрессия, сопровождающаяся ухудшением макроэкономических индикаторов — падением темпов роста ВВП и промышленного производства, увеличением уровня безработицы. Высвобождающийся из устаревших и ставших убыточными производств капитал не находит сразу себе приложения в новых и «зависает» на некоторое время в сфере обращения, подпитывая финансовые пузыри.

Этот период нестабильности, турбулентности, резкого сокращения горизонта планирования, с одной стороны, стимулирует технологическую революцию. Капитал готов рисковать, потому что не видит перспективы продолжения вложений в привычные направления наращивания производства. С другой стороны, подавленное состояние инвестиционной активности не позволяет новому ТУ быстро расти. Это период высокой дифференциации прибыльности и рискованности инвестиций по различным технологическим совокупностям. Он характеризуется резким увеличением числа банкротств не успевших модернизироваться предприятий и ростом числа успешных стартапов в базовых производствах нового технологического уклада. Одновременно наблюдается резкий рост инновационной активности, быстрое повышение эффективности производства, социально-экономическое признание новых продуктов и технологических возможностей, изменение ценовых пропорций в соответствии со свойствами новой технологической системы.

Переход к фазе роста очередной длинной волны роста начинается после того, как оставшийся после обесценения в лопнувших финансовых пузырях капитал находит дорогу к инвестициям в принципиально новые

технологии⁵⁾. По мере формирования технологических совокупностей нового технологического уклада он переходит в фазу роста, которая идет уже на новой энергетической базе. Энергоемкость производства резко снижается, падает темп прироста энергопотребления. Начинается новый подъем волны Кондратьева, рост нового ТУ сопровождается значительно большей энергоэффективностью, спрос на традиционные энергоносители снижается, цены на них падают. В фазе роста нового уклада большинство технологических совокупностей предшествующего уклада перестраиваются в соответствии с его потребностями. В дальнейшем, по мере роста нового технологического уклада с насыщением соответствующих общественных потребностей, снижением потребительского спроса и цен на его продукцию, а также с исчерпанием технических возможностей совершенствования и удешевления составляющих его производств рост эффективности общественного производства замедляется. В заключительной фазе жизненного цикла данного технологического уклада происходит дальнейшее снижение темпов роста, а также относительное, а во многих сферах и абсолютное снижение эффективности общественного производства. В это же время зарождается следующий, новейший, технологический уклад, который пребывает в эмбриональной фазе до достижения доминирующим технологическим укладом пределов роста, после чего начинается очередная технологическая революция.

Закономерность периодической смены технологических укладов позволяет объяснить неравномерность и неравновесность процесса развития экономики, обусловленные динамикой соответствующих технологических изменений. Новый технологический уклад зарождается, когда в экономической структуре еще доминирует предшествующий, и его развитие сдерживается неблагоприятной технологической и социально-экономической средой. Лишь с достижением доминирующим технологическим укладом пределов роста и падением прибыльности составляющих его производств начинается массовое перераспределение ресурсов в технологические совокупности нового технологического уклада. Оно сопровождается изменениями в системах управления производством, которые приводят профессиональные навыки работников и менеджмента организаций в соответствие с новыми условиями, а также способствуют массовому внедрению технологий нового технологического уклада, соответствующего ему типа потребления и образа жизни.

В процессе смены технологических укладов изменяется структура спроса на научные открытия и изобретения. Многие из них остаются длительное время невостребованными, поскольку «не вписываются» в произ-

⁵⁾ Perez C. *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. L.: Elgar, 2002.

водственно-технологические системы доминирующего технологического уклада. Лишь с исчерпанием возможностей его роста возникает потребность в принципиально новых технологиях, конкурентный отбор которых создает фундамент для новых технологических траекторий. Предпосылки их появления складываются заблаговременно в виде соответствующих заделов в НИОКР, опытных производствах, базисных технологиях. Ко времени, когда традиционные технологические возможности расширения капитала вследствие насыщения соответствующих потребностей и достижения пределов в повышении эффективности производства оказываются исчерпанными, указанные предпосылки реализуются, превращаясь из потенциальных способов вложения капитала в реальные.

Становление технологического уклада начинается с внедрения соответствующего кластера радикальных нововведений, диффузия которых сопровождается формированием базисных технологических совокупностей, из которых складывается ядро нового технологического уклада. В результате распространения этих нововведений после соответствующих институциональных изменений и структурной перестройки экономики происходит повышение общего уровня эффективности производства по сравнению с тем, который считался нормальным в течение предшествующего этапа технико-экономического развития. Качественно снижается энергоемкость и материалоемкость экономики. Отодвигаются казавшиеся ранее непреодолимыми пределы роста, обусловленные природно-ресурсными и экологическими ограничениями. Достигается это посредством расширения несущих производств, технологически сопряженных с «ядром» технологического уклада и передающих исходящие из него импульсы технологических изменений в окружающую социально-экономическую среду.

Определяющее значение жизненных циклов сменяющих друг друга технологических укладов в формировании траекторий долгосрочного технико-экономического развития макроэкономических систем предопределяет соответствующую периодизацию этого процесса. Он разбивается на этапы полувековой длительности, содержание каждого из которых составляет рост соответствующего технологического уклада. Этот полувековой ритм технико-экономического развития возник с переходом человечества из аграрной эпохи в промышленную, начиная с первой промышленной революции в конце XVIII века, и сохраняется вплоть до настоящего времени⁶⁾. За это время можно выделить периоды доминирования пяти последовательно сменявших друг друга технологических укладов, а также становление шестого ТУ (рис. 4.2).

⁶⁾ Глазьев С. Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВлаДар, 1993.

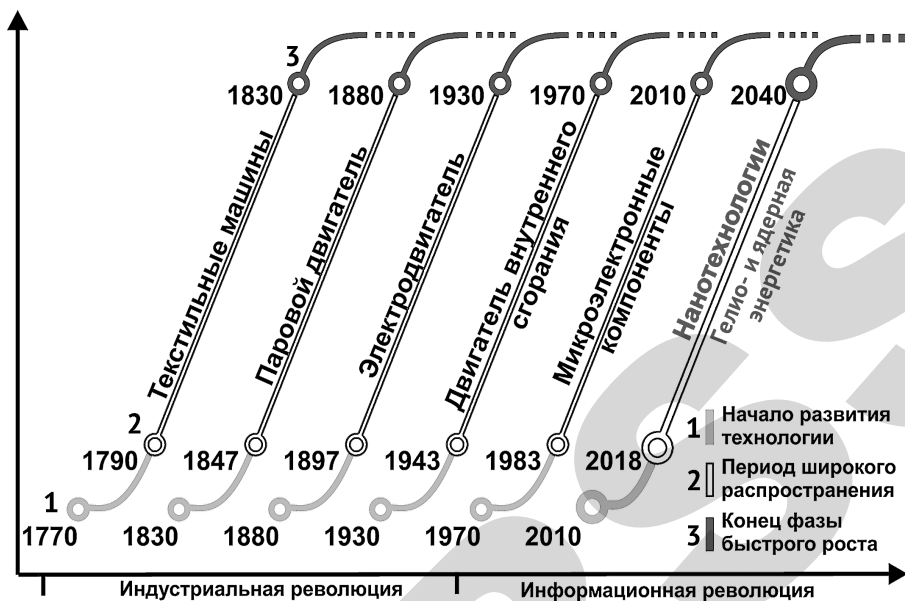


Рис. 4.2. Смена технологических укладов в ходе современного экономического развития с указанием их ключевых технологий преобразования энергии в работу



Рис. 4.3. Доля преобладающих на рынке видов энергетических ресурсов с 1850 г. и прогнозом до 2050 г. Источник: Nakicenovic N. Energy Strategies for Mitigating Global Change. IIASA. 1992. Jan.

Каждый новый технологический уклад в своем развитии поначалу использует сложившуюся транспортную инфраструктуру и энергоносители, чем стимулирует их дальнейшее расширение; при этом фаза его быстрого роста сопровождается циклическим увеличением производства и потребления ВВП, а также его энергоемкости по сравнению с долгосрочным трендом. По мере развития очередного технологического уклада создается новый вид инфраструктуры, преодолевающий ограничения предыдущего, и осуществляется переход на новые виды энергоносителей, которые закладывают ресурсную базу для становления следующего технологического уклада (рис. 4.3).

Характеристика материальных основ сменявших друг друга технологических укладов приводится в таблице 4.1. Каждому ТУ соответствует своя система институтов организации производства, методов управления технико-экономическим развитием, механизмов государственного регулирования. В таблице 4.2 приводятся значимые институциональные характеристики соответствующих ТУ, со сменой которых существенно менялись системы государственного управления ведущих стран мира, как и их состав.

В настоящее время ведущие страны мира успешно осваивают комплекс нано-, биоинженерных и аддитивных технологий, которые, наряду с цифровыми и информационно-коммуникационными, составляют «ядро» нового технологического уклада, расширяющееся с темпом около 35 % в год и формирующее технологические траектории новой «длинной волны» экономического роста⁷⁾. Измерения распространения его ключевых технологий позволяют констатировать прохождение новым технологическим укладом фазы «родов» с выходом в фазу роста. Вскоре он займет доминирующее положение в экономике передовых стран, обеспечив их вывод на новую «длинную волну» Кондратьева. Наибольшая активность в освоении новых технологий наблюдается в солнечной энергетике, робототехнике, светотехнике, приборостроении, фармацевтике, медицине, сельском хозяйстве. Самой большой отраслью по объему используемого ВВП (до 20 % в передовых странах) становится здравоохранение. Благодаря революции в медицине, которая происходит на основе клеточных технологий, существенно увеличивается средняя продолжительность предстоящей жизни, что вызывает значительное повышение спроса на медицинские и оздоровительные услуги и лекарства. Второе место по доле в отраслевой структуре ВВП занимает образование (до 15 %), поскольку с переходом к экономике знаний, которые быстро устаревают, с одной стороны,

⁷⁾ Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике / Под ред. С. Ю. Глазьева, В. В. Харитонов. М.: Тривант, 2009.

Таблица 4.1

Характеристики технологических укладов

Характеристика уклада	Номер технологического уклада					
	1	2	3	4	5	6
Период доминирования	1770–1830	1830–1880	1880–1930	1930–1980	1980–2024	2024– ...
Ядро технологического уклада	Текстильная промышленность, текстильное машиностроение, выплавка чугуна, обработка железа, строительство каменных, водяной двигатель	Паровой двигатель, железное подорожное строительство, транспорт, машино-, пароводостроение, угольная, станкоинструментальная промышленность, черная металлургия	Электро-техническое, тяжелое машиностроение, производство и прокат стали, линии электропередач, неорганическая химия	Автомобиль-, тракторостроение, цветная металлургия, производство товаров длительного пользования, синтетические материалы, органическая химия, производство и переработка нефти	Электронная промышленность, ИКТ, производство и переработка газа	Нано-, биоинженерные, аддитивные, информационно-коммуникационные, цифровые технологии

4.2. Периодическая смена технологических укладов и государственное управление

Ключевой фактор	Текстильные машины	Паровой двигатель, станки	Электро-двигатель, сталь	Двигатель внутреннего сгорания, нефтехимия	Микроэлектронные компоненты	Нано-, цифровые технологии
Формирующееся ядро нового уклада	Паровые двигатели, машиностроение	Сталь, электротехника, тяжелое машиностроение, неорганическая химия	Автомобилестроение, органическая химия, нефтяная промышленность, цветная металлургия, автостроительное строительство	ЭВМ, АСУ, авиационная промышленность, производство и переработка газа	Биотехнологии, космическая техника, тонкая химия	Искусственный интеллект
Преимущества данного технологического уклада по сравнению с предыдущим	Механизация и концентрация производства на фабриках	Рост масштабов и концентрация производства на основе использования парового двигателя	Повышение гибкости производства на основе использования электродвигателя, стандартизация производства, урбанизация	Массовое и серийное производство	Индивидуализация, оптимизация и повышение гибкости производства на основе АСУ, преодоление экологических ограничений	Переход к обществу и экономические поселения. Широкое внедрение искусственного интеллекта

Таблица 4.2

Значимые институциональные характеристики технологических укладов

Режимы экономического регулирования в странах-лидерах	Разрушение феодальных монополий, свобода торговли	Свобода торговли, ограничение государственного вмешательства, появление отраслевых профсоюзов	Расширение государственного регулирования экономики. Развитие профсоюзов и социального законодательства	Социальное государство, централизованное планирование и кредитование развития экономики за счет эмиссии фиатных денег	Либерализация, госпрограммы научно-технического развития, венчурное финансирование, институты развития	Стратегическое планирование, государство развития, цифровые валюты
Международные режимы экономического регулирования	Торговля в рамках колониальных империй европейских государств	Либерализация международной торговли	Империализм великих держав и мировые войны	Экономическое и военное доминирование США и СССР, создание ВТО, МВФ, СЭВ	Либеральная глобализация	Инвестиционное сотрудничество, региональная интеграция

Основные экономические институты	Конкуренция семейных фирм, их объединение в партнерства, государственные торговые компании	Концентрация производства и капитала в акционерных обществах	Государственный монополистический капитализм и социализм. Картели, тресты, государственные предприятия	Транснациональные корпорации и министерства. Вертикальная интеграция, иерархический контроль и доминирование в организациях	Научно-производственные объединения, глобальные цепочки создания добавленной стоимости. Интеграция НИОКР и производства	Сетевые структуры, государственно-частное партнерство, институты развития, денежные промышленная политика
Организация инновационной активности в странах-лидерах	Организация научных исследований в академиях, научных и инженерных обществах. Индивидуальное инженерное и изобретательское предпринимательство и партнерство	Формирование научно-исследовательских институтов. Среднее профессиональное образование. Формирование систем охраны интеллектуальной собственности	Заводская наука. Высшее профессиональное образование. Национальные институты и лаборатории. Всеобщее начальное образование	Отраслевая и заводская наука. Госсубсидирование и организация НИОКР. Всеобщее среднее и высшее профессиональное образование	Интеграция НИОКР, проектирования производства и обучения. Вычислительные сети и совместные исследования	Интеграция науки, образования и производства, всемерное стимулирование инновационной активности, переход к непрерывному инновационному процессу и образованию

и ростом продолжительности жизни и увеличением пенсионного возраста, с другой стороны, приходится постоянно переобучать кадры, образование становится непрерывным. На третье место выдвигается наука (более 5 % ВВП). В совокупности на отрасли, обеспечивающие воспроизводство человеческого капитала, будет приходиться более половины используемого ВВП.

4.3. Закономерность периодической смены мирохозяйственных укладов и ее влияние на изменение государственного управления

Понятие мирохозяйственного уклада (МХУ) определяется как система взаимосвязанных международных и национальных институтов, обеспечивающих расширенное воспроизводство экономики и определяющих механизм глобальных экономических отношений. Ведущее значение имеют институты страны-лидера, которые оказывают доминирующее влияние на международные институты, регулирующие мировой рынок и международные торгово-экономические и финансовые отношения. Они также служат образцом для стран периферии, которые стремятся подражать лидеру и импортировать хорошо зарекомендовавшие себя институты. Институциональная система мирохозяйственного уклада пронизывает воспроизводство всей мировой экономики в единстве ее национальных, региональных и международной составляющих. Она не является однородной, может состоять даже из идеологически антагонистических частей (как это было в эпоху противостояния СССР и США), но в основе имеет общие базовые элементы, определяющие развитие экономики, включая использование фиатных денег для финансирования роста инвестиций и государственных расходов.

Каждый мирохозяйственный уклад имеет пределы своего роста, определяемые накоплением внутренних противоречий в рамках воспроизводства составляющих его институтов. Развертывание этих противоречий влечет повышение напряжения системы международных экономических и политических отношений, разрешавшееся до сих пор мировыми войнами. В такие периоды происходит резкая дестабилизация системы международных отношений, разрушение старого и формирование нового миропорядка. Исчерпываются возможности социально-экономического развития на основе сложившейся системы институтов и производственных отношений. Лидировавшие до этого страны сталкиваются с непреодолимыми трудностями в поддержании прежних темпов экономического роста. В это время завершается также жизненный цикл соответствующего технологического уклада. Перенакопление капитала в устаревающих

производственно-технологических комплексах ввергает экономику ранее лидировавших стран в депрессию, а сложившаяся система институтов затрудняет формирование новых технологических цепочек. Они, вместе с новыми институтами организации производства, пробивают себе дорогу в других странах, прорывающихся в лидеры экономического развития.

Закономерность периодической смены мирохозяйственных укладов проявляется в последовательности⁸⁾ вековых системных циклов накопления капитала (ВЦСНК). Каждый из них связан с эпохой доминирования соответствующей страны в мировой капиталистической системе. При этом в течение всего этого времени Россия выступала альтернативным центром силы, сохраняющим первоначальные имперские институты государственного управления, модифицировавшиеся со сменой МХУ. По типу лежащих в их основе международных торгово-экономических отношений соответствующие мирохозяйственные уклады определяются как торговый, торгово-мануфактурный, колониальный и имперский (рис. 4.4).

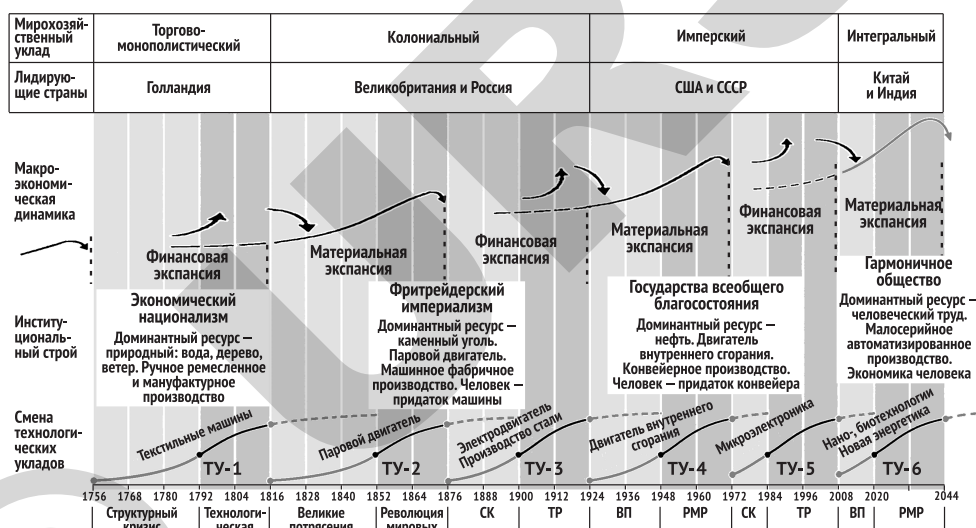


Рис. 4.4. Периодическая смена мирохозяйственных укладов.

Источник: Управление развитием экономики. М.: МГУ, 2019

Мирохозяйственные уклады отличаются не только по типу организации международной торговли, но и по системе производственных отношений и институтов, которые позволяют лидирующим государствам добиваться глобального превосходства и формировать режим международных

⁸⁾ Arrighi G. The long twentieth century: money, power and the origins of our times.

торгово-экономических отношений. Классификация мирохозяйственных укладов определяется институциональными системами передовых государств, доминирующих в международных экономических отношениях и образующих ядро мировой экономической системы. При этом на ее периферии могут воспроизводиться иные, менее эффективные и даже архаичные институциональные системы организации национальных и региональных экономик. Отношения между ядром и периферией мировой экономической системы характеризуются неэквивалентным внешнеэкономическим обменом в пользу ядра, страны которого получают сверхприбыль за счет технологического, экономического и организационного превосходства в форме, соответственно, интеллектуальной и монопольной ренты, предпринимательского и эмиссионного доходов. Страны ядра образуют центр мировой экономики, доминирующий в международных экономических отношениях и определяющий глобальное социально-экономическое развитие.

Жизненный цикл МХУ состоит из фаз материальной и финансовой экспансии. Фаза материальной экспансии мирохозяйственного уклада совпадает с фазой роста технологического уклада. Новый глобальный лидер вырывается вперед на повышательной фазе длинной волны Кондратьева, используя прогрессивные институты и методы управления развитием экономики для ускоренного освоения базисных нововведений нового технологического уклада. Эта экспансия капитала в сфере реального производства обеспечивает бурный рост экономики вплоть исчерпания возможностей расширения соответствующего технологического уклада, после чего она втягивается в депрессию. Не нашедший прибыльного приложения в реальном производстве капитал уходит в «финансовое облако», концентрируясь в финансовых пузырях спекулятивных операций. Начинается вторая фаза — «финансовой экспансии».

Доминирование в реальном секторе экономики создает основу для господства на мировом финансовом рынке. В этой фазе лидирующая страна извлекает сверхприбыли на неэквивалентном внешнеэкономическом обмене, ссужая капитал периферии своей экономической системы и извлекая доходы от ее эксплуатации. Но, тем самым, она создает для периферийных стран возможности импорта передовых технологий и подъема на волне роста очередного технологического уклада. Таким образом закладываются основы появления новых глобальных лидеров. Они бросают вызов существующим в период следующего структурного кризиса, когда старые лидеры сталкиваются с массовым обесценением капитала в устаревших производствах, а их система управления оказывается неспособной к организации перетока капитала в создание производств нового технологического уклада. Находящийся в «финансовом облаке» лидирующей страны капитал не торопится «спускаться на землю»,

предпочитая рискам технологических нововведений сверхприбыли на манипулировании финансовыми рынками. В это время использующие прогрессивные институты и более эффективные методы управления периферийные страны бросают вызов лидерам, создавая ядро нового МХУ. Это становится возможным в период очередной смены технологических укладов, когда экономика лидирующей страны погружается в глубокую депрессию, а успешно развивающиеся периферийные страны, свободные от избыточного груза устаревших производств, концентрируют имеющиеся и импортируемые ресурсы в ключевых производствах нового ТУ. Они опережают прежнего лидера в их освоении и на новой длинной волне Кондратьева вырываются вперед, создавая ядро нового МХУ.

В первой фазе жизненного цикла мирохозяйственного уклада образующая его ядро страна достигает пика своего могущества, полностью реализовывая заложенный в нем потенциал социально-экономического развития. Глобальная гегемония этой страны создает иллюзию «конца истории». Но на самом деле, заканчивается лишь жизненный цикл существующего мирохозяйственного уклада, который вступает в завершающую фазу («эпоху застоя»). Одновременно на периферии мировой экономической системы зарождается принципиально новая, качественно более эффективная система институтов управления воспроизводством и развитием экономики. На ее основе формируется новый МХУ, переход к которому опосредуется мировой войной, развязываемой лидером предыдущего МХУ с целью удержания глобального доминирования.

До сих пор нет строгого научного объяснения наблюдаемого ритма долгосрочного экономического развития. Если периодичность длинных волн в развитии экономики объясняется синхронизацией развития сопряженных друг с другом технологических совокупностей в процессе рыночной конкуренции хозяйствующих субъектов, то периодичность СЦНК может быть связана со взаимодействием поколений властвующей элиты, связанных общей системой государственных институтов. В течение жизненного цикла МХУ сменяются четыре поколения людей, если руководствоваться определением длины поколения, принятым в демографии. Элитарное положение в обществе передается по наследству и сопровождается идеологической преемственностью. Первое поколение, формирующее новый МХУ в горниле мировых войн и социальных революций, отличается пассионарной энергичностью, находчивостью и новаторством. Второе поколение использует уже сформировавшиеся институты, производственные отношения и системы государственного управления для экспансии нового МХУ в мировом масштабе. Третье поколение эксплуатирует уже созданные в доминирующем государстве преимущества за счет неэквивалентного экономического обмена со всем миром. Оно организует финансовую экспансию нового МХУ, манипулируя уже создан-

ными инструментами международных торгово-экономических и валютно-финансовых отношений. В четвертом поколении властвующая элита доминирующей страны приобретает паразитический характер, значительная ее часть довольствуется положением рантье. Она воспринимает свое главенствующее положение в мировой экономической системе как нечто само собой разумеющееся и вечное, не подверженное принципиальным изменениям. Но это доминирование не может продолжаться вечно в силу постепенного исчерпания возможностей расширенного воспроизводства экономики на основе институтов существующего мирохозяйственного уклада и появления новых стран-лидеров за счет формирования более эффективных институтов организации экономики, образующих новый центр развития.

Смена МХУ — объективная закономерность, которой не может воспрепятствовать не желающая менять что-либо властвующая элита стран ядра уходящего МХУ. Проигрывая экономическую конкуренцию новым лидерам, в стремлении удержать свою гегемонию она развязывает мировую войну с целью хаотизации неподконтрольных стран и уничтожения конкурентов. Однако война всегда ускоряет переход к новому МХУ, а лидерство захватывает властвующая элита стран его ядра, побеждающая в силу большей эффективности ее системы управления.

Проиллюстрируем действие этих закономерностей на основных вехах мировой экономической и политической истории. Переход от Генуэзско-испанского векового цикла накопления к Голландскому и замещение соответствующего ему торгового мирохозяйственного уклада, основанного на трансокеанской торговле дарами природы, укладом торгово-мануфактурным, базирующимся на торговле продуктами ремесленного производства, был опосредован Испано-английской войной; символом окончания испанского доминирования стала гибель Великой Армады в 1588 г.. Этим воспользовалась голландская буржуазия, чтобы освободиться от испанского контроля. Обретя государственную независимость и перестроив свою политическую систему в соответствии с потребностями уже сложившихся институтов воспроизводства капитала, основанных на отношениях частной собственности свободных и организованных в цеха ремесленников, она выстроила самую высокоэффективную в то время экономику. Создав институты акционерного общества, обменного банка и фондовой биржи⁹⁾, Голландия обеспечила своему предпринимательскому сословию возможности для экспансии за счет резкого ускорения накопления капитала. Созданная на основе этих институтов Объединенная Ост-Индская компания стала крупнейшей в мире торговой монополией. Голландия стала мировым лидером по использованию передовых для

⁹⁾ Никонов В. Современный мир и его истоки. М.: Изд-во МГУ, 2015.

того времени технологий, что позволило ей захватить доминирующие позиции в строительстве парусного флота, сооружении водных каналов и производстве товаров массового потребления. Опираясь на свои конкурентные преимущества, Голландия создала глобальную торговую империю, соединив Европу с другими частями Света регулярными торговыми маршрутами.

С точки зрения организации международной торговли этот мирохозяйственный уклад можно назвать торгово-монополистическим с целью отражения ведущей роли создаваемых государством торговых корпораций в организации международных торгово-экономических отношений того времени. Голландская Ост-Индская компания стала образцом для организации международной торговли, а впервые созданная в Голландии фондовая биржа и банк стали прототипом центральных институтов регулирования воспроизводства капитала во всех последующих мирохозяйственных укладах. Но их функции менялись так же, как и режимы международных торгово-экономических отношений.

Из торгово-монополистического мирохозяйственного уклада вырастают колониальные империи европейских государств, национальный капитал которых подчиняет интересам своего воспроизводства большие регионы мира. В столкновениях между ними шел процесс формирования колониального мирохозяйственного уклада, завершившегося Наполеоновскими войнами. Их результатом стало возникновение общеевропейского экономического и правового пространства, а также создание ограниченно-демократической политической системы, адекватной интересам властвующих элит. К этому времени освоенные в Голландии технологии получили распространение в других европейских странах. Маленькая Голландия не могла более удерживать лидерство на фоне быстро развивающихся европейских великих держав. Спасаясь от военно-политических угроз на континенте, голландский капитал перемещался в тесно связанную с Голландией Англию, неся с собой передовые технологии, а также методы организации производства и торговли. Англия быстро развивала свой флот, строила каналы, расширяла мануфактурное производство. Под защитой монархии одновременно с Ост-Индской голландской торговой компанией указом монарха были созданы английские колониальные компании, ставшие крупнейшими торгово-промышленными корпорациями того времени.

«Скачок» в концентрации капитала создал условия для промышленной революции, начавшейся в Англии в конце XVIII века с создания ткацких фабрик. Становление фабричной системы оказалось возможным с широким применением института найма выпавших из общины лишенных земельной и какой-либо другой собственности рабочих и развитием соответствующих производственных отношений между капиталом и трудом.

Быстрое расширение машинного производства в сочетании с безграничными возможностями найма дешевой рабочей силы позволило Англии совершить промышленную революцию и освоить механизмы производственно-технологической кооперации на основе машинных мануфактур, создать первый технологический уклад индустриального общества. Воспользовавшись ослаблением конкурентов в результате Наполеоновских войн и опираясь на передовые для того времени технологии и институты организации международной торговли, Великобритания к середине XIX века завершила процесс колониальных завоеваний, обеспечив себе глобальное лидерство в системе мирохозяйственных связей.

Сформировавшаяся в Великобритании система институтов организации деловой, общественной и политической активности создала возможности концентрации капитала любого масштаба. Под протекцией английской короны британская Ост-Индская и другие компании превратились в гигантские трансокеанские монополии, успешно осваивавшие колоссальные ресурсы Индии, Китая и Америки. Ориентированная на объективное разрешение хозяйственных споров судебная система обеспечила быстрое развитие гражданского права и конкуренции, исходя из защиты интересов частного предпринимательства. Это создало благоприятные условия для накопления капитала, которое перешло на качественно более высокий уровень с широким распространением акционерных обществ. Развитие институтов частного, акционерного и государственного капитализма открыло дорогу для строительства крупных объектов инфраструктуры и создания промышленных предприятий. Разрушение сельских общин и обезземеливание крестьян обеспечивало эти стройки и заводы дешевой рабочей силой. Тем самым были созданы условия для перехода ко второму технологическому укладу, основу которого составили паровой двигатель, угольная промышленность, черная металлургия, неорганическая химия, железнодорожное строительство. Господство частного капитала закреплялось в политических институтах партийной демократии с ограниченным избирательным правом, которое гарантировало крупному капиталу благоприятные и стабильные условия расширенного воспроизводства. Технологическое лидерство обеспечивало высокую конкурентоспособность английской экономики, воспроизводящейся в рамках самого большого в мире рынка свободно обращающихся товаров.

Весь мир был разделен между европейскими колониальными империями, в рамках каждой из которых создавалась своя система воспроизводства капитала, защищенная институтами метрополии. На этом основании данный мирохозяйственный уклад назван колониальным. Каждая из европейских империй пыталась создать привилегированные условия воспроизводства для своих капиталистов, конкурируя с другими за территории и коммуникации. Созданные в ходе предыдущего миро-

хозяйственного уклада институты накопления капитала были умножены на мощь государственного протекционизма глобальных колониальных империй. Сами эти империи были настроены на глобальную экспансию в целях максимизации пространства для расширенного воспроизводства капитала метрополии. При этом подавляющее большинство их подданных было лишено гражданских прав и не обременено собственностью.

Великобритания превратила значительную часть своих подданных в живой товар, организовав торговлю людьми в невиданных ранее масштабах. Десятки миллионов людей были лишены собственности и семьи, обращены в рабов, перемещены с мест проживания на плантации Нового Света. Да и в самой Англии положение рабочего класса мало чем отличалось от рабского — «освобожденные» от земельной собственности вчерашние крестьяне вынуждены были продавать свой труд за бесценок, подвергаясь беспощадной эксплуатации. Во времена Тюдоров законодательство о бедных, предусматривающее наказания за бродяжничество, было кодифицировано, оно предполагало смертную казнь в качестве высшей меры. Так, согласно Закону о бедных 1572 г., работоспособные бродяги, уличенные в нищенстве в третий раз подвергались смертной казни. Согласно Акту о наказаниях бродяг и упорных нищих 1597 г., сбежавшие из назначенного судом за бродяжничество изгнания и вернувшиеся в королевство подвергались смертной казни. С развитием рынка труда противостояние между капиталистами и лишенным собственности пролетариатом стало приобретать антагонистический характер. Аналогичные процессы происходили в других европейских колониальных державах.

Произошедшее в ходе жизненного цикла этого МХУ отчуждение рабочего населения от собственности и от продуктов своего труда дало основание К. Марксу для построения теории прибавочной стоимости, интерпретирующей доходы от собственности как результат эксплуатации наемного труда¹⁰⁾. Из этой теории следовал вывод о внутренних пределах развития капитализма, уничтожающего базу собственного воспроизводства посредством тенденции к снижению нормы прибыли и развертывания противоречия между общественным характером производства и частнособственническим способом присвоения его результатов. На основании этой теории было сформулировано коммунистическое учение о неизбежной пролетарской революции с целью перехода к более прогрессивному социально-экономическому устройству на основе государственной собственности на средства производства.

¹⁰⁾ Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. М.: Государственное издательство политической литературы, 1960. Т. 23. С. 10, 632.

Во времена Маркса еще не были очевидны возможности НТП, так же как и значение человеческого фактора в его обеспечении. Он интерпретировал техническое развитие сквозь призму повышения органического строения капитала, из чего и выводил упомянутую тенденцию к снижению нормы прибыли. Эта тенденция действительно имеет место в рамках жизненного цикла одного технологического уклада вследствие постепенного исчерпания возможностей совершенствования составляющих его производств.

К. Маркс писал «Капитал» в период зрелости и упадка второго технологического уклада с характерной для него концентрацией производства вокруг циклопических паровых двигателей и связанных с ними машин, обслуживаемых низкоквалифицированной рабочей силой. Наемные работники были взаимозаменяемы, а быстрый рост их количества был связан с массовым переселением лишившихся земли крестьян в города. Рабочая сила действительно продавалась как товар, цена которого определялась прожиточным минимумом. Это не стимулировало технический прогресс, а расширенное воспроизводство на сложившейся технологической базе действительно создавало тенденцию к снижению нормы прибыли капитала.

Исчерпание возможностей развития производительных сил, ограниченных данным технологическим укладом, было преодолено с переходом к третьему технологическому укладу, основанному на электрификации экономики, которая открыла новые возможности повышения эффективности производства и развития производительных сил. В составе последних резко повысилось значение квалификации и образования работников, что требовало появления институтов социального государства и существенного изменения производственных отношений. Колониальный мирохозяйственный уклад с жесткой системой институтов, ориентированных на защиту привилегий правящего класса, в том числе права частных собственников на безграничную эксплуатацию рабочей силы, стал сдерживать развитие производительных сил.

С конца XIX века по мере становления третьего технологического уклада, глобальное лидерство Великобритании стало размываться. Ее быстро догоняла Российская империя, не уступающая Великобритании по военной мощи и глобальному политическому влиянию. Она сохраняла традиционные институты абсолютной монархии и государственной религии, обеспечивающие политическую стабильность в условиях бурного развития промышленности, быстрого повышения образовательного уровня и социальной активности населения.

Политическим выражением обострившегося в тот период противоречия между развитием производительных сил и производственных отношений стало коммунистическое движение, интерпретировавшее обо-

значившиеся пределы развития доминировавших в тот период технологического и мирохозяйственного укладов как конец капитализма. Однако по своей идеологии это движение было продолжением ранее сформировавшейся тенденции отчуждения людей от результатов своего труда. Коммунисты предлагали ее распространить на всю собственность, осуществив «экспроприацию экспроприаторов» и разрешив указанное выше противоречие между общественным характером производства и частной формой присвоения его результатов путем окончательной ликвидации частной собственности на средства производства и их обобществления. Они объявили классовую войну капиталистам, которая стала зеркальным отражением угнетения пролетариата. Тем самым, они оставались в рамках характерного для того мирохозяйственного уклада разделения людей на полноценных и ущербных, проявившегося до этого в расизме и дискриминации граждан по имущественному положению. Практическая реализация этой идеологии в СССР сопровождалась лишением гражданских прав и собственности, а также физическим истреблением значительной части имущего населения, отнесенного революционерами-марксистами к эксплуататорским и паразитическим классам.

Социалистическая индустриализация и коллективизация сопровождалась принудительным прикреплением людей к государственным средствам производства, что дало основание ряду наблюдателей для обозначения этих производственных отношений как государственного капитализма. Однако, в отличие от капитализма, целью производства в СССР стала не максимизация прибыли, а развитие производительных сил ради коммунистического строительства. Категория прибыли вообще потеряла смысл, а деньги превратились не более чем в один из инструментов директивного планирования. Советские коммунисты действительно упразднили капитализм, однако не смогли выйти за пределы основанных на принуждении производственных отношений того мирохозяйственного уклада вплоть до Второй мировой войны.

Переходный период к новому мирохозяйственному укладу завершился в результате Второй мировой войны, когда разрушилась Британская колониальная империя и сформировался новый двухполюсный имперский мирохозяйственный уклад с центрами в СССР и США. Несмотря на победы в двух мировых войнах Британская империя распалась, достигнув пика своего могущества к середине XIX века. Это произошло вследствие безнадежной отсталости созданной ею системы колониального управления, основанной на торговле людьми и безграничной эксплуатации наемного труда, которая по своей способности обеспечивать развитие экономики оказалась на порядок менее эффективной, чем институты нового мирохозяйственного уклада, сформировавшиеся в СССР и США.

Первая мировая война предоставила США уникальные возможности для рывка как в экономическом развитии, так и в геополитическом влиянии. Как и Великобритания в эпоху Наполеоновских войн, вступив войну на завершающем этапе, США присвоили себе основные плоды победы. Они не только поучаствовали в новом разделе мира, но и приняли у себя сбежавшие от ужасов войны и последовавших за ней революций и гражданских войн в России, Германии и Австро-Венгрии умы, капиталы и сокровища. Переехавшие в США инженеры и ученые обеспечили американский капитал новейшими для того времени технологиями. США стали лидером глобального технико-экономического развития. Они развернули крупномасштабное строительство энергетической, инженерной и транспортной инфраструктуры, соответствующей требованиям третьего технологического уклада, основанного на химико-металлургической промышленности, электрификации и электротехнике, дальнейшем развитии железнодорожного и судостроения. Формирующиеся в американской экономике институты расширенного воспроизводства капитала на основе ничем не ограниченной частной собственности закладывали фундамент нового мирохозяйственного уклада, стержнем которого стали акционерные общества, выросшие со временем в транснациональные корпорации. В 1913 г. была создана Федеральная резервная система, обеспечивавшая американский капитал неограниченными возможностями кредита для глобальной экспансии.

Чуть позже США на новую «волну» экономического роста на основе нового технологического уклада встала Советская Россия. Построенный на руинах Российской империи СССР создал институты централизованного планирования и организации производства, позволившие концентрировать ресурсы в невиданных до той поры масштабах. Советская система директивного планирования преодолела ограничения частного накопления капитала, подчинив денежное обращение задачам роста производства в политически задаваемых целях. Тем самым снимались институциональные ограничения расширенного воспроизводства экономики, которое могло теперь вестись в глобальных масштабах. В ходе Великой депрессии институты централизованного планирования и организации производства доказали свои преимущества по сравнению с задыхающимся от недостатка спроса и перепроизводства товаров частными корпорациями капиталистического мира.

Советская система централизованного планирования имела общую с американской федеральной резервной системой способность к безграничному финансовому обеспечению глобальной экономической экспансии. Хотя оно осуществлялось на диаметрально противоположных отношениях собственности (в СССР для финансирования народнохозяйственных планов госпредприятий, а в США для рефинансирования

частных корпораций) общей была принципиальная возможность безграничного расширенного воспроизводства в глобальных масштабах. Проявилась она в полной мере после Второй мировой войны, когда система расширенного воспроизводства капитала в США дополнилась обслуживающими ее глобальную экспансию международными экономическими институтами (ВТО, МВФ, Всемирным банком), а созданная СССР мировая социалистическая система была подкреплена Советом экономической взаимопомощи с переводным рублем в качестве международной валюты. Этот мирохозяйственный уклад назван имперским в соответствии с глобальным характером составляющих его институтов и механизмов расширенного воспроизводства.

Жизненный цикл имперского мирохозяйственного уклада проходил в борьбе между социалистической и капиталистической мировыми системами. Их взаимодействие обеспечило объединение мира вокруг общечеловеческих ценностей и глобальных институтов. Оформилось международное право, фундаментом которого стал принцип государственного суверенитета, возникли глобальные институты ООН.

Вместе с тем, в рамках имперского мирохозяйственного уклада фактическое применение международного права оставалось ограничено интересами глобальных империй. Если в мировой системе социализма управление велось на основе политических решений руководства КПСС, то международная политика в капиталистическом мире определялась интересами американской финансовой олигархии и контролируемых ею «транснациональных» корпораций. Ради них спецслужбами США устраивались государственные перевороты, совершались политические убийства и репрессии в периферийных странах. Пренебрежение международным правом стало нормой американской экспансии после распада СССР — созданные США сети глобального влияния функционируют вне правового пространства, не считаясь ни с национальным суверенитетом государств, ни с международными договорами¹¹⁾.

Пытаясь распространить свою юрисдикцию на весь мир, США завершают жизненный цикл имперского мирохозяйственного уклада. Установливаемое в его рамках единообразие стереотипов массового поведения, образовательных и идеологических стандартов, сведение всех проявлений человеческой деятельности к единому критерию денежного богатства в долларовом выражении подавляет разнообразие человеческой культуры, без которого невозможно развитие. Отражением завершения американского цикла накопления капитала стали антиутопии Фукуямы¹²⁾

¹¹⁾ Филимонов Г. Культурно-информационные механизмы внешней политики США. Истоки и новая реальность. М.: Российский университет дружбы народов, 2012.

¹²⁾ Fukuyama F. The End of History and the Last Man. N. Y.: Free Press, 1992.

и Аттали¹³⁾, объявившие о «конце истории» и установлении царства мировых денег. Однако культ доллара, создаваемый ФРС (Федеральной резервной системой) США в целях бесконечного обогащения ее собственников, не может стать основой жизни различных народов без уничтожения их культурной идентичности и стремления к развитию. Навязываемая властвующей элитой США система глобального управления ставит предел дальнейшему развитию производительных сил человечества, необходимость преодоления которого делает неизбежным переход к новому мирохозяйственному укладу.

Предыдущий период смены мирохозяйственных укладов начинается Первой мировой войной, в результате которой рухнули все материковые евразийские империи (Российская, Германская, Австро-Венгерская, Османская и, окончательно, Китайская), а укрепились США, Япония и Великобритания, достигшая пика могущества своей мировой морской империи. Стремясь его закрепить в условиях опережающего развития СССР и США, британская властвующая элита провоцирует Вторую мировую войну, которая не спасает ее устаревшую систему управления от распада Британской империи, вслед за чем рассыпаются оставшиеся колониальные империи европейских стран и завершается переход к имперскому МХУ.

Нынешний период смены мирохозяйственных укладов начинается с перестройки в СССР, завершившейся его крахом, а также распадом мировой системы социализма. Укрепились при этом Китай, Индия и, больше всех, США, достигшие пика могущества своей глобальной финансово-корпоративной империи. Последние, однако, оказались в таком же положении, как и Великобритания после Первой мировой войны. Достигнув пика своего могущества после распада СССР, США безнадежно проигрывают экономическое соревнование Китаю, который создал на порядок более эффективную систему управления развитием экономики. Развязанная американской властвующей элитой мировая гибридная война не укрепила ее положения. Наоборот, санкции против России дискредитировали доллар как мировую валюту, подорвав глобальную финансовую гегемонию ФРС США; европейские сателлиты после отрыва от поставок российских энергоносителей утратили конкурентные преимущества; под влиянием антироссийских санкций, торговой войны против Китая, агрессии Вашингтона на Украине и Ближнем Востоке произошла консолидация стран, заинтересованных в скорейшем переходе к новому МХУ и способных сформировать его ядро. Имперский мирохозяйственный уклад уступает место интегральному с существенно более сложной смешанной системой управления развитием экономики.

¹³⁾ Attali J. Millennium: winners and losers in the coming world order. N. Y.: Random House, 1991.

Разрушение его оставшейся америкоцентричной части, навязавшей миру либеральную глобализацию в интересах властно-финансовой элиты США, сопровождается становлением нового МХУ, развитие которого происходит в конкуренции социалистического Китая и демократической Индии.

Смена мирохозяйственных укладов занимает значительный период времени, необходимый для смены поколений властвующей элиты ведущих стран мира. В прошлом веке он составил более трех десятилетий, с начала Первой до завершения Второй мировой войны. За этот период властвующая элита ведущих стран мира кардинально изменилась. Вместо потомственных аристократов и капиталистов ведущее властно-хозяйственное положение заняла технократия, а государственное управление перешло к профессиональной бюрократии. Конкуренция между частными компаниями сменилась соревнованием глобальных организаций, воспроизводство которых стало регулироваться двумя мировыми политическими системами государств.

Началом современного перехода к смене мирохозяйственных укладов следует считать крах СССР. Сегодня происходит окончательное разрушение имперского мирохозяйственного уклада, завершение связанного с ним американского системного цикла накопления капитала и переход к интегральному мирохозяйственному укладу. Контуры последнего уже сформированы в Китае и других странах Юго-Восточной Азии, осваивающих институты и создающих системы управления воспроизводством экономики интегрального мирохозяйственного уклада.

Вопросы для повторения

1. Дайте определение технологического уклада. Как выглядит его жизненный цикл? Какова связь смены технологических укладов и длинных волн Кондратьева?
2. Дайте характеристику каждого из шести известных технологических укладов. Чем отличаются институты организации производства, торговли и управления в каждом из них?
3. Что такое мирохозяйственный уклад? Какова связь смены МХУ с ВЦСНК?
4. Как менялась система государственного управления в процессе смены мирохозяйственных укладов?
5. Каковы свойства мирохозяйственных укладов и как они изменяются в процессе эволюции? Что происходит с государственным управлением в процессе смены мирохозяйственного уклада?
6. Почему смена МХУ опосредуется мировыми войнами? Каковы их предпосылки, движущие механизмы и последствия?

Рекомендуемая литература

- Глазьев С. Ю.* Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВлаДар, 1993. 310 с.
- Глазьев С. Ю.* Управление развитием экономики: курс лекций. М., 2019. 759 с.
- Глазьев С. Ю.* Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике. М.: Тривант, 2009. 304 с.
- Глазьев С. Ю.* Последняя мировая война. США начинают и проигрывают. М.: Книжный мир, 2016.
- Никонов В.* Современный мир и его истоки. М.: Изд-во МГУ, 2015.
- Кондратьев Н. Д.* Проблемы экономической динамики. М.: Экономика, 1989.
- Кондратьев Н. Д.* Основные проблемы экономической статики и динамики. Предварительный эскиз. М.: Наука, 1991.
- Arrighi G.* The long twentieth century: money, power and the origins of our times. L.: Verso, 1994.
- Perez C.* Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages. L.: Elgar, 2002.

Глава 5

Современный период смены технологических мирохозяйственных укладов и новые вызовы государственному управлению

Вопросы для изучения

- Государственное управление становлением нового технологического уклада
- Изменения системы государственного управления в связи с переходом к новому МХУ
- Вызовы государственному управлению в связи с переходом к новым технологическому и мирохозяйственному укладам

В настоящее время происходит одновременная смена технологических и мирохозяйственных укладов. В полном соответствии с изложенными выше закономерностями этот переход сопровождается мировой гибридной войной, развязанной властвующей элитой США с целью удержания глобального доминирования. Американская агрессия против России усиливает Китай, который уже стал лидером формирования нового МХУ. Оседлав длинную волну роста нового ТУ, Китай стремительно развивается, вовлекая другие страны Восточной и Южной Азии в становление ядра интегрального МХУ. Эти процессы сопровождаются существенными изменениями в системе государственного управления технико-экономическим и социально-экономическим развитием.

5.1. Государственное управление становлением нового технологического уклада

Сегодня уже хорошо видны контуры нового ТУ, базисные производства которого вошли в фазу роста. По мере его дальнейшего расширения произойдут еще большая интеллектуализация производства, переход к непрерывному инновационному процессу в большинстве отраслей и необходимости постоянного повышения квалификации в большинстве профессий. Завершится переход от «общества потребления» к «интеллектуальному обществу», в котором важнейшее значение приобретут

требования к качеству жизни и комфортности среды обитания. Производственная сфера перейдет к экологически чистым и безотходным технологиям. В очередной раз отодвинутся «пределы роста», беспокоящие экологов и Римский клуб¹⁾. В структуре потребления доминирующее значение займут информационные, образовательные, медицинские услуги, обеспечивающие воспроизводство человеческого капитала.

Переход к шестому технологическому укладу совершается через очередную технологическую революцию, кардинально повышающую эффективность ключевых направлений развития экономики. Стоимость производства и эксплуатации средств вычислительной техники на нанотехнологической основе снижается на порядки, многократно возрастают объемы ее применения в связи с миниатюризацией и приспособлением к конкретным потребительским нуждам. Медицина получает в свое распоряжение технологии борьбы с болезнями на клеточном уровне, предполагающие точную адресную доставку лекарственных средств к пораженным участкам организма в минимальных объемах и с максимальным использованием способностей организма к регенерации. Наноматериалы многократно повышают прочность, износостойкость, надежность изготавливаемых из них изделий. Трансгенные культуры многократно снижают издержки, увеличивают эффективность и улучшают потребительские качества фармацевтического и сельскохозяйственного производства. Генетически модифицированные микроорганизмы будут использоваться также для извлечения металлов и чистых материалов из горнорудного сырья, революционизируя химико-металлургическую промышленность. В машиностроении на основе системы «нанокomпьютер-наноманипулятор» создаются сборочные автоматизированные комплексы и 3D-принтеры, способные собирать любые макроскопические объекты по заранее снятой либо разработанной трехмерной сетке расположения атомов. С развитием наномедицинских роботов и клеточных технологий в медицине кардинально расширяются возможности профилактического лечения и продление человеческой жизни.

Смена технологических укладов происходит *раз в полстолетия* и сопровождается технологической революцией, которая обесценивает значительную часть производственного и человеческого капитала, вызывая глубокий экономический кризис и депрессию. Выход из нее на очередную длинную волну экономического роста требует государственного стимулирования инвестиционной и инновационной активности в перспективных направлениях роста нового технологического уклада. Страны, своевременно сконцентрировавшие ресурсы в их освоение, получают возможность

¹⁾ Meadows D. H., Randers J., Meadows D. L., Behrens W. W. The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. N. Y.: Universe Books, 1972. 211 с.

опережающего развития на длинной волне роста нового технологического уклада²⁾. Используемые при этом механизмы управления естественным образом закрепляются в структуре нового МХУ.

Именно в периоды смены технологических укладов для отстающих стран возникает «окно возможностей» для совершения экономического чуда — технологического рывка из состояния отсталости в число передовых стран. Такие скачки совершали: Англия и Голландия в период перехода с первого на второй технологический уклад; Российская империя, Германия и США в период перехода со второго на третий технологический уклад; СССР, США и Япония в период перехода с третьего на четвертый технологический уклад; новые индустриальные страны Восточной Азии в период перехода с четвертого на пятый технологический уклад; Китай и Индия в настоящее время. Для совершения такого скачка властвующая элита отстающей страны должна быть патриотически мотивирована и хорошо образована, обладать политической волей и способностью планировать и организовывать концентрацию ресурсов в освоении ключевых факторов и ядерных технологий нового технологического уклада.

Происходящее в настоящее время рождение и распространение нового технологического уклада кардинальным образом меняет всю систему управления социально-экономическими процессами. С одной стороны, у государства появляются технические возможности тотального контроля над всеми финансовыми и торговыми операциями, поведением и перемещением граждан. Посредством валютного контроля, прослушивания телефонных разговоров, мониторинга социальных сетей, отслеживания операций компьютерной техники государство может влиять на все социально значимые виды деятельности. С другой стороны, становится возможным появление частных трансграничных систем управления экономическими, социальными и политическими процессами, затрагивающих национальные интересы государств и их объединений. Основу для таких систем обеспечивают глобальные социально-информационные сети, интернет-торговля, криптовалюты и блокчейн, выводящие международную торговлю и финансовые потоки за пределы национальных юрисдикций. Граждане могут выходить из-под государственных систем контроля, полагаясь на нелегальные информационные сети и сетевые структуры, используя блокчейн и «умные» контракты.

Система государственно-правового регулирования явно отстает от вызовов новых технологических возможностей. Не только в вопросах обеспечения кибербезопасности, электронной торговли и регулирования Интернета, но и в использовании биоинженерных технологий,

²⁾ Глазьев С. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010.

беспилотных транспортных средств, 3D-принтеров и т. п. Институты государственного регулирования, адекватные вызовам и возможностям нового ТУ только формируются в передовых странах, составляющих ядро нового МХУ.

5.2. Изменения системы государственного управления в связи с переходом к новому МХУ

В отличие от стран «ядра» существующего мирохозяйственного уклада, навязавшего миру универсальную систему финансово-экономических отношений как основу либеральной глобализации, формирующееся «ядро» нового мирохозяйственного уклада отличается большим разнообразием. Эта особенность проявляется и в разделяемых составляющими его странами принципах международных отношений: свобода выбора путей развития, отрицание гегемонизма, суверенность исторических и культурных традиций. Формирование нового мирохозяйственного уклада ведется на равноправной, взаимовыгодной и консенсусной основе. По этим принципам создаются новые региональные экономические объединения (ШОС, БРИКС, ЕАЭС, МЕРКОСУР, АСЕАН-Китай) и международные финансовые институты (Банк развития и пул валютных резервов БРИКС, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Евразийский банк развития. Они представляют собой качественно новую модель сотрудничества, отдающую дань разнообразию в противовес универсальным формам либеральной глобализации. Реализуемый КНР крупномасштабный международный проект «Один пояс — один путь» объединяет различные страны на основе совместных инвестиционных проектов, не требуя каких-либо изменений в национальных режимах регулирования экономики.

В настоящее время завершается становление нового мирохозяйственного уклада и системы составляющих его институтов, в том числе государственного устройства. Новая система соответствует интересам устойчивого и гармоничного развития человечества, предусматривая примат общественных интересов над частными. Этот примат проявляется в государственном контроле над основными параметрами воспроизводства капитала, сочетании планирования и рыночных механизмов, системном стимулировании инновационной активности. Частно-государственное партнерство подчиняется общественным интересам развития экономики, повышения народного благосостояния, улучшения качества жизни. Соответственно, меняется и идеология международного сотрудничества — парадигма либеральной глобализации в интересах частного капитала ведущих стран мира сменяется парадигмой устойчивого развития в интересах всего человечества. Не либерализация государственного внешнеэкономического регулирования, а сочетание национальных

конкурентных преимуществ на основе совместных инвестиций становится стержнем международного экономического сотрудничества. Новый, интегральный, мирохозяйственный уклад отличается от предыдущего восстановлением национального суверенитета в области регулирования экономики, с одной стороны, и жестким соблюдением международного права, с другой стороны.

Развитие информационно-коммуникационных, биоинженерных и цифровых технологий, составляющих ядро нового ТУ, порождает множество возможностей для совершенствования систем управления экономикой и обществом, а также создает серьезные угрозы будущей эволюции человечества.

С серьезным вызовом технологической революции сталкивается система государственного управления. Многомиллионная армия госслужащих, занятых контролем за соблюдением различных норм регулирования, начиная от дорожного и заканчивая налоговым контролем, может оказаться ненужной — неподкупный, всевидящий и всезнающий искусственный интеллект будет это делать намного эффективнее. Цифровые технологии позволяют существенно повысить эффективность государственного регулирования и контроля. Они идеально вписываются в систему институтов нового мирохозяйственного уклада, предполагающего кардинальное повышение роли государства как института развития.

К примеру, применение технологии блокчейн сделает невозможным фальсификацию регистрационных и подделку разрешительных документов, переделку «задним числом» проверочных актов. Эта технология также освобождает от значительной части ненужных дорогостоящих нотариальных услуг по заверению сделок. Применение «умных» контрактов исключит чиновничий произвол в сфере государственных закупок. Использование электронной цифровой подписи и методов точной идентификации бумажных и электронных носителей исключит подделку документов. Вся система государственного управления станет более прозрачной и открытой для общественного контроля. Сократится коррупционное «поле» и снизится потребность в чиновниках контролирующих органов.

Примером «умного» государственного регулирования является опыт Китая, где государство большое внимание уделяет информационной безопасности и контролю, создав, например, уникальный политический фильтр интернета (Great Firewall). В настоящее время для информационного контроля и оценки граждан по самым разным параметрам создается так называемая система социального кредита. Основная цель создания этой системы — «построение гармоничного социалистического общества». Главной ценностью такого общества объявлена честность, которая должна проявляться во всем, от поведения в интернете до почитания родителей. Чтобы развить это качество в народе, каждому гражданину Китая система

присваивает персональный рейтинг. За отсутствие нарушений закона, полезную общественную деятельность и своевременное выполнение обязательств, включая погашение кредитов, начисляются баллы. За проступки разной степени тяжести — вычитаются. Если итоговый балл получается низкий, то вводятся санкции: запрет на работу в госучреждениях, отказ в соцобеспечении, запрет на занятие руководящих должностей, отказ в авиабилетах и спальном месте в ночных поездах, отказ в местах в люксовых гостиницах и ресторанах, запрет на обучение детей в дорогих частных школах и др.

Использование цифровых технологий при формировании институтов интегрального мирохозяйственного уклада позволяет достичь качественного «скачка» в эволюции человечества. Цифровая революция дополняет и существенно расширяет возможности генерирования, обработки, передачи, накопления и усвоения информации. Компьютер ничего не забывает, распространение информации ничего не стоит, запрограммировать можно любой сколько угодно сложный алгоритм рутинной человеческой деятельности и передать его на исполнение роботам. Цифровая революция избавляет человека от необходимости монотонного и тяжелого труда, не только физического, но и кабинетного. Она высвобождает время, ранее затрачивавшееся людьми на рутинные операции, и открывает перед человечеством возможность перехода к исключительно творческой деятельности. Об этом мечтали классики марксизма-ленинизма, рассуждая о связываемом ими с коммунизмом «прыжке» человечества из царства необходимости в царство свободы.

Цифровая революция разрушает привычные стереотипы хозяйствования. Если в традиционных сферах чем больше тратится ресурсов, тем дороже стоит продукт, то в экономике знаний все наоборот. Чем больше накоплено данных, тем дешевле производство продукции, чем больше раздается данных информационной системой, тем выше ее ценность. В ней не работает ни закон стоимости, ни закон предельной полезности. Накопление данных позволяет генерировать новые данные с уменьшающейся стоимостью дополнительно получаемой информации. Рыночная оценка интернет-компаний не имеет сопоставимой материальной основы. По мере расширения сферы деятельности и охвата рынка предельная эффективность инвестиций в информационные системы растет, а не снижается как в сфере материального производства. Интернет-экономика и информационная революция в финансовом секторе поставили реальный сектор в положение донора, за счет которого через механизмы финансового рынка происходит перераспределение национального дохода в капитализацию виртуальных компаний.

Внедрение цифровых технологий повышает эффективность системы государственного управления, но без соответствующих новому МХУ

институциональных нововведений не обеспечивает качественного скачка. Последний можно наблюдать в Китае, который не только является лидером в формировании нового мирохозяйственного уклада, но и творчески использует опыт как советского социализма, так и западного капитализма, сочетая их преимущества и стремясь избавиться от недостатков.

Руководство КНР сумело сделать правильные выводы из краха жестко централизованной системы управления социалистической экономикой СССР, переведя ее на рыночные механизмы самоорганизации. При этом оно сохранило централизованное управление в финансовой сфере, в инфраструктурных и базовых отраслях, создававших общие условия для роста предпринимательского сектора. Это придало экономике динамизм, а высвободившиеся из рутинных процедур планирования управленческие ресурсы были сосредоточены на стратегическом управлении и гармонизации разнообразных интересов обеспечивающих воспроизводство экономики социальных групп. В отличие от советской, китайская система управления экономикой научилась ее технологически и институционально перестраивать: вовремя сворачивать устаревающие производства, отсекая от ресурсов неэффективные предприятия и помогая передовикам осваивать новейшие технологии.

Быстрый экономический рост Китая, продолжающийся в ходе глобального финансового кризиса и последовавшей стагнации мировой экономики, объясняется эффективностью системы государственного управления народнохозяйственным развитием. Она сочетает стратегические и индикативные планы с целевым кредитованием инвестиционных проектов и программ, с одной стороны, и рыночную конкуренцию в открытой экономической среде с избирательным государственным регулированием — с другой. Стратегическое планирование указывает перспективные направления развития экономики, опираясь на долгосрочные прогнозы НТП и понимание возможностей опережающего развития китайской экономики в рамках мировой. Индикативное планирование дает ориентиры деятельности органам государственной власти всех уровней по созданию условий для наращивания инвестиционной активности в целях роста производства и повышения уровня жизни населения. Оно также предоставляет предпринимателям возможность воспользоваться этими условиями. Рыночная конкуренция обеспечивает эффективность, а целевое кредитование — финансирование реализации инвестиционных проектов и достижения запланированных целей. Государственное регулирование стимулирует деловую активность в направлении роста производства и сдерживает ее деструктивные проявления (вывоз капитала, финансовые пирамиды, и т. п.). Открытость дает возможность импорта передовых технологий и экспорта готовой продукции, побуждая предпринимателей к повышению конкурентоспособности продукции.

Стержнем всей системы государственного управления развитием китайской экономики является всемерное стимулирование инвестиционной и инновационной активности. Ключевую роль в этом играет госсектор, основу которого составляют: государственная банковская система, генерирующая кредит под индикативные планы роста инвестиций и производства; транспортная и энергетическая инфраструктуры, развитию которых придается приоритетное значение в государственных планах; госкорпорации, концентрирующие ресурсы для научно-технического развития экономики, разработки и внедрения передовых технологий. Локомотивом развития служат государственные инвестиции, вслед за ростом которых увеличиваются и частные инвестиции: предприниматели отвечают повышением деловой активности на снижение рисков и используют государственную инфраструктуру. В дальнейшем, по мере роста производства, увеличиваются доходы и сбережения населения, создавая восходящий финансовый поток кредитования новых инвестиций. При этом Народный банк Китая продолжает наращивать кредитную эмиссию по каналам государственных банков и институтов развития под инвестиционные потребности модернизации и расширения производства, заявляемые в индикативных планах правительства, провинций, городов и корпораций. Создаваемые в этих целях финансовые инвестиционные платформы позволяют снизить риски и обеспечить направление эмитируемых Национальным банком Китая кредитных ресурсов в развитие перспективных производств в соответствии с государственными приоритетами.

Руководство КНР называет свою формацию социалистической, развивая при этом частное предпринимательство и выращивая конкурентоспособные на рынке корпорации. Коммунистическая партия Китая продолжает строительство социализма, избегая идеологических клише. Они предпочитают формулировать задачи в терминах народного благосостояния, ставя цели преодоления бедности и создания общества средней зажиточности, а в последующем — выхода на лидирующие позиции по уровню жизни. Они стараются избежать чрезмерного социального неравенства, сохраняя трудовую основу распределения национального дохода и ориентируя институты регулирования экономики на производственную деятельность и долгосрочные инвестиции в развитие производительных сил. В этом общая особенность стран, формирующих «ядро» нового мирохозяйственного уклада.

Вне зависимости от доминирующей формы собственности — государственной, как в Китае или во Вьетнаме, или частной, как в Японии или Корее, — для интегрального мирохозяйственного уклада характерно сочетание институтов государственного планирования и рыночной самоорганизации, государственного контроля над основными параметрами воспроизводства экономики и свободного предпринимательства, идеоло-

гии общего блага и частной инициативы. При этом формы политического устройства могут принципиально отличаться — от самой большой в мире индийской демократии до крупнейшей в мире коммунистической партии Китая. Неизменным остается приоритет общенародных интересов над частными, выражающийся в жестких механизмах личной ответственности граждан за добросовестное поведение, четкое исполнение своих обязанностей, соблюдение законов, служение общенациональным целям. Система управления социально-экономическим развитием строится на механизмах личной ответственности за повышение благополучия общества.

Фундаментальной особенностью нового мирохозяйственного уклада является ориентация системы регулирования экономики на повышение общественного благосостояния. Примат общественных интересов над частными выражается в характерной для нового мирохозяйственного уклада институциональной структуре регулирования экономики. Прежде всего — в государственном контроле над ключевыми параметрами воспроизводства капитала посредством механизмов планирования, кредитования, субсидирования, ценообразования и регулирования базовых условий предпринимательской деятельности. Государство при этом не столько приказывает, сколько выполняет роль модератора, формируя механизмы социального партнерства и взаимодействия между основными социальными группами. Чиновники не пытаются руководить предпринимателями, а организуют совместную работу делового, научного, инженерного сообществ для формирования общих целей развития и выработки методов их достижения. В свою очередь, предприниматели согласовывают мотив максимизации прибыли и обогащения с этическими нормами, защищающими интересы общества. Расширяется использование институтов предпринимательской деятельности, ориентированных не на максимизацию прибыли, а на социально значимый результат — создание и развитие некоммерческих организаций, институтов развития, исламского и православного банкинга. При управлении денежными потоками принимаются во внимание этические нормы и вводятся ограничения против финансирования преступной и аморальной деятельности. На это настраиваются и механизмы государственного регулирования экономики.

Государство обеспечивает предоставление долгосрочного и дешевого кредита, а бизнесмены гарантируют его целевое использование в конкретных инвестиционных проектах для развития производства. Государство предоставляет доступ к инфраструктуре и услугам естественных монополий по низким ценам, а предприятия отвечают за производство конкурентоспособной продукции. В целях повышения ее качества государство организует и финансирует проведение необходимых

НИОКР, образование и подготовку кадров, а предприниматели реализуют инновации и осуществляют инвестиции в новые технологии. Частно-государственное партнерство подчинено общественным интересам развития экономики, повышения народного благосостояния, улучшения качества жизни. Соответственно, меняется и идеология международного сотрудничества — модель либеральной глобализации в интересах мировой финансовой олигархии сменяется парадигмой устойчивого развития в интересах всего человечества. А также меняется роль и значение денег, вокруг накопления которых в руках властвующей элиты доминирующих государств вращались все вековые циклы накопления капитала. В новом мирохозяйственном укладе деньги становятся инструментом обеспечения воспроизводства и развития экономики в общественных интересах. Денежно-кредитная политика подчиняется целям национального суверенного развития, защите валютно-финансового рынка от внешних потрясений, а также недопущению незаконного оттока капитала.

К примеру, неконвертируемость юаня по капитальным операциям защищает китайскую финансовую систему от спекулятивных атак извне и позволяет поддерживать ее устойчивость при сверхвысокой монетизации китайской экономики. Дополнительным стабилизирующим фактором является принадлежность китайских коммерческих банков государству, что исключает спонтанную денежную эмиссию в частных интересах. Эти особенности валютных систем КНР и других стран ядра формирующегося интегрального мирохозяйственного уклада дают им возможность полной утилизации эмиссионного дохода в интересах развития их экономик, обеспечивая повышение их конкурентных преимуществ на основе последовательного наращивания инвестиций.

Отличия для нового МХУ целей макроэкономической политики от навязываемых зависимым государствам догматики Вашингтонского консенсуса посредством рекомендаций МВФ представлены в таблице 5.1.

Таблица 5.1

Различия по разным видам политики между странами-лидерами нового мирохозяйственного уклада и рекомендациями МВФ

Цель экономической политики	Страны ядра нового МХУ	МВФ
Денежно-кредитная политика: политические цели инструментальные цели	Наращивание инвестиционной и инновационной активности, рост производства при соблюдении антиинфляционных ограничений	Таргетирование инфляции при свободе трансграничных операций с капиталом
	Расширение рефинансирования коммерческих банков и институтов развития под обязательства производственных предприятий, валютное регулирование капитальных операций	Ограничение прироста денежной массы; единственный инструмент регулирования — манипулирование ключевой ставкой; поддержание ликвидности; денежная эмиссия под прирост валютных резервов; либерализация валютного регулирования
Внешнеэкономическая политика регулирования внешней торговли валютное регулирование	Эскалация импортного тарифа пропорционально добавленной стоимости в цене товара; Экспортный тариф на сырьевые товары, пропорциональный величине природной ренты. Ограничение вывоза капитала целями повышения конкурентоспособности экономики; полная продажа валютной выручки; стабилизация обменного курса национальной валюты	Либерализация, снижение таможенных тарифов. Либерализация, включая свободное трансграничное перемещение капитала, свободное плавание обменного курса национальной валюты
Налогово-бюджетная политика: политические цели инструментальные цели	Создание условий для социально-экономического развития	Балансирование бюджета
	Освобождение от налогообложения инвестиционной и инновационной активности, бюджет развития	Бюджетное правило по стерилизации нефтегазовых и других конъюнктурных доходов бюджета рентного характера
Ценообразование	Поддержание благоприятных для экономического развития ценовых пропорций	Свободное ценообразование

Окончание таблицы 5.1

Цель экономической политики	Страны ядра нового МХУ	МВФ
Промышленная политика	Выращивание конкурентоспособных корпораций на основе стимулирования использования новых технологий и инвестиций в производство за счет внутренних источников	Стимулирование прямых иностранных инвестиций и импорта технологий
Институты развития	Наращивание потенциала институтов развития, создание многоканальной системы их рефинансирования, активное использование государственных корпораций	Ограничение рефинансирования институтов развития бюджетными ассигнованиями, приватизация государственных корпораций
Трудовые отношения	Стимулирование творческой самореализации работников, их вовлечение в управление предприятиями, поддержка народных предприятий	Свободный рынок наемного труда, расширение трудовой иммиграции
Природопользование	Изъятие природной ренты в доход государства за счет экспортных пошлин, налогов на дополнительный доход у недропользователей, платежей за загрязнения окружающей среды в систему экологических фондов	Налог на добычу полезных ископаемых, экологический налог, начисляемые в фискальных целях в доход бюджета
Государственное управление	Создание системы стратегического управления на основе программно-целевого подхода	Создание рынка государственных услуг
Ожидаемые результаты	Модернизация и развитие экономики на основе внутренних источников кредитования инвестиций, творческой самореализации граждан	Зависимость экономики от внешнеэкономической конъюнктуры и иностранных капиталовложений

Как видно из таблицы, рекомендации МВФ имеют целью подчинение государственного регулирования экономики интересам международного капитала, в то время как для стран ядра интегрального МХУ целью государственного регулирования экономики является рост общественного благосостояния.

5.3. Вызовы государственному управлению в связи с переходом к новым технологическому и мирохозяйственному укладам

Формирующийся новый мирохозяйственный уклад имеет три возможных разновидности. Первая из них уже сформирована в КНР под руководством Компартии Китая. Она характеризуется сочетанием институтов государственного планирования и рыночной самоорганизации, государственного контроля над основными параметрами воспроизводства экономики и свободного предпринимательства, идеологии общего блага и частной инициативы.

Вторая разновидность интегрального мирохозяйственного уклада формируется в Индии, являющейся самой большой реальной функционирующей демократией в мире. Основы индийской разновидности интегрального строя были заложены еще Махатмой Ганди и Джавахарлалом Неру на фундаменте индийской культуры. В принятой после обретения независимости конституции Индии содержится определение ее экономики как социалистической. Эта норма практически реализована в системе стратегического планирования, нормах социальной политики, финансовом регулировании. Ориентиры денежной эмиссии задаются специальной комиссией, которая, исходя из планируемых приоритетов социально-экономической политики, определяет параметры рефинансирования институтов развития и банков по направлениям кредитования малого бизнеса, сельского хозяйства, промышленности и пр.

Национализация банковской системы, проведенная правительством Индиры Ганди позволила привести управление финансовыми потоками в соответствие с индикативными планами развития экономики. Правильно выбранные приоритеты дали толчок развитию ключевых направлений формирования нового технологического уклада и, незадолго до пандемии коронавируса, Индия вышла на первое место в мире по темпам экономического роста. Как и в Китае, государство в Индии регулирует рыночные процессы в целях повышения народного благосостояния, стимулируя инвестиции в развитие производства и освоение новых технологий. При этом валютно-финансовые ограничения удерживают капитал внутри страны, а государственное планирование направляет предпринимательскую активность на производство материальных благ.

Третья разновидность нового мирохозяйственного уклада предусматривает формирование мирового правительства под руководством американской властвующей элиты в интересах финансовой олигархии, контролирующей эмиссию мировой валюты, транснациональные банки и корпорации, глобальный финансовый рынок. Это продолжение тенденции либеральной глобализации, дополненной авторитарными техноло-

гиями контроля за населением лишенных национального суверенитета стран. В целях ее реализации создаются институты, претендующие на управление человечеством. К примеру, Фонд Б. Гейтса устанавливает контроль над деятельностью ВОЗ в части вакцинации населения. При этом вакцинация используется для продвижения давно разрабатываемой технологии биологического программирования в целях сокращения рождаемости и тотального контроля над поведением прививаемых людей. В этой технологии сочетаются достижения биоинженерии и информатики: вакцинация сопровождается чипизацией, позволяя создавать любые ограничения жизнедеятельности людей³⁾.

Каждая из охарактеризованных выше разновидностей нового мирохозяйственного уклада предполагает использование передовых информационных технологий, составляющих ключевой фактор нового технологического уклада. Все они опираются на методы обработки больших данных и системы искусственного интеллекта, необходимые для управления не только безлюдными производственными процессами, но и людьми в системах регулирования экономики и социального поведения. Цели этого регулирования задает властвующая элита, способ формирования которой предопределяет сущностные характеристики каждой из указанных выше разновидностей нового мирохозяйственного уклада.

В Китае власть принадлежит руководству коммунистической партии, которая организует регулирование экономики в целях повышения народного благосостояния и направляет социальное поведение в русло достижения политических целей построения социализма с китайской спецификой. Использование современных информационных технологий для персонального рейтингования граждан и организаций создает автоматически действующий механизм централизованного контроля.

Вторая разновидность нового мирохозяйственного уклада определяется демократической политической системой, которая может существенно различаться в разных странах. При должном правовом обеспечении использования современных информационных технологий в избирательном процессе формируется автоматический механизм подсчета голосов, который позволяет в онлайн-режиме проводить выборы и референдумы, а также формировать обратные связи и механизмы ответственности органов государственной власти за результаты своей деятельности в интересах общества. Чем более образованы и активны граждане, тем эффективнее работает демократическая политическая система.

Третья разновидность нового мирохозяйственного уклада определяется интересами финансовой олигархии, претендующей на мировое

³⁾ Bill Gates talks about «vaccines to reduce population». URL: <https://www.warandpeace.ru/en/exclusive/view/44942/> (дата обращения: 4.03.2010).

господство. Достигается оно посредством либеральной глобализации, заключающейся в размывании национальных институтов регулирования экономики и подчинении ее воспроизводства интересам международного капитала. Доминирующее положение в структуре последнего занимает несколько десятков переплетенных друг с другом американско-европейских семейных кланов, контролирующих крупнейшие финансовые холдинги, силовые структуры, спецслужбы, СМИ, политические партии и аппарат исполнительной власти⁴⁾. Это ядро властвующей элиты США ведет гибридную войну со всеми неконтролируемыми им странами, используя широкий арсенал финансовых, информационных, когнитивных и уже биологических технологий для их дестабилизации и хаотизации. Целью этой войны является формирование подконтрольной ему глобальной системы институтов, регулирующих воспроизводство не только мировой экономики, но и всего человечества посредством современных информационных, финансовых и биоинженерных технологий. Главной проблемой такой политической системы является ее полная безответственность и аморальность, приверженность ее наследственной властвующей элиты мальтузианским, расистским и, отчасти, человеконенавистническим воззрениям.

Установление мирового господства капиталистической олигархии влечет следующие угрозы человечеству и, в частности России. Во-первых, этот мировой порядок будет сформирован в интересах финансово-властной элиты США. Контролируя эмиссию мировой валюты, она перераспределит в свою пользу активы стран, либерализовавших свою экономику и трансграничные капитальные операции по рекомендациям МВФ. Большинство государств постсоветского пространства, поставленные под контроль США вследствие цветных революций государства Ближнего Востока, страны Латинской Америки и Африки, находящиеся в финансовой зависимости от США, имеют еще достаточно национальных богатств, перераспределение которых в пользу американского капитала может дать ему «второе дыхание».

Во-вторых, выстроенная под контролем капиталистической олигархии система глобального управления будет по сути властно-хозяйственных отношений тоталитарной. Она будет иметь формальные атрибуты демократического и правового государства, но на самом деле, как показывает опыт американского неокOLONIALИЗМА в третьем мире и даже в Европе, — будет контролироваться олигархическими кланами и обслуживающими их интересы спецслужбами. Эскалация американской агрессии путем применения всех инструментов как мягкой, так и жесткой силы на

⁴⁾ Коулман Д. Комитет 300. Тайны мирового правительства. М.: Витязь, 2005.

постсоветской территории, Ближнем Востоке, в Латинской Америке не вызывает сомнений в тоталитарном характере этой модели управления.

В-третьих, господство капиталистической олигархии будет носить антисоциальный характер. Свое бесчеловечное отношение к подконтрольному населению капиталистическая элита последовательно демонстрировала в течение всего периода существования капитализма. Навязывание властвующей элитой США своего порядка по принципам Вашингтонского консенсуса всегда и везде приводит к обнищанию и одичанию населения, с одной стороны, и формированию подконтрольной ей компрадорской местной элиты, с другой стороны.

В-четвертых, результатом установления господства англосаксонской модели управления станет системное искажение всех нравственных и правовых основ общественного сознания. Формирование ложной системы координат для манипулирования общественным сознанием является стержнем этой системы управления. Так, цинично используя стереотипы религиозного и национального сознания, англо-американские политехнологи вырастили исламских экстремистов и украинских нацистов, направляя их энергию в интересах американского империализма. До этого они преуспели в разжигании Первой мировой войны, столкнув посредством серии политических провокаций и разжигания ложного патриотизма Россию и Германию. Известна роль английских спецслужб в выращивании гитлеровского режима с целью развязывания второй мировой войны⁵⁾. Затеянная американскими агентами влияния в руководстве СССР перестройка оказалась крупномасштабным обманом и повлекла за собой, по словам В. В. Путина, величайшую геополитическую катастрофу XX века⁶⁾. Все сегодняшние проявления американской агрессии прикрываются лживыми заявлениями о правах человека и демократических ценностях при системном нарушении международного права, игнорировании норм человеческой нравственности и морали.

В-пятых, господство капиталистической олигархии приведет, в конечном итоге, к уничтожению всех социальных групп, способных к какой-либо солидарности: этнических, национальных, классовых, профессиональных, религиозных. Социальная структура общества будет выстраиваться под нужды глобальной капиталистической олигархии и состоять из обслуживающей ее интересы привилегированной прослойки политиков, журналистов, экспертов, юристов и финансистов; управляющей производственными процессами технократии; репрессивного аппарата

⁵⁾ Higham C. Trading With The Enemy: An Expose of The Nazi-American Money Plot 1933–1949. N. Y., 1983.

⁶⁾ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию РФ, 25 апреля 2005 г.

силовых структур; рантье⁷⁾ и прекариата⁸⁾. Последний будет составлять большинство населения, для нейтрализации социальной энергии которого будет работать индустрия развлечений, наркобизнес и масс-медиа. Обладающие критическим образом мыслей ученые будут поставлены под жесткий контроль с перманентной проверкой на лояльность системе управления.

В-шестых, господство капиталистической олигархии и подчинение ее интересам достижений научно-технической революции создает условия для ее постепенной трансформации в постгуманистическое состояние. Попытки продления продолжительности жизни за счет клеточных технологий регенерации тканей и трансплантаций органов, стремление клонировать себе подобных, увлечение евгеникой, трансгендерные развлечения властвующей элиты капиталистических стран свидетельствуют о качественном перерождении ее сознания. Вседозволенность для себя и жесткий контроль за лояльностью общества свидетельствуют о появлении у капиталистической олигархии божественного самомнения. Впервые обожествление властвующей элиты происходит не на религиозной или идеологической почве, а на основе безграничного эгоцентризма, противопоставления своего всемогущества бесправию остального общества. Последнее в глазах капиталистической олигархии является не более чем стадом человекообразных существ, которым можно управлять по своему усмотрению вне всякий нравственных и правовых норм. Это открывает дорогу к трансгуманистическому перерождению человечества с непредсказуемыми последствиями.

Технологической основой для практического трансгуманизма становится переход к новому технологическому укладу, ядром которого, как было показано выше, является комплекс биоинженерных, информационно-коммуникационных, нано-, цифровых и когнитивных технологий. Проникая на атомарно-молекулярный уровень, биоинженерные технологии позволяют синтезировать новые организмы, а также изменять природу существующих, включая человека.

Трансгуманизм отказывает природе человека в любых нормирующих признаках, превращает антропологию в область научно-технических экспериментов и свободного конструирования. Утопия трансгуманизма

⁷⁾ Рантье (фр. *rentier* от *rente* — рента) — лица, живущие за счет ренты, то есть доходов, получаемых с капитала, как правило, размещенного в виде банковских вкладов, ценных бумаг, доходной недвижимости, земли, бизнеса, а также за счет доходов, получаемых от авторских прав и гонораров. Джон Кейнс для характеристики термина «рантье» использовал словосочетание «бесфункциональный инвестор». Он считал, что его роль ограничена использованием ценности дефицита.

⁸⁾ Прекариат — класс социально неустроенных людей, не имеющих полной гарантированной занятости. Прекариат составляют работники с временной или частичной занятостью, которая носит постоянный и устойчивый характер.

рисует футуристические картины на тему получения человеком сверхспособностей, неограниченной власти над своей собственной природой и окружающим миром. Трансгуманизм означает отмену табу нравственных ограничений, которые являются исходным элементом любой культуры. Но без культуры человек не может себя идентифицировать в обществе, которое, в свою очередь, не может существовать без культуры.

Наконец, в-седьмых, господство капиталистической олигархии неизбежно влечет уничтожение Российского государства⁹⁾. Сочетание хронической русофобии англосаксонской политологии со стремлением ко всеобщему господству предопределяет антироссийскую нацеленность развязанной властвующей элитой США мировой гибридной войны. Именно Россия с ее православной гуманитарной традицией является, по мнению англосаксонских политтехнологов, главным препятствием к установлению мирового господства капиталистической олигархии.

Таким образом, предел дальнейшей эволюции существующего мирового порядка по сценарию мирового господства капиталистической олигархии несовместим ни с национальными интересами России, ни с выживанием человеческой цивилизации. Для подавляющего большинства человечества оно не сулит ничего, кроме как превращения в манипулируемое стадо человекообразных существ.

Формирование нового мирового порядка будет идти в конкуренции между этими тремя разновидностями нового мирохозяйственного уклада. При этом последняя из них исключает две первых, которые могут мирно сосуществовать. Это сравнимо с неосуществившемся сценарием немецко-фашистской и японской агрессии против СССР и США, который исключил бы как советскую, так и американскую модель нового для того времени мирохозяйственного уклада. После общей победы СССР и США создали конкурирующие друг с другом политические системы, разделившие мир на зоны влияния и избегавшие прямой конфронтации.

Как было показано выше, существует три прогнозных сценария формирования нового мирохозяйственного уклада. Общей для них материальной основой является новый технологический уклад, ядро которого составляет совокупность цифровых, информационных, биоинженерных, когнитивных, аддитивных и нанотехнологий. С их помощью сегодня создаются: безлюдные полностью автоматизированные производства; управляющие безграничными базами данных системы искусственного интеллекта; трансгенные микроорганизмы, растения и животные; клонируются живые существа и регенерируются ткани человека. На этой технологической основе формируются институты интегрального миро-

⁹⁾ Примаков Е. Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. М.: Изд-во Российской газеты, 2009.

хозяйственного уклада, обеспечивающие сознательное управление социально-экономическим развитием как суверенных государств, так и, потенциально, человечеством в целом. Достигается это путем сочетания государственного стратегического планирования и рыночной конкуренции на основе государственно-частного партнерства. В зависимости от того, в чьих интересах осуществляется регулирование деятельности автономных хозяйствующих субъектов формируется одна из охарактеризованных выше разновидностей нового мирохозяйственного уклада. Первые две — коммунистическая и демократическая — могут мирно сосуществовать, конкурируя и сотрудничая на основе норм международного права. Третья — олигархическая — является антагонистической по отношению к первым двум, так как предполагает установление наследуемого мирового господства нескольких десятков американско-европейских семейных кланов, несовместимого ни с демократическими, ни с коммунистическими ценностями.

Целью американской властвующей элиты является удержание глобального доминирования и усиление его до мирового господства. Элита стремится направить ход событий к формированию мирового правительства. Нагнетаемый подконтрольными ей СМИ страх перед пандемиями, глобальным потеплением, экологической катастрофой готовит общественное мнение к этому сценарию. Однако скрывающаяся под ним заинтересованность финансовой олигархии США в упрочении своей гегемонии в мировой финансовой системе и сохранении последней, не оставляющей шансов на самостоятельное развитие остальным странам. Стратегия США носит империалистический характер и соответствует устаревшей логике управления, характерной для имперского МХУ. Сверхзадача этой стратегии заключается в организации конфликтов между государствами, которые США не контролирует и которые потенциально могут бросить вызов американскому доминированию. Наиболее желательным для США был бы конфликт между Россией и Китаем, на провоцирование которого работают многочисленные агенты влияния.

Стратегическое партнерство России и Китая является для американской властвующей элиты непреодолимым препятствием для установления мирового господства финансовой олигархии. Мощь последней опирается на эмиссию мировых денег, возможности которой ограничены политической волей суверенных государств, способных создавать и использовать в международном сотрудничестве свои национальные валюты. Если Китай, Россия и другие заинтересованные страны смогут сформировать независимую от доллара валютно-финансовую систему, исход мировой гибридной войны будет предрешен. Без подпитки своего платежного баланса и дефицита госбюджета бесконечной эмиссией мировой валюты США быстро лишится финансовой основы своей военно-политической мощи.

Из трех охарактеризованных выше сценариев формирования нового мирохозяйственного уклада вариант господства мировой капиталистической олигархии выглядит наименее вероятным. Хотя именно в его русле разворачивается сегодня мировая гибридная война с пятиэтапной стратегией Вашингтона: нацификация Украины и ее натравливание на Россию — отрыв от России Европы — организация цветной революции в России и ее подчинение — уничтожение Ирана — изоляция КНР с целью провоцирования массового голода. Эта стратегия застопорилась на третьем этапе. Развязавшая мировую войну властвующая элита США обречена на поражение в силу качественно более высокой эффективности мобилизационных возможностей России, КНР и Ирана, а также общей незаинтересованности всех стран ядра нового МХУ в этой войне.

Вместе с тем, учитывая экзистенциальные риски третьего сценария для России, необходимо их минимизировать, принимая необходимые для этого меры в системе государственного управления. Их внутренняя составляющая, включающая вопросы государственной социально-экономической политики и национальной безопасности, характеризуется в третьем разделе. Во внешнеполитической сфере необходимо незамедлительное формирование антивоенной коалиции, способной нанести агрессору неприемлемый для него ущерб. Такая коалиция может быть сформирована на основе принятия следующих фундаментальных международных конвенций, регламентирующих:

- меры по контролю за соблюдением международной конвенции по запрещению разработки и применения биологического оружия;
- введение и обращение цифровой расчетной международной валюты;
- меры по обеспечению кибербезопасности;
- этические ограничения в проведении научных исследований.

Страны, отказывающиеся от присоединения к этим международным договорам, должны подвергаться эмбарго в соответствующей области международного сотрудничества. Россия могла бы выступить инициатором разработки и принятия этих международных конвенций, в том числе по научной этике, запрещающей исследования в области изменения человеческой природы, биологического оружия, программирования нацеленных на уничтожение людей самоорганизующихся робототехнических систем и пр.

Наряду с преодолением ресурсных ограничений и созданием принципиально новых возможностей для развития человечества, новый технологический уклад несет в себе и экзистенциальные риски, включая угрозы техногенного изменения природы самого человека. Разберем их в порядке вероятности реализации.

1. Угроза использования генно-инженерных технологий для создания опасных для человека микроорганизмов. Комбинируя ДНК живущих в симбиозе с человеком вирусов с патогенными, можно синтезировать вирусы, вызывающие болезни у людей определенного пола, возрастной группы и даже расы. Доставляя эти вирусы посредством экспорта продуктов питания на территорию противника, можно вызвать эпидемии среди людей определенной этнической группы и обойти, таким образом, обоюдоострый характер биологического оружия. Вопреки запрету последнего, такие исследования в лабораториях США ведутся с нарастающей интенсивностью, о чем свидетельствует роль американских спецслужб и ученых в разработке коронавируса¹⁰⁾.
2. Клонирование людей, в том числе с определенными свойствами. Экспериментально уже доказана практическая возможность клонирования млекопитающих. Сегодня клонирование собак стало поставленным на поток коммерческим предприятием и теоретически возможно появление фабрик по клонированию людей.
3. Вживление в людей различных кибернетических устройств. Уже сейчас технологически возможно появление киборгов — людей со встроенными в их организм приборами в целях наделения их дополнительными вычислительными способностями, улучшения работы их органов чувств, идентификации личности, передачи им информации, манипулирования поведением и пр.
4. Включение человеческих органов и их моделей в робототехнические устройства. Разработки моделей нервной системы человека интенсивно ведутся и вполне возможно возникновение андроидов с элементами человеческого организма, а также человекообразных живых существ.
5. Выход из-под контроля способных к самоорганизации автономных роботомашинных систем. Если системы искусственного интеллекта смогут самоорганизовываться и принимать незапрограммированные человеком решения, последствия предсказать невозможно.

Очевидно, что НТП остановить невозможно, даже несмотря на опасные для человечества последствия. Но общество может ограничить его опасные направления рамками права. Чтобы быть действенными, эти ограничения должны носить международный характер и охватывать все страны с существенным научно-техническим потенциалом. Их принятие станет одним из ведущих направлений формирования нового мирохозяйственного уклада.

¹⁰⁾ Глазьев С. Ю. Чума XXI века: как избежать катастрофы и преодолеть кризис? («Коллекция Изборского клуба»). М.: Книжный мир, 2020. 288 с.

Имеющийся в настоящее время опыт заключения международных договоров по сдерживанию распространения ракетных и ядерных технологий, запрету бактериологического и химического оружия, проведению испытаний атомного оружия обнадеживает. Хотя эти договоры не обладают эффективными механизмами принуждения к выполнению обязательств, ведущие страны мира, как правило, их не нарушают. С переходом к интегральному мирохозяйственному укладу, основанному на взаимовыгодном и добровольном партнерстве государств и строгом соблюдении международного права¹¹⁾, спектр соглашений такого рода будет увеличиваться. Он мог бы также включать международные договоры, необходимые для ограничения охарактеризованных выше опасных направлений развития цифровых технологий. В том числе, предусматривающие:

- запрет на проведение клонирования людей;
- запрет на разработку болезнетворных вирусов и других микроорганизмов;
- введение международных стандартов вживления приборов в тело человека;
- мониторинг разработок систем искусственного интеллекта с целью диагностики и нейтрализации угроз для человечества;
- всемирную сертификацию специалистов, получающих образование в сфере компьютерных и биоинженерных технологий;
- разработку и принятие международных технических регламентов и процедур сертификации роботов-андроидов.

Становление нового МХУ включает восстановление и дальнейшее развитие международного права. Кажущиеся сегодня нереалистичными международные соглашения необходимы для дальнейшего развития человечества, устранения угрожающих ему техногенных и институциональных угроз. Системы государственного управления стран ядра интегрального МХУ основываются на близких ценностях. Это открывает возможности для создания глобальных систем регулирования, интегрирующих элементы систем государственного управления для решения общих задач.

Вопросы для повторения

1. Как происходит смена технологических укладов и почему в этот период для отстающих стран открываются возможности для совершения рывка в экономическом развитии?

¹¹⁾ Глазьев С. Экономика будущего. Есть ли у России шанс? М.: Книжный мир, 2017.

2. К каким кардинальным изменениям приводит возникновение нового технологического уклада в настоящее время и как это должно сказываться на государственном управлении?
3. Каковы характерные черты нового МХУ? Почему он назван интегральным?
4. В чем причины и каковы особенности современной мировой гибридной войны? Каковы ее ожидаемые результаты?
5. Назовите основные отличия целей политики стран-лидеров нового мирохозяйственного уклада и рекомендаций МВФ.
6. Назовите основные проблемы, возникающие в области государственного управления и межгосударственных отношений в процессе смены мирохозяйственных укладов. Какие кризисы возникают при этом и как их преодолевать?
7. Какие основные характерные черты государственного управления в интегральном мирохозяйственном укладе?
8. Какие вызовы стоят перед системой государственного управления в связи со сменой технологических и мирохозяйственных укладов?
9. Дайте оценку современным проблемам в области государственного управления в России в свете теории технологических укладов и смены мирохозяйственного уклада.

Рекомендуемая литература

- Глазьев С. Ю.* Рынок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладе. М.: Книжный мир, 2018. 768 с.
- Глазьев С. Ю.* Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010. 255 с.
- Глазьев С. Ю.* Китайское экономическое чудо: уроки для России и мира М.: Издательство Весь мир, 2023. 406 с.
- Глазьев С. Ю.* Последняя мировая война: США начинают и проигрывают. М.: Книжный мир, 2016. 256 с.
- Бодрунов С. Д., Глазьев С. Ю.* Закономерности формирования основ ноономики как грядущего общественного устройства: знать и действовать. М.: Центркаталог, 2023.
- Филимонов Г.* Культурно-информационные механизмы внешней политики США. Истоки и новая реальность. М.: Российский университет дружбы народов, 2012.
- Arrighi G.* The long twentieth century: money, power and the origins of our times. L.: Verso, 1994.

Глава 6

«Экономика знаний» как объект госуправления

Вопросы для изучения

- Знания как главный фактор экономического развития
- Особенности государственной образовательной политики в России
- Интеграция производства, науки, образования и инновации
- Управление интеллектуальной собственностью: институты патентования

6.1. Знания как главный фактор экономического развития

Превращение знаний в главный фактор экономического развития увеличивает роль человека в производстве, поскольку только человек может получать новые знания, выступать как носитель знаний и применять их в производственном процессе. Технологический процесс выступает при этом как процесс воплощения знаний, которыми овладел человек. Высокое значение материально-вещественных факторов производства при этом не исчезает, и не вытесняется знаниями, однако их относительный удельный вес в затратах на производство продуктов и услуг постепенно понижается¹⁾.

Современное производство выступает как знаниеинтенсивное производство, а его продукт — как знаниеемкий продукт. Такое производство требует подготовки людей, обладающих необходимыми знаниями, навыками, квалификацией. Это необходимо и для получения возможности приобретать новые знания (то есть вести исследования), и для разработки новых технологий, и для участия в знаниеинтенсивном технологическом процессе. Одновременно знаниеинтенсивное производство побуждает человека овладевать новыми знаниями, повышать квалификацию.

Человека нельзя заменить в функции получения новых знаний. Так называемый искусственный интеллект на самом деле не занимается

¹⁾ Бодрунов С. Д. Экономика. М.: Культурная революция, 2018. С. 72.

интеллектуальной деятельностью, поскольку он только имитирует творческие способности в определенном диапазоне. Искусственный интеллект — это система алгоритмов (программ), предназначенных для имитации отдельных видов интеллектуальной деятельности человека. Как таковой, он полностью ограничен рамками уже созданных человеком интеллектуальных продуктов и содержащегося в них знания.

Создание необходимых условий для формирования и раскрытия человеческого потенциала выступает как условие функционирования высокотехнологичного, знаниеинтенсивного производства. А без прогресса в развитии творческого потенциала человека невозможен и переход на следующие уровни технологического развития. Соответственно, инвестиции в развитие человеческого потенциала выступают как важнейшее направление в решении указанных выше задач.

Отсюда вытекают и требования для государственного управления. Оно должно обеспечить приоритет инвестиций в человеческий потенциал, постепенно повышая их удельный вес в общей совокупности инвестиций. Эта задача определяется не только дальней стратегической перспективой развития. Решение проблем реиндустриализации России на новейшей технологической базе и достижение технологической независимости нашей страны невозможны без опережающего роста инвестиций в человеческий потенциал.

Вопреки общемировым тенденциям в России не растет доля инвестиций в развитие человеческого потенциала в структуре ВВП. Чтобы выйти на уровень, достигнутый наиболее развитыми странами, необходимо увеличить расходы на эти цели до 12 % ВВП.

Особое значение для укрепления знаний как важнейшего фактора развития современного знаниеинтенсивного производства имеет развитие фундаментальных научных исследований. Без достижений в области фундаментальной науки невозможно создание принципиально новых прорывных технологий, обретение и удержание технологического лидерства. Научные школы в области фундаментальных наук формируются весьма длительное время, а наличие таких школ является одним из важнейших факторов, определяющих конкурентоспособность национальных экономик в условиях борьбы за технологическую независимость. Именно наличие таких собственных научных школ в России дает нам возможность рассчитывать на успехи в борьбе за технологический суверенитет. Не менее важно, что фундаментальные научные исследования раздвигают горизонты познания, оказывая влияние на всю совокупность наших представлений о мире. Все это определяет необходимость особой заботы государства о развитии и поддержке фундаментальной науки. Государственное управление в этой сфере должно учитывать долговременный характер формирования институтов фундаментальной науки, что требует

разработки и реализации соответствующих долгосрочных стратегических программ.

При этом нельзя забывать о том, что новое знаниеинтенсивное индустриальное производство не только требует вложений в развитие человеческого потенциала, но и само является той питательной средой, которая способствует формированию творческого потенциала человека, создает у него запрос на развитие его творческих способностей. Развитию человеческого потенциала должна соответствовать такая среда материального производства, в которой человек мог бы реализовать свои творческие способности.

6.2. Особенности государственной образовательной политики в России

Сфера образования выступает основным каналом распространения знаний, а некоторые институты в этой сфере выполняют также роль источника новых знаний за счет участия в научно-исследовательской работе (прежде всего, университеты). Поэтому развитие интеллектуального потенциала нации в огромной степени зависит от степени охвата населения всеми формами образования. Добиться наиболее полного использования творческого, интеллектуального потенциала можно путем обеспечения доступности образования для населения с любым уровнем доходов. Чем больше людей (и не только из подрастающего поколения) будет иметь доступ к образованию в самых различных формах, тем шире будет база человеческого потенциала для обеспечения социально-экономического развития. Общедоступность образования выступает также и как фактор выравнивания возможностей населения в получении высокооплачиваемых рабочих мест.

Развитие человеческого потенциала зависит не только от широты охвата образованием, но и от его качества. Вопрос о критериях качества образования является довольно сложным, и потому решения в этой области всегда вызывают неоднозначную реакцию. Две основные формы оценки качества образования — без тестирования и с применением тестов (например, ЕГЭ — Единый государственный экзамен) — имеют свои достоинства и недостатки. Государственная политика в сфере образования должна учитывать это обстоятельство.

Произошедший резкий поворот в системе экзаменационной оценки в рамках школьного образования в России и одновременно совмещение школьного тестирования с доступом к высшему образованию по результатам ЕГЭ привели к неоднозначным результатам. С одной стороны, произошло устранение субъективизма на экзаменационных мероприятиях и выравнивание возможностей доступа к высшему образованию.

Несколько сократились проявления коррупции и фальсификации оценок, хотя полностью их изжить не удалось. С другой стороны, весь дальнейший путь развития системы ЕГЭ отмечен постоянными изменениями, призванными компенсировать чрезмерный формализм системы тестирования, мало приспособленной для оценки самостоятельности в оперировании знаниями и творческих возможностей обучающихся²⁾.

Эти проблемы привели также к возрастанию роли дополнительных форм оценки качества образования через более сложные, многоступенчатые системы испытаний в виде олимпиад по различным предметам, предназначенных для отбора учащихся с наиболее высокими способностями. Ряд университетов добился введения разного рода дополнительных испытаний абитуриентов. Такого рода дополнения к системе ЕГЭ возникают под давлением объективной необходимости. Ведь расширение фундаментальной и творческой компоненты в образовании является требованием современной ступени научно-технического прогресса и развития инновационной экономики. Современному производству нужен человек с широким кругозором, способный ориентироваться в быстро меняющейся обстановке непрерывных инновационных процессов, находить неординарные решения, что невозможно без возможности выйти за пределы узкой специализации. Именно в силу этого возникает потребность в придании приоритета оценке именно творческих способностей при организации конкурсного отбора в высшие учебные заведения.

Еще одной острой проблемой системы государственного управления в сфере образования является проблема повышения авторитета учителя³⁾. Это не только вопрос этических норм или психологической конфликтности в системе взаимоотношений «учитель-ученик-родители». Это составная часть проблемы повышения авторитета знаний, и людей, обладающих знаниями, в обществе в целом.

Если авторитет людей, обладающих высоким уровнем знаний, в обществе не признается, то это сказывается и на учащихся, которым не привито понимание необходимости учиться, и перед которыми нет позитивных примеров личного успеха, основанного на знаниях.

Иногда причины снижения авторитета учителя видят в общедоступности информации, которую ученики могут получать в гораздо больших объемах, чем может предоставить учитель, например, в Интернете. Однако есть более широкая совокупность причин, ведущих к формированию общественных норм, обесценивающих сам процесс обучения и его ре-

²⁾ Ректор МГПУ: ЕГЭ в России можно сохранить, но доработать КИМы. Московский городской университет (МГПУ). 13 марта 2023 г. URL: <https://www.mgpu.ru/rektor-mgpu-ege-v-rossii-mozhno-sohranit-no-dorabotat-kimy/>

³⁾ Собкин В. С., Калашикова Е. А. К вопросу о педагогическом авторитете // Социальная психология и общество. 2016. Т. 7. № 1. С. 88–107.

зультат в виде освоения новых знаний⁴⁾. В том числе, реализуемый на государственном уровне подход к образованию как услуге. Если учитель предстает как поставщик «образовательных услуг», а ученик — как клиент, который идет в школу не за знаниями, а за статусом «квалифицированного потребителя», то такая институциональная организация обучения подрывает саму его основу⁵⁾. Между тем умение воспринимать, оценивать, структурировать и использовать новые знания не может быть получено учеником из Интернета, а по-прежнему требует наставничества, осуществляемого только учителем.

Улучшение материальной обеспеченности школ и учительского персонала должно сопровождаться повышением социальной ответственности родителей и учащихся за конструктивное участие в образовательном процессе. Необходима поддержка авторитетом государства и общества воспитательной (духовно-нравственной) функции школы, которая не может ограничиваться только отдельными специализированными уроками, а должна пронизывать собой весь образовательный процесс.

Важной задачей системы государственного управления является поддержание соответствия структуры подготовки кадров реальным потребностям народного хозяйства. Системе образования в силу особенностей ее как социального института свойственен определенный консерватизм и инертность. Поэтому возникают затруднения с обеспечением соответствия профиля подготовки студентов текущему спросу работодателей на кадры специалистов. Приведение структуры подготовки кадров в соответствие с перспективной потребностью в них возможно только на основе долгосрочного планирования образовательного процесса. Решение этой задачи усилиями только самих образовательных учреждений и бизнеса невозможно. Только перспективное планирование и прогнозирование развития экономики, осуществляемое государственными структурами, может стать надежной основой и для перспективного планирования подготовки кадров.

Россия отличается недостаточным уровнем расходов предпринимателей на подготовку и переподготовку рабочих и специалистов. В основном лишь крупнейшие компании уделяют этому внимание, да и то в целом несопоставимо низкое по сравнению со своими зарубежными конкурентами⁶⁾. При постоянных жалобах на нехватку квалифицированных кадров бизнес не проявляет реальной заинтересованности к их привлечению, предъявляя реальный спрос в основном на кадры невысокой квалифика-

⁴⁾ Сысоева Е. Ю., Корсун М. В. Авторитет педагога в трансформирующемся российском обществе // Вестник Оренбургского государственного университета. 2018. № 5 (217). С. 75.

⁵⁾ Там же. С. 76.

⁶⁾ Лебедева Ю. В. Инвестиции в человеческий капитал и экономический рост // Проблемы современной экономики. 2010. № 2 (34).

ции⁷⁾. Недаром наиболее востребованные профессии на рынке труда — это водители и продавцы. А количество рабочих мест, требующих высокой квалификации, в российской экономике сокращается⁸⁾.

Сокращается и подготовка квалифицированных рабочих. Если в 2010 году 10 % выпускников средних школ получали в дальнейшем профессиональное образование, то в 2020 году эта доля упала до 2 %⁹⁾. Выпуск квалифицированных рабочих системой профессионального образования снизился за тот же период на 74 %¹⁰⁾. Количество учебных заведений профессионально-технического образования существенно сократилось, выпуск специалистов этой категории неуклонно снижается, в то время как уже длительное время ощущается дефицит такого рода кадров.

В относительно лучшем положении находится университетский сектор сферы образования. Однако и здесь развитие исследовательской функции университетов сталкивается с недостаточностью материальной базы для ее обеспечения. Необходимо превращение инвестиций в систему образования в реальный приоритет экономической политики государства.

Необходимо создание системы стимулов, побуждающих предпринимательские круги инвестировать не только в развитие образования и квалификации своих работников, но и в создание внутрифирменной сети соответствующих образовательных учреждений (колледжей, курсов повышения квалификации, школ производственного мастерства и т. п.). Нужно поддерживать и развивать практику некоторых высокотехнологичных компаний, устанавливающих и поддерживающих тесные связи с профильными высшими учебными заведениями, организующими подготовку специалистов по контракту с компанией. Только решение этих вопросов в масштабе всей экономики поможет добиться действенной интеграции производства, образования и науки в органическую систему. Иначе технологическое обновление производства будет продолжать наткаться на нехватку квалифицированных кадров.

6.3. Интеграция производства, науки, образования и инновации

Интеграция производства, науки и образования — требование современного этапа развития инновационной экономики. Технологический

⁷⁾ Гимпельсон В. Нужен ли российской экономике человеческий капитал? Десять сомнений. Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 129–143.

⁸⁾ Серебрякова Н. А. и др. Роль человеческого капитала в современной экономике и показатели ее оценки. Вестник ВГУИТ. 2017. Т. 79. № 4. С. 256.

⁹⁾ Индикаторы образования: 2023: статистический сборник / Под ред. Н. В. Бондаренко, Т. А. Варламова, Л. М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2023. С. 53.

¹⁰⁾ Там же. С. 55.

прогресс сегодняшнего дня невозможен без тесной связи научных исследований с производством, и без оперативного обеспечения как производственного, так и исследовательского процесса квалифицированными кадрами. Такая интеграция является основой целостной национальной инновационной системы, все звенья которой эффективно взаимодействуют между собой.

Однако в России при низком уровне финансирования НИОКР, степень участия бизнеса в этом финансировании заметно ниже, чем в наиболее развитых странах. За период радикальных рыночных реформ в 90-е годы прошлого века пятикратно сократилась сеть научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций в отраслях экономики. В новом веке этот процесс продолжился. С 2000 по 2021 гг. в этом секторе в 2,6 раза сократилось число научно-исследовательских организаций, в 2,7 раза — число проектно-конструкторских организаций, в 7,2 раза — проектных и проектно-изыскательских организаций¹¹⁾. Без восстановления системы прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и заводской науки решение проблемы интеграции производства и сферы НИОКР не представляется возможным.

Свертывание отраслевой науки является проявлением более общей проблемы низкого инновационного спроса в российской экономике, как со стороны бизнеса, так и со стороны государства. Правительством был предпринят ряд шагов по стимулированию инновационного спроса бизнеса, и произошло некоторое увеличение его инновационной активности. Но главная проблема здесь, которая пока далека от своего решения, это не наличие тех или иных стимулов, а возможности обеспечивать высокую рентабельность производства. Значительная часть российского бизнеса оказывается способной достигать экономического успеха из-за негативных факторов: экономии на оплате труда и на подготовке кадров, экономии на обновлении основного капитала, экономии на охране и воспроизводстве природных ресурсов. Пока сохраняется действенность этих «антистимулов» для инноваций, трудно ожидать кардинального оживления инновационных процессов во всей экономике.

Несмотря на декларации о переходе к экономике знаний и на инновационный путь развития, система государственного управления пока не опирается на использование научной экспертизы при подготовке решений. В лучшем случае к их подготовке привлекаются отдельные эксперты, имеющие хорошую репутацию у руководителей государственных ведомств. В худшем случае подготовка решений ведется кулуарно,

¹¹⁾ Индикаторы науки: 2023: статистический сборник / Под. ред В. В. Власова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др. М.: НИУ ВШЭ, 2023. С. 201.

в узком кругу чиновников, или даже происходит намеренное отсечение научного экспертного сообщества от участия в подготовке таких решений (как это было при переходе к «таргетированию инфляции», проведению реформ электроэнергетики, лесного, водного и земельного законодательства, подготовке реформы Российской академии наук). Несколько лучше обстоит дело с НИОКР по государственному заказу в целях национальной обороны, где в условиях мировой гибридной войны ошибки могут иметь летальные для государства последствия.

На систему государственного управления ложится не только задача создания условий для интеграции науки, производства и образования, но также отладка норм и правил сквозного взаимодействия различных уровней НИОКР в национальной инновационной системе и формирование соответствующих институциональных структур. Государственное управление должно активно содействовать выработке разнообразных форм объединения и координации усилий научно-исследовательских организаций, университетов, бизнеса и государства в инновационном процессе. Именно такое объединение усилий даст наибольший эффект для развертывания инновационных процессов. Отсутствие в национальной инновационной системе полномочного координирующего органа, способного держать в поле зрения всю совокупность взаимодействий при протекании инновационных процессов, ослабляет возможности государственного управления.

Научные исследования должны сделаться органическим составным элементом стратегических планов развития, поскольку без опережающих шагов в области технологического прогресса нельзя добиться и прогрессивных сдвигов в решении всех остальных задач социально-экономического и инновационного развития.

6.4. Управление интеллектуальной собственностью: институты патентования

На развитие экономики знаний огромное влияние оказывает характер отношений интеллектуальной собственности, поскольку от него зависят условия протекания процессов получения, распространения и накопления знаний. Появление интеллектуальной собственности было связано с приобретением знаниями заметной роли в развитии производства, что произошло уже в XVIII в. В XIX в. формируются основы национальных и международного законодательств в этой области. Так постепенно возникали и формировались предпосылки для международной правовой охраны интеллектуальной собственности. В этой связи Конвенцией по

охране промышленной собственности¹²⁾ от 20 марта 1883 года был учрежден Союз по охране промышленной собственности. С переходом к экономике знаний в XX веке интеллектуальная собственность стала объектом управления и системы правового регулирования.

Особенности интеллектуальной собственности определяются свойствами ее объекта — интеллектуальных продуктов, содержащих в себе новые знания. Экономический оборот интеллектуальных продуктов (и новых знаний) имеет существенные отличия от оборота «обычных» товаров и услуг.

Знания, в отличие от материальных продуктов и услуг, не исчезают в процессе потребления. Они могут устаревать и тем самым терять полезность, но эта возможность никак не связана с процессом их потребления. С экономической точки зрения это скорее аналог морального старения основного капитала, нежели аналог физического износа или уничтожения в процессе потребления (использования).

При продаже интеллектуальных продуктов не происходит передача новых знаний из рук продавца в руки покупателя, как это происходит при продаже материальных продуктов или услуг.

Цена новых знаний является принципиально неопределенной величиной. Поскольку новые знания уникальны, то невозможно оценивать издержки их рутинного производства (за отсутствием такового). Потребность в новых знаниях ограничивается не только платежеспособным спросом покупателя, но и его способностью понять и освоить эти знания. В случае бесплатного доступа к ним последнее условие становится главным.

Легкость массового тиражирования интеллектуальных продуктов и сохранение новых знаний в руках продавца при их продаже делает защиту собственности на интеллектуальные продукты технически сложным делом, требующим подчас не меньших затрат, чем само создание интеллектуального продукта.

Знания по своей природе способны к неограниченному распространению и могут расцениваться как чистое общественное благо. С точки зрения эффективного использования знаний наиболее благоприятным был бы режим свободного доступа. Однако в рыночной экономике встает вопрос об экономической отдаче для производителя или собственника интеллектуальных продуктов. Они должны получать коммерческую выгоду от использования интеллектуальной собственности, что необходимо для дальнейшего производства интеллектуальных продуктов. Это не может быть обеспечено без защиты прав на объекты интеллектуальной

¹²⁾ СССР присоединился к Парижской конвенции по охране промышленной собственности с 1 июля 1965 года.

собственности. Поэтому государство либо предоставляет ее обладателю временную монополию на ее использование, либо она становится объектом коммерческой тайны, а если ее распространение тем или иным образом задевает государственные интересы — то и объектом государственной тайны. Соответственно, формируются институты спецификации и правовой защиты прав на объекты интеллектуальной собственности.

Задачей системы государственного управления является определение критериев отнесения интеллектуальных продуктов к объектам государственной и коммерческой тайны. Эти критерии должны защищать интересы государства и экономические интересы коммерческих организаций, но в тоже время создавать благоприятные возможности для свободного обмена знаниями и информацией.

В области технологических инноваций, изобретений, полезных моделей для защиты прав на объекты интеллектуальной собственности используется патентное право. Патенты и лицензии обеспечивают правообладателям временные исключительные права на использование изобретений для получения экономической выгоды от затрат на НИОКР и создание соответствующих интеллектуальных продуктов.

Ежегодно изобретатели во всем мире подают около 3,3 млн заявок на получение патента на изобретение, около 2,1 млн заявок на полезные модели и около 2,3 млн заявок на промышленные образцы¹³⁾.

В 2019 г., по данным ВОИС, Россия с количественным багажом в 35 511 ед. занимает девятое место в рейтинге стран по числу поданных патентных заявок на изобретение. Для сравнения, лидер рейтинга Китай подает 1,4 млн заявок за тот же период. Ближайшие с Россией соседние страны в рамках рейтинга расположены: Канада — 36 488 ед. (8 место), Австралия — 29 758 ед. (10 место).

Цифровизация систем и процессов и применение искусственного интеллекта стали мощным интенсифицирующим фактором изобретательской активности. Цифровая активность порождает в экономике новые объекты интеллектуальной собственности, что влечет за собой объективную необходимость приведения нормативных актов к новым условиям функционирования экономики. В частности, важной проблемой является разработка процедур патентования сложных технических решений с участием в производственно-технологической цепочке искусственного интеллекта.

В сфере стимулирования экономического оборота прав на объекты интеллектуальной собственности предлагается сформировать передовые инструменты по выведению на рынок отечественных инновационных

¹³⁾ WIPO. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/ru/wipo-pub.943.2020.pdf> (дата обращения: 25.02.2025).

продуктов и технологий¹⁴⁾, которые будут нацелены на наиболее раннее выявление патентоспособных решений с большим экономическим потенциалом коммерциализации и вывод таких решений на перспективные рынки с опережением ближайших конкурентов. Для этого в первую очередь требуется создание благоприятной налоговой юрисдикции через реализацию механизма налогового стимулирования.

В настоящее время институты государственной и коммерческой тайны в отношении интеллектуальной собственности создают существенные барьеры на пути распространения новых знаний и тем самым снижают эффективность развития производства. Им не должно придаваться абсолютное значение, ведя к абсолютной монополии на новые знания. Для достижения компромисса между правом интеллектуальной собственности и интересами социально-экономического развития государство должно регулировать баланс между защитой интеллектуальной собственности и свободным доступом к новым знаниям.

Свободный доступ к результатам исследований и разработок и к соответствующим интеллектуальным продуктам предоставляется по желанию правообладателей (частных лиц, организаций или государства). Побудительные мотивы для свободного доступа могут быть различны: формирование интереса к смежным (связанным) исследованиям и разработкам, к продукции компании вообще, создание благоприятного имиджа компании, этические соображения (например, решение не закрывать результаты разработок, основанных на краудсорсинге), убеждение в необходимости максимально свободного оборота знаний и информации, альтруистические побуждения. Право разработчиков на предоставление свободного доступа к результатам интеллектуальной деятельности может быть ограничено только соображениями государственной тайны.

Такой свободный обмен знаниями и информацией также должен иметь правовую защиту против попыток, с одной стороны, установления платного режима предоставления информации, находящейся в свободном доступе. А, с другой стороны, — против попыток ее использования в коммерческих интересах в ущерб интересам собственника. Разработчик (правообладатель) вправе устанавливать режим распространения интеллектуальных продуктов на условиях только некоммерческого использования. В то же время при коммерческом использовании свободно предоставляемых интеллектуальных продуктов сами знания и информация, постольку, поскольку к ним был предоставлен свободный доступ, не могут предоставляться за плату, или включаться в состав оплачиваемых издержек.

¹⁴⁾ Патентный «быстрый путь» (fast track) — это механизм выявления на ранних стадиях и непрерывного сопровождения патентоспособных решений с высоким потенциалом коммерциализации.

Таким образом, превращение знания в главный фактор экономического развития подразумевает широкое применение новых знаний в производстве на основе научных исследований. В результате в структуре производственных издержек затраты на получение и использование знаний начинают преобладать над затратами материальных ресурсов. Производство тем самым становится знаниеинтенсивным, а его продукт — в знаниеемким. Такое развитие производства порождает потребность в новом качестве человека как участника производства. Возрастает его роль как источника новых знаний, их получения, распространения и использования. Тем самым растет и значение инвестиций в развитие человеческого потенциала, которые приобретают определяющее значение для социально-экономического развития. Поэтому отставание России по уровню этих инвестиций становится абсолютно нетерпимым и должно быть преодолено.

Применение знаний в области инновационной деятельности требует формирования целостной национальной инновационной системы. Государственная инновационная политика должна быть направлена на скорейшее решение этих проблем. Их составной частью является регулирование отношений интеллектуальной собственности. Это касается как недостаточного уровня защиты интеллектуальных продуктов (в том числе низкая патентная активность), так и нерешенности многих проблем обеспечения баланса между защитой интеллектуальной собственности и возможностями свободного обмена знаниями и информацией.

Вопросы для повторения

1. Что такое знаниеинтенсивное производство?
2. Почему знания превращаются в важнейший фактор развития производства?
3. На какие проблемы в развитии образования должна реагировать система государственного управления?
4. Сводится ли роль институтов системы образования только к получению знаний?
5. Как можно оценить уровень инновационного спроса в РФ со стороны бизнеса?
6. Как можно оценить уровень инновационного спроса в РФ со стороны государства?
7. Для чего нужна координация деятельности звеньев национальной инновационной системы?
8. Все ли новые знания должны составлять предмет государственной и коммерческой тайны?

9. Каким знаниям и информации следует обеспечивать режим свободного доступа?
10. Как вы охарактеризуете состояние защиты интеллектуальной собственности в РФ?

Рекомендуемая литература

Бодрунов С. Д. Ноономика. М.: Культурная революция, 2018.

Гимпельсон В. Нужен ли российской экономике человеческий капитал? Десять сомнений // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 129–143.

Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2014 год / Под ред. Л. М. Григорьева и С. Н. Бобылева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2014.

Сен А. Развитие как свобода. М.: Новое издательство, 2004.

Собкин В. С., Калашикова Е. А. К вопросу о педагогическом авторитете // Социальная психология и общество. 2016. Т. 7. № 1. С. 88–107.

Sustainable development goals. UNESCO Institute for Statistics. Data extracted on 22. Mar 2020. <http://data.uis.unesco.org/>

РАЗДЕЛ

3

Государственное управления как система

- ✓ Институциональный дизайн системы государственного управления
 - ✓ Правовые основы государственного управления
 - ✓ Институт государственной гражданской службы
- ✓ Менеджмент публичных ценностей в системе государственного управления
- ✓ Латентные отношения в государственном управлении
 - ✓ Обеспечение национальной безопасности



Происходящее в современных условиях усложнение экономической и внешнеполитической среды, рост неопределенности в процессе целеполагания и турбулентности в ресурсном обеспечении актуализируют значимость системного подхода к государственному управлению. В данном разделе системность находит свое отражение при рассмотрении различных сторон управленческой деятельности государства и его аппарата: от институционального дизайна до обеспечения национальной безопасности. Так, представленная в разделе характеристика институтов государственного управления не только дает представление о формальных структурах сферы управления, но позволяет понять, как работают механизмы власти и управления, а также изучить способы институционального влияния на формирование и осуществление государственной политики развития. Институциональная проблематика с позиций системного подхода продолжается в главах, посвященных правовым основам государственного управления и гражданской службы. Рассматривается система норм (уровни и инструменты), обеспечивающая правовое регулирование государственного управления, причем не только его организационную структуру, но и деятельность государственных служащих. Поведенческая сторона государственного управления включает комплекс вопросов подбора, расстановки, подготовки управленческих кадров, отношения, складывающиеся между работниками государственного аппарата при выполнении ими служебных функций. Однако системность изучения государственного управления предполагает не только внимательное отношение к его формальным структурам, основанным на нормативных предписаниях и правилах. Не меньшую роль играют неформальные, в том числе латентные нормы и ценности, которые являются предметом рассмотрения в следующих главах. В них, в частности, ставится вопрос: можно ли управлять предпочтениями граждан, формируя у них представления о значимости тех или иных управленческих задач, о целесообразности тех или иных приоритетов, о необходимости того или иного управленческого выбора? В главе о менеджменте публичных ценностей дается аргументированный ответ на этот вопрос. Другой срез неформальных норм представлен в главе о латентных отношениях, показывающей как публичность государственного управления может быть лишь своеобразным пологом, причудливо переплетаясь с клиентелизмом, nepотизмом, клановостью и другими частными институтами. Большое внимание в главе уделено антикоррупционной борьбе, при этом авторы предлагают новые и, на первый взгляд, неожиданные ее инструменты. Завершает раздел глава, посвященная важнейшей функции государственного управления, — обеспечению национальной безопасности. В данной главе применяется научный подход к оценке угроз национальной безопасности, основанный на методе предельно критических (пороговых) показателей.

Глава 7

Институциональный дизайн системы государственного управления

Вопросы для изучения

- **Институты и институциональная среда государственного управления**
- **Механизмы системы институтов власти и управления**
- **Институты как инструменты государственной политики развития**
 - Стабильность—изменения
 - Гибкость—подотчетность
 - Централизация—автономия

7.1. Институты и институциональная среда государственного управления

Термин «институт» происходит от лат. слова *institutum* — установление, учреждение, обычай. Один из наиболее известных теоретиков неоинституционализма Д. Норт определяет институты как правила и механизмы, обеспечивающие их выполнение, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми¹⁾. Институты создают структуру побудительных мотивов социального взаимодействия как в экономике, так и в других сферах общественной жизни²⁾.

Институты отражаются в «обыденном сознании» даже тех людей, что не знакомы со специальными организациями, деятельность которых дает примеры практического функционирования конкретных институтов. Например, если человек никогда не посещал церковь или биржу, он тем не менее понимает, для чего созданы эти институты и как люди действуют при включении в работу этих институтов. Институты формируют соответствующие предпочтения, они позволяют прогнозировать деятельность,

¹⁾ Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // Тезис. Т. 1. Вып. 2. М., 1993. С. 73.

²⁾ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 17.

гарантируют регулярность и стабильность, обеспечивают согласованность, дисциплину и интеграцию. В отсутствие институтов акторы неспособны сделать стратегический выбор, поскольку не будут иметь возможность прогнозировать действия других акторов. С точки зрения неoinституционализма среди характеристик институтов можно выделить регулярность, обезличенность, наличие выбора. По словам Дж. Марча и Й. Олсена, «институт — это относительно устойчивый, встроенный в структуры смыслов и средств набор правил и организованных практик, который обладает относительной независимостью от смены персоналий и относительной сопротивляемостью к специфическим индивидуальным предпочтениям и ожиданиям, а также к меняющимся внешним обстоятельствам»³⁾.

В исследованиях по государственному управлению нередко понятие «институт» отождествляется с понятием «организация», например, при характеристике «института правительства» указываются министерства, службы, агентства, их территориальные органы, аппарат правительства, а «институт парламентаризма» характеризуется посредством описания палат парламента, их функций, статуса депутатов и их помощников, и т. д.⁴⁾ В отечественных работах по теории государственного управления долгое время распространялось традиционное для «старого» институционализма понимание институтов как органов управления, причем нередко с акцентом на их субъективный характер как продукт воли, энергии и организованности действий людей⁵⁾.

Однако методология неoinституционализма ориентирует исследователя государственного управления на другой подход, в соответствии с которым институты отделяются от организаций. Последние представляют собой социальные формы, в которых часто закрепляются и реализуются те или иные институты. Организации, являющиеся продуктом деятельности институтов, обособляются от них, поскольку институты определяют правила их функционирования, как и поведения всех других социальных субъектов⁶⁾. Важность этого разграничения становится очевидной при исследовании организационных изменений. Последние осуществляются на основе институтов и вместе с тем являются фактором институциональ-

³⁾ March J. C., Olsen J. P. Elaborating the «New Institutionalism» // The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford Handbooks of Political Science). N. Y., 2006. P. 3.

⁴⁾ Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект Пресс, 2004. С. 7.

⁵⁾ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: ОМЕГА-Л, 2004. С. 43–44; Глазунова Н. И. Система государственного управления. М.: Юнити-Дана, 2002. С. 254–290.

⁶⁾ Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions // Public Choice. 1986. Vol. 48. P. 3–25; Knight J. Institutions and Social Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Норт Д. Институты, институциональные изменения. С. 17.

ной эволюции. Преследуя свои цели в рамках института, организации одновременно поддерживают институт и способствуют его устойчивости.

Именно институты как наборы правил определяют, что и как люди, объединенные в организации, будут делать, как будут строиться отношения с внешним миром, каким образом формируется система вознаграждения членов организации. Преследуя свои цели в рамках института, организации его поддерживают и способствуют устойчивости. В качестве примера можно привести институты лоббизма, федерализма, парламентаризма, государственной службы, суда, выборов и т. д.

Институты служат для установления стабильного порядка, посредством которого снижается неопределенность взаимодействия между людьми, а транзакционные издержки поддаются учету и минимизации. Обычно транзакционные издержки определяют как издержки взаимодействия агента с партнерами в рамках той или иной нормы поведения. Существует несколько форм транзакционных издержек: издержки поиска информации, издержки ведения переговоров и заключения контрактов, издержки измерений результатов деятельности, издержки оппортунистического поведения. Издержки, связанные с переходом от одной нормы к другой, называются трансформационными.

По мере функционирования института увеличивается число других институтов, связанных с ним. Со временем они формируют определенное институциональное ядро, состоящее из множества норм, правил и обычаев, которые поддерживают существование и повышают эффективность данного института. Система таких взаимосвязанных институциональных ядер создает институциональную среду, включающую как формальные, так и неформальные правила и нормы⁷⁾. Если к формальным институтам относятся правила, регламентирующие различные виды социального взаимодействия и выражающиеся в законах, соглашениях, уставах, то к неформальным институтам относятся нормы, источниками которых выступают традиции, обычаи, привычные стандарты поведения, моральные ценности.

Сопутствующая институциональная среда усиливает институт благодаря свойству «возрастающей отдачи», т. е. при прочих равных условиях институт тем устойчивее и эффективнее, чем дольше существует и чем больше людей действует в рамках этого института. Необходимо отметить, что возможны некие пустоты в институциональном пространстве, т. е. отсутствие формальных или неформальных норм и правил, регулирующих какие-либо отношения, но такое положение недолговечно, особенно

⁷⁾ «Нормы» и «правила» рассматриваются в этом учебнике как близкие понятия, различия между которыми, в основном, связаны с возможностью применения санкций. Если норма — это устойчивая и признанная форма поведения, то правило — норма, нарушение которой влечет санкции.

для неформальных институтов. В случае же отсутствия формальных правил, эти пустоты заполняются неформальными нормами, которые могут, как дополнять, так и отрицать действующие формальные правила. Распространенность неформальных норм в обществе может создать серьезные преграды для введения формальных правил, даже если они эффективнее старых неформальных. Например, если большинство индивидов придерживается неформальных норм (например, таких, как патрон-клиентские отношения), то применение более эффективного формального института (например, типового контракта) может быть нецелесообразно, а внедряемые вопреки неформальным нормам формальные правила деинституционализируются, т. е. перестают быть правилами, способными упорядочить конкретные взаимоотношения людей и сделать их предсказуемыми. Поэтому реальные управленческие практики могут достаточно существенно расходиться с формальными институтами.

В любой развитой институциональной системе институты, как формальные, так и неформальные, «сцеплены» друг с другом. Они дополняют друг друга и образуют непрерывное институциональное пространство. Данное свойство называется «*конгруэнтностью*» институтов. Конгруэнтность институтов поддерживает единство и устойчивость институциональной среды.

Наличие конгруэнтности необходимо учитывать при создании новых институтов: приживаются лишь те новые нормы и правила, которые «стыкуются» со старыми. Но новые институты не возникают на пустом месте. Даже когда они «спроектированы» с использованием зарубежных образцов, новые формальные институты вступают в сложные и противоречивые отношения с неформальными институтами, унаследованными из прошлого. Опыт показал, что в условиях трансформации государственного управления, возникающие новые управленческие институты не могут вполне укладываться в рамки идеальных типов, сконструированных из материала иных культурных типов. В действие вступают тенденции к комбинированному развитию и появлению гибридных форм, функционирование которых может не давать желаемого эффекта.

Конкретные механизмы функционирования институтов государственного управления во многом зависят от административных традиций, сложившихся управленческих практик, уровня правовой культуры и многих других факторов. Возникает актуальная теоретическая проблема: как смесь изменений и преемственности отражает влияния существующего институционального дизайна? И применительно к системе управления проблема формулируется следующим образом: каким образом следует организовать процесс изменений, чтобы, используя импорт развитых институтов, он в то же время опирался на традиции и культуру, связанные с более ранними институциональными обустройствами?

Решение данной проблемы включает отслеживание траекторий изменений формальных и неформальных институтов. В отличие от формальных правил, изменения в неформальных нормах осуществляются постепенно и нередко формируют у индивидов альтернативные модели поведения, отражающие новое восприятие целей и ресурсов деятельности. Неформальные ограничения быстро изменяться не могут, так как опираются на укоренившееся культурное наследие, устойчивые стереотипы мышления и способы действий. Если формальные правила можно изменить быстро и радикально (например, с помощью заимствования из-за рубежа), то неформальные нормы больше завязаны на обычаи и традиции, следовательно, достаточно консервативны.

Институциональный подход различает «быстро меняющиеся» и «медленно меняющиеся» институты. К первым относятся, в частности, политические институты, а к последним — детерминированные культурой социальные, в том числе неформальные, нормы⁸⁾. О. Уильямсон выделяет институты по ценностно-временному признаку, обозначая следующие уровни: усвоенные институты, институциональная среда, институты управления и распределение ресурсов (см. таблицу 7.1).

Как видно из данной таблицы, неформальные институты, встроенные в ткань социальных взаимоотношений и детерминированные культурой, сохраняются сотнями лет. Этот уровень составляет постоянный институциональный фон общества. Институциональная среда в узком смысле, в которую входят лишь формальные правила, создаваемые сознательно по определенному плану, более подвижна: становление и изменение институтов второго уровня измеряется десятками лет. На управленческом уровне институциональные изменения охватывают годы. Институты четвертого уровня — операционные правила — меняются постоянно и в этом смысле имеют высокую степень автономности по отношению к существующей институциональной среде. Разнопорядковая частота институциональных изменений влечет высокие риски при трансплантации институтов второго и третьего уровней в качественно иную социокультурную среду.

Однако это не означает, что неформальные институты для трансформационных процессов — это независимая переменная, которую нужно учитывать, но на которую нельзя повлиять. При снижении административного потенциала государства неформальные институты могут выполнять функцию минимизации трансакционных издержек. Их использование

⁸⁾ *Roland G. Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. 2004. Vol. 38. № 4. P. 110.*

⁹⁾ *Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38. № 3. P. 597.*

Таблица 7.1

Классификация институтов по частоте изменений⁹⁾

Уровень	Частота изменений (годы)	Цель/функция	Теория
Усвоенные неформальные институты: традиции, обычаи, религия	$10^2 - 10^3$	Неисчисляемые, спонтанные	Социальная теория
Институциональная среда: формальные правила игры (права собственности, поддерживаемые политическим режимом, бюрократией и судебной властью)	$10 - 10^2$	Формирование адекватной институциональной среды	Политическая теория и экономика собственности
Управление: собственно процесс игры по правилам — в первую очередь на основе контрактов (увязка управленческих механизмов с транзакциями)	1–10	Создание адекватных управленческих структур	Теория транзакционных издержек
Распределение ресурсов и найм рабочей силы (цена/количество, стимулы, мотивы)	Постоянно	Формирование/приобретение адекватных предельных факторов производства	Неоклассическая экономическая теория и теория принципала/агента

позволяет нейтрализовать резкий рост неопределенности и адаптироваться к быстро меняющейся институциональной среде. Неформальные институты поддерживают жизнедеятельность общества и порождают сетевые структуры необходимых для этого отношений. По мере накопления государством административного потенциала подобные практики либо вытесняются на политико-административную периферию, либо встраиваются в среду новых формальных институтов. Общность неформальных и формальных правил образует рамки политических и административных отношений, дополняющих друг друга известных субъектам государственного управления. Они образуют институциональную среду, влияющую на траектории изменений институтов государственного управления.

7.2. Механизмы системы институтов власти и управления

Институциональное оформление управленческого процесса концентрирует внимание на интересах, ценностях и акторах проводимой государственной политики. Внутри системы государственного управления выделяются функции, выполняемые для того, чтобы система представляла собой устойчивый процесс осуществления решений властных органов государства, и определяются институты, необходимые для выполнения этих функций. При таком подходе взаимосвязь моделей социального действия и ценностей, лежащих в их основе, функционально увязана с теми социальными институтами, в рамках которых реализуется соответствующий процесс. Основным для любого институционального анализа является вопрос: как институты влияют на поведение индивидов? В поисках вариантов ответа на этот вопрос в теории государственного управления базируются на двух важнейших поведенческих моделях — *ограниченной рациональности и оппортунистического поведения*.

Первая отражает факт ограниченности человеческого интеллекта, когда задача на максимум превращается, по мнению Г. Саймона, в задачу на поиск удовлетворительного варианта решения в соответствии с определенным уровнем требований. Тем самым объектом выбора является не конкретный набор благ, а процедура его определения¹⁰⁾.

Вторая означает, в соответствии с О. Уильямсоном, следование собственным интересам, которое не связано с соображениями общественного долга и морали, т. е. индивиды, максимизирующие полезность, будут вести себя оппортунистически, когда другая сторона (принципал) не способна это обнаружить¹¹⁾. В качестве примера можно привести чиновников, предоставляющих услуги меньшего объема и худшего качества по сравнению с требованиями регламента.

Вместе с тем, институты и институциональные изменения не только являются инструментами решения конкретных проблем, но и создают соответствующую систему мотивации лиц, принимающих решения (ЛПР), но и результатом определенного баланса интересов, поэтому они всегда связаны с отношениями власти. Политические институты «в самом широком виде определяют иерархическую структуру общества, его фундаментальную структуру принятия решений и наиболее важные характеристики контроля над политическими процедурами»¹²⁾.

¹⁰⁾ Саймон Г. А. Поговорки управления // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 166–184.

¹¹⁾ Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, отношенческая контрактация. СПб.: Лениздат; SEV-Press, 1996. С. 92–104.

¹²⁾ Норт Д. Институты, институциональные изменения. С. 68.

Институты государственного управления служат для установления стабильного порядка, посредством которого снижается неопределенность взаимодействия между людьми, а политические и социальные трансакционные издержки поддаются учету и минимизации. Снижение трансакционных издержек происходит за счет институциональных правил, представляющих собой предписывающие утверждения, которые запрещают, требуют или разрешают некоторые действия или некоторые исходы¹³⁾.

Государство является одним из главных институтов общества, точнее — системой институтов власти и управления, поддерживающих стабильность общества и участвующих в осуществлении институциональных преобразований. Сущность государства в значительной степени определяется тем, что для обеспечения реализации своих целей и функций оно создает свою структуру — аппарат, наличие или отсутствие связи его с обществом, масштабы и иерархическое построение, качество персонала и другие параметры имеют определяющее значение для государственного управления, органически соединяя в единое целое институты по горизонтали и вертикали.

Особенность аппарата государственного управления состоит в том, что каждый из его элементов обладает определенным комплексом властных полномочий, что дает ему возможность в рамках политико-административной стратегии государства решать те или иные задачи в соответствующих сферах общественной жизни.

Государственные институты гарантируют соблюдение формальных правил преимущественно посредством ограничений и санкций в случае их нарушения. Формальные правила регулируют процесс принятия решений, протекающий в бюрократизированных инстанциях в соответствии с установленными процедурами. Неформальные — перемещаются из этих инстанций в параллельные структуры и осуществляются в виде «системы переговоров» участников. Неформальные правила политико-административного взаимодействия существуют внутри и вне формальных институтов, устанавливающих границы для принятия обязательных решений.

При рассмотрении механизмов системы принятия политико-административных решений важно уточнить место соответствующих институтов в этой системе. Теоретические исследования в новых условиях стремятся найти баланс политики и управленческого механизма ее осуществления, т. е. показать соответствие между политическими целями и инструментами управления.

¹³⁾ Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. С. 267.

Один из основных вопросов, являющийся предметом изучения: какие управленческие институты наиболее эффективны, и каковы соответствующие причинные связи и нормативные критерии, полезные для оценки действующих и новых институтов?

Найти однозначный ответ на данный вопрос сложно, поскольку набор возможных институциональных альтернатив не сформирован и эволюционирует во времени. Важно различать институты — такие, какими они представляются ЛПР, и институты, воплощенные в действительности. Недостаток потенциала для осуществления, значительный временной интервал от решения до осуществления, коррупция и разнообразные бюрократические препятствия ведут к разрывам между институциональными изменениями, задуманными ЛПР, и практикой институционального строительства. Как справедливо отмечала Э. Остром, «в большинстве предлагаемых рекомендаций по совершенствованию государственного управления исходят из убеждения, что институциональные изменения должны явиться откуда-то извне и должны быть навязаны индивидам и группам, которых они касаются. Причем в таких рекомендациях, как правило, представлены упрощенные, идеализированные институты, т. е. институты, лишенные „институтности“», когда лозунг о жизненно необходимом централизованном регулировании ничего не сообщает о способах организации соответствующего агентства, о составе его полномочий, о том, каким образом будут обеспечены границы полномочий агентства, о том, как оно будет получать информацию, о том, как будут отбираться его служащие и как они будут мотивироваться на выполнение своей работы, о том, как будет организован надзор за их деятельностью и какой будет система поощрений и санкций»¹⁴⁾.

С другой стороны, трудно найти нормативные критерии механизмов функционирования институтов. Так, с позиций эффективности, эти механизмы имеют двойственную природу. Они могут не только способствовать приближению к условиям оптимальности, но и препятствовать ему. Это объясняется их инерционностью и непосредственно не связано с противоположностью интересов затрагиваемых изменениями групп, но, кроме того, является следствием распределительного конфликта, когда они используются для получения преимуществ одной общественной группы перед другой. Тогда координирующая функция института, обуславливающая взаимные выгоды, оказывается вторичной, поскольку возникает как побочный результат снятия распределительного конфликта. В любом случае, проект создания или совершенствования института должен включать оценку соответствующих издержек и выигрышей как включенных

¹⁴⁾ Там же. С. 59.

в данный проект заинтересованных групп, так и управленческой системы в целом.

Если рассматривать механизм функционирования институтов государственного управления с позиций теории общественного выбора, то взаимодействие включенных в него акторов можно описать в терминах политического рынка. Теория общественного выбора рассматривает его как институциональный механизм, обеспечивающий обмен интересов и ресурсов граждан (посредством налогов) на необходимые им общественные блага и другие услуги, предоставляемые государством: «На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике — соглашаются оплатить яблоки в обмен на блага, необходимые всем и каждому: от местной пожарной охраны до суда»¹⁵⁾. В идеале, с позиций рыночной концепции, институты — это оформление баланса сил и интересов наиболее влиятельных групп интересов, государственной бюрократии, политиков и граждан/избирателей, устраивающего их на данный момент. Но эта идеальная схема на практике осложняется, как минимум, тремя обстоятельствами.

Во-первых, на политическом рынке качество и относительное количество услуг, предоставляемых избирателям правительством и законодателями, измерить достаточно сложно. Как пишет В. Л. Тамбовцев, на политическом рынке связь между выбором индивида и получаемым результатом в терминах его функции полезности оказывается чисто стохастической. Асимметричность информации, высокий уровень неопределенности технологий политического процесса позволяют представителям власти использовать бюджетные средства и другие общественные ресурсы для решения частных проблем или проблем специальных групп интересов¹⁶⁾. Если существующий институциональный механизм ограничивает политическую конкуренцию, то правительство само задает критерии оценки своей деятельности: об эффективности проводимых им мероприятий предлагается судить на основании того, в какой мере эти мероприятия соответствуют тем целям и интересам, которые правительство само же и сформулировало.

Таким образом, политический рынок оказывается фикцией, когда правительство, законодатели и группы специальных интересов имеют возможность навязать определенные институты широким слоям населения. Отсюда происходит неэквивалентный обмен. Получается, что инсайдеры посредством соответствующего институционального механизма дают аутсайдерам право выбора: играть по новым правилам или быть наказан-

¹⁵⁾ Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 108.

¹⁶⁾ Тамбовцев В. Л. Теории институциональных изменений. М.: Инфра-М, 2010. С. 92.

ными правоохрнительными органами за их невыполнение. Возможен и другой вариант, когда посредством контроля повестки дня властные группы не дают аутсайдерам выбирать предпочтительные для них альтернативы, поскольку эти альтернативы просто не включаются в обсуждаемые темы. В обоих случаях аутсайдеры должны делать «добровольный» выбор в рамках действующих формальных институтов с ограниченными властью альтернативами и в итоге оказываются жертвами манипуляции со стороны политически господствующих сил. В этом случае политический рынок является лишь прикрытием достаточно жесткого, ориентированного на интересы правящей группы процесса нормотворчества.

Во-вторых, издержки и выгоды решений, принимаемых правительством, распределяются, как правило, неравномерно среди разных заинтересованных групп и широких слоев населения. Мотив экономии бюджетных средств отвечает в первую очередь интересам налогоплательщиков; при этом индивидуальный «выигрыш» каждого налогоплательщика от снижения расходов слишком мал, чтобы побудить его к политической активности с целью оказания заметного давления на правительство. Напротив, организованные группы интересов, стремящиеся «откусить» от некоего общего пирога — будь то налоговые или таможенные льготы, кредитные преференции, государственные закупки, гранты и т. п., — будут вкладывать значительные ресурсы для противодействия возможному принятию экономически эффективного, но невыгодного специальным группам интересов решения.

В этих условиях борьба внутри правительства станет развиваться не в связи с вопросом о целесообразности преференций, а вокруг решения о том, кому конкретно они достанутся. Таким образом, возможен формально рыночный институциональный механизм, в котором де-факто отсутствуют источники политического оппонирования государственным решениям, очевидным образом неэффективным с точки зрения использования общественных ресурсов. Напротив, выгоды субъектов принятия решений, занимающихся предоставлением соответствующих льгот, вполне осязаемы.

В-третьих, в условиях сложной иерархической организации органов государственной власти и управления возникает «агентская проблема». Трудности контроля выборными органами и руководителями разного уровня (принципалами) действий нижестоящих чиновников (агентов) позволяют последним практиковать оппортунистическое поведение, ориентируясь не на выполнение указаний принципалов, а на удовлетворение собственных интересов. Чиновник как агент практически все время находится в ситуации конфликта интересов. При этом конфликтуют и поручения, направленные на реализацию разнонаправленных интересов принципалов, и собственные интересы чиновника.

Другое следствие проблемы агентских отношений состоит в том, что государственная организация с необходимостью бюрократизируется. Трудно оценить, привело ли конкретное действие чиновника к улучшению исполнения функций государства, но можно проверить, выполнил ли он установленную инструкцию. Поэтому объем инструкций увеличивается, а чиновники вынуждены исполнять их даже в тех случаях, когда они противоречат интересам граждан или задаче экономии бюджетных средств.

Поскольку принимаются решения с существенными поведенческими экстерналиями за пределами принявшего решение государственного органа, то естественным образом возникают побудительные мотивы к рентоориентированному поведению. К основным факторам, способствующим получению политической ренты, можно отнести:

- пробелы и противоречия в действующем законодательстве на федеральном, региональном уровне и в нормативно-правовой базе на муниципальном уровне;
- непрозрачность решений органов государственного управления;
- низкая административная и правовая ответственность чиновников и депутатов;
- неразвитость общественного участия в процессе государственного управления.

Отсюда опасность разрыва между политическими целями и административным потенциалом государственного аппарата, внутренняя структурная несбалансированность последнего, несогласованность в развитии его способностей и, наконец, вытеснение группами специальных интересов публичных политико-административных институтов на задворки общественной и политической жизни — это то, что некоторые специалисты называли «неформальной институционализацией»¹⁷⁾.

Управленческая эффективность институционального механизма измеряется степенью соответствия политических программ, предлагаемых конкурирующими за власть партиями и политиками, задаче обеспечения чистого прироста благосостояния избирателей; степени соответствия законов, принятых законодателями; задаче максимизации совокупного дохода подвергающихся регулированию сторон и степени уверенности избирателей и законодателей в том, что ни одна из затронутых сторон не пострадает в результате регулирующих воздействий, так как при необходимости будет предоставлена компенсация. Трансакционные издержки при этом должны приносить максимальный совокупный доход. Однако рассмотренные выше характеристики «политического рынка» приводят

¹⁷⁾ Борщевский Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества. М.: Юрайт, 2023. С. 198.

к тому, что этот рынок может сохранять и сохраняет непроизводительные институты и организации.

Проблема рынка как механизма согласования интересов в том, что его базовый принцип — универсализм норм — противоречит реальному политическому опыту. Если основной проблемой нормотворчества является поиск и выражение общих ценностей, то основной вопрос политической практики — «кому выгодно». В таком случае политико-административные нормы изначально соотнесены с легализацией и реализацией чьих-то интересов, а «институциональные новаторы» выступают, прежде всего, как проводники неких интересов. Отсюда вытекает важный для анализа государственного управления вывод: однобоко представлять политико-административные институты как структуры добровольного сотрудничества, решающие проблемы коллективного действия и выигрыша всех заинтересованных сторон. В действительности политический процесс часто повышает роль институтов, являющихся нужными для части людей и плохими (вредными, ненужными) для другой части, что определяется теми, кто, имея властный потенциал, может влиять на формирование и деятельность институтов. Институты могут быть структурами партнерства и сотрудничества, но они также могут быть структурами власти и угнетения.

В этих условиях, логика политической коммуникации заменяется логикой администрирования, когда тактические задачи поглощают стратегические и на первый план выходит естественное желание управленческого аппарата максимально концентрировать «в одних руках» полномочия и контроль над ресурсами. Планирование превращается в составление «маршрутной карты» управленческих действий. Поэтому в лучшем случае госорганы имеют некоторую совокупность аналогов бизнес-планов. Эти планы при таком подходе напоминают проекты, результативные для достижения краткосрочных целей, связанных, как правило, с перераспределением экономических активов. Сложности возникают при реализации долгосрочных, стратегических программ, требующих координации усилий разных субъектов (государство, бизнес, некоммерческие организации), что требует развитой институциональной автономии, компетентного лидерства и отлаженных консультационных практик. Административная логика в государственном управлении способна определить содержание деятельности, отвечая на вопрос: что делать? Она хороша при односубъектном государственном планировании, когда административное господство позволяет легко решать вопросы о субъектах деятельности: кто это будет делать? Однако даже межведомственное согласование усилий создает проблемы, которые умножаются в случае государственно-частного партнерства или при попытках включить представителей гражданского общества в процесс разработки и реализации стратегических решений.

На противоречия между политико-административными (властными) и административно-управленческими институтами накладываются противоречия между формальными и неформальными институтами. «Уход „в тень“» становится неизбежным и оправданным, если «издержки легальности» оказываются выше «издержек нелегальности», а неформальные правила работают лучше и быстрее формальных. Действуют два типа критериев из двух разных системных моделей координат. В итоге воспроизводятся постоянные, устойчивые и непубличные практики политико-административного взаимодействия, встроенные в процесс государственного управления с целью влияния на формирование и реализацию государственных решений.

Сложившиеся соотношения частично закрепляются на формальном уровне, в результате возникает двойная система управления (официальная и теневая). В частности, особенностью и неформальным аспектом данного положения вещей является отсутствие строгого соответствия между формально занимаемым положением во властной иерархии и реальными полномочиями и политическим весом отдельных акторов государственного управления. Здесь возникает значимость для понимания функционирования институтов государственного управления имеющихся групповых (властно-групповых) ценностей, определяющих допустимые ситуации нарушения как формальных предписаний, так и неформальных норм, предлагаемых государством.

Распространенность неформальных норм в государственном управлении может препятствовать установлению формальных правил, даже если они дают больший эффект по сравнению с существующими неформальными практиками.

Следовательно, сбои в публичных функциях государственного управления — это следствие указанной выше его внутренней противоречивости, что проявляется в следующих институциональных патологиях:

- воспроизводство и распространение патрон-клиентских отношений;
- слабая степень универсализации правил и практик (включая деятельность государственного аппарата);
- низкий уровень дифференциации между частной и публичной сферами.

Эти патологии — основа плохой управляемости, которая является не только рефлексией неудач государственного регулирования экономики, но и других сфер. Сам процесс разработки и осуществления государственной политики, а не столько ее содержание, может стать важнейшим проявлением синдрома плохой управляемости, когда традиционные иерархии институционального дизайна не позволяют достичь необходимых легитимности, координации и подотчетности. Получается, что потенциальная

неэффективность функционирования формальных институтов является производной от неэффективности «политического рынка». Это ведет к распространению рентоориентированного поведения и формированию клиентел между чиновниками и отдельными бизнесменами. Обладание административной властью предоставляет широкие возможности для злоупотребления ею в форме протекционизма, приобретения различного рода материальных благ и привилегий и т. п. Преследуя частные интересы, лица, принимающие государственные решения, рассматривают соответствующие институты и процедуры как источник своего существования и обогащения. Названные обстоятельства ограничивают роль институтов и создают широкие возможности для роста дискреционных полномочий государственных служащих¹⁸⁾.

7.3. Институты как инструменты государственной политики развития

В современных политико-административных теориях государству отводится роль органа управления изменениями и оценивания их результатов. В зависимости от подхода оно выступает как «конструктор», «регулятор» или «модератор» социально-экономического развития. В условиях перехода к обществу знаний и превращения НТП в главный фактор экономического роста, государство должно на инновационных технологических основаниях организовывать взаимодействие различных акторов с целью сближения их позиций и консолидации общества для достижения общей цели повышения народного благосостояния. Достижение данной цели предполагает совмещение ролей государства и как конструктора, и как регулятора, и как модератора управленческих действий, направленных на развитие. Это означает необходимость формирования способностей системы государственного управления по обеспечению нужными ресурсами реализуемых программ и проектов, дающих возможность не только приспосабливаться к изменяющимся условиям среды, но и создавать условия для роста.

Используя терминологию институционального подхода, выделим группы экзогенных и эндогенных факторов, влияющих на способности государства успешно решать поставленные задачи. Экзогенные факторы в первую очередь включают отношения граждан к государству, его готовность выполнять порученные ему обществом функции и оказывать необходимые услуги. Сюда же относятся институты функционального

¹⁸⁾ Подробнее о роли дискреционных полномочий государственного аппарата будет сказано в главе о латентных отношениях.

представительства интересов, проявляющиеся в таких формах взаимодействия общества и государства как лоббизм, корпоративизм и политические сети. Кроме того, эта группа факторов объединяет внешнеполитические и внешнеэкономические обстоятельства, влияющие на целеполагание государственных органов и ресурсное обеспечение правительственных программ.

Эндогенные факторы связаны с интересами властвующей элиты, а также с необходимостью решать проблему исполнительской дисциплины государственного аппарата. Эти факторы включают сложившиеся в органах государственного управления практики административного действия, которые зависят от административных процедур, формальных и неформальных институтов принятия решений, мотивационных механизмов, вертикальной и горизонтальной мобильности и т. д.

Взаимодействие данных категорий факторов создает политико-административную среду, возможности и ограничения системы государственного управления, в рамках которых лица, принимающие решения, определяют стратегию действий. Любая стратегия должна включать представления о законодательной базе и организационной структуре, обоснование потребности в ресурсах, описание совокупности вовлеченных в процесс учреждений, «дорожную карту» действий экономических, административных и политических акторов.

Результативность действий государства как субъекта управления развитием зависит, по меньшей мере, от трех причин: во-первых, от того, насколько управленчески грамотно разработана программа изменений (масштабируемость по задачам и ресурсам, этапность, коммуникация горизонтальная и вертикальная и т. д.); во-вторых, от целеполагания и последовательности действий властных структур, их поддержки реализуемых программ и проектов; и, в-третьих, от реакции общественной среды, на которую рассчитаны инновации, ее включения в эти процессы в случае одобрения, или отторжения и распространении практик саботажа при внедрении новых институтов и практик.

Вместе с тем рационально выстроенный алгоритм изменений должен принимать во внимание характерную для нашего общества социальную пассивность населения и закрытый характер принятия государственных решений. В течение столетий в нашей стране господствует, по преимуществу, бюрократическая модель государственной политики развития, когда роль социальной среды (гражданского общества) ограничена, а характер преобразований определяют входящие в политико-административную элиту высшие чиновники, заинтересованные прежде всего в собственном контроле над критически важными административными и финансовыми процессами. В этих условиях новации могут вызвать конфликт между устоявшейся политико-административной практикой закрытой систе-

мы управления и имплантированными управленческими технологиями, функционирование которых основано на хорошо работающих механизмах внутреннего и внешнего контроля над действиями чиновников разного уровня. В частности, ориентированное на результаты управление требует регулярной оценки государственных программ, включающей внутренний и внешний аудит эффективности действий не только органов, но и их руководителей с риском последующих организационных выводов, что противоречит существующим неформальным нормам кадровых назначений.

В настоящее время новации институциональных изменений монополизированы государством и их реализация наталкивается на интересы допущенных к принятию решений властных групп. Для преодоления их сопротивления полезна определенная деэтизация публичного управления, предусматривающая включение представителей научного, делового и экспертного сообщества в процесс формирования политики развития, что помогает решать актуальную проблему адаптации новых институтов к сложившейся социальной среде, ее культурным кодам, а также господствующим административным практикам. Кроме того, целесообразно обеспечить постоянный приток кадров из негосударственных структур в органы государственного управления. Научное, образовательное и деловое сообщества, а также местные власти могут стать движущей силой развития, включающего управленческие инновации. С этих этажей могут прийти в государственное управление предприимчивость и разнообразие практических решений, которые положительно повлияют на верхние административные эшелоны государства. При этом инновационное государство должно делать акцент не на ригидности административных процедур, а на гибкости, поощряя двусторонний обмен кадрами с некоммерческим и корпоративным сектором.

Характер и объем государственного вмешательства в процессы социально-экономического развития определяются как стоящими перед государством политическими и экономическими целями, эффективностью административной работы его аппарата управления, так и уровнем развитости самоуправленческих механизмов (экономических, социальных, информационных), способных поддерживать достигнутый уровень организованности и урегулированности. Например, при наличии добросовестной конкуренции в той или иной отрасли рыночной экономики государство может не прибегать к антимонопольным мерам. И наоборот, в монополизированных отраслях государству приходится глубоко вмешиваться в процессы контроля картельных соглашений и ценообразования в интересах потребителей и общества.

Важным условием эффективности государства как субъекта управления социально-экономическим развитием является системность и целост-

ность проводимой им политики. Все функции и полномочия различных органов государственного управления должны быть согласованы между собой и подчинены достижению общей цели повышения общественного благосостояния. Без этого возникают сбои и дисфункции, никакие документы стратегического планирования не могут быть должным образом реализованы. Необходимо объединить пространственные, политико-административные, экономические, демографические политики в единую стратегию, являющуюся системным планом общественной трансформации.

Стратегическая системность основана на балансе использования различных инструментов в рамках процессного и проектного подходов. Сюда, например, можно отнести оценку регулирующего воздействия и национальные проекты. Это зависит не только от существующего институционального потенциала, но и способности правительства, совмещая роли конструктора, регулятора и модератора, обеспечить согласованность управленческих воздействий, ориентированных на развитие. На этом пути есть целый комплекс преград, среди которых выделим три группы базовых противоречий.

Во-первых, это дихотомия стабильности и изменений, когда турбулентность и неопределенность меняют ключевые критерии и ориентиры государственного управления. Во-вторых, это дисбаланс усилий по согласованию рыночных, сетевых и административных инструментов в рамках одновременного достижения гибкости и подотчетности деятельности организаций и их руководителей. В-третьих, это конфликт централизации и автономии, создающий барьеры при координации усилий на разных уровнях управленческой вертикали. Соответственно, возникают следующие линии системных напряжений: стабильность—изменения; гибкость—подотчетность; централизация—автономия.

7.3.1. Стабильность—изменения

Усиливающаяся турбулентность среды государственного управления в сочетании с неопределенностью факторов, влияющих на принятие решений, ограничивают функциональность стандартных операционных процедур и проверяют на соответствие новым условиям сложившиеся нормы организации управленческих процессов. Традиционно государственное управление ориентировалось на преодоление турбулентности и снижение неопределенности, поскольку главная задача — это обеспечение стабильности. Однако в новых условиях эти ориентиры устаревают, турбулентность и неопределенность становятся постоянными факторами среды, и вместо их преодоления или снижения необходимо ставить задачу адаптации с целью сохранения функциональной устойчивости и обеспечения развития. Стабильность и изменения перестают быть дихотомической

парой. Для теории государственного управления актуализируется задача выяснения причинно-следственных связей: как развитие обеспечивает стабильность и, наоборот, как стабильность способствует изменениям.

Практика прямолинейной постановки задачи достижения стабильности уходит в прошлое. Ее как целевой ориентир заменяет робастность. Последнюю мы понимаем не только как функциональную стабильность, но и как систему способностей, имеющих потенциал для развития и адаптации к неопределенности. Вместо того, чтобы искать системные свойства стабильности, способствующие откату системы в первоначальное состояние после шокового воздействия, идет поиск условий для внесения адаптивных изменений, что позволяет сохранять работоспособность системы, продолжающей выполнять ключевые функции и, главное, развиваться посредством инноваций.

Удовлетворение объективно существующей потребности в развитии, которое может минимизировать вероятность потерь от шоков и которое включает не только средства антикризисной защиты, но и инструменты управления турбулентностью, традиционные модели государственного управления обеспечить не в состоянии. Отсюда возникает актуальный запрос на новые идейные модели, совмещающие стабильность и развитие. Один из вариантов ответа на этот запрос представляет охарактеризованная в главе 1 учебника модель управления, основанная на робастности.

Робастность должна встроиться в управленческие структуры существующего институционального дизайна государственного управления, форматирующего конституционные, коллективные и операциональные правила и соответствующие им механизмы¹⁹⁾. Эти правила и механизмы расходятся с устоявшимся пониманием стабильности системы управления. В частности, механизмы внутренней подотчетности, свойственные бюрократии, теряют свое значение, когда вместо исполнительности и процедурной нормативности приходит гибкость, основанная на импровизации и инновационности²⁰⁾.

7.3.2. Гибкость—подотчетность

Адаптация к новой ситуации неизбежно включает импровизацию как альтернативу стандартным управленческим действиям. Но импровизация меняет сложившиеся подходы к государственному управлению. Когда необходимо работать вне правил, то неформальная практика, ранее относимая к «серой зоне», становится в один ряд с обычными бюрократическими процедурами. Ее легитимация приводит к практически

¹⁹⁾ Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности.

²⁰⁾ Купряшин Г. Л. О робастности системы государственного управления в турбулентной среде // Журнал Новой экономической ассоциации. 2023. № 4 (61). С. 236–241.

неразрешимой проблеме совмещения импровизации и подотчетности, что подрывает традиционные административные ценности: стандартизацию и исполнительность. В результате возникает противоречие с традиционным пониманием дизайна государственного управления, в котором отношения подотчетности, игнорируя гибкость, опираются на установленные законодателем и верхними административными уровнями ригидные стандарты. Однако, на данный момент нет ясного понимания, как импровизировать, добиваясь адаптации, при этом сохраняя включенность в действующие отношения внутренней подотчетности. Получается, что при соответствии требованиям, сочетающим одновременно стабильность и изменения, возникает противоречие основным характеристикам бюрократии, к которым относится ориентация на процедуры посредством стандартов, закрепляющих консерватизм управленческих практик.

Сетевая модель также не разрешает противоречие импровизационной гибкости и подотчетности. Сетевые коммуникации распространяются не только в публичной сфере, когда в пространство ресурсной зависимости входят «свои» постоянные партнеры, включая бизнесменов и чиновников, что приводит к развитию партикулярных ценностей и отношений. Возникают сложные сетевые структуры, основанные на межличностном доверии, в которых подотчетность поддерживается потенциальными латентными санкциями участников, ограниченные взаимодействием внутри данной сети (клана, клиентелы). В одном ряду взаимобменом оказываются информационные, материальные и властные ресурсы, получающие всеобщее денежное измерение. В результате такой «монетизации» политико-административных отношений возникает нерасчлененность государственных и частных элементов сети, что представляет специфическую черту модели подотчетности в условиях дисфункций системы представительства интересов. Стандарты в данной ситуации выступают лишь как продолжение политико-экономических интересов, а наказания — как действия агентов сети для закрепления этих стандартов. Правила становятся инструментом воспроизводства и распространения клановых отношений. Подотчетность государственных институтов в данном случае подчиняется логике клановой целесообразности и постоянно меняющегося баланса сил властных группировок. Но эта логика может противоречить задачам функциональной адаптивности и вызовам турбулентной среды. Постоянная трансформация принципов деятельности государственных институтов противостоит требованиям их робастности, что негативно сказывается на функционировании и эффективности всей системы государственного управления.

7.3.3. Централизация—автономия

Государственная политика предполагает как определенную степень горизонтальной автономии властных образований, так и использование инструментов администрирования, что лежит в разных плоскостях и решается через реализацию разных моделей принятия решений и их имплементации. Теоретически они не противоречат друг другу и разделяются в рамках т. н. политико-административной дихотомии, когда институты власти и институты управления функционируют в рамках собственной логики практических действий и оценки их последствий. Политическая логика предполагает разделение властей, автономию и ответственность каждого государственного органа по предметам его ведения в соответствии с конституционными правилами (по Э. Остром). Если же следовать логике администрирования и исходить из «коллективных» и «операциональных» правил, то естественно максимально концентрировать «в одних руках» все полномочия и ответственность. Однако трудности возникают при осуществлении стратегии, требующей координации усилий разных субъектов и на разных уровнях управления (отраслевой, федеральный, региональный, местный). Актуализируется проблема согласованности и последовательности государственной политики, что трудно достичь без развитой автономии и внешней подотчетности. Поэтому нет идеальной формы политической организации и системы администрирования, которые в целом воспринимались бы как нормативно приемлемые и устойчиво воспроизводимые, обеспечивая стабильное взаимодействие между централизованной властью правительства и разнообразием частично автономных участников, включенных в реализацию выбранной стратегии.

Смягчение указанных выше линий напряжения и формирование курса на развитие предполагает постоянную работу органов государственного управления, направленную на совершенствование используемых управленческих инструментов, проектных и процессных. Государственная политика развития включает четыре принципа: последовательность, согласованность, доверие общества и адаптивность. Реализуя стратегию развития, государственные органы стремятся воплотить эти принципы в управленческой практике. Тем самым укрепляется институциональный дизайн, повышается его способность справиться с множественными, одновременными вызовами, выходящими за рамки устоявшейся функциональной структуры и привычных алгоритмов государственных решений и практик их осуществления.

Вопросы для повторения

1. Что Вы понимаете под «институтом государственного управления»?
2. Каковы критерии выделения формальных и неформальных институтов?

3. Что такое «конгруэнтность институтов»?
4. Какую роль в институциональных изменениях играют трансформационные и транзакционные издержки?
5. Какие преграды существуют на пути институциональных изменений?
6. Какие меры, на ваш взгляд, можно использовать для повышения устойчивости институтов?
7. Как интересы влияют на функционирование и изменение институтов?
8. Какие критерии использует теория государственного управления, выделяя разные уровни институтов?
9. Что такое «стратегическая системность» при формировании государственной политики?
10. Как «политико-административная дихотомия» влияет на процесс формирования и осуществления государственной политики?

Рекомендуемая литература

- Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. СПб.: Экономическая школа ГУ ВШЭ, СПбГУЭиФ, 2005.
- Норт Д. К. Институты и экономический рост: историческое введение / Под. ред. Д. Норт // THESIS. 1993. Вып. 3.
- Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
- Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2011.
- Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, отношенческая контрактация. СПб.: Лениздат; SEV-Press, 1996.
- Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004.
- Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38. № 3. P. 595–613.

Глава 8

Правовые основы государственного управления

Вопросы для изучения

- Основные понятия правового регулирования отношений в сфере государственного управления
- Уровни правового регулирования государственного управления
- Инструменты совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственного управления
 - Антикоррупционная экспертиза
 - Правовая экспертиза правовых актов
 - Оценка регулирующего воздействия
 - Оценка фактического воздействия
 - Мониторинг правоприменения

8.1. Основные понятия правового регулирования отношений в сфере государственного управления

Право принято определять как совокупность установленных государством общеобязательных правил поведения, соблюдение которых обеспечивается мерами государственного принуждения. Выделяют следующие признаки права: нормативность (определение границ дозволенного), общеобязательность (распространяется на большой круг лиц или всех), гарантированность государством (соблюдение обеспечивается мерами государственного принуждения), формализм (закрепляется в письменной форме, чтобы избежать произвольного толкования и применения нормы), процедурность (порядок создания, принятия, применения, толкования, изменения, признания утратившими силу, защиты), неперсонифицированность (распространение на неопределенный круг лиц, однако, в государственном управлении встречаются персонифицированные нормы, касающиеся конкретных лиц, замещающих государственные должности, например, нормы, закрепляющие присягу Президента Российской Федерации, или нормы определяющие компетенцию конкретных органов

государственной власти), системность (право обладает собственной логичной структурой и внутренней организованностью).

Наряду с правом социальными регуляторами отношений в сфере государственного управления выступают общественная мораль, религия, обычаи, традиции и др. На разных этапах развития государства и общества указанные регуляторы могут «меняться местами». Так, в Средние века основным регулятором выступали религиозные нормы, которые выстраивали системы государственного управления и органов государственного управления, закрепляли божественность власти и на страхе перед Богом формировали поведение людей в обществе.

Континентальной правовой системе, к которой относится и российская правовая система, свойственно деление на отрасли права — совокупность правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений. Отрасли права разделяют на основе предмета и метода правового регулирования, собственных источников и субъектов общественных отношений и, соответственно, выделяют публичные (конституционное, административное, финансовое, уголовное, муниципальное, арбитражно-процессуальное, международное и др.) и частные (гражданское, семейное, торговое, трудовое, международное частное и др.) отрасли права.

Предмет правового регулирования составляет соответствующая группа общественных отношений, а метод правового регулирования — это совокупность юридических средств и приемов воздействия на общественные отношения и (или) субъектов общественных отношений¹⁾.

Выделяют разные методы правового регулирования. В зависимости от способа воздействия на общественные отношения выделяют императивное или публично-правовое регулирование и диспозитивное или частно-правовое регулирование. Первое строится на властном подчинении одной стороны другой и не предполагает свободы выбора в принятии решения. Именно этот метод наиболее распространен в государственном управлении. Второе — основывается на свободе воли участников правоотношений, предполагает возможность выбора и не допускает вмешательства в права другой стороны.

В силу сложности и разнообразия отношений в государственном управлении применяется комплексное (смешанное) правовое регулирование, заключающееся в применении как императивных, так и диспозитивных методов. Например, государство закрепляет свободу предпринимательской деятельности, но также определяет в законе формы ее осуществления, которые можно выбрать исходя из вида предпринима-

¹⁾ Бошно С. В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. 2014. № 3. С. 53. DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2014.3.7>

тельской деятельности, системы налогообложения, которую необходимо будет применять и др.

В зависимости от числа участников выделяют одностороннее и многостороннее регулирование. Первое предусматривает принятие правовых актов уполномоченным субъектом, регулирующих отношения внутри государства. К таким актам относят, например, законы, указы, постановления. Двустороннее и многостороннее регулирование осуществляется правовыми актами, которые принимаются двумя и более сторонами. Такими актами могут регулироваться как внутригосударственные, так и международные отношения. К первым относятся, к примеру, соглашения о частно-государственном партнерстве. Ко вторым — международные договоры.

Правовое регулирование может быть нормативным и индивидуальным. Нормативное правовое регулирование является видом государственной деятельности, направленным на создание правовых норм, их изменение или отмену. Оно осуществляется наделенными нормотворческими функциями органами государственной власти, государственными органами и государственными корпорациями.

Индивидуальное правовое регулирование — самостоятельный вид правового регулирования, который направлен на установление, изменение или прекращение юридических прав и обязанностей участников соответствующих общественных отношений в индивидуальном порядке. Индивидуальное правовое регулирование предусматривает урегулирование конкретных ситуаций, посредством совершения односторонних правомерных юридически значимых действий, заключения договоров и соглашений либо властной правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, результатом которой является принятие (издание) индивидуального правового акта. В качестве примера индивидуального правового регулирования в сфере государственного управления можно выделить судебные решения, договоры, соглашение об урегулировании спора и др. Одной из проблем рассматриваемого вида регулирования является то, что число индивидуальных правовых актов огромно и постоянно растет, а обязательному опубликованию или размещению в сети Интернет подлежат далеко не все из них.

Следует отличать методы правового регулирования от неправового. Если первые детально регламентируются правовыми нормами, то последние не имеют правовой регламентации, а также не порождают последствий юридического характера. Неправовыми формами государственного управления являются в первую очередь организационно-технические формы (проведение совещаний, координационных заседаний, информационное и ресурсное обеспечение, делопроизводство и др.) и в условиях цифровой трансформации государственного управления

эти формы становятся весьма значимыми, однако, они делают систему государственного управления более закрытой и непрозрачной с точки зрения принятия управленческих решений, а также их последствий, что в итоге может привести к размыванию ответственности.

Способы правового регулирования — совокупность действий регулятивного воздействия на общественные отношения²⁾:

- дозволение — субъекту разрешается совершать определенные действия в своих интересах (активная свобода действий без вмешательства государства);
- запрещение — субъекту указывается на необходимость воздерживаться от совершения конкретных действий (пассивное поведение);
- обязывание — субъекту предписывается обязанность совершить определенные действия (активное поведение).

Иногда встречается еще один способ правового регулирования, который свойственен сфере государственного управления, — предоставление — субъект получает удовлетворение своих интересов от других лиц в результате оказания ему государственных услуг, предоставления социального обеспечения и т. п.³⁾.

Сочетание вышеуказанных способов правового регулирования порождает следующие типы правового регулирования.

Общедозволительный тип правового регулирования осуществляется сообразно формуле: «Разрешено все, что не запрещено». Данный тип правового регулирования применяется при условии, что субъекты правоотношений равны, между ними отсутствуют отношения власти и подчинения. Этот тип правового регулирования свойственен отраслям частного права (гражданское право, семейное право, предпринимательское право и др.). Следует обратить внимание, что этот тип правового регулирования не применяется к государственно-властным субъектам (орган государственной власти, орган местного самоуправления), даже когда такие субъекты заключают договоры, они действуют исключительно в рамках своей компетенции, определенной законом.

В государственном управлении основным типом правового регулирования является *разрешительный тип*: «Запрещено все, что не разрешено». Данная формула устанавливает границы свободы усмотрения органов государственной власти и их должностных лиц и не позволяет им действовать так, как им бы этого хотелось. Поэтому в государственном управлении власть и свобода воли принадлежит не конкретному

²⁾ Малюгин С. В. Правовое регулирование // Большая российская энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://bigenc.ru/c/pravovoe-regulirovanie-6c6802> (дата обращения: 15.06.2024).

³⁾ Осинцев Д. В. Методы правового регулирования или способы формулирования правовых норм? // Российский юридический журнал. 2016. № 6. С. 19–35.

человеку, а, по сути, той должности, которую он замещает. Данный тип правового регулирования не допускает произвольного использования властных полномочий, однако, он и не исключает наличия дискреционных полномочий органов публичной власти и их должностных лиц, т. е. определенных законом органов публичной власти и должностных лиц, которые в конкретных случаях могут принимать решения по своему усмотрению. Например, несмотря на то, что нерабочие праздничные дни и выходные дни установлены Трудовым кодексом Российской Федерации, в условиях пандемии COVID-19 Президентом России как гарантом Конституции Российской Федерации и прав и свобод человека и гражданина в целях сохранения здоровья граждан было принято решение установить на территории Российской Федерации нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы⁴⁾.

Важной отличительной чертой правового регулирования в сфере государственного управления является отношение власти и подчинения. Субъектами правового регулирования являются: орган государственной власти, государственный орган, государственная корпорация, должностное лицо, наделенное полномочиями по осуществлению правового регулирования. Объектом правового регулирования являются общественные отношения в сфере государственного управления. Предметом — нормативные правовые акты, регулирующие указанные общественные отношения. Средством — нормы права, субъективные права и юридические обязанности, акты реализации права и правоприменительные акты, нормативные правовые акты, акты толкования права, юридические факты, правосознание и правовая культура. За неисполнение нормативных правовых актов предусмотрена соответствующая юридическая ответственность, устанавливаемая федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

К принципам правового регулирования государственного управления относятся: верховенство права⁵⁾, разделение властей, демократичность⁶⁾, народовластие, равенство перед законом, защита прав граждан, баланс публичных и частных интересов; прозрачность и подотчетность принятия государственных управленческих решений.

⁴⁾ Указ Президента РФ от 23.04.2021 № 242 «Об установлении на территории Российской Федерации нерабочих дней в мае 2021 г.» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 17. Ст. 2948.

⁵⁾ Декларация совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях, принята резолюцией 67/1 ГА ООН от 24.09.2012. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ruleoflaw2012.shtml (дата обращения: 20.06.2024).

⁶⁾ Демократическое управление. Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/ru/global-issues/democracy> (дата обращения: 20.06.2024).

Стадии правового регулирования — совокупность последовательных действий, направленных на достижение цели правового регулирования: создание нормы — индивидуализация и конкретизация нормативных предписаний вследствие наступления юридических фактов — реализация права — правоприменение.

Рассматривая правовое регулирование государственного управления, необходимо уделить внимание и пределам правового регулирования — мере допустимого, необходимого и достаточного воздействия права на отношения в сфере государственного управления. Например, насколько подробно следует прописать действия государственного служащего при оказании государственных услуг или осуществлении контроля. Чрезмерно подробная регламентация такой деятельности может привести к излишней бюрократизации процессов принятия управленческих решений.

В теории права выделяют четыре группы общественных отношений по степени их возможного регулирования: отношения, не допускающие правового регулирования, отношения, допускающие правовое регулирование, но оно нежелательно в этой сфере; отношения, допускающие правовое регулирование, и оно желательно, но в определенных границах; отношения, допускающие правовое регулирование, оно желательно в полном объеме⁷⁾. Следовательно, чтобы определить пределы правового регулирования государственного управления следует понять допустимость (возможность), необходимость и достаточность регулирования. Помочь в этом могут не только уже имеющиеся нормативные правовые акты и правоприменительная, в т. ч. судебная практика, но и принципы права: законности, справедливости, равенства, гуманизма, недискриминации, добросовестности и др.

Поскольку общественные отношения, в том числе в сфере государственного управления постоянно развиваются, изменяются под воздействием как внешних, так и внутренних факторов, то и пределы правового регулирования государственного управления также подвижны и подвержены изменениям.

Правовое регулирование с каждым годом усложняется. Появляются и упраздняются органы государственной власти, изменяется их компетенция, возникают новые направления деятельности органов государственной власти, требующие соответствующей регламентации, увеличивается количество нормативных правовых актов, а сами общественные отношения становятся все чаще междисциплинарными, требующими сбалансированного сочетания частно-правовых и публично-правовых методов и способов правового регулирования.

⁷⁾ Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. С. 76.

8.1. Основные понятия правового регулирования отношений в сфере госуправления

Как видно из приведенной таблицы 8.1, за 5 лет с 2019 по 2023 год количество принимаемых законов увеличилось на 31 %, указов Президента России и постановлений Правительства России — на 26 %. При этом более 90 % принятых законов — это законы о внесении изменений, а самыми изменяемыми законами являются Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Налоговый кодекс Российской Федерации⁸⁾.

Таблица 8.1

Количество нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне⁹⁾

	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	1 июня 2024 г.
Законы, в т. ч. законы РФ о поправках в Конституцию РФ, федеральные конституционные законы	530	552	505	654	694	128
Нормативные указы Президента Российской Федерации	154	191	197	246	194	81
Постановления Правительства Российской Федерации	1522	2029	2088	2084	1914	633

В информационном банке данных Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 1 июня 2024 года числится 1 354 061 действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, из них 19 461 — законы субъектов Российской Федерации, а остальные акты, которых более миллиона, — нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Действующих нормативных правовых актов муниципальных образований на ту же дату — 9 178 038¹⁰⁾.

Далеко не все из приведенного числа нормативных правовых актов касаются непосредственно сферы государственного управления. Чтобы понимать, какие нормативные правовые акты составляют правовую основу государственного управления, необходимо рассмотреть уровни его правового регулирования.

⁸⁾ Количество нормативных актов растет ежегодно. URL: <https://www.garant.ru/company/about/press/news/1653098/> (дата обращения: 01.06.2024).

⁹⁾ Подсчитано автором на основе данных СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁾ Представленные данные взяты с сайта: Нормативные правовые акты в Российской Федерации. URL: <https://pravo-search.minjust.ru/big5/portal.html> (дата обращения: 01.06.2024).

8.2. Уровни правового регулирования государственного управления

Существуют следующие уровни правового регулирования государственного управления, каждый из которых обладает своей спецификой: международный, федеральный, региональный, местный и локальный. В основу выделения уровней правового регулирования положены конституционные принципы государственного суверенитета, федерализма, разделения властей, единства публичной власти, которые позволяют разграничивать принятие правовых актов и их действие во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Основой формирования и развития правового регулирования государственного управления является Конституция Российской Федерации¹¹⁾. Она обладает высшей юридической силой, имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции.

В Конституции закрепляется основа конституционного строя, государственного устройства, принципы участия граждан в управлении государством, организации государственной власти и разделения властей и другие, основополагающие принципы и элементы системы государственного управления. В том числе, в Конституции закрепляется принцип обязательного официального опубликования законов и нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Отдельно следует обратить внимание на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые являются составной частью правовой системы России. Согласно части 4 статьи 15 Конституции, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. При этом здесь идет речь только о подписанных и ратифицированных Российской Федерацией, вступивших в силу международных договорах. Такие международные договоры обладают большей юридической силой только в отношении законов. Конституция в силу принципа государственного суверенитета сохраняет свою высшую юридическую силу и в отношении международных договоров Российской Федерации.

Поправки в Конституцию 2020 г. усилили действие принципа государственного суверенитета подчеркнув, что участие России в межго-

¹¹⁾ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС КонсультантПлюс.

государственных объединениях и передача им части своих полномочий возможны только если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79 Конституции). Иными словами, если практика применения международного договора Российской Федерации будет противоречить основам конституционного строя, то Россия может не исполнять взятые на себя обязательства и решения межгосударственных органов, принятые на основании международных договоров Российской Федерации.

Федеральный уровень правового регулирования охватывает территорию всей страны. Нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне, действуют на территории всей Российской Федерации. Вместе с этим ряд федеральных законов принимается для введения специальных норм для отдельных территорий — особых экономических зон, закрытых административно-территориальных образований и др.

Федеральный уровень правового регулирования представлен законами Российской Федерации о поправках в Конституцию, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, государственных органов.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией. В качестве примеров можно привести федеральные конституционные законы об Уполномоченном по правам человека¹²⁾, Государственном гербе Российской Федерации¹³⁾, порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации¹⁴⁾, Правительстве Российской Федерации¹⁵⁾.

Федеральные законы принимаются Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и одобряются Советом Федерации.

¹²⁾ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2023. № 23 (часть I). Ст. 3998.

¹³⁾ Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52 (Часть I). Ст. 5021; 2022. № 1 (часть I). Ст. 1.

¹⁴⁾ Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581.

¹⁵⁾ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Обязательное одобрение Совета Федерации требуется только в отношении федеральных конституционных законов и федеральных законов по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Особое место в системе нормативных правовых актов федерального уровня занимают постановления палат Федерального Собрания, которые также затрагивают вопросы государственного управления. Например, постановлениями Совета Федерации назначаются выборы Президента Российской Федерации¹⁶⁾, дается согласие Президенту Российской Федерации на использование Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации¹⁷⁾, утверждается изменение границы между субъектами Российской Федерации¹⁸⁾. Постановлениями Государственной Думы объявляется амнистия¹⁹⁾, досрочно прекращаются полномочия депутатов Государственной Думы²⁰⁾, утверждаются на должность федеральные министры социально-экономического блока²¹⁾.

Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации принимаются в рамках полномочий указанных органов и не могут противоречить актам большей юридической силы (федеральным законам, федеральным конституционным законам, Конституции).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти принимаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений и только при наличии в федеральных конституционных законах, федеральных законах, актах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации полномочий на

¹⁶⁾ Постановление СФ ФС РФ от 07.12.2023 № 678-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 50. Ст. 8879.

¹⁷⁾ Постановление СФ ФС РФ от 22.02.2022 № 35-СФ «Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 10. Ст. 1418.

¹⁸⁾ Постановление СФ ФС РФ от 27.12.2011 № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 17.

¹⁹⁾ Постановление ГД ФС РФ от 02.07.2013 № 2559-6 ГД «Об объявлении амнистии» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3558.

²⁰⁾ Постановление ГД ФС РФ от 28.05.2024 № 6177-8 ГД «О досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Кушнарева Виталия Васильевича» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 23 (ч. I). Ст. 3080.

²¹⁾ Постановление ГД ФС РФ от 14.05.2024 № 6086-8 ГД «Об утверждении Чекункова Алексея Олеговича Министром Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 21. Ст. 2678.

издание того или иного нормативного правового акта или группы актов²²⁾. Законодательством могут быть предусмотрены и другие виды нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Нормативность акта определяют на основании постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», в соответствии с пунктом 2 которого «признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

- издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом;
- наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений»²³⁾.

При этом Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что суд может признать какой-либо акт нормативным, проведя анализ его содержания. Иными словами, если акт уполномоченного органа принят в форме, не соответствующей для нормативных правовых актов, но содержит признаки нормативности, то суд может признать его нормативным.

Региональный уровень правового регулирования государственного управления представлен конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Указанные нормативные правовые акты действуют только на территории того субъекта Российской Федерации, на которой они приняты, и обязательны к исполнению в этом субъекте Российской Федерации²⁴⁾.

²²⁾ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2024. № 9. Ст. 1239.

²³⁾ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

²⁴⁾ См.: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973; 2024. № 21. Ст. 2650.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить нормативным правовым актам федерального уровня, за исключением случаев, когда нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации применяется вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения. Только первые из них являются нормативными правовыми актами.

Местный уровень правового регулирования представлен уставами муниципальных образований, решениями, принятыми на местных референдумах и сходах граждан, иными муниципальными правовыми актами²⁵⁾. Муниципальные правовые акты обязательны для исполнения на территории всего муниципального образования. Они не должны противоречить актам большей юридической силы. Органы местного самоуправления и органы государственной власти образуют единую систему публичной власти в Российской Федерации, а, следовательно, и единую систему публичного управления. Они выстраивают свое взаимодействие в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

За счет выстраивания единой вертикали системы управления, включения муниципальных программ развития в систему стратегического развития всей Российской Федерации, повышается качество всей системы и достижения целевых показателей развития.

Локальный уровень правового регулирования затрагивает отношения, складывающиеся в конкретном органе государственной власти, государственном органе, органе местного самоуправления между представителем нанимателя (работодателем) и государственными или муниципальными служащими (работниками) по вопросам непосредственного выполнения должностных (трудовых) обязанностей и достижения целей деятельности соответствующего органа.

На этом уровне помимо нормативных правовых актов действуют свои правовые акты — уставы, правила внутреннего распорядка, должностной регламент, служебный контракт, кодексы профессиональной и служебной этики, приказы, распоряжения и т. п. Указанные акты действуют только в конкретном органе и распространяются только на тех лиц, с которыми установлены служебные (трудовые) отношения.

²⁵⁾ Ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует отметить обычай как источник регулирования служебных (трудовых) отношений²⁶⁾. Зная специфику деятельности конкретного органа, у служащего (работника) формируются правомерные ожидания (повышение по службе, стажировки, дополнительное образование, субсидии на улучшение жилищных условий и др.) за выполнение им служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне. Поэтому служащий (работник) может придерживаться негласного порядка, существующего у данного нанимателя (работодателя).

Подводя итог следует отметить, что уровни правового регулирования государственного управления весьма разнообразны, различаются видами нормативных правовых актов, их спецификой и не лишены недостатков. Для устранения недостатков правового регулирования и его совершенствования применяются специальные инструменты, о которых речь пойдет в следующем параграфе.

8.3. Инструменты совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственного управления

Правовое регулирование государственного управления требует постоянного совершенствования.

Точечное совершенствование правового регулирования может осуществляться посредством изменения правоприменительной практики (совершенствование процессов управления и принятия решений, изменение структуры организации деятельности государственного органа, перераспределение полномочий между исполнителями, направление методических рекомендаций в целях формирования единообразной практики правоприменения, учета судебной практики) или нормативных правовых актов (внесение изменений, признание утратившими силу или недействующими).

Существенное или масштабное совершенствование правового регулирования реализуется через реформирование отрасли или ее отдельных институтов и требует комплексного подхода. Например, система государственного управления была существенно пересмотрена в результате административной реформы 2004 г., основы проведения которой были заложены в 2003 г.²⁷⁾. Любое реформирование должно иметь конкретную измеримую цель и сроки.

²⁶⁾ Зорина О. О. Роль локального обычая в повышении эффективности правового регулирования трудовых отношений // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 2. С. 21–24.

²⁷⁾ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2003. 17 мая. № 93; Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собрание законодательства

Как показывает практика, указанная административная реформа не только не завершена и продолжает реализовываться спустя 20 лет, но и ряд идей (целей) реформы не достигнут и (или) искажен. Так, деление всех федеральных органов исполнительной власти на три вида — министерства с полномочиями по выработке государственной политики и нормативному регулированию, федеральные службы с полномочиями по контролю и надзору, федеральные агентства с полномочиями по оказанию государственных услуг и управлением госсобственностью, — исказилось. Ряд министерств обладает контрольно-надзорными полномочиями, а федеральные службы осуществляют и нормативно-правовое регулирование. Цель реформы по сокращению полномочий органов исполнительной власти также не достигнута. На первом этапе реформы было выявлено 5300 полномочий федеральных органов исполнительной власти, из них 800 признаны избыточными, 500 — дублирующими, 300 — требующими корректировки²⁸⁾. Однако уже к 1 декабря 2016 г. у федеральных органов исполнительной власти насчитывалось 10 450 полномочий²⁹⁾.

Непоследовательность и частое изменение правового регулирования влекут за собой появление противоречивой правоприменительной практики. Принятие управленческих решений без учета последних изменений, нарушения прав граждан также свидетельствуют о неустойчивости³⁰⁾. Характеризуя качество федеральных и региональных законов, Конституционный Суд Российской Федерации еще в 2016 г. отметил, что недостатки систематизации, фрагментарность, коллизионность и юридико-технические недочеты законов приводят к неконституционности нормативного регулирования, а также к «снижению общественной поддержки действий государственной власти даже тогда, когда эти действия в целом отвечают публичным интересам»³¹⁾.

РФ. 2003. № 30. Ст. 3046; Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 (ред. от 18.03.2021) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 31. Ст. 3150; 2021. № 13 (ч. 1). Ст. 2241.

²⁸⁾ Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: Контракт; ИНФРА-М, 2006. С. 19, 20.

²⁹⁾ Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 118.

³⁰⁾ Согласно подсчетам экспертов компании «Гарант» период стабильности российского законодательства (среднее число дней, когда в законы не вносились изменения) в 2022 году составил 75 дней // Количество нормативных актов растет ежегодно. <https://www.garant.ru/company/about/press/news/1653098/> (дата обращения: 01.06.2024).

³¹⁾ Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов) (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016) // СПС КонсультантПлюс.

Серьезной системной проблемой является наличие пробелов правового регулирования, проявляющихся в отсутствии необходимых механизмов реализации прав³²⁾ и обязанностей. Без введения ответственности за нарушение правовых норм невозможно обеспечить их соблюдение.

Другой системной проблемой является наличие в законодательстве множества оценочных категорий³³⁾ (добросовестный, разумные сроки, разумное поведение, незамедлительно, внутреннее убеждение, справедливая компенсация, должная осмотрительность, градостроительная ценность, социальная значимость, злоупотребление правом и др.) без их пояснения. Государственные органы или должностные лица самостоятельно наполняют эти категории содержанием при применении закона, что вносит субъективность в принимаемые решения. Естественно, полностью отказаться от применения оценочных категорий не удастся, и это не является необходимым, поскольку они позволяют обеспечить гибкость правового регулирования³⁴⁾, наполнить его нравственным и моральным содержанием. Тем не менее, необходимо стремиться к минимизации применения таких категорий в правовом регулировании именно государственного управления, чтобы избежать злоупотреблений служебными полномочиями или проявления коррупции.

Распространенной проблемой является несогласованность правового регулирования, которая влечет появление противоречий между нормами разных отраслей или уровней права, что вносит субъективизм в их правоприменение. Например, законом предусмотрено выделение дополнительных средств семьям, имеющим детей, а порядок и критерии

³²⁾ В Постановлении от 21.03.2013 № 6-П по делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобами граждан Р. В. Боскачева, И. В. Овсянникова и Д. А. Савельева Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что норма материального права не снабжена правовым механизмом реализации — процедурой ее применения // Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1635.

³³⁾ Оценочные категории существуют с древних времен. В законах Хаммурапи встречаются категории «дурного обращения», «нерадивый», «справедливость» (Законы вавилонского царя Хаммурапи // Сайт Исторического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm> (дата обращения: 26.06.2024)); в Институтах Гая — «достойное основание», «добрая совесть» (Институты Гая = Gai Institutionum commentarii quattuor : текст, пер. с лат., коммент / Под общ. ред. проф. Д. В. Дождева. М.: Статут, 2020. с. 384.); в Судебнике Ивана Грозного 1550 года встречается категория «крепкие поруки» при том, что есть и просто «поруки» (Законы Великого Князя Иоанна Васильевича и Судебник Царя и Великого Князя Иоанна Васильевича с дополнительными указами. Издание комиссии печатания Государственных Грамот и Договоров, состоящей при Московском Главном Архиве Министерства Иностранных дел. Москва. Синодальная типография. 1878 год. URL: <http://www.history.ru/docs/rulers/ivan-4/ivan-4-doc-sudebnik.html#/overview> (дата обращения: 26.06.2024)).

³⁴⁾ Власенко Н. А., Назаренко Т. Н. Неопределенность в праве: понятия и формы // Государство и право. 2007. № 6. С. 10–11.

определяется подзаконным актом, в котором может быть указано, что материальная поддержка будет оказана только семьям с тремя и более детьми. Такая свобода усмотрения «подзаконного» нормотворца приводит к ущемлению прав семей с одним или двумя детьми³⁵⁾. В то же время недостаточная дифференциация мер юридической ответственности может привести к назначению необоснованной меры ответственности (за одно и то же правонарушение или преступление, в зависимости от статуса привлекаемого к ответственности лица, наказание может быть условным или наоборот более тяжким).

Органам государственной власти, государственным органам следует на регулярной основе проводить анализ судебной практики по делам, в которых они являются стороной, не только в качестве профилактической меры противодействия коррупции как это предусмотрено п. 2.1 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции»³⁶⁾, но и в целях совершенствования правового регулирования государственного управления³⁷⁾. Судебный нормоконтроль при должной внимательности к нему законодателя и правоприменителя является эффективным, но опаздывающим инструментом совершенствования правового регулирования государственного управления.

Пробелы, коллизии³⁸⁾ и непоследовательное изменение правового регулирования государственного управления можно сократить в разы, если комплексно и на постоянной экспертной основе проводить мониторинг правового регулирования, в рамках которого применять инструменты антикоррупционной и правовой экспертизы, оценку регулирующего воздействия проектов правовых актов, оценку фактического воздействия после их принятия, правовой мониторинг.

8.3.1. Антикоррупционная экспертиза

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов предусмотрена одноименным фе-

³⁵⁾ Зорькин В. Д. Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 86–102.

³⁶⁾ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 19.12.2023) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2023. № 52. Ст. 9518.

³⁷⁾ Иванов И. В. Развитие публичной власти в судебных актах и правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации: к 30-летию Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 10. С. 112–120. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-publichnoy-vlasti-v-sudebnyh-aktah-i-pravovyh-pozitsiyah-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii-k-30-letiyu> (дата обращения: 26.06.2024).

³⁸⁾ Черников В. В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 16–27. URL: <https://www.sciencegate.app/document/10.18572/2071-1166-2021-8-23-28> (дата обращения: 26.06.2024).

деральным законом³⁹⁾ и представляет собой деятельность прокуратуры, Минюста России, органов, организаций и их должностных лиц по выявлению в проектах нормативных правовых актов и самих нормативных правовых актах коррупционных факторов. Каждый из указанных органов и организаций обладает собственной компетенцией по проведению антикоррупционной экспертизы и реализует ее на разных этапах жизненного цикла нормативного правового акта.

Основной целью проведения антикоррупционной экспертизы является выявление коррупционных факторов. Коррупционными факторами признаются нормативные положения, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил либо содержат неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, создавая условия для проявления коррупции.

Единого положения о проведении антикоррупционной экспертизы нет. Федеральным законом и постановлением Правительства Российской Федерации об антикоррупционной экспертизе⁴⁰⁾ устанавливаются общие правила проведения антикоррупционной экспертизы и методика, в соответствии с которыми работает Минюст России. Каждое министерство, федеральная служба, федеральное агентство, федеральные внебюджетные фонды, суды, прокуратура, Следственный комитет, Центральная избирательная комиссия, Центральный банк и государственные корпорации имеют свои нормативные акты по проведению антикоррупционной экспертизы⁴¹⁾. Следует отметить, что во всех актах закреплён не только

³⁹⁾ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8792.

⁴⁰⁾ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 20.04.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084; 2024. № 18. Ст. 2433.

⁴¹⁾ Например, Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 03.10.2017) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» // Российская газета. 2012. 18 мая. № 112; Приказ Росреестра от 15.04.2010 N П/138 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. 2010. 17 июня. № 130; Приказ Роснедр от 10.02.2010 № 91 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства по недропользованию» // Российская газета. 2010. 2 июня. № 118; Приказ СФР от 02.10.2023 № 1916 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 01.06.2012 № 117 (ред. от 17.07.2020) «О мерах по профилактике коррупции в Судебном

различающийся порядок проведения антикоррупционной экспертизы, но и по-разному оформляются ее результаты. В большинстве случаев результаты отражаются в заключении, где указывается, что коррупциогенные факторы выявлены или не выявлены, однако, некоторые органы и организации составляют заключение только при выявлении коррупциогенных факторов, если такие факторы не выявлены, то никакие действия не производятся.

Институты гражданского общества и граждане Российской Федерации также могут проводить независимую антикоррупционную экспертизу. Для этого необходимо получить в Минюсте России аккредитацию в качестве эксперта по проведению независимой антикоррупционной экспертизы⁴²⁾. Не могут получить статус независимого эксперта, а также не могут проводить экспертизу граждане, имеющие неснятую или непогашенную судимость, уволенные в связи с утратой доверия, работающие в органах и организациях, которые сами имеют право на проведение антикоррупционной экспертизы, международные и иностранные организации, иностранные агенты.

Наиболее частые нарушения, которые выявляются в ходе проведения антикоррупционной экспертизы, касаются неполноты административных процедур, наличия слишком широких дискреционных полномочий, принятия нормативных правовых актов за пределами полномочий и выборочное изменение объема прав⁴³⁾. Из этого можно сделать вывод, что лицам, участвующим в разработке нормативных правовых актов, нужно повышать квалификацию в части правотворчества, выстраивания управленческих процессов и разграничения компетенции.

8.3.2. Правовая экспертиза правовых актов

Нормативное закрепление определения правовой экспертизы правовых актов, а также порядок ее проведения, отсутствуют. В юридической

департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 6; Указание Банка России от 17.10.2016 № 4164-У «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов Банка России» // Вестник Банка России. 2016. № 102.

⁴²⁾ Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 (ред. от 09.08.2023) «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁴³⁾ Результаты проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result> (дата обращения: 26.06.2024).

литературе правовую экспертизу определяют как профессиональную деятельность эксперта (специалиста), осуществляемую в установленном процессуальном порядке, целью которой является установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченным субъектом качественного нормативного правового акта⁴⁴⁾. При проведении правовой экспертизы следует руководствоваться Методическими рекомендациями Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации⁴⁵⁾.

Объектом правовой экспертизы являются как проекты нормативных правовых актов, так и действующие нормативные правовые акты. Цель — выработка мер по обеспечению соответствия нормативных правовых актов актам, обладающим большей юридической силой.

При правовой экспертизе оценивается форма правового акта, его цели и задачи, предмет правового регулирования, компетенция органа на принятие такого акта, а также нормы, порядок принятия и опубликования акта с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Во время проведения правовой экспертизы также проверяется наличие необходимых реквизитов нормативного правового акта (проекта) и соблюдение правил юридической техники⁴⁶⁾. Собственно, при оспаривании нормативных правовых актов в суде, суд в первую очередь оценивает акт на соответствие этим же критериям, а также определяет, нарушены ли данным актом права и законные интересы административного истца.

По результатам правовой экспертизы составляется заключение, в котором отражается проведенная оценка, а также результаты антикоррупционной экспертизы, т. е. антикоррупционная экспертиза может проводиться и при правовой экспертизе нормативных правовых актов.

⁴⁴⁾ Миронов А. Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 34.

⁴⁵⁾ Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 (ред. от 02.10.2019) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁶⁾ Правила юридической техники на федеральном уровне не установлены, поэтому ориентируются на сложившуюся практику («мы всегда так делали»). Проверяются реквизиты акта: форма принятия; наименование органа, принявшего правовой акт (в целях определения компетенции данного органа); название, в краткой форме отражающее предмет правового регулирования, которое должно соответствовать содержанию правового акта; дата и место принятия и (или) подписания; номер; полное наименование должности лица, подписавшего правовой акт; источник официального опубликования; дата (срок) вступления в силу. Юридические термины проверяются на единообразное употребление в акте, их общепризнанное значение и обеспечение единства понятий и терминологии в законодательстве в целом.

При выявлении нарушений экспертное заключение направляется в орган, принявший нормативный правовой акт (разработавший проект), для принятия мер по устранению выявленных нарушений, копия экспертного заключения направляется в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Если уполномоченный орган не устранит выявленные недостатки и нарушения в установленные сроки, то соответствующие должностные лица могут быть привлечены к юридической ответственности, вплоть до отрешения от должности.

8.3.3. Оценка регулирующего воздействия

Оценка регулирующего воздействия проводится только в отношении проектов нормативных правовых актов в целях недопущения ухудшения положения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и возникновения необоснованных расходов бюджетов всех уровней, а также снижения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

С мая 2023 г. проведение оценки регулирующего воздействия стало обязательным и в отношении проектов актов, устанавливающих требования к осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (в рамках статьи 72 Конституции Российской Федерации) и осуществлению полномочий органов местного самоуправления. В последнем случае сфера применения оценки регулирующего воздействия не ограничивается только предпринимательской и иной экономической деятельностью, а касается всех вопросов совместного ведения, полномочий органов местного самоуправления, что существенно расширило предметную область оценки регулирующего воздействия. Процедура проведения оценки регулирующего воздействия установлена постановлением Правительства РФ⁴⁷⁾, а также рядом приказов Минэкономразвития России⁴⁸⁾.

⁴⁷⁾ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491; 2023. № 23 (часть I). Ст. 4167.

⁴⁸⁾ Приказ Минэкономразвития России от 23.12.2022 № 733 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению порядка проведения оценки регулирующего воздействия и порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований и экспертизы в субъектах Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс; приказ Минэкономразвития России от 07.07.2015 № 454 «Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)» // СПС КонсультантПлюс.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации⁴⁹⁾ и органы местного самоуправления⁵⁰⁾ также обязаны проводить оценку регулирующего воздействия своих проектов нормативных правовых актов.

Оценка регулирующего воздействия не проводится в отношении проектов нормативных правовых актов содержащих государственную тайну; устанавливающих требования и нормы в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности; подготовленных на основании поручений или указаний Президента Российской Федерации или поручений Председателя Правительства Российской Федерации, если установлен срок подготовки таких актов не более 10 дней; утверждающих, изменяющих показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти и их подведомственных учреждений, перечни индикаторов риска нарушения обязательных требований; регулирующих отношения в сфере учета в налоговых органах организаций и физических лиц и ряд других проектов нормативных правовых актов.

Предусмотрено три степени регулирующего воздействия: высокая, средняя, низкая.

Оценка регулирующего воздействия может проводиться и в отношении проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов, принятых Государственной Думой во втором чтении. Однако такая проверка проводится Минэкономразвития России только в случае поступления соответствующего запроса в Правительство Российской Федерации из Государственной Думы. Направление запроса не является обязательным, остается на усмотрении ответственного комитета и Совета Государственной Думы.

Процедуры проведения оценки регулирующего воздействия, сама оценка позволяет обеспечить открытость правотворческого процесса, предоставить информацию о выработке государственной политики, повысить эффективность правотворчества, потенциально сэкономить бюджетные средства, стимулировать органы публичной власти к принятию взвешенных решений, снизить уровень коррупции, а также повысить уровень доверия населения.

⁴⁹⁾ Статья 53 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973; 2024. № 23 (часть I) / Ст. 3046.

⁵⁰⁾ Статья 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2024. № 21. Ст. 2650.

8.3.4. Оценка фактического воздействия

Оценка фактического воздействия проводится в отношении действующих нормативных правовых актов, а также принятых Евразийской экономической комиссией решений (с 12.02.2024). Правовой основой такой оценки являются соответственно постановление Правительства Российской Федерации⁵¹⁾ и Решение Высшего Евразийского экономического совета⁵²⁾.

Целью оценки фактического воздействия является анализ достижения целей регулирования, которые были указаны в сводном отчете об оценке регулирующего воздействия (при наличии) и оценке фактических положительных/отрицательных последствий принятия соответствующего нормативного правового акта. Процедура проведения Минэкономразвития России оценки фактического воздействия включает следующие этапы:

- подготовка отчета об оценке фактического воздействия и его публичное обсуждение;
- подготовка заключения Минэкономразвития России об оценке фактического воздействия;
- рассмотрение Правительственной комиссией по проведению административной реформы или ее подкомиссией отчета об оценке фактического воздействия и заключения Минэкономразвития России.

По результатам оценки фактического воздействия дается заключение о достижении или недостижении заявленных целей регулирования и принимается решение о корректировке реализуемой регуляторной политики.

8.3.5. Мониторинг правоприменения

Мониторинг правоприменения как инструмент совершенствования правового регулирования применяется в России уже более 10 лет. Мониторинг проводится на постоянной плановой основе и предусматривает сбор, обобщение, анализ и оценку информации в целях корректировки правового регулирования во всех сферах публичного управления.

⁵¹⁾ Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.05.2023) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

⁵²⁾ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 98 (ред. от 25.12.2023) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // СПС КонсультантПлюс.

Правовую основу мониторинга правоприменения составляют указ Президента Российской Федерации⁵³⁾ и постановление Правительства Российской Федерации⁵⁴⁾. Ежегодно распоряжением Правительства утверждается план мониторинга правоприменения в Российской Федерации на соответствующий год⁵⁵⁾. План мониторинга формируется Минюстом России на основе предложений, поступающих от органов государственной власти, государственных органов как федерального, так и субъектового уровня, а также посланий и поручений Президента Российской Федерации, решений и предложений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, стратегических документов, предложений гражданского общества и средств массовой информации.

Выделяют текущий и оперативный мониторинг. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении соответствующей отрасли (подотрасли) законодательства или группы нормативных правовых актов. Оперативный — в течение первого года действия принятых нормативных правовых актов и выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

При проведении мониторинга используются судебная практика, правоприменительная практика органов публичной власти и лиц, замещающих государственные должности, информация от общественных, научных, правозащитных и иных организаций, информация из средств массовой информации и других источников, включая статистику и результаты социологических исследований.

Оценка правоприменения проводится на основании соответствия ряду критериев, установленных Правительством⁵⁶⁾.

Подводя итог следует отметить, что для совершенствования правового регулирования государственного управления существует достаточно много инструментов, умелое и эффективное использование которых, в том числе в комплексе, позволяет оперативно реагировать на возникающие перекося в системе, не забывая о долгосрочном и комплексном регулировании.

⁵³⁾ Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 09.10.2023) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930; 2023. № 42. Ст. 7476.

⁵⁴⁾ Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 (ред. от 02.08.2023) «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081; 2023. № 32 (часть II). Ст. 6379.

⁵⁵⁾ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2023 № 2288-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2024 год» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 35. Ст. 6703.

⁵⁶⁾ Полукаров А. В. Мониторинг реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере // Государство и право. 2017. № 5. С. 61.

Вопросы для повторения

1. Что такое правовое регулирование?
2. Какие методы и способы правового регулирования применяются в государственном управлении?
3. В чем специфика типов правового регулирования?
4. Какие проблемы правового регулирования государственного управления можно выделить? Как их можно решить?
5. В чем заключаются отличия правовых и неправовых форм управления?
6. Какие пределы правового регулирования существуют, в чем их значение? Приведите примеры.
7. Какова структура правового регулирования в сфере государственного управления в Российской Федерации?
8. В чем специфика нормативно-правового регулирования отношений в сфере государственного управления на федеральном и региональном уровнях?
9. Какие факторы являются коррупциогенными? Выберите любой нормативный правовой акт и проведите его антикоррупционную экспертизу.
10. Какие инструменты позволяют совершенствовать правовое регулирование государственного управления?

Рекомендуемая литература

- Берг Л. Н. Березина Е. А.* Теория права: правовое воздействие и правовое регулирование: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2024. 393 с.
- Зырянов С. М.* Государственный контроль (надзор): монография. М.: КОНТРАКТ, 2023. 232 с.
- Чиркин В. Е.* Система государственного и муниципального управления. Учебник для бакалавриата. 6-е издание. М.: Норма, 2023. 400 с.

Глава 9

Институт государственной гражданской службы

Вопросы для изучения

- **Место и роль института государственной гражданской службы в системе государственного управления**
Государственная гражданская служба как институт
Функции государственной гражданской службы
- **Государственная гражданская служба Российской Федерации**
Особенности становления российской государственной службы
Институциональное пространство российской государственной гражданской службы
- **Кадровая политика на современной государственной гражданской службе**
Основные черты кадровой политики на современной государственной службе Российской Федерации
Кадровый резерв на государственной службе
Профессиональное обучение и мотивация государственных служащих
Оплата труда и нематериальная мотивация государственных гражданских служащих
Тенденции развития кадровой политики на российской государственной службе

9.1. Место и роль института государственной гражданской службы в системе государственного управления

9.1.1. Государственная гражданская служба как институт

Государственная гражданская служба является многогранным явлением, что отражается в его определениях и трактовках. Во-первых, под государственной гражданской службой понимается профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов

государственной власти и государственных должностных лиц¹⁾. Во-вторых, этим термином обозначают особую социо-профессиональную группу, которая осуществляет эту деятельность (государственные служащие, чиновники, государственная бюрократия)²⁾. В-третьих, государственная гражданская служба рассматривается как особое институциональное образование, выполняющее важные функции в системе государственного управления и обладающее своей логикой развития.

В рамках двух первых подходов основное внимание обращается на содержание деятельности государственных служащих, на формирование у них мотивации к добросовестному исполнению своих обязанностей, на выработку у них профессиональных качеств, необходимых для эффективного труда, на внедрение механизмов отбора кадров, обладающих необходимыми компетенциями. Все это находит выражение в государственной кадровой политике, нацеленной на обеспечение системы управления квалифицированными кадрами, способными справляться с возникающими проблемами и решать поставленные задачи.

В данной главе мы рассмотрим государственную гражданскую службу как институт, т. е. как постепенно складывающийся комплекс норм и правил, регулирующих государственно-служебные отношения. Возникающее нормативное поле определяет для находящихся в нем людей границы должного, дозволенного и приемлемого, формирует алгоритмы их действий, влияет на их поведение. Процессы, протекающие в этом институциональном поле, оказывают непосредственное воздействие на разработку государственных стратегий, на принятие управленческих решений и обеспечение их результативности, на выполнение государством контрольно-надзорных функций и оказание государственных услуг.

Государственная гражданская служба является одним из видов государственной службы. Российское законодательство выделяет также военную службу и государственную службу иных видов, например правоохранительную. Поскольку управленческие функции государства обеспечиваются главным образом гражданской службой, то в рамках данного учебника мы сосредоточим внимание именно на гражданской службе.

Зарождалась государственная служба как государева служба. На ранних ступенях развития государственности правитель нуждался в людях, помогающих ему управлять общественными делами. Но круг этих людей не был широким, поскольку управление территориями в древних и традиционных государствах осуществлялось главным образом путем

¹⁾ См., например: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁾ Например, в Британской энциклопедии гражданская служба определяется как «корпус должностных лиц органов государственного управления, исполняющих гражданские, а не политические или судебные функции». Encyclopædia Britannica. L., 1993. Т. 3. Р. 340.

делегирувания таких полномочий наместникам, феодалам. Функционал ранних государственных управленческих систем был невелик и сводился главным образом к обеспечению безопасности (в том числе торговых путей), сбору налогов и организации некоторых видов общественно значимых работ (строительство дорог, укреплений).

Государеву службу называют еще патримониальной, характерной для традиционного типа господства, когда только появляются зачатки государственного аппарата. Институциональный порядок этого этапа развития государственной службы основывается на традиции как совокупности норм, складывающихся в результате рутинизации и формализации повторяющихся взаимодействий.

К отличительным чертам патримониальной модели государственной службы относится, во-первых, система подбора кадров, основанная на принципе личной преданности. Правитель осуществляет назначения только тех лиц, кому доверяет, на чью лояльность может положиться. Во-вторых, отсутствие четкой регламентации полномочий. Сфера ответственности патримониальных чиновников складывалась либо на основе традиции, либо ситуативно в результате соперничества между ними. В-третьих, произвольная трактовка чиновниками своих функций. Отсутствие четкой регламентации вело к тому, что каждый чиновник действовал при исполнении служебных обязанностей по своему усмотрению, исходя из собственного видения способов решения поставленных задач. В-четвертых, отсутствие регулярного денежного жалования. Патримониальный чиновник наделялся бенефицием в виде земельного участка либо права получать натуральный или денежный доход за свою работу, что позволяло ему рассматривать свою должность как способ извлечения выгоды.

Кардинальные изменения в государственном аппарате происходят под влиянием процессов секуляризации общества и развития капиталистических производственных отношений. Переход к капиталистической системе хозяйствования породил запрос на регулирование со стороны государства экономических процессов. Рыночная экономика разрушала натуральное хозяйство сельских общин и влекла пауперизацию значительной части населения, порождая классовый антагонизм между капиталистами и наемными работниками. Государству приходится заниматься разрешением социальных конфликтов, подавлять социальные протесты, защищать интересы своих подданных на внешних рынках. Выше была показана эволюция институтов государственного управления, усложнявшихся со сменой мирохозяйственных и технологических укладов. В ходе этой эволюции формировались новые запросы на решение целого комплекса социальных проблем и задач экономического развития: создание системы образования, здравоохранения, социальной защиты населения и т. п.

Государство на эти вызовы отвечало созданием новых структур, органов управления экономическим и социальным развитием общества, расширением своего функционала и кардинальными изменениями нормативного порядка, конституирующего институт государственной службы. Во-первых, стал меняться механизм нормативного регулирования государственно-служебных отношений. Традиции начинают вытесняться правовыми нормами, представляющими собой официальные установления, зафиксированные в специальных документах, а потому обретающими универсальный характер, т. е. действующими не по конкретному поводу, а во всех типичных ситуациях. Во-вторых, формализуется деятельность чиновников. Устанавливаются нормы, регламентирующие сферу ответственности каждого чиновника, порядок исполнения обязанностей, иерархию государственно-служебных отношений. Такая формализация позволила создать управленческую машину, функционирующую на основе установленных правил без каждодневного вмешательства государственных руководителей. В-третьих, вводятся меритократические процедуры, устанавливаются правила конкурсного отбора кандидатов на должности государственной службы и формулируются универсальные требования к уровню их профессиональной подготовки. Такую модель государственной службы называют бюрократической, подчеркивая ее прогрессивный характер по сравнению с патримониальной.

Формирование бюрократической модели сопровождалось ростом автономии института государственной службы в системе государственного управления. Если ранее все кадровые назначения находились под контролем правителя, и на службу допускались только те, кто выражал именно ему свою лояльность, то с внедрением меритократических процедур складывались независимые каналы рекрутирования. Контингент государственных служащих в основной своей массе стал формироваться на основе оценки уровня профессионализма, а не на основе принципа личной преданности.

Автономизация института государственной службы потребовала осмысления государственного управления как управления, осуществляемого на двух уровнях: политическом и административном. С переходом к демократическому партийно-политическому устройству в странах Запада возникла проблема преемственности, особенно ярко проявившаяся в США. Там в 1829 г. по инициативе президента Э. Джексона было узаконено правило «добыча — победителю», в соответствии с которым победивший на президентских выборах кандидат перетряхивал кадровый состав практически всех органов исполнительной власти и осуществлял назначения на должности в интересах своей партии. Такая практика мешала становлению профессионального государственного аппарата, поскольку во главу угла в кадровой политике ставился вопрос партийной лояльности, а не

компетенций, необходимых для качественного исполнения должностных обязанностей. Кроме того, государственный аппарат начинало лихорадить в преддверии очередных выборов президента, что затрудняло нормальное функционирование системы государственного управления.

Сформулированная в 1887 г. В. Вильсоном идея о необходимости разделения политики и управления³⁾ нашла свое отражение в формулировании принципа политической нейтральности государственной службы. Политическая нейтральность государственной службы необходима для обеспечения ее устойчивого функционирования при смене политического руководства страны, чтобы победа на выборах новой партии не приводила к коллапсу управленческой системы.

В настоящее время в демократических странах политический уровень государственного управления представлен, теми, кто одержал победу на выборах, получив, таким образом, легитимное право осуществлять государственную власть. Административный уровень управления представлен государственными служащими, статус которых регулируется соответствующим законодательством. В нашей стране разделение на политические и административные должности в системе государственного управления регламентируется законодательством. Статус первых определяется Конституцией Российской Федерации, а статус вторых — федеральными законами «О системе государственной службы» и «О государственной гражданской службе».

Принцип политической нейтральности обеспечивается зафиксированными в правовых актах ограничениями для государственных служащих на участие в политической деятельности. Так, и в России в соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе»⁴⁾ госслужащий не может использовать должностные полномочия в интересах политических партий, участвовать в управлении политической партией, допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, создавать в государственных органах структуры политических партий. Эти ограничения обеспечивают нейтральный статус государственных служащих, способствуют формированию у них понимания приоритета профессиональных обязанностей над политическими предпочтениями.

Институциональное закрепление разделения на государственных должностных лиц и на государственных служащих вело к формированию разных моделей поведения. Политики, чье пребывание на государственных

³⁾ Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. № 2. 1887. June.

⁴⁾ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

постах зависит от волеизъявления граждан, вынуждены ориентироваться на избирателей, демонстрировать готовность прислушиваться к их мнению, выражать заботу об их интересах. Они рискуют выдвигать инициативы в надежде на одобрение общественного мнения, больше склонны к популизму, к ориентации на массовые социальные группы. У чиновников, самостоятельно пришедших на государственную службу и рассчитывающих на карьерный успех, мотивация носит охранительный характер, они стремятся к сохранению привычного порядка своей деятельности, проявляют консерватизм и осмотрительность, стараются избегать нововведений, видя в них потенциальную угрозу привычному способу исполнения должностных обязанностей.

Формально государственные служащие защищены законом от неправомерного давления со стороны политически ангажированных руководителей или сослуживцев. Эта защита гарантируется независимыми каналами рекрутирования, недопустимостью принуждения государственных служащих к политической деятельности, защитой от преследований и увольнений по политическим мотивам. На практике в существующих условиях добиться исполнения этих норм весьма непросто.

Подчеркивая значение независимых каналов рекрутирования, отметим, что по-прежнему сохраняется канал поступления на государственную службу в результате назначений, осуществляемых политическим руководством, минуя процедуры конкурсного отбора. В результате образуется прослойка так называемых политических назначенцев — лиц, получивших должности государственной службы в силу особого расположения политических руководителей. В основе этого расположения лежат, с одной стороны, лояльность и личная преданность государственного служащего, а с другой — доверие руководителя. Срок службы политических назначенцев, как правило, ограничен сроком пребывания на своих постах политических руководителей государства.

В действующем законодательстве нормативного закрепления особого статуса политических назначенцев нет. Отсутствие четких нормативных критериев ведет к тому, что в нашей стране круг политических назначенцев можно очертить достаточно условно. К ним относятся советники и помощники государственных должностных лиц, а также некоторые группы руководящих работников исполнительной ветви власти, включая руководителей федеральных агентств и служб. Именно применительно к этим группам российское законодательство допускает кадровые назначения, минуя процедуры конкурсного отбора.

Оценка роли политических назначенцев в системе государственного управления неоднозначна. С одной стороны, политические назначения помогают избранным политикам опереться в своей деятельности на помощников и советников, пользующихся их личным доверием. Дове-

рие играет важную роль в государственно-служебных отношениях. Оно помогает руководителям справляться с психологическим напряжением, возникающим в условиях неопределенности, информационной перенасыщенности, необходимости принимать быстрые решения. Кроме того, через политических назначенцев государственные руководители получают возможность влиять на административный аппарат. С другой стороны, влияние назначенцев подрывает принцип политической нейтральности государственной службы, возникает тенденция ее превращения из профессиональной машины, отлаженной на выполнение определенных государственных функций, в проводника личных и групповых интересов вплоть до образования преступных сообществ. Кроме того, широкий круг политических назначений снижает уровень доверия общества к власти. Поскольку эти назначения строятся на доверии и политической лояльности, то у общественности формируется устойчивое мнение, что власть — это закрытый клан, попасть в который человек «со стороны» не может.

Государственная гражданская служба является институтом с развитой официальной регламентацией. В настоящее время во всех странах существует законы и/или иные правовые акты, определяющие статус государственного служащего, его права и обязанности, порядок поступления на государственную службу, разрабатываются регламенты и стандарты деятельности чиновников, кодексы поведения. Формальные требования к служебному поведению поддерживаются механизмом санкций, применяемым к государственным служащим для поощрения моделей поведения, отвечающих этим требованиям.

Однако с принятием официальных установлений неформальные нормы не исчезали и по-прежнему выполняют роль регулятивного механизма государственно-служебных отношений. Можно назвать три основные причины существования неформальных норм в институциональном образовании. Во-первых, инерция ранее опривыченных моделей поведения. Неформальные нормы обладают собственным механизмом воспроизводства, существующим в виде социального контроля, т. е. реакции окружающих людей на поведение, отклоняющееся от ранее принятого, от выработанного в процессе становления практик взаимодействия и способов решения поставленных задач. Эта реакция может проявляться как в виде осуждения действий, не соответствующих сложившемуся порядку, так и в виде оправдания необходимости следовать неформальным правилам как более эффективным в конкретной ситуации.

Вторая причина заложена в специфике поведения людей в условиях излишней регламентации⁵⁾. В условиях умножения официальных

⁵⁾ Crozier M. Le Phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. P.: Editions de Seuil, 1963. 416 p.

правил, казалось бы, не оставляющих места для свободы выбора модели поведения, человеку свойственно тем не менее создавать островки неформального взаимодействия. Это связано с присущими ему потребностями в общении, признании, уважении, поддержке, стремясь к удовлетворению которых, он устанавливает отношения доверия и влияния, приносящие ему эмоциональный комфорт. Неформальные нормы и появляются в результате закрепления этих отношений.

Третья причина состоит в обусловленности государственно-служебных отношений культурными нормами, исторически сложившимися в обществе и отражающими особенности мировосприятия живущих в нем людей: их менталитет, представления о «правильных» и уместных способах взаимодействия. Государственные служащие, выросшие в определенной культурной среде, неизбежно будут воспроизводить в профессиональной деятельности усвоенные в процессе социализации модели поведения. Именно в этом заключается главная причина того, что государственная служба в разных странах сохраняет свой национальный колорит, а в многонациональных государствах мы можем наблюдать особенности государственно-служебных отношений на отдельных территориях.

Итак, институт государственной гражданской службы — это сложившийся в обществе нормативный порядок, регулирующий государственно-служебные отношения, обеспечивающие функционирование органов государственного управления и государственных должностных лиц. Этот нормативный порядок состоит из формальных норм, устанавливаемых самим государством, и неформальных, складывающихся в виде традиций, условностей и отражающих особенности развития культуры общества.

9.1.2. Функции государственной гражданской службы

В российском законодательстве основной функцией института государственной гражданской службы заявлено обеспечение функционирования органов государственного управления и деятельности государственных должностных лиц. Если учитывать, что функционирование органов государственного управления проявляется в процессах принятия и исполнения решения, осуществления контрольно-надзорной деятельности, регулирования общественных отношений посредством оказания государственных услуг, то функционал государственной гражданской службы может быть детализован в соответствии со спецификой органов государственной власти и возложенными на них задачами.

В этой связи можно выделить следующие функции государственной гражданской службы:

- обеспечение процессов разработки государственных решений, требующих серьезной подготовительной работы, от профессионального исполнения которой зависит качество принимаемого документа;

- обеспечение реализации государственных решений, которая требует комплекса действий, связанных с разработкой дорожных карт и планов мероприятий, методических материалов для исполнителей, информационной поддержки;
- осуществление административного контроля и надзора за исполнением государственных решений;
- оказание государственных услуг. Исполнением этой функции занимается самая большая группа государственных служащих, что связано как с большим количеством самих услуг, так и важностью их качественного оказания всем гражданам.

Публично декларируемые функции государственной гражданской службы закрепляются в нормативных документах и становятся проводником рационально выстраиваемых стратегий совершенствования института государственной гражданской службы с целью более качественного и эффективного обеспечения функционирования системы государственного управления.

Существует и непубличная сторона государственной службы, которая проявляется в самостоятельной роли бюрократии в системе государственного управления, определении государственных стратегий и интерпретации национальных интересов, использовании чиновниками служебного положения с целью извлечения административной ренты. Несмотря на подчиненную роль в системе принятия управленческих решений, государственная бюрократия обладает большими возможностями влияния на содержание таких решений. Это влияние осуществляется за счет профессионализма и опыта административной работы. Политикам, пришедшим к власти на волне очередной избирательной кампании, часто не хватает знаний для глубокого погружения в проблему, они вынуждены полагаться на документы и аналитические материалы, которые готовятся административным аппаратом.

Под контролем бюрократического аппарата находятся каналы коммуникации, по которым поступает информация лицам, принимающим государственные решения. Любая фильтрация информации, особенно если она осуществляется чиновниками под влиянием групп интересов, ведет к искажению реальной картины процессов, протекающих в социуме. Кроме того, чиновники госаппарата организуют работу экспертов, чье компетентное мнение должно приниматься во внимание при разработке государственной политики. Осуществляя подбор экспертов в соответствии со своими интересами, они получают еще один ресурс влияния на политическое руководство государства. В этой связи небезосновательными

становятся суждения ряда исследователей о государственной бюрократии как субъекте политической власти⁶⁾.

Способность государственной гражданской службы выполнять свои явные функции или генерировать латентные зависит от способа сосуществования формальных и неформальных норм, регулирующих государственно-служебные отношения. Если правовая культура ориентирует граждан на понимание значимости правовой нормы, на обязательное ее соблюдение, то в условиях выбора модели поведения в ситуации противоречивого воздействия формальных и неформальных норм предпочтение будет отдаваться формальным требованиям. Если культура общества допускает отношение к закону как к чему-то надуманному и необязательному, подталкивает к действиям на основе принципа «закон, что дышло, куда повернул, туда и вышло», то эффективность формальных норм подрывается.

9.2. Государственная гражданская служба Российской Федерации

9.2.1. Особенности становления российской государственной службы

После распада Советского Союза возникла острая необходимость создания в посткоммунистической России государственного аппарата, отвечающего новым политическим реалиям. В советское время огромная бюрократическая машина функционировала под неусыпным контролем коммунистической партии. После принятия в 1991 г. Б. Н. Ельциным Указа о департизации госаппарата, запретившего деятельность в государственных учреждениях партийных организаций⁷⁾, единая система контроля рухнула и государственная служба распалась на ведомства, где складывались свои правила регулирования государственно-служебных отношений. При этом государственная бюрократия, чье мировосприятие и понимание задач политического и экономического развития страны сформировались в предшествующие годы, продолжала в лучшем случае по инерции воспроизводить ранее сложившиеся модели профессиональной деятельности, а в худшем — использовать возникший правовой вакуум для личного обогащения.

⁶⁾ Агеев О. В. Государственная служба как субъект политической власти // Политические исследования в системе РАГС. Ежегодник 2005. М.; Ростов н/Д, 2006.

⁷⁾ Указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. № 14 «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР».

Процесс реформирования государственной службы необходимо было проводить в сжатые сроки и в условиях отсутствия опыта ее функционирования на меритократических принципах и партийной нейтральности. В тот момент ни у политического руководства, ни у экспертного сообщества не было ясных представлений о характере институциональных преобразований в сфере государственно-служебных отношений. И если в начале 90-х годов идеологов реформы государственной службы привлекал опыт Франции, Германии, стран, где континентальная модель государственной службы создавалась на основе принципов рациональной бюрократии (четкого иерархического деления внутри чиновничества, поощрения профессионализма, относительной корпоративной замкнутости), то к концу 90-х годов более привлекательной стала казаться англосаксонская модель государственной службы и тот реальный опыт реформирования, который пережили соответствующие страны.

В ходе острых дискуссий сформировалось понимание, что реформа государственной службы должна ориентироваться не столько на абстрактные модели или исторический опыт других стран, сколько на решение конкретных задач, связанных с созданием в России эффективной системы государственного управления. В 2001 г. была разработана Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации⁸⁾, определившая перспективы преобразований в сфере государственно-служебных отношений. Целями реформирования государственной службы были заявлены: кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации.

В Концепции были определены основные принципы функционирования создаваемой системы государственной службы и деятельности государственных служащих, согласно которым одновременно необходимо было вводить меритократические принципы кадровой политики, создавать политически нейтральную государственную службу и формировать у чиновников уважительное отношение к правовым нормам, т. е. создавать элементы бюрократической модели государственной службы. Также ставилась задача повышения ее эффективности путем введения элементов менеджериальной модели и был заявлен курс на создание открытой подконтрольной гражданскому обществу государственной службы.

⁸⁾ Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.). URL: <https://base.garant.ru/189260/?ysclid=lxzvo1n0kn485162198#friends>

Был выбран программный метод реализации Концепции, который предусматривал концентрацию усилий по проведению реформы, выделение бюджетных средств на проведение соответствующих мероприятий и требование достижения заявленных результатов.

В рамках первой Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»⁹⁾, продленной до 2007 г., в качестве основной решалась задача создания нормативно-правовой базы государственной службы, обеспечивающей ее функционирование на основе сформулированных в Концепции принципов. В рамках второй «Федеральной программы „Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)“»¹⁰⁾ акценты смещались на решение таких задач, как развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе; создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества; внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих.

В дальнейшем процесс реформирования государственной службы осуществлялся на основе указов Президента¹¹⁾, в которых на трехлетний срок указывались основные направления дальнейшего совершенствования данного института. Правительство в свою очередь разрабатывало дорожные карты, в которых обозначались мероприятия, призванные обеспечить проведение требуемых изменений по каждому направлению. Изменение механизма реформирования означало смену фазы интенсивного реформирования на умеренное, связанное с необходимостью корректировки отдельных сегментов институционального пространства в соответствии с новыми реалиями.

⁹⁾ Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе „Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)“». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18853>

¹⁰⁾ Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе „Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)“». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28967>

¹¹⁾ Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»;

Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы».

9.2.2. Институциональное пространство российской государственной гражданской службы

Правовое оформление институционального пространства государственной гражданской службы было в основном осуществлено после принятия федеральных законов от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹²⁾, а также иных нормативных актов, уточняющих порядок имплементации обозначенных в законах требований и способов регулирования основных видов государственно-служебной деятельности¹³⁾. И хотя в дальнейшем нормативный порядок продолжал совершенствоваться¹⁴⁾, но общие принципы его конституирования не подвергались сомнению.

Выделим наиболее важные комплексы норм, которые определяют структуру институционального пространства российской государственной гражданской службы. Начнем с правового статуса государственного служащего, т. е. норм, устанавливающих его место в системе государственного управления и обозначающих его права и обязанности. Государственные служащие призваны обеспечивать работу органов государственной власти и государственных должностных лиц. Они должны исполнять их поручения и руководствоваться при исполнении своих обязанностей соответствующими должностными регламентами.

Большое внимание в российском законодательстве уделено запретам и ограничениям. Государственные служащие не вправе использовать свое служебное положение для извлечения административной ренты и незаконного обогащения. Закон запрещает им заниматься предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц, выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, использовать должностные полномочия в интересах

¹²⁾ Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19524>. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21210>

¹³⁾ См., например: указы Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» и др.

¹⁴⁾ В Федеральный Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с момента его принятия внесено более 90 поправок.

политических партий, иметь счета (вклады) в иностранных банках, хранить в них наличные денежные средства и ценности.

В Указе Президента¹⁵⁾ сформулированы также требования к служебному поведению государственных служащих, среди которых можно выделить: добросовестность исполнения должностных обязанностей; недопустимость оказания предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям; соблюдение нейтральности, исключающей возможность влияния на служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений; проявление терпимости и уважения к обычаям и традициям народов России; воздержание от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей.

Таким образом, на уровне официальных установлений место гражданского служащего в системе государственного управления определялось как обеспечивающее, дающее ему необходимые права для качественного выполнения своей профессиональной деятельности, но одновременно налагающее обязанности и серьезные ограничения, чтобы государственный служащий не смог воспользоваться своим служебным положением для расширения своих полномочий и личного обогащения. Функционал государственного гражданского служащего детально прописывается в должностном регламенте, документе конкретизирующем место каждого служащего в системе государственного управления.

Следующим важным направлением институционального строительства стало создание нормативного порядка, обеспечивающего меритократические принципы рекрутирования на государственную службу и должностного роста. Конкурсные процедуры становятся основным способом отбора кандидатов на должности, а исключения из этого правила определяются в законе. Для обеспечения гласности создана «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» (ЕИСУКС)¹⁶⁾, которая позволяет заинтересованным гражданам получить информацию об открывающихся вакансиях на государственной службе, условиях конкурса и способах участия.

Основным способом оценки профессиональной деятельности гражданских служащих становится аттестация. Разработаны нормативные документы, определяющие порядок аттестации, сроки проведения, требования к составу аттестационной комиссии с целью повышения ее объективности. По итогам аттестации руководителем государственного

¹⁵⁾ Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18458?eye=1>

¹⁶⁾ Ресурс доступен по ссылке: <https://gossluzhba.gov.ru>

органа могут быть вынесены решения, как о включении гражданского служащего в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста, так и о понижении его в должности. Согласно законодательству, уволить сотрудника с гражданской службы по итогам аттестации нельзя. Но если он отказывается от понижения в должности, тогда работодатель имеет право отстранить гражданского служащего от должности и уволить с гражданской службы.

Создана единая система должностей государственной гражданской службы, в которой каждая должность классифицируется по категории (руководители, советники и помощники, специалисты и обеспечивающие специалисты) и по месту в иерархии (высшая, главная, ведущая, старшая и младшая группы). Место каждой должности в федеральных органах государственной власти обозначено в реестре, утверждаемом Президентом Российской Федерации. В государственных органах субъектов Федерации составляются свои реестры, основанные на тех же принципах. Такая система обеспечивает универсальный подход в определении квалификационных требований к государственным служащим, в оплате их труда, позволяет минимизировать издержки ведомственного разобщения.

Особое место в конструировании институционального пространства государственной гражданской службы отведено вопросам предупреждения, выявления и регулирования конфликтов интересов. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность государственной гражданской службы, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей. Именно конфликты интересов рассматриваются как основной источник дисфункций государственной службы, связанных с коррупцией. В этой связи нормативному регулированию в этой области уделено особое внимание.

Можно выделить три вида норм, призванных сдерживать как возникновение самих конфликтов интересов, так и их дисфункциональные проявления.

Во-первых, это запреты и ограничения на определенные виды деятельности для государственных служащих, перечень которых указан в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁷⁾. Их назначение — минимизировать возникновение ситуаций, потенциально содержащих конфликты интересов. Например, введение ограничения на замещение должности гражданской службы близкими родственниками, если оно связано с непосредственной под-

¹⁷⁾ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21210>

чиненностью или подконтрольностью одного из них другому, позволяет предотвращать появление конфликта интересов, в основе которого может лежать превалирование личной привязанности над служебным долгом.

Во-вторых, это требования к служебному поведению. С одной стороны, сам государственный служащий обязан принимать меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и уведомлять своих руководителей о возникновении при исполнении им служебных обязанностей конфликта интересов, а также обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. С другой стороны, руководители государственных органов, если им стало известно о возникновении ситуации, способной привести к конфликту интересов, обязаны принять необходимые меры, например, отстранить государственного служащего от выполнения обязанностей в данной ситуации.

В-третьих, это нормы, помогающие контролировать доходы государственных служащих, выявлять случаи незаконного обогащения. Гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи. Сведения о расходах государственный служащий обязан представлять в случае, если им, его супругой и несовершеннолетними детьми осуществлена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций на сумму, превышающую их общий доход за три последних года.

В целях информационно-аналитического обеспечения деятельности государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений с использованием информационно-коммуникационных технологий анализа и проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, создается государственная информационная системы «Посейдон»¹⁸⁾. В ней содержится информация о доходах и расходах государственных служащих, о соблюдении (несоблюдении) ими ограничений, запретов и требований, иные персональные данные. На основе взаимодействия с базами данных ФНС, Росфинмониторинга, Росимущества она может не только проверять достоверность вносимых данных, но и составлять своеобразные цифро-

¹⁸⁾ Указ Президента РФ от 25 апреля 2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции „Посейдон“ и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404436076/?ysclid=ly9vremgi2720409782>

вые портреты государственных служащих, отражающих их финансовые возможности и реальное материальное положение.

Итак, формальный контур институционального пространства государственной службы конструируется в соответствии с заявленными в Концепции реформирования системы государственной службы целями создания в нашей стране эффективной и действующей в интересах общества государственной службы. Вводимые правовые нормы должны обеспечивать отбор на государственную службу граждан, обладающих необходимой квалификацией, создаваемая система оценки труда государственных служащих и их профессионального развития — способствовать их эффективной работе, а устанавливаемые требования к служебному поведению — ограничивать возможности использования должностного положения для решения личных вопросов.

Однако, как было показано выше, любое институциональное образование регулируется также неформальными институтами. В российском пространстве государственно-служебных отношений сохранились рудименты патримониализма в виде проявлений личной преданности, nepотизма, блата и фаворитизма. Толерантность к коррупционным моделям поведения становится основным фактором, подталкивающим к закреплению неформальных практик незаконного обогащения на государственной службе.

Основной путь преодоления разрыва между формальными и неформальными нормами — ужесточение контроля за соблюдением установленных законом требований к служебному поведению и использование механизма как позитивных, так и негативных санкций. Государственный служащий должен осознавать, что нарушение установленного нормативного порядка неизбежно повлечет за собой административную, а в тяжких случаях и уголовную ответственность. Цифровизация административных процедур позволяет сузить возможности бюрократического произвола и снизить субъективизм в оценке деятельности государственных служащих.

По данным Росстата¹⁹⁾ на конец 2022 г., в институциональном пространстве государственной гражданской службы свои профессиональные задачи выполняли 669 819 человек. Среди них замещали государственные должности и должности федеральной гражданской службы 454 933 человек, а 214 886 замещали должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹⁹⁾ Росстат в своей статистике учитывает как государственных служащих, так и государственных должностных лиц; URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191>

9.3. Кадровая политика на современной государственной гражданской службе

9.3.1. Основные черты кадровой политики на современной государственной службе Российской Федерации

Кадровая политика в широком смысле представляет собой совокупность идей, взглядов, принципов и подходов использования человеческого капитала госслужбы, носителями которого являются государственные служащие. В узком смысле понятие «кадровая политика» — это набор конкретных инструментов и методов работы с кадровым составом. Объектом кадровой политики на государственной службе выступают государственные служащие, субъектами — как непосредственные руководители структурных подразделений и госорганов, так и высшие должностные лица, представители структурного подразделения, ответственного за кадровую политику, а также отчасти все граждане страны. Граждане считаются субъектами кадровой политики в той мере, в которой они выступают своеобразными контролерами, оценивающими уровень профессионализма госслужащих при взаимодействии с госструктурами (например, выставляя баллы госслужащим, они могут оценивать деятельность госслужащих и качество государственных услуг).

Кадровой политике, выстраиваемой и реализуемой на государственной службе, присущи *отличительные параметры* в сравнении с кадровой политикой коммерческих организаций, базовые примеры которых приведены в таблице 9.1.

Ключевыми направлениями кадровой политики на современной государственной гражданской службе Российской Федерации являются:

- повышение привлекательности государственной службы для потенциальных новых сотрудников и действующих госслужащих;
- омоложение и оптимизация численности кадрового состава госслужбы;
- совершенствование кадровых процедур: привлечения, отбора, назначения, обучения и развития, карьерного продвижения, оплаты труда, служебного поведения и др.;
- активизация практики применения информационно-коммуникативных технологий в кадровой работе.

Целевые группы для рекрутирования и отбора возможных будущих представителей кадрового состава государственной службы можно разделить на два основных блока: в первую включаются граждане, не имеющие опыта государственной службы и желающие поступить на нее впервые, во вторую — лица с опытом прохождения государственной или муниципальной службы либо опытом работы в государственных и муниципальных

Таблица 9.1

Параметры кадровой политики в коммерческих организациях
и государственных органах

Параметр	Коммерческая организация	Государственный орган
Наименование представителя кадрового состава	Работник	Служащий (государственный гражданский служащий)
Наименование представителя структуры	Работодатель	Наниматель
Тип деятельности	Работа	Служба
Вид документа, закрепляющего отношения	Трудовой договор	Служебный контракт
Выплата за профессиональную деятельность	Заработная плата	Денежное содержание
Источник выплаты за профессиональную деятельность	Собственные средства	Бюджетные средства
Подход к построению кадровой политики	«Все, что прямо не запрещено — поле для действий»	«Все, что прямо не разрешено — лучше не делать»

структурах (ГУПах, МУПах, подведомственных организациях и др. На базе того, рассматривается ли соискатель вакансии с внешне организационного рынка труда или «из системы», источники комплектования кадрового состава госслужбы условно классифицируются на внешние и внутренние.

На выбор источника формирования кадрового состава госоргана оказывает влияние не только особенности его кадровой стратегии и реализуемой кадровой политики, но и законодательные нормы, затрагивающие область подбора. В частности, статья 16 ФЗ-79 «О государственной гражданской службе РФ»²⁰⁾ указывает, что «При ликвидации государственного органа или сокращении его штата государственному служащему в случае невозможности предоставления работы в том же государственном органе должна быть предложена другая государственная должность государственной службы в другом государственном органе с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности».

В кадровой политике современной государственной гражданской службы набирает все большую популярность применение модели компетенций. Под понятием «компетенция» в кадровом менеджменте пони-

²⁰⁾ Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

мается чаще всего набор знаний, умений, навыков, опыта, мировоззрения и стиля мышления, а также ряд иных формальных и личностных характеристик, которыми должен обладать тот или иной сотрудник организации, поскольку их наличие и определенный уровень выраженности выступают предпосылками качественного и эффективного выполнения должностных обязанностей.

Выбор определенного набора инструментов отбора кандидатов на вакантные позиции или для включения в кадровый резерв является зоной решения конкретного государственного органа. К числу получивших наибольшее распространение в кадровой практике государственных органов инструментов оценки компетенций кандидатов относятся анкетирование, тестирование, интервью (собеседование), реже — деловые игры, упражнения (например, написание проектов документов, экспертных разъяснений, ответов на обращения граждан и т. п.), анализ практических ситуаций («кейсов»), групповые дискуссии и центр оценки, сбор рекомендаций с прошлых мест работы.

9.3.2. Кадровый резерв на государственной службе

Кадровый резерв в кадровой политике государственных структур выполняет одновременного ряд значимых функций. Первой из них выступает функция мотивации к поступлению на госслужбу и построения на ней карьеры. Включение в кадровый резерв и сам факт наличия системы кадрового резерва формирует возможности для перехода на позиции более высокого уровня (вертикальное перемещение) или на новые блоки профессиональных задач (горизонтальное перемещение). Наличие любой из указанных карьерных перспектив оказывает стимулирующее воздействие на сотрудника, обозначая перспективы с соответствующими статусными, финансовыми и социальными положительными изменениями. Наличие карьерных перспектив повышает стабильность кадрового состава госоргана, снижает уровень текучести кадров. Кроме того, сам факт включения в кадровый резерв как форма признания сотрудника, сигнала о его значимости и ценности для нанимателя и руководителя, также повышает мотивированность персонала.

Наряду с мотивацией, кадровый резерв выполняет функцию обеспечения преемственности кадрового состава, реализуемую через передачу знаний и умений от более опытного сотрудника, «идущего» на повышение, к менее опытному. Прозрачность критериев и условий включения в кадровый резерв, их соблюдение при назначении резервистов, минимизация случаев использования «двойных стандартов» и протекционизма, поощрение и культивирование в организационной культуре практики продуктивного взаимодействия руководителя и подчиненных (без рисков

«подсигивания») способствует стратегическому накоплению элементов человеческого капитала госоргана.

Как показал опыт реализации системы управления персоналом в крупных компаниях, основу эффективной системы менеджмента кадрового резерва составляет преемственность, понимаемая как процесс стратегического планирования последовательной передачи функций от нынешних руководителей их преемникам. Данное решение предполагает выявление и оценку компетенций будущих возможных руководителей, формирование и реализацию набора мероприятий по развитию их профессиональных, управленческих и лидерских компетенций, управление мотивацией и карьерным продвижением «резервистов». ²¹⁾

Кадровый резерв выступает своеобразной «мягкой силой», регулятором служебного поведения госслужащих. Заложенные и реализуемые в нем факторы карьерного продвижения и роста, показателей включения и назначений из кадрового резерва закладывают как неформальные ориентиры и ценности служебного поведения, так и выступают драйверами профессионального совершенствования, развития, непрерывного обучения госслужащих.

Наличие в государственном органе эффективно функционирующего кадрового резерва оказывает выраженное положительное влияние на непрерывность деятельности всего кадрового аппарата, процесса функционирования государственной структуры. «Скамейка запасных» позволяет без потери времени и качества деятельности осуществлять оперативное замещение вакантных должностей. Эффективный кадровый резерв на государственной службе — это такой резерв, функционирование которого способствует росту качества функционирования государственного аппарата, представляя при этом для участников системы (госслужащих) доступные им возможности профессионального развития и карьерного роста.

При использовании понятия «кадровый резерв» чаще всего подразумевается внутренний кадровый резерв. Вместе с тем, в кадровой политике на государственной и муниципальной службах одновременно с внутренним, может быть сформирована и реализована система внешнего кадрового резерва.

Одним из критериев рекрутирования граждан в кадровый резерва на занятие должностей в системе государственного управления и на привлечение в различного рода общественные советы при государственных организациях может служить социальный рейтинг, определяемый по объективным показателям поведения граждан. Примером практической

²¹⁾ Панова Е. А., Опарина Н. Н. Российская государственная гражданская служба: достижения и тенденции развития кадровой политики // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 79. С. 305–325.

реализации такого подхода является система социального рейтинга в КНР. Пока он нацелен на поощрения и ограничения в сфере экономической жизни граждан — предоставление льготных кредитов или отказ в них, предоставление аренды автомобиля без предоплаты или установление высокого залога, преференции в приеме на работу или отказ в ней, и т. п. Возможно использование этой системы и как способа оценки социальной ответственности в целях решения вопроса о привлечении к государственной службе с учетом действующего законодательства, включая соблюдение конституционных прав граждан. По мере того, как процедуры формирования индикаторов, входящих в социальные рейтинги, докажут свою надежность, можно использовать их как один из критериев социальной оценки людей, в том числе и под углом зрения их привлечения к делам государственного управления.

9.3.3. Профессиональное обучение и мотивация государственных служащих

Профессиональное развитие государственного служащего выступает двухаспектным явлением кадровой политики. С одной стороны, это его право, сфокусированное на повышение профессионального уровня; с другой стороны — обязанность, обусловленная требованием к качественному осуществлению профессиональной служебной деятельности и поддержанию уровня квалификации, предпосылка исполнения должностных обязанностей на определенном уровне. Профессиональное развитие госслужащего является прежде всего зоной его персональной ответственности. Вместе с тем в процессы организации и реализации профессионального развития государственного служащего вовлечены его руководитель (как лицо, согласующее тематику, сроки и формы обучения), а также представители департамента кадровой политики как координаты данного рода мероприятий.

В российской практике кадровой политики на государственной и муниципальной службе в последние годы активно используется система выдачи именного государственного образовательного сертификата на получение госслужащим дополнительного профессионального образования по программам повышения квалификации или профессиональной переподготовки. Государственный служащий может быть направлен на обучение на основании образовательного сертификата по рекомендации непосредственного руководителя или по собственной инициативе.

Аттестация представляет собой один из базовых связующих звеньев таких блоков кадровой политики на госслужбе как профессиональное развитие и кадровый резерв. Ее целью является оценка профессиональной служебной деятельности госслужащего и уровня его профессионального развития.

Профессиональная служебная деятельность государственного служащего оценивается на основе синтеза параметров мнения руководителя (высказывает мнение о степени участия подчиненного в решении поставленных ему задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности) и объективных данных (показателей результативности, количества поощрений, наград и пр.). Аттестационные мероприятия госслужащий проходит один раз в три года. Механизмом реализации аттестации выступает специально создаваемая для этого кадровая комиссия — аттестационная комиссия, состав которой аналогичен составу конкурсной комиссии.

Аттестация и оценка — близкие, но не синонимичные кадровые технологиями. Они отличаются целевой аудиторией, целями, инструментами реализации, формой проведения, результатами. Ключевые различия оценки и аттестации кадрового состава госслужбы приведены в таблице 9.2.

Таблица 9.2

Различия оценки и аттестации кадрового состава госслужбы

Параметр	Оценка	Аттестация
<i>Целевая аудитория</i>	Соискатели вакансии, государственные служащие	Государственные служащие
<i>Цель</i>	Диагностика текущего уровня выраженности определенных компетенций + потенциала (управленческого, лидерского, аналитического и др.)	Оценка качества и результатов осуществляемой профессиональной служебной деятельности, уровня его профессионального развития
<i>Наиболее часто используемые инструменты проведения</i>	Тесты, деловые игры, групповые дискуссии, анализ документов оцениваемого лица и отзыва руководителя	Анализ документов оцениваемого лица и отзыва руководителя
<i>Форма проведения</i>	Свободная, неформализованная. Состав группы — эксперты по оценке (как из числа кадрового состава госоргана, так и независимые внешние эксперты)	Формализованная. Аттестационная комиссия с четко фиксированным составом обязательных участников
<i>Результаты</i>	Заключение о текущем состоянии оцениваемых компетенций	Решение о соответствии / не соответствии госслужащего замещаемой должности (в варианте выбора одной из четырех формулировок, указанных выше)

Ротация кадрового состава госслужбы представляет собой двухфокусное явление. С одной стороны, ротация выступает методом профессионального развития государственных служащих, повышения эффективности их служебной деятельности (хотя и используемым довольно редко в силу слабого нормативного регулирования данного вопроса); с другой — способом профилактики и противодействия коррупции на госслужбе.

Ротация государственных служащих проводится в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Ротации подлежат федеральные гражданские служащие, замещающие в указанных органах должности федеральной гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций²²⁾.

9.3.4. Оплата труда и нематериальная мотивация государственных гражданских служащих

Материальная (финансовая) часть мотивации государственных служащих подчиняется общим правилам, которые установлены для оплаты труда в Трудовом кодексе Российской Федерации. Вместе с тем отдельные элементы системы оплаты труда госслужащих регулируются специальными нормативно-правовыми актами. Из всех блоков кадровой политики на государственной и муниципальной службе, непосредственно область оплаты труда выступает наиболее жестко регламентированной и формализованной профильными нормативно-правовыми актами.

Компонентами современной системы оплаты труда на государственной гражданской службе Российской Федерации являются следующие:

- Должностной оклад или оклад месячного содержания (в соответствии с замещаемой должностью).
- Оклад за классный чин.
- Ежемесячное денежное поощрение.
- Ежемесячные надбавки и доплаты, привязанные к выслуге лет, работе со сведениями, составляющими государственную тайну, стажу работы в структурных подразделениях по защите государственной тайны, особым условиям гражданской службы.
- Иные выплаты, устанавливаемые госорганами в рамках фонда оплаты труда — например, материальная помощь.

По отдельным должностям гражданской службы указом Президента Российской Федерации может устанавливаться денежное содержание

²²⁾ Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

в виде единого денежного вознаграждения, в котором учтены перечисленные выше составляющие, кроме премии и ежемесячного денежного поощрения.

Реализуемые на государственной службе инструменты нематериальной мотивации госслужащих можно разделить на несколько групп. В первую группу входят компоненты социального обеспечения: дополнительные дни отпуска, пенсия по выслуге лет, устанавливаемая государственным служащим дополнительно к страховой пенсии по старости (инвалидности), возможность получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения и др. Во вторую относятся имиджевые и организационные параметры государственной службы: стабильность, социальная значимость выполняемых задач, стиль руководства, социально-психологический климат, возрастной и профессиональный состав коллектива и пр. Третью составляют возможности профессионального развития и карьерного роста, самореализации, решения сложных, многоаспектных и стратегических задач.

Как показывают исследования, основными демотиваторами поступления и нахождения на государственной службе выступают: уровень оплаты труда, однотипность должностных обязанностей, бюрократизированность внутриорганизационных и межведомственных процессов, ненормированный рабочий день, необходимость регулярных выходов на работу в выходные дни, лимитированность перспектив и возможностей карьерного роста, ограниченность доступности видеть конкретные результаты личной деятельности.

К числу наиболее ярких и выраженных тенденций развития сферы мотивации российских государственных служащих можно отнести следующие:

- переход на систему оплаты по результатам (в противовес практики оплаты по процессам, более распространенной государственной службы);
- повышение доли данных общественной оценки (оценки гражданами и иными пользователями госуслуг) при премировании госслужащих;
- превалирование акцента на нематериальной мотивации — госслужба как служение, а не источник высокого дохода.

Сложившаяся в отечественной практике модель оплаты труда госслужащих требует модернизации как в структурном ракурсе, так и в финансовом измерении.

Помимо материальной мотивации, фактором успешности кадровой политики на госслужбе выступает состав социальных льгот и гарантий, распространяющийся на лиц, служащих государству. Наибольшую практическую реализуемость и продуктивность имеет практика представления

льготных путевок для служащих и членов их семьи в санатории, профилактории, дома отдыха, летние лагеря, бесплатного проезда в общественном транспорте, использования ведомственных медицинских центров (поликлиник, больниц и пр.), усиления программ по получению субсидий на приобретение жилья.

9.3.5. Тенденции развития кадровой политики на российской государственной службе

Одним из достижений и вместе с тем элементом платформы будущего кадровой политики на госслужбе выступает активная цифровизация ряда кадровых процессов. Современная практика отечественного государственного управления содержит в себе примеры успешной автоматизации процессов комплексного управления операционной эффективностью служащих, подразделений и органов власти в целом. Цифровизация означает не только перевод в оцифрованный формат кадрового документооборота, но и реализацию ряда действий в онлайн версии (к примеру, электронное тестирование, обучающие курсы или электронные библиотеки). Цифровизация представляет собой новый стиль кадровой политики — прозрачный, оперативный, системно-интегрированный. Практика современной кадровой политики на госслужбе Российской Федерации характеризуется использованием приложений для мобильных телефонов для быстрой подачи комплекта документов к участию в конкурсе на вакантные позиции, чат-ботов для адаптации новых сотрудников, искусственного интеллекта для комплексной оценки компетенций текущих и потенциальных государственных служащих.

В целях совершенствования кадровой политики на государственной службе важно переформатировать характер отношений: перейти от модели субъект-объектных отношений с государственными служащими, где они лишь исполнители воли руководства, к субъект-субъектным отношениям, подчеркивающим ценность кадрового состава для реализации задач, поставленных перед государственными органами.

Построение и реализация в будущем продуктивной и качественной работы с человеческим капиталом государственной службы невозможно без синтеза и интеграции всех блоков, составляющих понятие «кадровая политика», восприятия ее как взаимосвязанного, цикличного процесса, воздействие на один элемент которого влечет за собой проявляющие эффекты в остальных.

Задачи по развитию кадровой политики на госслужбе будут смещаться в сторону стратегических аспектов: работы с талантами на уровне школьной профессиональной ориентации, совершенствования ценностного предложения потенциальным сотрудникам, формирования планов

прогнозной численности и потребности в кадровом составе, использования кадровой предсказательной аналитики, оптимизации распределения должностных обязанностей и организационной структуры и т. п. Цифровизация кадровых процессов и процедур, рост требований к профессиональной экспертизе и цифровой компетентности госслужащих, повышение персональной свободы в зоне профессиональной деятельности и вместе с тем личной ответственности за результаты, омоложение, мотивацию и удержание кадрового состава, усиление социальной престижности и привлекательности госслужбы, распространение практики перехода на гибкие и современные модели управления — ключевые направления совершенствования современной российской государственной службы.

Вопросы для повторения

1. Охарактеризуйте государственную гражданскую службу как институциональное образование.
2. Какие виды норм, обеспечивают институциональный порядок государственной гражданской службы?
3. Какое место занимает государственная гражданская служба в системе государственного управления?
4. Назовите явные и латентные функции института государственной гражданской службы в системе государственного управления.
5. Каковы причины появления латентных функций института государственной гражданской службы и условия их перерастания в дисфункции?
6. Каковы причины и формы эволюции института государственной гражданской службы?
7. Каковы исторические особенности формирования институционального пространства российской государственной гражданской службы?
8. Что входит в понятие «кадровая политика», кто выступает ее объектом и субъектами на государственной службе? Обозначьте ключевые направления и ориентиры кадровой политики современной государственной гражданской службы Российской Федерации.
9. Обозначьте основные методы подбора и отбора кандидатов на позиции государственной службы.
10. В чем состоят различия оценки и аттестации кадрового состава госслужбы? Что такое ротация на государственной службе, как она связана с обучением и развитием, управлением служебным поведением чиновников?

Рекомендуемая литература

Борщевский Г. А. Государственная служба. М.: Юрайт, 2024.

Граждан В. Д. Государственная гражданская служба. М.: Юрайт, 2020.

Панова Е. А., Опарина Н. Н. Российская государственная гражданская служба: достижения и тенденции развития кадровой политики // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 73. С. 305–324.

Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: Юнити-Дана, 2022.

Глава 10

Менеджмент публичных ценностей в системе государственного управления

Вопросы для изучения

- **Менеджмент публичных ценностей как функция государственного управления**
Условия возникновения менеджмента публичных ценностей
Публичные ценности в системе принятия государственных решений
Особенности измерения публичной ценности государственных решений
- **Механизмы и технологии формирования публичной ценности государственных решений**
Особенности технологий менеджмента публичных ценностей
Технологии ценностной легитимации государственных решений

10.1. Менеджмент публичных ценностей как функция государственного управления

10.1.1. Условия возникновения менеджмента публичных ценностей

В главе 3 говорилось о важности идеологического воспроизводственного контура для обеспечения целостности и устойчивости воспроизводственной структуры социально-экономической системы. Его поддержание является важнейшей задачей системы государственного управления. Необходимо постоянно следить за тем, чтобы функционирование остальных воспроизводственных контуров не приводило к эрозии и ослаблению идеологического. Для этого следует проводить постоянную работу по формированию позитивного образа деятельности органов государственной власти в общественном сознании.

Проблемой, с которой приходится сталкиваться государству в обеспечении благосостояния общества, является ограниченность ресурсов. Государство не в состоянии удовлетворить все запросы граждан и вынуждено

маневрировать, выделять приоритетные цели и задачи, дозировать финансирование социальных, инфраструктурных, экологических проектов. Государство постоянно стоит перед выбором, интересам каких социальных групп отдавать приоритет, на какие общественные блага выделять больше ресурсов, нужно ли в конкретной ситуации больше тратить средств на оборону или на образование, на строительство новых дорог или на здравоохранение, на повышение пенсий или на поддержку предпринимателей в условиях санкционных ограничений и т. д. И какой бы выбор не был сделан, всегда найдутся недовольные, чувствующие себя ущемленными, выплескивающие свое негодование в публичное пространство и потенциально готовые к решительным действиям в защиту своих интересов.

В этой связи встает вопрос, а можно ли управлять предпочтениями граждан, формируя у них представления о значимости тех или иных управленческих задач, о целесообразности тех или иных приоритетов, о необходимости того или иного управленческого выбора. Менеджмент публичных ценностей как теоретический концепт и как управленческая практика возникает в поисках ответа на этот вопрос.

Осознание необходимости менеджмента публичных ценностей приходит по мере понимания того, что государственная управленческая деятельность осуществляется в публичном пространстве, наполненном противоречивыми, подчас взаимоисключающими социальными запросами и политическими предпочтениями. А потому нуждается в особых способах легитимации, позволяющих сглаживать вечное противоречие между меняющимися ожиданиями, растущими запросами граждан, с одной стороны, и реальными возможностями их удовлетворения — с другой. Для снижения рисков развития деструктивных процессов государству важно поддерживать у граждан веру в объективную неизбежность принимаемых решений, в их целесообразность для данного исторического момента, в их справедливость и способность открывать новые перспективы в развитии общества.

Решение этой задачи невозможно обеспечить исключительно за счет глубокой проработки самих решений, повышения уровня их научной обоснованности и качества экспертизы. Во-первых, в экспертном сообществе нет единства мнений относительно путей и способов совершенствования государственного управления. Во-вторых, современное общество является глубоко дифференцированным, и каждая социальная группа формирует свои ожидания и запросы от государственной политики, которые могут входить в противоречие с запросами и ожиданиями других групп. Высоко ресурсные группы прибегают в продвижении своих запросов к лоббизму, что неизбежно ведет к сверхпредставленности их интересов в государственных решениях, что, в свою очередь, в обществе будет восприниматься как нарушение справедливости.

В условиях, когда любое управленческое решение вызывает неоднозначную реакцию в обществе, необходим механизм, позволяющий сглаживать острые углы, обеспечивать формирование относительного консенсуса, сдерживающего проявление недовольства масс или отдельных социальных групп. Специфика такого механизма должна состоять не в принуждении к исполнению и подчинению, а в формировании в массовом сознании представлений о «правильном» решении.

Первоначально такие представления основывались на авторитете правителей, которые воплощали на земле божественную волю, а потому принималась как данность и не подлежали оспариванию. Десакрализация государственной власти потребовала новой идеологии, которой стала идея общественного интереса, основанная на различении интересов отдельных индивидов и интересов общества как целостности. Если первые считались эгоистичными и даже корыстными, то вторые должны были отражать потребности в совместно потребляемых общественных благах: в безопасности, в защите окружающей среды, в системе здравоохранения, образования и т. д. Общественный интерес мыслился как выражение заботы об удовлетворении коллективных потребностей, как «некая компромиссная выгода всего населения, защитой которого занимается государство»¹⁾. Общественному интересу придавался высший трансцендентный смысл, что вело к его превращению в символ объективно необходимого, социально приемлемого, важного и целесообразного. Ценность принимаемых в публичном пространстве решений определялась соотношением с общественным интересом.

С развитием науки о государственном управлении идея общественного интереса стала подвергаться критике за размытость критериев и субъективизм толкования. Сегодня разрабатывается теория общественного выбора, призванная найти научные основания правильности того или иного решения. В рамках данного концепта «правильным» мыслился не то публичное решение, которое воплощало некий абстрактный общий интерес, а то, которое принимается в ходе процедур, позволяющих выявлять наиболее рациональные способы решения той или иной управленческой проблемы. Поскольку теория общественного выбора разрабатывалась прежде всего экономистами²⁾, то вполне естественным стало выдвижение на первый план в оценке публичных решений критериев экономической эффективности и результативности, показавших свою целесообразность в рыночной среде. Правильным стало считаться решение, позволяющее государству достичь максимальной выгоды при наименьших затратах.

¹⁾ Подкорытов И. С. Общественный интерес как элемент регулирования общественных отношений, связанных с предупреждением причинения вреда // Наука и бизнес: пути развития. 2015. № 5 (47). С. 73.

²⁾ Нуреев Р. М. Теория общественного выбора. М.: ГУ ВШЭ, 2005.

Но наряду с рациональным подходом к решению проблемы существует субъективный фактор в виде ожиданий и запросов граждан, в виде сложившихся у них представлений о справедливости, которые не всегда укладываются в рамки рационального подсчета полученной выгоды на фоне упущенных возможностей. Эффективная, с точки зрения экономиста, реформа здравоохранения, т. е. оптимизирующая затраты на оказание медицинской помощи, может вызвать недовольство граждан, если вступает в противоречие со сложившимся у них представлением о принципе справедливого получения медицинских услуг.

К концу XX в. стало проявляться разочарование в возможностях идей общественного интереса и общественного выбора предложить приемлемые способы легитимации публичных государственных решений. Возникла идея менеджмента публичных ценностей. Одни в этой идее видели возможность преодолеть абстрактность общественного интереса³⁾, другие пытались таким образом дополнить экономические критерии оценки публичных решений⁴⁾, третьи надеялись найти способы измерения публичной ценности принимаемых решений и методы их адекватной оценки⁵⁾. Таким образом, появление менеджмента публичных ценностей было предопределено сформировавшимся в обществе запросом на инструменты, которые бы позволили оценивать общественную значимость государственных решений, т. е. степень их соответствия реальным потребностям и ожиданиям людей. Этот запрос формировался, как со стороны структур гражданского общества, желающих понимать реальную публичную ценность принимаемых государственных решений, так и со стороны государственных структур, стремящихся просчитать потенциальные риски и нуждающихся в надежном инструментарии мониторинга реакций общества на управленческие инициативы.

10.1.2. Публичные ценности в системе принятия государственных решений

Ценности, как субъективные представления человека о значимости тех или иных социальных объектов, явлений, процессов, способов организации социальной жизни, играют ключевую роль в регуляции его поведения. Человеку свойственно стремиться к тому, что рассматривается им как важное, жизненно необходимое, помогающее раскрытию

³⁾ Bozeman B. Public values and public interest. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

⁴⁾ Moore M. H. Creating public value: Strategic management in government. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

⁵⁾ Meynhardt T. Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard // Public Value and Public Administration. Washington, DC: Georgetown University Press. 2015. P. 147–169.

его внутреннего потенциала и удовлетворению потребностей. Ценности помогают расставить приоритеты в жизненной стратегии, отделить существенное от вторичного, сформулировать цели и сконцентрировать усилия на их достижении. Как отмечал М. Вебер, ценностно-рациональное действие отличается «осознанным определением своей направленности и *последовательно* планируемой ориентацией на нее»⁶⁾, человек может совершать поступки, «невзирая на возможные последствия, следует своим убеждениям о долге, достоинстве, красоте, религиозных предначертаниях, благочестии или важности „предмета“ любого рода»⁷⁾.

Ценности выступают также в качестве мерила как личных успехов, так и действий других людей, в том числе государства. Оценивая деятельность органов государственного управления через призму сложившихся представлений о социально значимом, гражданин вольно или невольно формирует собственное отношение к действующей власти: испытывая к ней симпатию, если ее активность воспринимается как соответствующая его ценностным ориентациям, или, напротив, переживая глубокое недовольство, если в действиях власти предрасполагающих видит покушение на свои жизненные принципы.

Несмотря на то, что в ценностях выражается субъективное отношение индивида к окружающему миру, процесс их формирования носит публичный характер. Человек не рождается с готовой системой ценностей, он усваивает их в ходе социализации под влиянием социокультурной среды и разворачивающегося в социуме дискурса о целесообразности тех или иных принципов организации общества, о предпочтительных моделях поведения, о желательных состояниях социального бытия и условиях индивидуального развития. Благодаря коммуникации многими людьми начинают разделяться одни и те же ценности, более того они начинают восприниматься как некоторые объективно заданные ориентиры, помогающие реализации социально значимых целей.

Публичные ценности — это ценности, превращающиеся в ориентиры не отдельно взятого человека, а многих людей, а потому воспринимаемые как универсальные, как способствующие развитию общества, с которыми связывается судьба каждого его члена. Придание ценности публичного характера позволяет использовать регулятивный потенциал ценностно-ориентированного поведения в отношении больших групп населения, а именно: добиваться однотипной реакции граждан на управленческие решения, обеспечивать поддержку политического курса, формировать доверие к органам государственного управления, активизировать гражданскую активность в защиту идеалов, разделяемых большинством.

⁶⁾ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 628.

⁷⁾ Там же С. 629.

Менеджмент публичных ценностей возникает по мере осознания как значимости самого фактора ценностной регуляции поведения, так и понимания возможности и необходимости включения механизмов этой регуляции в процессы формирования государственной политики и принятия государственных решений. М. Мур эту идею сформулировал в виде «стратегического треугольника», подчеркивая, что государственное управление должно (1) быть направлено на достижение чего-то, что считается в обществе ценным, (2) способствовать поддержанию легитимности и политической устойчивости и (3) обеспечивать оперативное управление, администрирование⁸⁾. Его идея «создания ценности» заключалась не в том, чтобы инициировать некие особые процессы формирования ценностных суждений, а в том, чтобы в принятии любого управленческого решения не отодвигались на последний план ценностные предпочтения граждан, их представления о важном, справедливом, жизненно необходимым.

Менеджмент публичных ценностей не является самостоятельным направлением деятельности государства или видом государственной политики. Его цели и задачи не отражаются в официальных нормативных документах, а в структуре государственного управления нет органов, специализирующихся на формировании публичных ценностей. Менеджмент публичных ценностей возникает как особая функция государственного управления, ориентированная на повышение значимости государственных решений в глазах общества, на формирование в массовом сознании представлений о целесообразности сделанного государством выбора, на обеспечение в конечном счете легитимности проводимой государственной политики.

Государству на всех этапах своего развития приходилось решать задачи легитимации своих решений, придания им общественной значимости. Однако способ решения этих задач заключался исключительно в одностороннем информационном влиянии, когда с помощью определенных технологий в массовое сознание вносились суждения, фактически навязывающие гражданам «правильное» видение общественного интереса и целей государственной политики. Гражданам оставалось либо принимать версию правящего класса, либо отвергать, переходя к политической борьбе. Менеджмент публичных ценностей предлагает, во-первых, решать задачу формирования общественной значимости государственного решения не постфактум, когда оно принято и встал вопрос о его имплементации, а уже на этапе его разработки. Это позволяет, с одной стороны, в процессе подготовки решения учесть сложившиеся в обществе ожидания и предпочтения, а с другой — предвидеть возможную

⁸⁾ Moore M. Op. cit. P. 22–23.

негативную реакцию граждан и заблаговременно принять меры по недопущению возникновения и роста недовольства.

Во-вторых, предлагается вовлечение самих граждан в процессы формирования публичной ценности государственных решений. Речь идет об организации публичных слушаний, создании электронных площадок для обсуждения инициатив, выдвинутых государством. Участие граждан в публичных дискуссиях позволяет не только выявить их предпочтения, но и понять реальные мотивы их отношения к той или иной государственной инициативе, оценить их готовность к сопротивлению, увидеть трудности имплементации.

Насколько оправданным является включение технологий менеджмента публичных ценностей в процессы принятия и реализации государственных решений? Казалось бы, выработка таких решений должна быть делом профессионалов, тех лиц, которые обладают для этого нужными компетенциями, кто способен глубоко и всесторонне оценить управленческую проблему и найти оптимальные решения. Сама идея государственного управления основана на принципе субъектности, т. е. существования слоя профессиональных управленцев, которые наделены соответствующими полномочиями и обладают необходимыми навыками и умениями для выполнения возложенных на них обязанностей. И подмена ролей в системе «управляющие и управляемые», предоставление гражданам права на оспаривание принимаемых решений чреваты рисками снижения эффективности самой системы. Однако есть ряд обстоятельств, которые требуют внимания к принципам и технологиям менеджмента публичных ценностей.

Во-первых, любое государственное решение, затрагивающее непосредственные интересы граждан, неизбежно становится предметом обсуждения. С появлением Интернета такое обсуждение выходит за рамки разговора соседей и друзей и выплескивается в публичное пространство: в чаты, социальные сети, социальные медиа с неограниченным числом пользователей. И если это обсуждение пустить на самотек, то оно может принять формы, подрывающие доверие к государству и его политике. Тем более, что в обществе всегда есть политические силы, стремящиеся использовать в своих интересах недовольство масс политикой властей.

Во-вторых, отвечая за производство и распределение общественных благ, государство вынуждено маневрировать в поиске оптимального соответствия принимаемых решений запросам населения. В условиях, когда запросы растут, а возможности их удовлетворения остаются прежними или даже снижаются, в обществе начинают нарастать депривационные⁹⁾

⁹⁾ Депривация — психическое состояние, которое испытывает человек в ситуации ограничения возможностей удовлетворения своих потребностей. Депривация обостряет чувство несправедливости и провоцирует рост недовольства.

настроения, проявляющиеся в обострении чувства несправедливости. Возникающее на этой основе недовольство неизбежно выплескивается против государства, которое уже давно превратилось для населения в силу, призванную решать все возникающие в обществе проблемы. Своевременно и правильно налаженный диалог власти с гражданами может стать своеобразным предохранительным клапаном, выпускающим накапливающееся недовольство.

В-третьих, современное общество глубоко дифференцировано, в нем представлены различные социальные интересы, которые не только влияют на неоднозначные оценки государственных решений разными социальными группами, но и создают потенциальную угрозу столкновения таких интересов. Задача государства состоит в том, чтобы не допустить возникновения острых форм такого столкновения. И одним из способов решения этой задачи является создание площадок, где каждая группа может представить свою позицию, познакомиться с аргументами других, а государство может выступить в роли медиатора, побуждающего все стороны к компромиссу.

Указанные обстоятельства вынуждают государство прибегать к менеджменту публичных ценностей как рационально выстраиваемой стратегии обеспечения легитимации государственных решений. Объектом управленческого воздействия в этом случае становится массовое сознание, предметом — процессы формирования ценностных предпочтений, а основным способом — технологии информационного влияния и грамотно организованной коммуникации.

Менеджмент публичных ценностей не претендует на роль универсального регулятора всех ценностей, обретающих публичный характер. Его сфера — это государственные решения, затрагивающие непосредственные интересы граждан и, прежде всего, связанные с производством и распределением общественных благ, потребление которых носит коллективный характер. Его цель — не допустить возникновения депривационных настроений на фоне формирования представлений о несправедливом распределении общественных благ, об ущемлении интересов отдельных категорий граждан. Его основная идея — создание публичной ценности — заключается в формировании в сознании граждан представлений о целесообразности, важности, необходимости того или иного управленческого решения. Его основной принцип — избегать прямого давления на граждан, стремиться к поиску компромисса, не бояться открытых обсуждений, поскольку ценность становится публичной только в том случае, когда ее формирование осуществляется в публичном пространстве.

Итак, назначение менеджмента публичных ценностей — не создавать те или иные блага, а формировать устойчивые предпочтения, позволяющие государству выстраивать иерархию целей. В условиях ограниченных

ресурсов государство вынуждено маневрировать, отдавать в каждой конкретной ситуации предпочтение лишь некоторым социальным проектам. Но чтобы не вызвать в обществе волну недовольства избирательным подходом к определению приоритетов общественного развития, государству необходимы ценностные основания легитимации его политики, целенаправленно создаваемые путем повышения значимости принимаемых решений.

На национальном уровне менеджмент публичных ценностей опирается на информационную активность государства, нацеленную на формирование у населения представлений о важности принимаемых стратегий и программ. Эта активность предполагает не только выстраивание односторонних каналов для продвижения официальной позиции, но и активное участие государства в обсуждении соответствующей государственной инициативы на различных площадках публичного дискурса, в том числе и тех, которые созданы для отражения альтернативной позиции. На локальном уровне, где решаются вопросы обеспеченности населения конкретными общественными благами, менеджмент публичных ценностей фокусируется на формировании у жителей консенсуса по поводу приоритетности развития инфраструктуры местности, строительства социальных объектов, экологической безопасности и т. п.

Эти два уровня менеджмента публичных ценностей различаются не только масштабностью выносимых на обсуждение вопросов, но и вовлеченностью граждан в это обсуждение. Вопросы локального уровня, как правило, затрагивают повседневные интересы граждан, поэтому они переживаются ими как насущные (будет ли построена дорога, будут ли доступны медицинские услуги, где будет свалка мусора, откроют ли детский сад и т. п.). Отсюда заинтересованность в их обсуждении. На этом уровне главным способом осуществления менеджмента публичных ценностей становится организация публичных слушаний и собраний, обсуждение в местных сетевых ресурсах, где предполагается участие всех заинтересованных граждан.

Вовлеченность в обсуждение государственных решений национального уровня характерна главным образом для представителей политических организаций, объединений групп интересов, научной общественности. Такое обсуждение осуществляется на площадках, создаваемых государством в виде комиссий и общественных советов при органах государственной власти, а также на независимых площадках, создаваемых общественными организациями и движениями.

Главная проблема менеджмента публичных ценностей состоит в том, что, проявляя упорство в защите своих интересов, граждане могут вовлекаться в затяжные и бесплодные дискуссии, препятствующие созданию публичной ценности и даже несущие в себе угрозу выхода ценностного

дискурса за рамки конструктивного русла. Нередко люди, вовлеченные в обсуждение вопроса о приоритетности того или иного общественного блага, оказываются глухими к аргументации противоположной стороны. Менеджмент публичных ценностей предполагает определенный уровень культуры, предписывающий всем участникам дискуссии вести ее в цивилизованных формах, уважительно относиться к другому мнению, иметь терпение выслушивать аргументы противоположной стороны и признавать позицию большинства, даже если она не вполне согласуется с личными ценностными предпочтениями.

Существует также риск подмены публичных ценностей групповыми, в частности элитарными в случае использования некоторыми участниками обсуждений лоббистских технологий и технологий манипулирования общественным мнением. Активность и предприимчивость одних может обернуться навязыванием своего видения публичных ценностей другим, менее организованным и неподготовленным к общественной дискуссии.

При всех проблемах практической реализации менеджмента публичных ценностей у него нет альтернативы в современном обществе. Государству нужен эффективный механизм легитимации своих решений, который функционировал бы в условиях идеологического и политического плюрализма, многообразия социальных интересов и гражданской активности населения.

10.1.3. Особенности измерения публичной ценности государственных решений

Любой вид управленческой деятельности должен иметь свой измерительный инструментарий, позволяющий оценить эффекты принимаемых мер. Если говорить о государственных программах, проектах, иных решениях, то в настоящее время сложился целый комплекс методик, позволяющих оценивать различные виды управленческой деятельности государства. Среди них оценки результативности проектов на основе сравнения фактических результатов с запланированными, определение эффективности путем сопоставления полученных результатов с затраченными в ходе их достижения ресурсами, сопоставление полученных выгод и затрат и др. (Об этом см. главы 20 и 21.)

Однако такой измерительный инструментарий не подходит для оценки публичной ценности проектов и программ, поскольку ценности измеряются скорее по шкале справедливости, чем эффективности. А вопрос справедливости не имеет однозначного решения, поскольку связан со множеством факторов, влияющих на ценностное отношение граждан к принимаемым государственным решениям, когда одним справедливым представляется одно решение, а другим — другое.

Необходимость таких усилий обусловлена прежде всего пониманием значимости перехода от признания важности учета в формировании государственной политики ценностных предпочтений граждан к конкретным управленческим действиям, нацеленным на их формирование. Такой переход в свою очередь требовал, как четкого определения самой публичной ценности, так и разработки методики ее измерения.

Несмотря на указанные сложности в научно-экспертном сообществе предпринимаются усилия по созданию приемлемой системы оценки публичной ценности государственных решений. Необходимость таких усилий обусловлена прежде всего пониманием значимости перехода от признания важности учета в формировании государственной политики ценностных предпочтений граждан к конкретным управленческим действиям, нацеленным на их формирование. Такой переход в свою очередь требовал, как четкого определения самой публичной ценности, так и разработки методики ее измерения.

В настоящее время сложились два основных подхода к определению публичной ценности государственных решений. Первый — нормативный. Он строится на понимании того, что в обществе в каждой конкретной ситуации возникает так называемый «нормативный консенсус», т. е. разделяемые большинством представления о «правильных» принципах устройства общества, о справедливом государстве и его политике, о правах и обязательствах граждан. Государственное решение будет обладать публичной ценностью, если в глазах граждан оно соответствует общепринятым представлениям о правильном, целесообразном, желаемом. Например, государственная политика в области образования будет обладать публичной ценностью, если в процессе ее реализации школьникам будут прививаться те знания, навыки и умения, которые востребованы в обществе, которые соответствуют общепринятым нормам морали и ценностным принципам, разделяемым большинством граждан. Публичная ценность налоговой политики определяется соответствием принимаемых в этой области государственных решений доминирующим в обществе представлениям о справедливом распределении доходов. Публичная ценность национального проекта будет возникать тогда, когда у граждан будет складываться убежденность, что его реализация обеспечит достижение значимых для общества целей.

Второй подход — социально-психологический. В его основе лежит получившее обоснование в психологической науке утверждение о том, что человеку свойственно ценностное отношение к окружающему миру, проявляющееся в способности человека различать значимые для него внешние объекты и второстепенные. Ценностное отношение формируется и к создаваемым государством общественным благам, которые являются одним из важнейших атрибутов жизни современного человека.

Поскольку потребление общественных благ носит коллективный характер, то и возникающие в этой связи предпочтения обретают форму публичной ценности. Иными словами, строительство дороги на определенной местности будет обладать публичной ценностью, если у граждан этой местности реально сложилось понимание важности и необходимости такого строительства. Обустройство зоны отдыха обретает публичную ценность, если у жителей соответствующего района сложилось понимание, что на это необходимо тратить бюджетные средства.

Эти два подхода не являются взаимоисключающими. Они ориентированы на разные государственные решения. В первом случае речь идет о публичной ценности стратегических задач, комплексных программ развития, отдельных видов государственной политики. Во втором — о публичной ценности общественных благ, потребляемых конкретными гражданами на конкретных территориях.

В настоящее время разработаны методики измерения того и другого вида публичных ценностей. В рамках первого подхода была предложена методика, получившая название «картирование публичных ценностей». Ее суть заключается в составлении своеобразной карты, в которой определяется соответствие конкретного управленческого решения представленным в обществе публичным ценностями и выявляется способность данного решения давать результаты, поддерживающие и продвигающие эти ценности¹⁰⁾. Эта процедура предполагает вначале определение ценностного контекста управленческого решения: есть ли в обществе публичные ценности, которые оправдывают принятие этого решения. Публичная ценность решения будет тем выше, чем больше конструируемая «карта» вбирает в себя востребованные в обществе публичные ценности. Определение ценностного контекста осуществляется методом контент-анализа источников, в которых могут быть сформулированы ценностные приоритеты (заявления официальных лиц, нормативные документы, программные документы государственных органов и неправительственных организаций, а также академическая литература и данные социологических опросов по заданной проблематике). Затем анализируются мероприятия по имплементации решения и определяется их способность поддерживать ценностный контекст, т. е. решается вопрос о том, насколько полученные результаты соответствуют ранее выделенным ценностным приоритетам¹¹⁾.

Этот способ измерения публичной ценности государственных решений проигрывает при сопоставлении с методом оценки экономической

¹⁰⁾ *Bozeman B., Sarewitz D. Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. Minerva. 2011. Vol. 49. № 1. P. 14*

¹¹⁾ *Bozeman B. Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do // Public Administration Review. 2002. Vol. 62. Is. 2. P. 145–161.*

эффективности, основанной на выверенной системе показателей и имеющей общепринятые шкалы измерения. Здесь фактически каждый раз заново приходится определять как вводимые переменные, так и способы их измерения. В каждой конкретной ситуации складывается свой баланс представлений о правильном пути развития, о приоритетных ценностных ориентирах, что является непреодолимым препятствием в создании универсального способа ценностного измерения государственных решений.

В таких условиях принципиальным становится вопрос об отборе тех ценностных принципов, которые должны рассматриваться в качестве основных индикаторов публичной ценности государственного решения или государственной политики. Например, если мы хотим измерить публичную ценность государственной промышленной политики, то необходимо вначале определить, какие ценностные принципы являются в обществе основными, задающими вектор общественного развития, а затем выявить, будет ли и в какой мере реализация промышленной политики способствовать воплощению этих принципов в жизнь.

В условиях ценностного плюрализма главной становится проблема определения «правильных» принципов, чтобы не происходила подмена общественных ценностей ценностями отдельных групп или их субъективным толкованием. Основным способом решения этой проблемы предлагается обращение к основополагающим нормативным документам, фиксирующим достигнутое на определенном этапе согласие по поводу основополагающих принципов развития государства и общества, например, к конституции. Публичная ценность того или иного государственного решения будет измеряться по шкале его соответствия указанным в конституции ценностным принципам и нормам.

Для измерения публичной ценности государственных решений, связанных с производством и распределением общественных благ, разработана методика, ориентированная на выявление предпочтений граждан и получившая название «оценочной карты публичной ценности»¹²⁾. Она составляется на основе полученных от граждан ответов на следующие вопросы. Два вопроса утилитарного измерения: это полезно? это выгодно? Вопрос морально-этического ценностного измерения: это прилично? Вопрос политико-социального ценностного измерения: является ли это политически приемлемым? Вопрос гедонистического измерения: это вызывает позитивные эмоции?

Ответы могут генерироваться как в ходе социологических опросов, так и посредством анализа контента социальных сетей, где в ходе общения граждане могут формулировать суждения по данным вопросам. Оценочная карта позволяет смоделировать ценностный профиль любого

¹²⁾ Meynhardt T. Op. cit. P. 147–169.

публичного объекта, явления, процесса или решения, увидеть, насколько гармоничным является сложившееся ценностное отношение, нет ли в нем разрывов между инструментально-утилитарным и морально-этическим (политико-социальным, гедонистически-эстетическим) измерениями.

Однако, представления людей о полезности того или иного общественного блага складываются в результате их субъективной оценки, возникающей под воздействием в том числе и сиюминутных интересов. Кроме того, трудоемкость самих измерительных процедур становятся основанием того, что публичная ценность государственных решений, как правило, определяется интуитивно, механистически, формально. А это чревато подменой публичных ценностей ценностями тех, кто их определяет, т. е. лиц, разрабатывающих и принимающих такие решения. Вместе с тем внедрение в практику государственного управления инструментов измерения публичной ценности государственного решения открывает возможности создания механизмов и технологий, позволяющих включать ценностную составляющую в управленческие процессы в публичной сфере. Это необходимо, в том числе и для сдерживания активности тех, кто хотел бы присвоить право определять публичную ценность принимаемых решений, и для создания заслона на пути спекулятивных рассуждений об общественных интересах.

10.2. Механизмы и технологии формирования публичной ценности государственных решений

10.2.1. Особенности технологий менеджмента публичных ценностей

Технологии формирования публичной ценности принципиально иные, чем механизмы регулирования экономических и социальных процессов, создания общественных благ и предоставления государственных услуг. Их суть состоит не в том, чтобы создавать нормы и правила, придающие определенную направленность действиям людей, а в том, чтобы влиять на ценностные ориентации и предпочтения граждан. Иными словами, речь идет не о том, чтобы разработать и принять нормативный акт, обеспечивающий достижение поставленных управленческих целей, а о таком влиянии на сознание граждан, из-за которого у них складывается убежденность в правильности принимаемого государственного решения, когда государственные инициативы начинают рассматриваться как отвечающие их интересам, когда в условиях разнообразия запросов и ожиданий граждан удастся сделать выбор, не выливающийся в конфликтное противостояние.

К настоящему времени сложился целый комплекс информационных технологий, которые используются для формирования в общественном мнении представлений, помогающих государству поддерживать свою легитимность, создавать привлекательные образы политических руководителей, убеждать массы в правомерности принимаемых государственных решений. Эти технологии получили концептуальное выражение в таких понятиях, как пропаганда, связи с общественностью (пиар), имиджмейкинг, брендинг и т. п. И в этой связи важным является определение места менеджмента публичных ценностей в ряду управленческих действий, предпринимаемых для воздействия на общественное сознание.

Менеджмент публичных ценностей предлагает дополнить технологии одностороннего информационного влияния технологиями работы с населением. Суть этих технологий заключается в вовлечении граждан в обсуждение проблем, приобщение их к участию в выработке консолидированного решения. Вовлеченность позволяет человеку иначе взглянуть на процесс принятия управленческого решения, ознакомиться с аргументами других сторон, прочувствовать сложность согласования позиций, найти пути к достижению компромисса. У человека начинает формироваться ощущение сопричастности к общему делу, что ведет к повышению субъективной значимости принимаемого решения, так как он принимает участие в формировании его публичной ценности.

В настоящее время сложились два основных способа преодоления отстраненности граждан от процесса принятия управленческого решения: непосредственное участие и интернет-участие. Непосредственное участие предполагает организацию встреч населения с властями для обмена мнениями по вопросам, требующим решения администрации. Общение вживую позволяет заинтересованным гражданам в режиме реального времени представить свою позицию, увидеть реакцию противоположной стороны, оценить ее аргументацию, своевременно откликнуться на ее доводы и внести необходимые коррективы в обоснование своей позиции. Решение, принятое властями без учета мнения гражданина, и решение, в разработке которого он принял посильное участие, обладают разным стимулирующим потенциалом. В первом случае присутствует обреченность исполнения решения, а во втором — осознанная необходимость.

Искусство менеджмента публичных ценностей состоит в том, чтобы направить ход дискуссии в конструктивное русло, снизить эмоциональный накал противостояния и найти убедительные аргументы в поддержку того или иного решения. Представители властей должны тщательно готовиться к таким обсуждениям, и в этой подготовке они могут опереться на ряд технологических приемов, позволяющих свести к минимуму негативные проявления публичных обсуждений.

Эти приемы можно объединить в три группы. К первой относятся действия, предпринимаемые властями на подготовительном этапе. Речь идет прежде всего о предварительной оценке публичной ценности каждого варианта управленческого решения, которое может быть озвучено в ходе дискуссии. Для определения публичной ценности может использоваться описанная выше методика «оценочной карты публичной ценности», позволяющей выявить предпочтения граждан в отношении того или иного решения. Зная общий расклад предпочтений граждан, можно выстраивать логику поведения на самом публичном мероприятии. На этом же этапе готовятся экспертные заключения, обосновывающие возможность/невозможность тех или иных управленческих решений.

Ко второй группе относятся технологии проведения публичных слушаний, определяющие способы поведения представителей органов управления на таких мероприятиях. Их главная цель — обеспечить возможность конструктивного диалога и предотвратить превращение обсуждения в конфронтацию. Этому могут способствовать установление регламента выступлений, требование воздерживаться от персональных оценок и высказываться только по существу вопроса, введение процедуры оценки аргументов каждой стороны и т. п. Представители властей должны демонстрировать умение слушать граждан, внимание к их аргументации, готовность к компромиссам. Необходимый эффект возникнет только в случае понимания участниками публичного обсуждения, что их главной задачей является поиск взаимоприемлемого решения.

Третья группа технологий касается закрепления достигнутого в ходе обсуждения результата. Речь идет об информировании граждан, как о ходе самого обсуждения, так и о достигнутых результатах. Их основное назначение заключается в формировании в массовом сознании представлений о демократическом характере принятого решения, о его публичной ценности.

Публичные слушания как непосредственное обсуждение рядовыми гражданами управленческой проблемы касаются, как правило, ограниченного круга вопросов, связанных с обустройством территорий, строительством социальных объектов, развитием транспортной инфраструктуры и т. п. Поэтому не случайно российским законодательством¹³⁾ предусмотрено проведение публичных слушаний по вопросам, относящимся к компетенции местного самоуправления. Вопросы масштабные, затрагивающие интересы больших групп населения, обсуждаются на других площадках с участием общественных организаций, которым делегируются права по артикуляции и защите интересов граждан. Но в этом случае речь

¹³⁾ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons.doc_LAW_44571/5f6f7721cc98fe40947a5feaaddc79eae8b40591/?ysclid=lyjojktgm44358444

идет о представительстве интересов, где процесс создания публичной ценности обретает иные формы.

С развитием информационных технологий решение проблемы вовлеченности населения в обсуждение проблем развития среды их проживания обрело новые формы. Появилась возможность создания в интернете краудсорсинговых платформ, позволяющих гражданам формулировать как свои запросы к властям, так и свои предложения по решению тех или иных проблем. В субъектах Российской Федерации властями стали создаваться интернет-ресурсы для выявления предпочтений граждан по вопросам, представляющим интерес для жителей отдельных территорий. Так, правительство Москвы запустило проект «Активный гражданин»¹⁴⁾ для проведения электронных голосований среди жителей столицы, в Московской области — «Добродел»¹⁵⁾.

Создаваемые электронные площадки дают возможность жителям не только проголосовать за предложенное властями решение, но и самим сформулировать проблему, требующую решения. Этим же целям служат федеральный портал проектов нормативных актов¹⁶⁾ и портал «Российская общественная инициатива»¹⁷⁾.

Федеральный портал проектов нормативных актов создан для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. На сайте «Российская общественная инициатива» граждане могут сформулировать свои предложения по различным вопросам социального и экономического развития, находящихся в фокусе государственного управления. В соответствии с утвержденными Указом Президента РФ № 183 от 04.03.2013 г.¹⁸⁾ правилами рассмотрения общественных инициатив, обращения граждан размещаются на портале и становятся доступными для голосования. Если инициатива в установленный срок набирает необходимое количество голосов в поддержку, то она направляется на рассмотрение в экспертную рабочую группу федерального, регионального или муниципального уровня. Экспертная рабочая группа принимает мотивированное решение о реализации или отклонении инициативы.

¹⁴⁾ Проект «Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/>

¹⁵⁾ Проект «Добродел». URL: <https://dobrodel.mosreg.ru/>

¹⁶⁾ Интернет-ресурс Федеральный портал проектов нормативных актов. URL: regulation.gov.ru

¹⁷⁾ Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива». URL: <https://www.roi.ru/>

¹⁸⁾ Указ Президента РФ от 04.03.2013 №183 (ред. от 17.09.2020) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/?ysclid=m6w3kqu5ow938835629

Следует отметить, что возникают также независимые электронные площадки, где происходит генерирование публичных ценностей. В качестве примера можно назвать проект «Красивый Петербург», сообщество, созданное по инициативе жителя Санкт-Петербурга, которое на технологической платформе объединило десятки тысяч человек. В рамках проекта удалось сформировать карту проблем и провести их исследование, сформировать предложения по развитию города¹⁹⁾.

Государство должно с большим вниманием относиться к идеям, высказываемым на данных площадках, и оперативно реагировать на те из них, которые получают поддержку населения. Происходит выхолащивание сути менеджмента публичных ценностей, когда государство присваивает себе исключительное право определять, какие ценности могут стать предметом голосования, когда модераторы официальных порталов становятся фактическими регуляторами ценностных предпочтений населения. Граждане, не находя отражения своих интересов на государственных электронных площадках, уходят на те сервисы, которые предоставляют им реальные возможности для самовыражения. В этом случае процесс формирования публичных ценностей протекает не только без участия государства, но и нередко обретает оппозиционный по отношению к государственной политике характер.

Описанные в этом параграфе технологии формирования публичной ценности относятся к тем управленческим решениям, которые принимаются «на земле» и касаются вопросов создания и распределения общественных благ в местах проживания граждан. Эти технологии помогают властям в каждой конкретной ситуации искать компромисс по вопросам, вызывающим неоднозначную реакцию жителей, путем формирования у них представлений о приоритетности решения волнующих их проблем.

10.2.2. Технологии ценностной легитимации государственных решений

Главное назначение государства — регулирование процессов на социальном уровне, т. е. на уровне не отдельных территорий, а общества в целом. Решения, принимаемые на этом уровне, требуют глубокой экспертной проработки, научной обоснованности, профессиональных знаний и политической воли. Такие решения также нуждаются в ценностной легитимации, т. е. в формировании у населения представлений об их значимости, целесообразности и необходимости, но способ ее обеспечения является иным, опирающимся главным образом на технологии информационного влияния, а не на технологии вовлечения

¹⁹⁾ Аргамасова А. А., Яшина А. В. Crowd science: исследование и преобразование общества через технологии краудсорсинга // Ценности и смыслы. 2016. № 5(45). С. 137–150.

граждан в непосредственное взаимодействие с государственными органами. Рядовые граждане, как правило, не обладают необходимыми для разработки таких решений компетенциями. Кроме того, вовлечение их в обсуждение, учитывая масштаб страны, многообразие представленных в ней интересов, чревато затягиванием сроков их принятия.

Менеджмент публичных ценностей позволяет придать работе по ценностной легитимации государственных решений системный характер. Это достигается за счет четкого целеполагания, объединяющего все используемые технологии информационного воздействия в единый вектор движения. В отличие от обычного информационного сопровождения государственного решения, ориентированного на его популяризацию, здесь происходит концентрация усилий на достижение его публичной ценности. Граждане не просто должны быть проинформированы о государственном решении и о причинах его принятия, у них должна быть сформирована убежденность в его значимости в данной ситуации, понимание, что сделанный государством выбор был единственно правильным, а главное — отвечающим разделяемым большинством населения ценностным принципам.

В основе политики государства по ценностной легитимации управленческих решений лежит понимание, что человеку свойственно в социальной жизни считать правильным то, что соответствует его ценностям, сформировавшимся в процессе социализации. Эта политика осуществляется на двух уровнях: стратегическом и тактическом. На стратегическом — государство предпринимает усилия по формированию в массовом сознании определенных ценностей, на тактическом — осуществляется ценностная легитимация принимаемых государственных решений.

Основные ценности, поддерживаемые государством, фиксируются в нормативных актах, определяющих принципы политического устройства общества. В нашей стране таким актом является прежде всего Конституция Российской Федерации, закрепившая такие ценности, как: права и свободы человека, гражданский мир и согласие, государственное единство, равноправие и самоопределение народов, демократия, благополучие и процветание России и др. Ценностные принципы вырабатываются в ходе политических дискуссий, и их отражение в официальных документах всегда представляет собой своеобразный ценностный компромисс, достигнутый на определенном этапе исторического развития страны.

Задача государства состоит не только в том, чтобы выстраивать свою деятельность в соответствии с принятыми ценностными принципами, но и обеспечивать высокий уровень доверия всех граждан к этим принципам. Чтобы ценностные принципы выполняли свою функцию ориентиров общественного развития, необходимо, чтобы у граждан сложилась убежденность в их значимости, вера в их правильность, чтобы они превратились

для них в своеобразное мерило как своей деятельности, так и действий окружающих людей. В этой связи государство предпринимает активные усилия по формированию в массовом сознании ценностей, необходимых для укрепления государственности и обеспечения устойчивого развития общества. Эти усилия предпринимаются в рамках образовательной, культурной, молодежной политики государства, а также с помощью различных информационных ресурсов.

Государство не является единственным актором, стремящимся прививать гражданам определенную систему ценностей. В мире всегда есть политические силы, продвигающие ценности, отражающие их особое, не совпадающее с официальным, видение способов общественного устройства. Активность таких сил влечет за собой риски ослабления социальных связей, цементируемых общими ценностями, появления ценностных расколов, чреватых возникновением серьезных политических конфликтов. Государство в таких условиях вынуждено прибегать к дополнительным усилиям по защите базовых ценностных принципов. Так, в условиях развязанной странами Запада против России гибридной войны были предприняты дополнительные меры по защите ценностей, обеспечивающих консолидацию общества. Указом Президента в 2022 г. были утверждены «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»²⁰⁾.

В Указе под традиционными ценностями понимаются нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство. К ним отнесены: жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России.

Были определены основные направления, по которым должна осуществляться работа по укреплению ценностного фундамента российского общества:

- а) корректировка документов стратегического планирования в целях более эффективного решения задач по сохранению и укреплению

²⁰⁾ Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502>

традиционных ценностей, определения ориентиров для выбора целей и наиболее эффективных механизмов обеспечения национальных интересов в данной области;

- б) обеспечение межведомственной координации деятельности по защите традиционных ценностей;
- в) совершенствование системы государственной поддержки проектов в области культуры и образования с учетом целей государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей;
- г) развитие и совершенствование форм и методов противодействия рискам, связанным с распространением деструктивной идеологии в информационном пространстве;
- д) совершенствование форм и методов воспитания и образования детей и молодежи в соответствии с целями государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей;
- е) повышение эффективности деятельности научных, образовательных, просветительских организаций и организаций культуры по защите исторической правды, сохранению исторической памяти, противодействию фальсификации истории;
- ж) совершенствование деятельности правоохранительных органов по профилактике и пресечению противоправных действий, направленных на распространение деструктивной идеологии.

Итак, на стратегическом уровне менеджмент публичных ценностей в системе государственного правления проявляется в политике целенаправленного формирования в сознании граждан ценностей, способных обеспечить суверенитет государства, гражданский мир, устойчивое развитие общества, рост благосостояния населения и укрепление национальной идентичности. В обществе не может быть ценностного вакуума. И если государство не будет проявлять активности в данной сфере, то массовое сознание будет наполняться ценностями, продуцируемыми политическими силами, имеющими интересы, отличные от общенациональных.

На тактическом уровне перед государством встают задачи ценностной легитимации конкретных государственных решений. Решение этих задач зависит прежде всего от успехов, достигнутых на стратегическом уровне, насколько удалось сформировать систему ценностей, разделяемую большинством граждан. Если в обществе существует ценностный раздрей, граничащий с ценностным расколом, то попытки поиска приемлемой системы легитимации государственного решения будут носить ограниченный характер. Это связано с тем, что основным приемом, который используется в практике менеджмента публичных ценностей для решения обозначенной задачи, является «подстройка» государственного решения под базовые ценности, разделяемые большинством. Если большинство

граждан считают благосостояние ценностью и стремятся к нему, то для ценностной легитимации государственного решения его необходимо позиционировать как способствующее росту благосостояния граждан. Если права человека рассматриваются как ценность, то повышение ценностной значимости государственного решения может осуществляться путем показа его роли в обеспечении наиболее важных, с точки зрения граждан, прав. И, напротив, если суверенитет государства, для граждан не является ценностью, то любые решения, связанные с развитием отечественной промышленности, обороны страны, национальной культуры не будут находить понимание граждан, ориентированных на иные ценности.

Ценностная легитимация государственных решений осуществляется с помощью информационных технологий, обеспечивающих внесение в массовое сознание необходимых представлений. Это требует профессиональных знаний и навыков специалистов. В органах государственной власти создаются специальные структуры, отвечающие за работу со СМИ и за связи с общественностью. Функционал таких структур включает широкий спектр задач, связанных с информационным обеспечением деятельности соответствующего государственного органа, и формирование ценностного консенсуса вокруг наиболее важных решений является одной из них.

Формирование публичной ценности государственного решения сталкивается с проблемой неоднозначного реагирования на такое решение разных социальных групп. Государство вынуждено в некоторых условиях принимать решения, которые вряд ли понравятся большинству граждан (повышение пенсионного возраста, увеличение налогов и т. п.), и какими бы ценностными принципами ни обосновывались такие решения, они неизбежно будут восприниматься населением как противоречащие справедливости, что потребует от государства дополнительных усилий для их легитимизации.

Психологи обосновали, что человек эмоционально спокойнее переживает ситуации вынужденного отказа от обещанных благ, чем ситуацию, когда у него отбирают то, чем он реально обладал, к чему привык, что считает частью своей повседневной жизни. Любое государственное решение, целью которого является пересмотр политики в области предоставления отдельным категориям льгот и привилегий, изменение в системе распределения и налогообложения, повышение пенсионного возраста, лишение права собственности и национализация, неизбежно провоцирует развитие депривации, которая выливается в недовольство соответствующим решением. Чем больше людей затрагивает такое решение, тем шире размах недовольства в обществе. Стратегии легитимации государственных решений предполагают ориентацию на минимизацию

эффектов депривации посредством формирования в массовом сознании представлений, препятствующих обострению чувства несправедливости.

В обществе на постоянной основе воспроизводятся условия, затрудняющие формирование позитивного отношения граждан к государственным решениям. С одной стороны, это ограничения, создаваемые социокультурной средой и отражающиеся в массовом сознании определенными стереотипами, установками и ценностями. С другой — активность групп интересов и политических сил, предлагающих альтернативное решение возникающих проблем и решительно оспаривающих предлагаемые правительством решения. И если под влиянием первых условий депривационные настроения возникают спонтанно в результате столкновения укоренившихся в сознании представлений о справедливости с выдвигаемыми государством требованиями, противоречащими этим представлениям, то во втором случае такие настроения целенаправленно культивируются, например, путем акцентуации негативных последствий государственных решения и принижения значения возможных позитивных результатов.

Менеджмент публичных ценностей предлагает набор инструментов, позволяющих находить основания легитимизации государственных решений в таких условиях. Речь идет прежде всего о необходимости разработки концепции информационного сопровождения государственных решений, способных вызвать противоречивую реакцию в обществе. При разработке такой концепции важно опереться на те представления граждан, которые дают возможность беспроblemного встраивания нужной информации в идейно-ценностную систему личности. Иными словами, вносимые в информационное пространство суждения для подкрепления значимости государственного решения должны либо соответствовать мифологемам и идеологемам, представленным в массовом сознании, либо по крайней мере им не противоречить. Так, решение о повышении налогов в обществе с ярко выраженными установками на социальное государство должно сопровождаться внесением в информационное пространство идеи о необходимости данной меры для выполнения государством социальных обязательств.

Еще одним способом легитимации государственных решений является повышение их субъективной значимости. В этом случае информационное сопровождение выстраивается таким образом, чтобы каждый гражданин увидел пользу от этого решения, если не для себя конкретно, то хотя бы для общества, с которым связывает его судьба. Формирование ценностного консенсуса осуществляется через осознание гражданами неизбежности принятия управленческого решения в конкретной ситуации, его целесообразности, способности обеспечить выход на новые перспективы общественного развития.

Государственные решения часто пугают людей тем, что они вносят изменения в их устоявшийся образ жизни, будущее начинает казаться неопределенным, непонятным, требующим приложения дополнительных усилий для достижения психологического комфорта. Одной из задач менеджмента публичных ценностей является снятие страха перед неопределенностью путем обозначения ориентиров развития. В одних случаях для этого достаточным становится создание алгоритмов пошаговых действий людей в ситуации, создаваемой управленческим решением. Нередко смтение и растерянность вызывают не новые ограничения, вводимые в ходе реализации государственного решения, а отсутствие доступной для понимания обычным человеком информации о действиях, которые ему надо предпринимать в новой ситуации. Возникающие в условиях неопределенности слухи еще в большей степени запутывают человека, генерируют у него страх перед нововведением и гнев в отношении инициаторов этого нововведения. В этой связи крайне важно предоставить людям исчерпывающую информацию об изменениях в нормативном поле, о новых способах решения ими проблем.

Человеку важно также привить мысль о том, что грядущие изменения не ухудшают качество его жизни. Напротив, для него откроются новые перспективы. Однако в описании перспектив нельзя далеко отходить от реальных тенденций и возможностей развития экономики и социальной сферы общества. В противном случае можно сформировать завышенные ожидания, которые неизбежно проявятся, когда придет время ответа за данные обещания. Искусство менеджмента публичных ценностей состоит в том, чтобы тонко чувствовать меру, чтобы показ открывающихся возможностей не спровоцировал в будущем разочарование в предлагаемых ценностных ориентирах.

Вопросы для повторения

1. Почему встает вопрос о легитимизации государственных решений?
2. Какова роль публичных ценностей в легитимизации государственных решений?
3. В чем причины появления менеджмента публичных ценностей?
4. Почему менеджмент публичных ценностей рассматривается как функция государственного управления?
5. Определите цель и содержание менеджмента публичных ценностей.
6. Чем вызвана необходимость измерения публичных ценностей?
7. Охарактеризуйте основные методики измерения публичных ценностей.

8. Какие можно выделить уровни менеджмента публичных ценностей?
9. Каковы механизмы формирования публичных ценностей?
10. Охарактеризуйте технологии менеджмента публичных ценностей.

Рекомендуемая литература

Асатрян Б. А. Российская модель политического управления: актуальные публичные ценности и аксиологический поворот в Стратегии управления современной Российской власти // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. Т. 14. Вып. № 1(106). С. 160–169.

Осипова О. С., Багдасарова Р. А., Лукушин В. А. Современные медиа как инструмент совершенствования диалога власти и общества // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. № 11(1). С. 20–28.

Пушкарева Г. В. Менеджмент публичных ценностей: можно ли говорить об аксиологическом повороте в государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. Июнь. Вып. № 68. С. 312–329.

Пушкарева Г. В. Ценностное измерение публичной политики // Политическая наука. 2022. № 3. С. 15–35.

Фадейкина Н. В., Новоселов В. В., Глуценко Р. В. Место менеджмента публичных ценностей в системе нового государственного и муниципального менеджмента // Сибирская финансовая школа. 2019. № 2. С. 3–8.

Глава 11

Латентные отношения в государственном управлении

Вопросы для изучения

- Латентные институты в государственном управлении
- Оппортунизм бюрократии и коррупция
- Латентные отношения в системе государственного управления Российской Федерации

11.1. Латентные институты в государственном управлении

Наличие скрытых от общества форм политико-административных отношений и распределения ресурсов являются достаточно типичными для государственного управления. В ряде сегментов сферы управления они могут иметь преобладающий характер, например при урегулировании внутривластных трений и деловых отношений крупного бизнеса с представителями государственных регулирующих органов. В последнем случае нельзя характеризовать латентные формы взаимодействия как однозначный камуфляж коррупции, хотя и это не исключается. Латентная и публичная деятельность во многих аспектах являются взаимодополняемыми, позволяя добиваться требуемой гибкости и скорости в принятии решений в обход формальных бюрократических правил. Отмечая неизбежное присутствие латентных отношений в системе государственного управления, Р. Мертон трактовал их как непреднамеренные и нераспознаваемые последствия действий одних акторов в отношении других социальных деятелей или институтов¹⁾. Известные исследователи неформальных институтов Г. Хельмке и С. Левицкий выделяли латентные явления как «социально разделяемые правила, обычно неписаные, которые создаются, передаются и применяются вне официально санкционированных

¹⁾ Мертон Р. К. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль / Под ред. В. И. Добренкова. М., 1996. С. 393–462.

каналов»²⁾. Эти правила не позиционируются в публичном пространстве, но оказывают влияние на содержание принимаемых законодательными и исполнительными государственными органами решений, значимых для заинтересованных групп. Показателен пример института лоббизма, когда его латентные формы объединяет способность выступать продолжением публичных механизмов, ориентированных на проведение частных интересов потенциальных бенефициаров решений государственных органов. Выступая в ряде стран формальным институтом публичного управления (например, в США) лоббизм стал удобной ширмой использования латентных механизмов³⁾. Разнообразные виды латентных отношений выделяет М. Вилисов, различая скрытые механизмы «сверху вниз» (аттестующие «клиентелизм» и «кормление»); «снизу вверх» (подчеркивающие зависимость людей от ключевых и наиболее мобилизованных социальных групп, например в виде «нового трайбализма»), а также горизонтальные формы взаимодействия (в виде «круговой поруки»)⁴⁾. Таким образом, публичность, рациональность и нормоопределенность государственного управления могут быть лишь своеобразным пологом, скрывающим иные содержательные факторы принятия и исполнения решений, причудливо переплетаясь с клиентелизмом, nepotизмом, клановостью и другими частными институтами. Причем многообразие таких взаимодействий политических и административных норм и механизмов создает разрыв между внешними и латентными институтами управленческой системы, формируя параллельные системы координат со своими правилами и критериями оценки результатов деятельности.

Вместе с тем использование латентных практик в политико-административном пространстве дает возможность участникам взаимодействия снизить транзакционные издержки функционального представительства интересов и добиться нужных ресурсов или привилегий. Имеется прямая связь между масштабом распространения латентных взаимодействий и жесткостью административных процедур, а также высотой административных барьеров регулирования хозяйственной или общественной деятельности. Препятствия можно найти также в существующем законодательстве, которое в большинстве случаев не обеспечивает нужную степень гибкости в процессе принятия решений, требуемую для внедрения управленческих методов, ориентированных на результат. Латентные

²⁾ Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. Perspectives on Politics. 2004. Vol. 2, Iss. 04. P. 725.

³⁾ Купряшин Г. Л., Дробышева Е. С., Стародубцев А. С. Латентное в публичном: изъясны регулирования лоббизма в США // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. Вып. № 96. С. 121.

⁴⁾ Вилисов М. В. Неформальное правление // Политология. Новый Лексикон / Под ред. А. И. Соловьева. М.: Аспект пресс, 2023. С. 171.

отношения могут быть значимым дополнением, а иногда и необходимым условием успешного функционирования формальных институтов. Вместе с тем устоявшиеся латентные практики, формируя внутригрупповые и межгрупповые неформальные нормы взаимодействия, существенно подрывают ключевые институты государственного управления и прежде всего институт подотчетности.

Исследование механизмов подотчетности дает возможность выявить процедурные слабости регуляторного воздействия и обратить внимание на риски роста теневой экономики. В частности, в неразвитой институциональной среде механизмы подотчетности сводятся преимущественно к запретам и санкциям. В этих условиях закрытость принятия решений способствует усилению неопределенности в регулятивном механизме и одновременно стимулирует использование не только формальных, но и неформальных способов борьбы с его дисфункциями. Формируются параллельные структуры (неформальные институты), где основным инструментом выполнения правил являются персональные договоренности участников регуляторной политики, результатом чего является рост исключений к применяемым правилам. Тем самым латентные практики существенно меняют институциональный дизайн государственного управления, поскольку теневые договоренности и обязательства влияют на мотивацию ЛПР (Лиц, принимающих решения) и ориентиры управленческой деятельности, трансформируя их в соответствии с зависимостями, теоретически объясняемыми патрон-клиентной моделью принятия и исполнения решений. В итоге усложняется реально действующая система полномочий государственных органов и функционального представительства интересов, ее институциональная роль ослабляется. Кроме того, латентные формы проявляются и в процессе взаимодействия внутри системы государственного управления, в том числе в процессе функционирования существующих формальных согласительных процедур, регулируемых соответствующими регламентами. Практика даже наиболее урегулированных на настоящий момент процедур взаимодействия федеральных органов исполнительной власти может отклоняться от зафиксированных формальных норм.

Показательны в этой связи различия формального и реального аппаратного веса Министерства финансов как ключевого органа правительства в бюджетном процессе и одновременно министерства, работающего, как и любой другой ФОИВ, в стиле обычной бюрократической структуры. С одной стороны, это министерство является определяющим органом, дающим заключения Правительству по вариантам государственных программ и национальных проектов (или их изменениям), предусматривающим новые финансовые обязательства для федерального бюджета. С другой стороны, Министерство финансов исполняет роль «хранителя кошелька».

Для этой роли типичным является ответ «нет» на запросы о незапланированных бюджетных изменениях. Стандартные ответы, получаемые из Минфина, соответствуют его административному предназначению. При взаимодействии с любым из ФОИВ оно достаточно профессионально в выражении скептицизма по поводу тех или иных цифр — затрат, которые могут быть произведены. Отсюда резонны претензии к данному Министерству как органу, где работают «консервативные бухгалтеры», слепые к социальной реальности, глухие к требованиям стратегического характера, узурпировавшие функции по «выстраиванию» бюджетной политики под прикрытием фискальной необходимости. В данной системе отношений другим ведомствам приходится выбирать: встраиваться в бюрократическую иерархию, с которой привычно работать Минфину, или создавать коалиции для лоббирования своих интересов, вписываясь в латентные сети.

Таким образом, для латентных форм управления характерна не только определенная субъектная составляющая, но и особая институциональная среда, организационные нормы, функции и дисфункции деятельности политико-административных структур, воспроизводящие данные типы практик и отношений. Благодаря этим особенностям взаимодействия меняется соотношение сил участников формирования правительственных программ и проектов, а формальный институциональный дизайн государственного управления подвергается внутренней переналадке. В латентном пространстве существенно модифицируются формы представительства интересов и властных отношений, появляются причудливые сети деловых коммуникаций, трансформируются методы общения между участниками управленческого процесса. В итоге неформальные структуры и отношения развивают и модифицируют формальные правила⁵⁾. Переплетение формальных и неформальных институтов усложняет каналы деловой политико-административной коммуникации, что затрудняет решение вопросов, касающихся оценки актуальных общественных потребностей для построения некоторой иерархии задач и выработки стратегии государственного управления.

Сложившиеся соотношения частично закрепляются на формальном уровне, в результате возникает двойная система управления (официальная и теневая). В частности, особенностью и неформальным аспектом нынешнего положения вещей является отсутствие строгого соответствия между формально занимаемым положением в иерархии государственного управления и реальными полномочиями и политическим и административным весом отдельных акторов. Отсюда значимость для понимания

⁵⁾ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 61.

функционирования институтов государственного управления имеющих групповых (властно-групповых) ценностей, определяющих допустимые ситуации нарушения как формальных предписаний, так и неформальных норм.

Следствием распространения латентных отношений может стать сокрытие реальных процессов принятия решений от контроля общества. Сложившиеся отношения частично закрепляются на формальном уровне, вследствие чего возникают постоянные, устойчивые и непубличные практики политико-административного взаимодействия, встроенные в процесс государственного управления с целью влияния на формирование и реализацию государственных решений.

Проведенное в 2000-х годах сравнительное исследование политики бюджетного регулирования в регионах России показало, что зачастую ни депутаты, ни губернаторы не заинтересованы в эффективных единых и четких правилах составления и исполнения региональных бюджетов. Создание размытых и оставляющих широкое пространство для маневра норм оказывается выгодно как исполнительной власти, получающей «свободу рук» в использовании средств, так и народным избранникам, использовавшим возможности для «торга» с региональной администрацией в составе «распределительных коалиций». В результате региональные бюджеты используются в качестве инструментов предоставления частных благ для участников бюджетного процесса⁶⁾.

Распространение и влияние латентных практик, перерастающих в постоянно воспроизводимые неформальные институты, определяется значительным количеством факторов, среди которых можно выделить следующие:

- слабость и дисфункции формальных институтов, не позволяющие оперативно и эффективно решать возникающие управленческие задачи;
- неопределенность процедур и ожидаемых результатов государственной политики, что создает благоприятные условия для принятия решений в так называемом «ручном режиме»;
- персонализация процесса принятия решений, ограничивающая возможности экспертно-аналитического их обоснования и действенность политической и административной подотчетности.

Если общегосударственная нормативно-контрольная система слаба и происходит необоснованная приватизация государственных услуг, то усили-

⁶⁾ Шириков А. С. Анатомия бездействия: политические институты и конфликты в бюджетном процессе регионов России / Европейский университет (Труды факультета политических наук и социологии). Вып. 19. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010.

вается автономизация центров государственной власти, а патронатно-клиентельные связи становятся надежной формой политико-административных отношений. Появляются разнообразные лобби, а законодательная власть оттесняется государственной бюрократией. Личная лояльность в системе патронатных связей затмевает общественные интересы. На первый план в мотивационной структуре администраторов выступает стремление к удовлетворению личных материальных запросов, включается модель оппортунистического поведения государственных служащих. Обычные должностные обязанности отступают на второй план, что означает возникновение патологии административного механизма.

Типичным примером реализации данной модели можно назвать криминально-бюрократическую приватизацию государственной собственности и раздел хозяйственных структур между организованными преступными группами в 1990-е годы. После государственного переворота, сопровождавшегося расстрелом парламента в 1993 году, возник симбиоз компрадорской олигархии и коррумпированной бюрократии, который фактически захватил государственную власть. Оппортунизм бюрократии и моральное разложение политического руководства сделали возможным проведение притворных сделок с государством по присвоению крупнейших предприятий приближенными к власти лицами посредством так называемых «залоговых аукционов»⁷⁾.

Нередко возникают неформальные коалиции между специализированными государственными органами и группами интересов, отстаивающими принятие конкретных решений. При недостаточной ясности и объективности критериев, по которым оценивается работа госслужащих, основную опасность для них представляет не недовольство общим положением дел со стороны населения, а целенаправленная критика заинтересованных влиятельных групп. Связи с ними легко перерастают легальные рамки и превращаются в коррупционные взаимодействия.

Опасность латентного (закрытого) влияния групп интересов состоит в том, что они могут выйти за рамки присущих им функций, связанных с передачей требований и воздействием на власть, и начать осуществлять собственно властные полномочия под прикрытием официальных государственных институтов. В этом случае возникает так называемое «**глубинное государство**» — сообщество связанных друг с другом общими долгосрочными интересами влиятельных лиц из числа крупных капиталистов и руководителей силовых структур, которое манипулирует публичной властью. Этот институт впервые привлек к себе внимание в США,

⁷⁾ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы — Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин. М.: Олита, 2004.

где властно-финансовая элита подчинила своим интересам государство посредством использования современных сетевых структур и вышедших из-под правительственного контроля разведывательных агентств. Когда власть концентрируется в глубинном государстве, публичные институты становятся фикцией, не связанной с реальным принятием решений, а фактической властью обладает параллельная власть — неформальная сеть банкиров, чиновников и работников спецслужб, действующая под прикрытием официальных органов. Реальная политика государства входит в противоречие с публично декларируемыми интересами страны⁸⁾. Глубинное государство является сетевой альтернативой власти в демократических странах, использующей коррупцию как инструмент стимулирования и компромат как инструмент управления⁹⁾. Назначаемые «глубинным государством» руководители министерств и агентств, бюрократия в целом тайно преследуют свои собственные цели, фактически узурпируют власть, решая свои задачи и придерживаясь клановых ценностей¹⁰⁾.

При всех рисках ослабления и дискредитации государственного управления латентные отношения неизбежно возникают по двум причинам. Во-первых, они позволяют минимизировать издержки легальных процедур и приспособиться к сложившимся условиям социальной и экономической среды. Неформальные правила могут работать лучше и быстрее формальных¹¹⁾. Латентные отношения возникают в тех ситуациях, где по разным причинам легальные нормы не срабатывают или не удовлетворяют интересам акторов. Неформальный институт есть лучшее решение одновременно для всех участников, сравнительно устойчивая модель взаимовыгодного существования. Можно трактовать это с функционалистских позиций: неформальные институты возникают при необходимости решения конкретных задач. Неформальная институционализация может быть расценена как своеобразный ответ общества на навязываемые государством формальные правила игры, не учитывающие сложившиеся традиции и социальные практики. Такой подход лежит в русле теории рационального выбора и может быть использован в исследовании возможных моделей поведения ЛПР.

Во-вторых, латентные взаимодействия могут быть продолжением культуры, традиций, институциональной инерции. В этом ключе нефор-

⁸⁾ Scott P. D. *The American Deep State. Big Money, Big Oil, and the Struggle for U.S. Democracy*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield. 2017.

⁹⁾ Коктыш К. Е., Сергеев В. М. Рождение глубинного государства // Полис. Политические исследования. 2024. № 1. С. 134.

¹⁰⁾ Johnson T. *Depth Charges: Does «Deep State» Propagandizing Undermine Bureaucratic Reputations?* // Journal of Applied Social Theory. 2021. Vol. 1.

¹¹⁾ Барсукова С. Ю. Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. М.: Изд. дом ВШЭ, 2015. С. 19–20.

мальные институты могут вписываться в историческую «колею» и быть порождением¹²⁾ распространенных в обществе традиционных норм, определяющих общее отношение людей к государству и критериям оценки его деятельности, а также определяющих общественно допустимые ситуации нарушения как формальных предписаний, так и неформальных норм¹³⁾.

Примерами неформальных норм в государственном управлении могут быть распространенный в СССР, но сохранившийся до настоящего времени блат; фаворитизм в бюрократических структурах и связанная с ним «командная» система набора кадров; nepотизм как вид фаворитизма, отражающий практику предоставления привилегий родственникам или друзьям; вертикальный шантаж, используемый в патрон-клиентельной модели управления как инструмент привязки клиента к патрону; клановость, создающая распределительные коалиции; фиктивная демонстративная деятельность. Несмотря на различие и своеобразие неформальных норм, общим для всех является отсутствие соответствия между положением в статусной иерархии согласно официальной должности и реальными полномочиями и политическим весом отдельных ЛПР. Таким образом, латентные институты — это неформальные нормы и механизмы, складывающиеся в рамках постоянных, устойчивых и непубличных практик политико-административного взаимодействия, встроенные в процесс государственного управления с целью влияния на формирование и реализацию государственных решений.

Наиболее очевидное, распространенное и значимое проявление латентных институтов, нередко приобретающее системное воздействие на государственное управление, — это коррупция.

11.2. Оппортунизм бюрократии и коррупция

Коррупция описывалась в трудах многих мыслителей в различных странах и на разных этапах истории, но первые серьезные исследования получило только в 60–70 годах прошлого века. В этих исследованиях наметились различные концепции понимания коррупции, рассматриваемой в качестве универсального социального явления, сопровождающего государственное управление независимо от его политико-административной сущности.

¹²⁾ Аузан А. А. «Колея» Российской модернизации // *Общественные науки и современность*. 2007. № 6, С. 54–60; Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // *Полис. Политические исследования*. 2011. № 5. С. 70–98.

¹³⁾ Макарин А. В. Формальные и неформальные отношения в политико-управленческих структурах современной России // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2008. № 6. С. 34.

Одна из наиболее распространенных концепций трактует коррупцию в рамках принципал-агентской теории. В ней коррупционным поведением называется разновидность оппортунистического поведения агента, при котором используются ресурсы принципала не для решения его задач, а для достижения своих собственных целей¹⁴⁾. В данном случае принципал — это человек или организация, обладающие имуществом или другими ресурсами, используемые в своих интересах. Агент — это наемный управляющий этими ресурсами для эффективного достижения целей принципала. Коррупция становится возможной, когда существуют три типа взаимодействующих акторов: агент, принципал и третье лицо, доходы и потери которого зависят от агента. Агент подвержен коррупции в той мере, в какой он может ее скрыть от принципала свои действия, использующие его ресурсы для третьего лица. Агент становится коррумпированным, когда приносит интересы принципала в жертву собственным, нарушая при этом закон.

Другой подход рассматривает коррупцию как набор универсальных стратегий поведения больших социальных групп¹⁵⁾. В рамках такой трактовки коррупции, в первую очередь порождаемой взаимодействием власти и бизнеса, рассматривают две возможные политико-административные ситуации. Первая из них «захват государства», то есть корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установление теневого контроля над принятием решений на высших уровнях власти. Вторая ситуация может быть названа как «захват бизнеса», то есть совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций, стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты. Обе ситуации являются проявлением общей борьбы за обладание ресурсом, которого нет (или не хватает) у одной стороны, но есть (имеется в избытке) у другой. В российских условиях эти коррупционные взаимоотношения порождаются симбиозом коррумпированной бюрократии и компрадорской олигархии.

Российское законодательство определяет коррупцию как «злоупотребление служебным положением, дача и получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки

¹⁴⁾ Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат; SEV-Press, 1996.

¹⁵⁾ Kaufmann D., Hellman J. S., Jones G., Schankerman M. A. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. World Bank Policy Research Paper no. 2312, 2000, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=236214> (дата обращения: 5.12.2023).

законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды данному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица»¹⁶⁾.

В наибольшей степени коррумпированность проявляется в деятельности органов исполнительной и судебной власти, которые непосредственно связаны с распоряжением финансовыми и материальными ресурсами, разрешением жизненно важных споров. Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом (конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемыми культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда действия должностного лица, соответствующие этим целям и нормам, подменяются его же действиями, обусловленными корыстными интересами. В результате налицо злоупотребление служебным положением. Часто должностное лицо действует не только в своих интересах, но и в интересах другой стороны (гражданина, представителя бизнеса, другого должностного лица). Эта сторона нуждается в определенных услугах должностного лица, которые оно и предоставляет. Однако это происходит не в рамках обычного выполнения своих обязанностей, а за некоторое вознаграждение, которое не предусмотрено нормами и скрывается участниками сделки от общества. В этом случае говорят о таком проявлении коррупции, как *взятничество*.

На возникновение и уровень коррупции влияют следующие институциональные условия:

- монопольная власть чиновников; в частности, при распределении государственных товаров или государственном регулировании цен и установлении квот на производство и экспорт/импорт товаров; лицензировании экономической деятельности;
- определенная степень свободы действий представителей власти, которую они вправе использовать; чем больше дискреционных полномочий даны чиновнику, тем больше у него возможностей толковать правила (в обмен на незаконные выплаты или иные блага);
- слабая степень контроля и прозрачности действий представителей власти; правоприменительная практика в России включает разнообразные виды оппортунистического поведения чиновников, чему способствуют:

¹⁶⁾ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

- многоуровневая административная структура, поскольку система нормативного правоприменения в России крайне децентрализована, что создает значительные проблемы в координации и согласованности, особенно с учетом размеров страны;
- регулятивные и правоприменительные полномочия региональных властей, включая утверждение инвестиционных проектов, нормативов по безопасности, выполнение налоговых требований, трудового законодательства и природоохранных норм;
- недостаточность системы сдержек и противовесов при правоприменительных действиях, поскольку региональные и муниципальные власти пользуются очень широкими правами при интерпретации нормативных требований, которые применяют по своему усмотрению;
- недостаточный судебный контроль;
- чрезмерное регулирование, сочетающееся с массой возможностей для индивидуального усмотрения при трактовке применения множества детализированных и часто противоречивых правил.

Одной из основных экономических причин коррупции в России выступает сложившаяся модель рыночной экономики, в основе которой лежат не традиционные рыночные механизмы (предпринимательская свобода, конкуренция, частное право и т. д.), а неформальные правила общения между предпринимателями и представителями власти. Основным регулятором такого общения является не право и экономические законы, а корпоративные интересы и близость к власти.

Необходимо сделать бюджетный процесс открытым, создав процедуры реального участия в нем общественности на всех этапах. Отсутствие или недостаточность информации о действиях властей, их закрытость питают благодатную почву для процветания коррупционных явлений. И прежде всего потому, что создают идеальные условия для манипулирования бюджетными средствами, их нецелевого использования, для широкого распространения «откатов» и многих других нарушений, касающихся бюджетной сферы. Важным механизмом противодействия коррупции является создание информационной среды, обеспечивающей прозрачность власти для любого гражданина. Учитывая отсутствие каких-либо независимых контролирующих действий властных структур, определенную роль в этом могут выполнять СМИ, компетентная и профессиональная работа журналистов, а также активизация общественных организаций.

Одним из институтов такого контроля могли бы стать общественные организации, основные функции которых — надзор за использованием денег налогоплательщиков, охрана политических и экономических свобод граждан. На их базе могут создаваться экспертные центры, которые бы

давали свои рекомендации по исправлению ситуации при выявлении нецелевого использования бюджетных средств с освещением таких фактов в СМИ. Кроме того, они могли бы принимать участие в общественных слушаниях по региональным и местным бюджетам и активно проявлять себя еще на стадии их формирования.

При рассмотрении законопроектов, требующих бюджетных финансовых вложений, необходимо проводить предварительную общественную экспертизу, проверяя каждый законопроект на коррупциогенность. В настоящее время проведение независимой антикоррупционной экспертизы предусмотрено в отношении проектов нормативных правовых актов, в т. ч. проектов законов, которые разрабатываются органами исполнительной власти. Те проекты законов, которые вносятся в Государственную думу депутатами, сенаторами, Верховным судом Российской Федерации или Конституционным судом Российской Федерации, законодательными органами субъектов Российской Федерации, не подвергаются общественному контролю на этапах их разработки, внесения и рассмотрения. В отношении таких законов осуществляется только последующий общественный контроль, который, ко всему прочему, не предусматривает возможности оценки затрат бюджетов публично-правовых образований. Процедура оценки фактического воздействия проводится только в отношении нормативных правовых актов, затрагивающих сферу предпринимательской и иной экономической деятельности. Законы, предусматривающие сокращение социального обеспечения или увеличение государственных расходов, не попадают в эту категорию.

Также предлагается усовершенствовать процедуру рассмотрения законопроектов в Государственной думе: сделать обязательным получение заключения Правительства Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации в отношении законопроектов, которые становятся финансово затратными ко второму чтению.

Прозрачность деятельности исполнительной власти в числе прочего предусматривает формирование, принятие и опубликование плана законопроектной деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти на очередной год¹⁷⁾. В план законопроектной деятельности включаются законопроекты, разрабатываемые в целях реализации мероприятий основных направлений деятельности Правительства и другими программными документами Президента Российской Федерации и Правительства. План разрабатывается Минюстом России на основе

¹⁷⁾ См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СПС Гарант; Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СПС Гарант.

предложений, поступивших от федеральных органов исполнительной власти и организаций. Разработка концепции законопроекта и проекта технического задания на его разработку не являются обязательными, могут подготавливаться при наличии решения Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности. Разработка законопроектов, не включенных в план законопроектной деятельности или в другие документы стратегического планирования, допускаются по решению Председателя Правительства. Принятие решений, которые необходимы, но отсутствуют в плане или в поручении, без личной заинтересованности лица, принимающего решения, невозможно. Залогом успеха в принятии такого решения является обоснование его необходимости через призму имеющихся поручений и планов, т. е. «притянуть за уши». Если продемонстрировать личный интерес для лица, принимающего решение, то вероятность положительного исхода возрастет. Предлагаемые изменения позволят устранить различия в трактовке норм законопроектов, что, в свою очередь, улучшит качество принимаемых законов.

Таким образом, борьба с коррупцией является одной из наиболее насущных проблем современного государственного управления. Его будущее во многом зависит от того, насколько быстро и результативно эта проблема будет решаться, что возможно лишь при условии изменения природы государственной службы и создания прозрачной системы принятия и исполнения государственных решений под контролем независимых общественных организаций с активным участием средств массовой информации. Борьба с коррупцией является одной из наиболее насущных проблем современного государственного управления. Успех в этой борьбе невозможен без активной позиции населения, отказа простых людей от необоснованных «подношений» чиновникам за их работу, совершенствования законодательства по устранению имеющихся противоречий в законах, снятия административных барьеров для малого и среднего бизнеса. В этой работе большое значение имеет повышение правовой грамотности населения, формирование новой психологии как у чиновников, так и у населения: «не население для государства, а государство для населения».

11.3. Латентные отношения в системе государственного управления Российской Федерации

Латентные отношения всегда имели большое значение в российской системе государственного управления. В царский период значительная часть управленческих процессов строилась на личных связях высокопоставленных чиновников. Карьера государственных служащих в решаю-

щей степени зависела от протекции со стороны влиятельных сановников. Многие судьбоносные для страны решения принимались кулуарно, в зависимости от сочетания интересов влияющих на главу государства групп. В советское время стержнем государственного управления являлась КПСС, публичные органы представительной власти носили бутафорский характер, а исполнительная и судебная ветви власти контролировались партийными органами. Последние работали по собственному уставу, пронизывая все организации.

С самого начала образования Российской Федерации латентные отношения определяли процессы государственного управления в той мере, в которой они не были урегулированы нормативно-правовыми актами. Последние создавались первым Правительством России «на ходу» в процессе осуществления радикальных реформ. Для их быстрой легализации Верховный Совет России, осуществлявший не только законодательную, но и, вместе со Съездом народных депутатов, высшую государственную власть, делегировал Президенту право принимать законодательные акты указами, которые вступали в силу через месяц, если их не опротестовывал Верховный Совет. Эта процедура предоставила возможность окружению президента фактически узурпировать власть, следствием чего стала ее быстрая криминализация. Она стала системной в ходе приватизационной кампании, которая началась с политического подлога: регламентирующий ее указ президента был спрятан исполнявшим обязанности председателя Верховного Совета С. А. Филатовым в стол и через месяц автоматически вступил в силу без рассмотрения в парламенте. Вовлечение в приватизацию госимущества настолько коррумпировало исполнительную власть, что Ельцину для ее защиты пришлось пойти на государственный переворот, сопровождавшийся расстрелом Съезда народных депутатов — высшего органа власти в стране.

Криминализация власти сопровождалась доминированием латентных процедур в системе государственного управления. Для их легализации была принята новая Конституция, которая закрепила властные полномочия Президента и сузила полномочия парламента до принятия федеральных законов и одобрения кадровых предложений президента. Разделенный на две палаты парламент фактически лишился влияния на другие ветви власти. Единожды вынесенный в 1995 году вотум недоверия правительству провалился при повторном голосовании из-за нежелания большинства депутатов рисковать роспуском Государственной думы. Лишь однажды в 1998 году Совет Федерации отказал Президенту в кадровом решении, когда не стал освобождать от должности Генерального прокурора Скуратова.

Лишение парламента функции контроля за исполнительной властью повлекло быстрое снижение его влияния и поставило оппозиционные

партии в беспомощное положение. Назначение судей Президентом фактически подчинило ему судебную власть, превратив ее в ведомство по оформлению приговоров по представлению правоохранительных органов. Концентрация властных полномочий на уровне Президента повлекла рост влияния его Администрации и силовых структур, на практике осуществляющих его полномочия без какого-либо контроля со стороны других ветвей власти.

Бесконтрольность порождает безответственность и произвол, следствием чего стало быстрое падение эффективности и криминализация исполнительной власти, которая довела государство до банкротства в 1998 году¹⁸⁾. Характерным примером криминализации власти стали так называемые «залоговые аукционы» — притворные сделки по приватизации наиболее доходных государственных предприятий, проведенные высокопоставленными должностными лицами в своих интересах в середине 90-х годов¹⁹⁾. По показателям эффективности государственного управления Россия опустилась на уровень слаборазвитых стран²⁰⁾.

Сложившаяся в результате узурпации власти Ельциным в 1993 году модель государственного управления хорошо известна современной науке и имеет свое определение — «блатной капитализм» (crony capitalism). Ее отличительные черты: господство компрадорской олигархии, эксплуатирующей национальные богатства и вывозящей сверхприбыли за рубеж; тесно связанное с ней коррумпированное высшее чиновничество, скрывающее там же свои незаконные доходы; доминирование офшорного бизнеса в наиболее прибыльных отраслях экономики; массовая бедность лишенного социальных лифтов и возможной самоорганизации большинства населения; высокое имущественное неравенство. Для этой системы характерны: либеральный режим трансграничного перемещения капитала; национальный режим деятельности нерезидентов; стимулирование иностранных инвесторов; сочетание гипертрофированного значения контролирующих органов и отсутствия ответственности распорядителей государственными ресурсами, порождающее коррупцию; повышенное на-

¹⁸⁾ В соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 15 октября 1998 года № 447-СФ «О социально-экономической ситуации в Российской Федерации и неотложных мерах по выводу страны из кризиса» была создана Временная комиссия по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера.

¹⁹⁾ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы // Доклад Счетной палаты. М., 2004.

²⁰⁾ Нравственное государство. От теории к проекту / Под общ. ред. С. С. Сулакшина. М.: Наука и политика, 2015. С. 7, 165.

логообложение производственной деятельности при уклонении от налогов спекулянтов, экспортеров капитала и рантье; сверхконцентрация доходов и богатства в столице на фоне беднеющей провинции. Такие системы являются типичными для слаборазвитых стран третьего мира, лишенных национального суверенитета и управляемых марионеточными правительствами, обслуживающими интересы западных транснациональных корпораций. Эти правительства могут исповедовать разную идеологию — от ультралиберальной до неофашистской. Общей для них является непререкаемость навязываемых Вашингтонскими финансовыми организациями догм рыночного фундаментализма: свобода трансграничного движения капитала, отсутствие государственного планирования и ценообразования, неограниченный доступ иностранного капитала к национальному имуществу, включая государственные активы.

Президент В. В. Путин начал политику восстановления национального суверенитета. Концентрация власти на президентском уровне существенно снизила значение латентных отношений в системе государственного управления. Выстроенная главой государства иерархическая вертикаль, охватившая все ветви власти, поддерживается упорядоченными формальными процедурами, регламентирующими все процессы управления. Латентные отношения уходят вовнутрь ведомств и корпораций, которые согласуют свои интересы в окружении Президента, лоббируя выпуск различных распорядительных и нормативных документов.

В вертикально организованных иерархических структурах управления благоприятной для возникновения латентных отношений средой является практика межведомственных согласований и межкорпоративных отношений. На среднем уровне управления возникают латентные отношения между должностными лицами, заинтересованными в принятии определенных решений, предполагающих взаимодействие различных ведомств и корпораций. Часто они принимают криминальный характер, легализуясь в официальных решениях соответствующих ведомств и корпораций.

Примером криминальных латентных отношений в системе государственного управления может служить залоговое рейдерство — отъем имущества у крупных заемщиков, организуемый сетевыми преступными сообществами из числа коррумпированных работников крупных банков, следственных органов, прокуратуры, судей, а также арбитражных управляющих. Первые сознательно ухудшают условия кредитования предприятий, ставя их перед выбором банкротства или продажи предприятия по символической цене. Другие фабрикуют дела против несговорчивых собственников и лишают их свободы с целью захвата принадлежащих им предприятий. Последние проводят их подготовку для последующей продажи. Под влиянием этих криминальных сетей произошла криминализация института банкротства, через который ежегодно пропускается

около 15 тыс. предприятий. Вместо финансового оздоровления они распродаются по бросовым ценам в пользу рейдеров. Паразитирующие на дисфункциях системы госуправления сетевые преступные сообщества по захвату контроля над прибыльными предприятиями угнетают инвестиционную деятельность и экономическую активность, блокируя реализацию поставленных главой государства целей научно-технологического и социально-экономического развития²¹⁾.

Залоговое рейдерство, криминальные банкротства, разорение предприятий фискальными органами и прочие уродливые проявления дисфункции системы государственного регулирования экономики процветают вследствие отсутствия механизмов ответственности уполномоченных властно-хозяйственными функциями должностных лиц. При этом чем большими властно-финансовыми полномочиями располагают эти лица, тем выше плотность создаваемых ими латентных отношений. Наивысшая концентрация латентных отношений наблюдается в государственной банковской системе в связи с политикой Банка России по систематическому завышению цены кредитных ресурсов.

Удерживая ключевую ставку выше уровня рентабельности обрабатывающей промышленности, ЦБ остановил действие трансмиссионного механизма банковской системы по трансформации сбережений в инвестиции. Доля инвестиционных кредитов в активах банковской системы упала до 5 %. Кредитование крупных предприятий стало исключительной привилегией руководящей прослойки государственных банкиров (далее — РПГБ), присвоившей себе диктаторские полномочия по распоряжению судьбой заемщиков. Одновременно резко возросли доходы аффилированных с РПГБ валютных спекулянтов за счет безнаказанного манипулирования курсом рубля. Другой сверхприбыльной деятельностью РПГБ стало распоряжение активами и обязательствами лишенных лицензии коммерческих банков.

Руководители государственных банков вместо кредитования инвестиционных проектов увлечены финансовыми спекуляциями и присвоением имущества заемщиков. Крупномасштабное перераспределение собственности в пользу РПГБ началось с резкого повышения Банком России ключевой ставки в 2014 г., которое превратило деньги в самый дефицитный ресурс и привело к концентрации власти у РПГБ. В отсутствие механизмов ответственности за распоряжение деньгами государственные банкиры используют доминирующее положение в финансовой системе страны в своих интересах. Они концентрировали гигантские властно-хозяйственные полномочия, не обремененные никакой ответственностью.

²¹⁾ Глазьев С. Ю. Управление развитием экономики: курс лекций. М., 2019.

Латентные отношения возникают во всех сферах, где органы государственного управления имеют дело с расходованием денег и управлением имуществом. Как правило, они сопровождаются коррупцией, борьбой с которой занимаются правоохранительные органы. Отсутствие четких критериев ответственности должностных лиц исполнительной власти и руководителей государственных корпораций компенсируется плотностью работы с ними правоохранительных органов, которые образуют симбиоз с подконтрольными субъектами. На почве совместного распределения доходов возникают устойчивые сети латентных отношений, камуфлируемые имитацией функций государственного контроля и управления.

Другой сферой латентных отношений является охрана легитимности источников государственной власти. Высокоцентрализованная иерархическая система государственного управления подчиняет интересам своего воспроизводства избирательную систему, которая перерождается в ведомство по проведению избирательных кампаний. Латентные отношения пронизывают все процедуры выборов, начиная от контроля за выдвижением кандидатов и заканчивая их зачислением в органы представительной власти.

Широкое распространение латентных отношений во властно-финансовой сфере государственного управления порождается отсутствием механизмов ответственности обремененных властно-финансовыми полномочиями лиц за объективные результаты работы. Если реальный результат неотличим в ней от его имитации, то вся управленческая вертикаль подвергается быстрой коррозии. На места специалистов набираются лично преданные люди. Кадры оцениваются не по профессиональным качествам, а по принципу «свой-чужой». В результате в системе управления нарастает некомпетентность, оборачивающаяся коррупцией. Место высококвалифицированного персонала занимают так называемые «команды», которые на поверку часто оказываются организованными преступными группами.

Чтобы привести систему управления развитием экономики в соответствие с целевыми параметрами, устанавливаемыми Президентом России, необходимо восстановить ее стержень — механизм ответственности каждого звена за объективные результаты работы. Принцип прямой ответственности органов государственного регулирования и их должностных лиц за достижение целевых параметров социально-экономического развития страны следует сделать сквозным в системе управления. Причем начинать надо с верхнего (федерального) уровня власти.

Сборка сквозного «стержня» ответственности органов исполнительной власти за результаты социально-экономического развития страны может быть проведена на основе внедрения упомянутого закона о стратеги-

ческом планировании. При его разворачивании по сферам деятельности необходимо выстраивать отраслевые и региональные системы целевых показателей, за достижение которых призваны отвечать соответствующие органы государственной власти и управления. По результатам степени приближения к плановым показателям следует оценивать деятельность их руководителей. Принципиально важным является автоматизм механизма ответственности органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц за объективные результаты своей работы. Хотя полной формализации соответствующих процедур добиться невозможно, необходимо минимизировать воздействие субъективного фактора.

Если установлены факты срыва плановых показателей, недобросовестного исполнения обязанностей или принятия неадекватных решений, повлекших значительный ущерб общественным интересам, то санкции должны следовать незамедлительно и носить необратимый характер. Чтобы исключить круговую поруку, право мотивированно требовать отставки любого должностного лица следует предоставить каждому гражданину, а также установить упрощенный судебный порядок рассмотрения такого рода требований. Общество также нужно вовлечь в борьбу с коррупцией, гарантировав каждому его члену автоматическое предоставление положенных благ в случае раскрытия фактов вымогательства взяток.

Наконец, самое главное — положительная обратная связь кадрового отбора. Критерием продвижения по службе должны стать положительные результаты работы, оценка которых носить комплексный и объективный характер. Для этого могут быть использованы современные информационные технологии автоматизированного расчета рейтингов по результатам деятельности должностных лиц на основании объективных показателей, экспертных оценок, общественного мнения. Процедура оценки должна защищаться от воздействия заинтересованных лиц, быть открытой и коллегиальной и обеспечивать достаточно полную информированность принимающих решения кадровых комиссий. В зависимости от характера деятельности органов власти и управления она может строиться по-разному.

В свете изложенного выше уместно задуматься над следующими суждениями и рекомендациями мыслителей, всю жизнь проработавших в системе государственного управления.

Вертикально построенное государственное управление объективно тяготеет к самодержавию бюрократии. Ведь суть государственной иерархии в чиновничестве, когда статус есть все: источник власти, податель благ и цель, задающая логику поведения — стремление превращать статус в доход. Государственное управление достигает вершины развития бюрократии, когда ее усилия состоят лишь в извлечении статусной ренты. Вошедшую в такое состояние машину власти отличает некомпетент-

ность — каждый профессионал ей вреден как опасный идеалист — и безответственность: нельзя же наказывать за услужливую глупость тех, кого именно за нее назначили. Такое состояние сопровождается пассивностью граждан, которые не хотят нести ответственность ни за страну, ни за окружающих, ни даже за самих себя. При этом и делать то, что положено, они тоже не желают, оставляя себе неподчинение как самый легкий способ самоопределения. Это есть пребывание в том же, что и власть, состоянии двусмысленности: ни подтверждения, но и ни отрицания чего-либо по поводу своих обязательств.

Неизбежный итог таких отношений — анархия и деспотизм одновременно. Когда бюрократия занята исключительно извлечением статусной ренты, а граждане уходят в частную жизнь, теряется взаимодействие сторон. Выход — не в исправлении государства или граждан, а в смене правила их взаимодействия. Проблема заключается в том, что любой разумный довод есть привнесение некоторой определенности, и потому сообщества, построенные на избегании определения отношений, его отторгают, еще жестче замыкаясь в родном для себя поведении. Ее решение может быть в том, чтобы вовлечь государство и граждан России в такое усугубление несоразмерных отношений, которое на деле означало бы отказ от них. Такому подходу отвечает введение в законодательство следующих норм.

Прежде всего — *принципа «встречной взятки»*, предполагающего, что жертва вымогательства, заявив об этом, тем самым либо погашает свою вину, если она была, либо, если ее не было, получает от государства сумму, равную вымогаемой. Тот же, кому взятка предлагается, сообщив об этом, может оставить ее себе. Идея здесь в искажении коррупционного пространства, делающим почти абсурдным мотив в нем находиться. То есть в создании таких условий, когда за счет пойманного за руку участника взятки свои проблемы можно решить законно, когда одни будут бояться давать, справедливо ожидая, что их просто используют, а другие — брать.

Еще одной антикоррупционной мерой видится внедрение принципа *«залога должности»*, дающего право исполнять гражданские обязанности только под залог должности того чиновника, который от имени государства эти обязанности востребует. Согласно этому принципу, если судом присяжных установлен факт нарушения прав гражданина в том или ином его взаимодействии с государством, лицо, непосредственно представлявшее в этом случае власть, безоговорочно снимается с должности.

Однако вряд ли кто-нибудь будет жить по новым правилам, если его за это в любой момент могут наказать по старым. *Поэтому применяемость обозначенных выше принципов зависит от ввода в действие принципа «отсечения вины»*, состоящего в снятии прошлой вины перед государством и предельном сокращении причин ее возникновения в будущем.

При этом взаимодействие с властью должно для гражданина идти самым простым способом из возможных.

Вопросы для повторения

1. Каковы ключевые факторы воспроизводства латентных механизмов в государственном управлении?
2. Какие подходы к пониманию механизма воспроизводства латентных отношений существуют в теории государственного управления?
3. Опишите роль явлений, охарактеризованных как «захват государства» и «захват бизнеса», в истории развития латентных механизмов в РФ.
4. Что представляют собой латентные механизмы, наиболее распространенные в практике российского государственного управления?
5. Что такое «глубинное государство»?
6. В чем опасность принципал-агентской модели государственной службы?
7. Почему антикоррупционная политика не дала до сих пор нужных результатов в РФ?
8. Что необходимо делать для борьбы с коррупцией?
9. Объясните возможный механизм реализации принципа «встречной взятки».
10. Объясните возможный механизм реализации принципа «залога должности».

Рекомендуемая литература

Барсукова С. Ю. Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого, М.: Изд. дом ВШЭ, 2015.

Глазьев С. Ю. Управление развитием экономики. М.: Изд-во Московского университета, 2019.

Коньков А. Е. Латентное пространство публичной политики в современном государстве: в поисках теоретической модели. М.: Аргамак медиа, 2022.

Соловьев А. Е., Коньков А. Е. Латентные механизмы формирования государственной политики. М.: Аспект Пресс, 2024.

Knight J. Institutions and Social Conflict. Cambridge, 1992.

Глава 12

Обеспечение национальной безопасности

Вопросы для изучения

- Обеспечение национальной безопасности как функция государственного управления
- Состояние национальной безопасности России
- Идеологическое обеспечение национальной безопасности

12.1. Обеспечение национальной безопасности как функция государственного управления

Важнейшая функция государственного управления — обеспечение национальной безопасности. Без этого невозможна суверенная политика и успешное устойчивое социально-экономическое развитие. Научный подход к оценке угроз национальной безопасности основывается на методе предельно критических (пороговых) показателей¹⁾.

Состояние экономики и общества как динамических систем характеризуется различными показателями, отражающими их способность к воспроизводству и развитию. Предельно критическим следует считать такое значение показателя, выход за границы которого свидетельствует о возникновении угрозы функционированию экономики и жизнедеятельности общества вследствие нарушения нормального течения отражаемых этим показателем процессов. Обычно в качестве предельно критического значения определяется одно число, превышение (при растущем показателе) или снижение (при падающем показателе) которого свидетельствует о вхождении системы в зону риска. Правильно было бы определять два предельно критических значения показателя, обозначающие границы интервала допустимых для нормального функционирования и развития системы значений.

¹⁾ Глазьев С. Ю., Локосов В. В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием // Вестн. РАН. 2012. Т. 82. № 7.

Например, предельно критическое значение показателя рождаемости определяют как минимально допустимое для простого воспроизводства населения. В то же время, как показывает опыт Китая, в определенных условиях общество может быть заинтересовано в стабилизации и даже снижении численности населения, что влечет за собой установление максимально допустимого количества детей в одной семье. Аналогичная ситуация имеет место в связи с широко используемым показателем инфляции: ее значение не должно превышать предельно критическую величину, отражающую переход экономической системы в турбулентное состояние, но вместе с тем и падение инфляции ниже нуля чревато нарушением воспроизводственных процессов в экономике.

Следует также различать показатели и соответствующие им предельно критические (пороговые) значения, определяющие способность системы к простому воспроизводству и способность системы к развитию. Выход за границы первых означает, что система утрачивает способность самосохранения — возникает угроза либо ее разрушения, либо перехода в качественно новое состояние. Выход за границы вторых отражает утрату системой конкурентоспособности, вследствие чего возникает угроза ее подчинения или поглощения иной социально-экономической системой. Расширенное воспроизводство может казаться устойчивым развитием, но в реальной глобальной конкурентной среде оно не гарантирует от гибели в результате действия внешних вызовов и угроз. Эта очевидная, благодаря имеющемуся у нас историческому опыту, мысль часто игнорируется в традиционных эконометрических и социометрических исследованиях, основанных на экстраполяции сложившихся тенденций без учета пределов устойчивости реальных социально-экономических систем.

Воспроизводство социально-экономической системы следует рассматривать в единстве ее демографической, социальной, ценностно-культурной, производственно-технологической, природно-ресурсной и макроэкономической составляющих. Все эти подсистемы должны находиться в гармоничной взаимосвязи и обеспечивать сбалансированное воспроизводство общественной системы в целом, что достигается путем должного функционирования соответствующих институтов. Особое значение имеет устойчивое функционирование воспроизводственных контуров, обеспечивающих целостность и жизнеспособность социально-экономической системы. В зависимости от цели управления могут выделяться различные множества воспроизводственных контуров. Выше была показана важность поддержания в разрезе всего общества устойчивого взаимосвязанного функционирования идеологического, политического, нормативно-правового, экономического и семейно-бытового воспроизводственных контуров.

Использование предельно критических значений показателей в госуправлении социально-экономическим развитием должно исходить не из идеологических доктрин, а из прагматичного системного подхода. Согласно ему, общество есть система, взаимосвязь элементов которой подчиняется определенным закономерностям и поддерживается сложившимися воспроизводственными процессами, а также подвержена неконтролируемым внешним воздействиям и внутренним напряжениям. Каждая из ее подсистем имеет жизненно важные функции, и нарушение нормального режима функционирования одной из них может привести всю систему в состояние неустойчивости, слабой предсказуемости и неуправляемости. Показатели, отражающие функционирование этих подсистем, имеют предельно критические значения, достижение которых означает резкое повышение вероятности распада этих подсистем или перехода их в новое состояние, что влечет за собой угрозу для безопасности общества в целом.

Управление обществом должно носить научно обоснованный характер, опираться на знание закономерностей социально-экономического развития, понимание сущности социальных явлений и процессов, прогнозирование последствий принимаемых решений. Для этого необходимо проводить систематические измерения множества показателей социально-экономического состояния и, определяя на основе анализа их отношение к предельно критическим значениям, выявлять угрозы общественной и экономической безопасности. Величина предельно критических значений устанавливается исходя из результатов специальных исследований, экспертных оценок, межстрановых сопоставлений и математического моделирования устойчивости социально-экономической системы к внешним шокам.

Организационно функция обеспечения национальной безопасности в системе государственного управления может реализовываться различным образом. Как правило, ответственность за нее устанавливается на уровне главы государства, так как предполагает использование всей полноты власти для устранения угроз национальной безопасности. Ее разделяют руководители «силовых» ведомств, компетенция которых предусматривает применение насилия для купирования угроз национальной безопасности, а также исполнительной ветви власти, отвечающей за состояние экономики и социальной сферы. С учетом комплексного характера проблематики национальной безопасности, связанные с ее обеспечением решения принимаются, как правило, коллегиально. Для этого при главе государства обычно создается Совет национальной безопасности, включающий руководителей силового и внешнеполитического блоков, исполнительного и законодательного органов власти.

В России Совет Безопасности функционирует при Президенте, который является его председателем и назначает Секретаря, имеющего свой аппарат для подготовки заседаний и проектов решений. Наряду с оперативными решениями по обеспечению национальной безопасности, Совет Безопасности разрабатывает проекты документов доктринального характера и стратегического планирования — концепции, стратегии, программы, — которые утверждаются Президентом страны. Для их подготовки аппарат Совета Безопасности взаимодействует с различными министерствами, ведомствами, научными организациями, создавая постоянно действующие межведомственные комиссии.

Фактически Совет Безопасности является совещательным органом при Президенте, функционал и влияние которого определяются главой государства. Полномочия его аппарата концентрируются в подготовке документов, осуществление которых лежит за пределами компетенции Совета Безопасности и затрагивает главным образом прерогативы Правительства. От приоритетов последнего зависит их реальное исполнение, которое может не вписываться в направления деятельности органов исполнительной власти. Законодательная власть также самостоятельно определяет повестку своей работы, хотя Президент как субъект законодательной инициативы может вносить проекты законов, необходимых для реализации документов стратегического планирования, принимаемых Советом Безопасности. Центральный банк вовсе считает себя независимым от всех ветвей власти и не обязанным исполнять эти документы.

Следствием такого положения дел является низкая степень реализации документов стратегического планирования, принимаемых Советом Безопасности, что соответствующим образом сказывается на состоянии национальной безопасности России.

12.2. Состояние национальной безопасности России

Исходя из охарактеризованного выше научного подхода, в таблицах 12.1–12.5 оценивается текущее состояние национальной безопасности России. Состав оцениваемых показателей относится к социальной и экономическим сферам, не затрагивая вопросы государственной безопасности, находящиеся в ведении силовых ведомств. Борьба с террористическими, внешнеполитическими, военными угрозами, попытками политической дестабилизации, подрывной деятельностью внешних и внутренних противников действующей государственной власти, хоть и составляет важный аспект национальной безопасности, в настоящем учебнике не рассматриваются.

Таблица 12.1

Оценки, характеризующие воспроизводство человеческого потенциала в России

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Коэффициент рождаемости, новорожденных на 1000 чел. населения	22	8,7	В 2,5 раза меньше
Уровень смертности, чел. на 1000 жителей	12,5	12,0	В пределах нормы
Естественный прирост, чел. на 1000 жителей	12,5 (простое воспроизводство, простое замещение населения)	−3,3	Кардинально меньше
Продолжительность жизни, лет	78	73,5	В 1,06 раза меньше
Разрыв между доходами 10 % самых обеспеченных и 10 % самых малообеспеченных групп, раз	8	9	В 1,2 раза больше
Коэффициент Джини	0,30	0,40	В 1,3 раза больше
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, %	7	13,5	В 1,9 раза больше
Уровень безработицы	5	3,2	В пределах нормы
Уровень преступности, кол-во зарегистрированных преступлений на 100 тыс. чел. населения	1000	1331	В 1,3 раза больше
Соотношение средних душевых денежных доходов населения и величины прожиточного минимума, раз	3,5	3,6	В пределах нормы
Суммарный коэффициент рождаемости (среднее число детей, рожденных женщиной в фертильном возрасте)	2,15	1,41	В 1,5 раза меньше

Окончание таблицы 12.1

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Коэффициент старения населения (доля лиц 65 лет и старше к общей численности населения, %)	7	13	В 1,8 раза больше
Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)	0,800	0,822 (2022 г.)	В пределах нормы
Уровень потребления алкоголя, литров абсолютного алкоголя на душу населения	8	8,44	В пределах нормы
Доля людей, употребляющих наркотики, (ПАВ) %	7	9,1	В 1,3 раза больше
Число суицидов, на 100 тыс. чел. населения	20	7,8	В пределах нормы

Таблица 12.2

Оценки, характеризующие воспроизводство экономического потенциала России

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Объемы инвестиций в основной капитал, % к ВВП	25	22,2	В 1,1 раза меньше
Износ основных фондов, %	40	40,5 (2022 г.)	В пределах нормы
Доля машиностроения в промышленности, %	25	20	В 1,25 раза меньше
Доля обрабатывающих отраслей в промышленности, %	70	85,6	В пределах нормы

Окончание таблицы 12.2

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Удельный вес убыточных организаций, % от общего кол-ва действующих организаций	25	24,7	В пределах нормы
Рентабельность производства, %	15	12,0	В 1,25 раза меньше
Рентабельность активов, %	12	5,8 (2022 г.)	В 2 раза меньше
Уровень инфляции, %	15	7,42	В пределах нормы
Уровень социальной инфляции, %	15	11,9	В пределах нормы

Таблица 12.3

Оценки, характеризующие внешнеэкономическую зависимость России

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Коэффициент достаточности международных резервов, % к трехмесячному объему импорта товаров и услуг	9	25,5	В 2,8 раза больше
Объем совокупного внешнего долга, % к ВВП на конец года	25	17,2	В 1,4 раза меньше
Доля импортного оборудования во внутреннем спросе, %	30	54,2	В 1,8 раза больше
Доля импортного продовольствия в ВВП, %	25–30	21	В пределах нормы

Продолжение таблицы 12.3

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Доля экспорта в материальном производстве, %	25	38,2	В 1,5 раза больше
Доля иностранного капитала в инвестициях, %	25	17	В пределах нормы
Объем иностранных обязательств коммерческих банков и прочих секторов, % к ВВП	25	24,7 (2018 г.)	В пределах нормы
Доля просроченных и невозвращенных иностранных кредитов, % от общего объема полученных кредитов	25	43 (2018 г.)	В 1,7 раза больше
Доля иностранных инвесторов в структуре собственности свободно обращающихся акций, %	30	70 (2018 г.)	В 2,3 раза больше
Доля иностранных кредитов к М2, %	20	44 (2018 г.)	В 2,2 раза больше
Дефицит торгового баланса по методологии платежного баланса, %	15	23,5	В 1,5 раза больше
ВВП к мировому объему, %	7,5	2,71	В 2,7 раза меньше
на душу населения, %	100	103,9	В пределах нормы
ВВП к объему стран ЕС, %	25	8,4	В 2,9 раза меньше
на душу населения, %	75	47	В 1,6 раза меньше

Окончание таблицы 12.3

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте, %	10	50 (2018 г.)	В 5 раз больше
Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей, %	25	94,6	В 3,8 раза больше
Доля расходов на обслуживание внешнего государственного долга, % к общему объему расходов федерального бюджета	20	6,0	В пределах нормы

Таблица 12.4

Оценки, характеризующие конкурентоспособность российской экономики

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Доля инновационно активных предприятий, %	40	12,8	В 3,1 раза меньше
Доля продукции обрабатывающей промышленности в экспорте, %	50	48,0	В 1,05 раза меньше
Отгруженная инновационная продукция, % ко всей промышленной продукции	15–20	5,5	В среднем в 3,2 раза меньше

Окончание таблицы 12.4

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Доля новых видов продукции в общем объеме машиностроительной продукции, %	7	5,2 (2018 г.)	В 1,3 раза меньше
Расходы на научные исследования, % к ВВП	3	1,1	В 2,7 раза меньше
Удельные показатели энергопотребления, т нефти на тыс. долл. ВВП: общие затраты энергоресурсов	0,15	0,21 (2018 г.)	В 1,4 раза больше
Затраты электроэнергии	0,02	0,03 (2018 г.)	В 1,5 раза больше
Потери полезных ископаемых в процессе добычи, % к общему объему	3–8	10–50 (2018 г.)	В 3,3–6,3 раз больше
Удельный вес российской высокотехнологической продукции на мировом рынке, %	3	2 (2018 г.)	В 1,5 раза меньше
Доля интеллектуальной собственности в стоимости бизнеса, %	25	18 (2018 г.)	В 1,4 раза меньше
Доля государственных расходов на экологию в ВВП, %	5	0,8 (2022 г.)	В 6,25 раз меньше

Таблица 12.5

Оценки качества управления российской экономикой

Показатель	Предельно критическое значение	Фактическое состояние на 2023 г.	Отношение фактического значения к предельно критическому
Уровень народно-хозяйственных издержек, % к ВВП	0,8	1,5 (2018 г.)	В 1,9 раза больше
Коэффициент полезного использования общего ресурсного потенциала России, % ВВП к национальному богатству	75	21 (2018 г.)	В 3,6 раза меньше
Коэффициент использования земель сельскохозяйственного назначения, %	100	50,8	В 2 раза меньше
Доля «теневой» экономики, % к ВВП	25	43 (2018 г.)	В 1,7 раза больше
Дифференциация субъектов федерации: по ВРП на душу населения, раз по денежным доходам, раз	5,5	20,6 (2018 г.) 6,1 (2018 г.)	В 4,1 раза больше В 1,2 раза больше
Индекс доверия к официальной информации	100	43	В 2,3 раз меньше
Удельный вес теневой экономики, % к ВВП	5	39,9	В 8 раз больше
Дефицит федерального бюджета, % к ВВП	3	1,9	В пределах нормы
Коэффициент общих экономических потерь России, % к ВВП	7	62 (2018 г.)	В 8,8 раз больше
Объем совокупного внутреннего долга, % к ВВП на конец года	60	15	В пределах нормы

Приводимые в таблицах показатели отражают состояние социально-экономической системы, за успешное функционирование которой отвечает система государственного управления. И хотя далеко не на все из них государственное управление может прямо и быстро повлиять, оно должно их отслеживать и принимать во внимание при принятии решений и проведении своей политики в целях обеспечения национальной безопасности. Сам перечень этих показателей составлен автором. Начиная с 1996 года, когда такой перечень был впервые официально утвержден Секретарем Совета Безопасности, они использовались в разных документах оценки состояния национальной безопасности России.

К таблице
12.4. Не
указана
единица
измерения

Хотя показатели социально-экономического положения России существенно улучшились по сравнению с серединой 1990-х гг., когда впервые формировался их перечень, наблюдаемые значения большинства из них находятся за пределами пороговых значений. Страна остается за критической чертой по показателям состояния производственно-технологической сферы, человеческого и научно-технического потенциалов, параметрам инвестиционной и инновационной активности, а также другим показателям, отражающим эффективность экономики и ее способность к развитию²⁾.

Восстановление способности российской экономики к расширенному воспроизводству предполагает качественное улучшение системы государственного управления, преодоление коррупции, теневой активности и потерь. Последние, измеренные в целом по российской экономике, составляют около половины ВВП, многократно превышая предельно критическое значение, соответствующее современным представлениям об эффективном управлении экономикой.

Система показателей состояния национальной безопасности характеризует ее как объект управления. Не меньшее значение для обеспечения национальной безопасности имеет состояние самой системы государственного управления, ее соответствие сложности объекта управления.

В кибернетике есть фундаментальный закон — «закон необходимого разнообразия и быстроедействия» («основной закон управления»)³⁾, согласно которому для эффективного управления необходимо, чтобы избирательная способность системы управления была выше, чем разнообразие объекта управления⁴⁾. Чтобы управлять развитием экономики, необходимо видеть ее элементы и отношения между ними во всей сложности и иметь достаточный для их регулирования набор параметров управления. Когда система управления перестает справляться с разнообразием объекта

²⁾ Глазьев С. Ю., Локосов В. В. Указ. соч.

³⁾ Ashby W. Introduction to Cybernetics. Chapman & Hall, 1956.

⁴⁾ См., например: Новиков Д. А. Кибернетика: Навигатор. История кибернетики, современное состояние, перспективы развития. М.: URSS, 2016.

управления, возникает хаос, в результате которого погибают наиболее сложные виды деятельности.

Примером примитивного управления, неадекватного сложности экономики, является реализуемое Банком России «таргетирование инфляции», которое сводится в повышению ключевой процентной ставки при повышении инфляции и ее снижению при обратной тенденции. При этом главный генерирующий инфляционные волны фактор — чрезмерная волатильность обменного курса рубля — вовсе не принимается во внимание. Результатом такого управления становится стагфляция — сочетание высокой инфляции и низкой деловой активности, а также вывоз капитала наживающимися на манипулировании курсом рубля спекулянтами. Подробнее об этом — в следующей главе.

Результативность системы государственного управления, включая ее способность своевременно нейтрализовывать угрозы национальной безопасности, определяется интеллектом и нравственными принципами руководства. Качество властвующей элиты — главное уязвимое место любого государства. Для целей национальной безопасности необходимо устранить типичные пороки властвующей элиты, которые, как показывает исторический опыт, влекут деградацию и размывание идеологического и политического контуров воспроизводства социально-государственной системы, создавая риски ее разрушения. Это: догматизм, мешающий своевременной адаптации государственного управления к происходящим изменениям; самонадеянность властвующей элиты, намеревавшейся править вечно; наивность и безответственность.

Все три порока носят субъективный характер, хотя имеют объективное основание, заключающееся в отрицательном кадровом отборе в ходе длительного воспроизводства властных отношений в отсутствие конкуренции. Выше были описаны способы борьбы с ними — временные и возрастные ограничения на замещение руководящих должностей, ротация руководящих кадров, их периодическая аттестация, последовательная и принципиальная борьба с коррупцией и кумовством, персональная ответственность руководителей за объективные результаты деятельности возглавляемых ими организаций, а органов исполнительной власти — за итоги и последствия проводимой социально-экономической политики, экзаменационная система рекрутирования кадров и т. п. Не меньшее значение имеет общая нацеленность руководителей государственного управления на повышение общественного благосостояния, а не на личные или корпоративные интересы. В решающей степени это определяется идеологией, направляющей деятельность государственного управления.

12.3. Идеологическое обеспечение национальной безопасности

Выше было показано значение идеологического воспроизводственного контура для поддержания стабильного воспроизводства макросоциальной системы. Это предъявляет особые требования к государственной идеологии. Она должна отражать общенародные представления о должном общественном устройстве и предназначении государственной власти. При этом государство должно неукоснительно следовать провозглашаемой идеологии, чтобы оставаться легитимным в глазах граждан.

В имперском МХУ властвующая элита была одержима комплексом превосходства, основанном на административных (в соцстранах) и финансовых (в капстранах) рычагах управления. В интегральном МХУ властвующая элита призвана служить общественным интересам, обеспечивая гармонизацию интересов различных социальных групп. Общим знаменателем этой гармонизации является сочетание принципов социальной справедливости и экономической эффективности, которая должна быть оформлена в правовых нормах, определяющих ответственность всех ветвей власти перед обществом: исполнительной, денежной, законодательной, судебной, экономической, информационной, интеллектуальной. Интегральный МХУ предполагает возрождение национального суверенитета и восстановление норм международного права, формируемого суверенными государствами. Конкретная конфигурация прав и обязанностей существенно зависит от национальной культуры и традиции той или иной страны.

Общим идеологическим фундаментом для государств ядра нового мирохозяйственного уклада может стать концепция социально-консервативного синтеза, объединяющая систему ценностей мировых религий с достижениями социального государства и научной парадигмой устойчивого развития. Эта концепция может использоваться в качестве основы упорядочивания и гармонизации социально-культурных и экономических отношений в мировом масштабе с целью взаимного исключения внешних угроз национальной безопасности.

Гармонизация межнациональных и международных отношений достижима только с опорой на фундаментальные ценности, разделяемые всеми основными культурно-цивилизационными общностями. К числу таких ценностей относятся принцип недискриминации (равенства людей) и декларируемая всеми конфессиями любовь к ближнему, но без разграничения человечества на «своих» и «чужих». В данном понимании они могут выражаться в понятиях справедливости и ответственности, а также в юридических формах прав и свобод граждан. Фундаментальная ценность человеческой личности и равенства прав всех людей вне

зависимости от их вероисповедания, национальной, классовой и какой-либо еще принадлежности уже признается всеми государствами, несмотря на конфессиональные различия. Основанием для этого, во всяком случае в монотеистических религиях, является принятие единства Бога и того, что каждое вероучение указывает к нему свою дорогу спасения души человека, имеющую право на существование. Исходя из такого понимания, можно устранить принудительно-насильственные формы межрелигиозных и межнациональных конфликтов, перевести их в плоскость идеологически свободного выбора каждого человека. Необходимо выработать правовые формы участия конфессий в общественном жизнеустройстве и разрешении социальных противоречий. Это позволит нейтрализовать одну из самых разрушительных технологий подрыва национальной безопасности — использование межконфессиональных противоречий для разжигания межрелигиозных и межнациональных конфликтов.

Включение конфессий в разработку и реализацию социальной политики подведет под государственные решения нравственное основание. Это поможет обуздать дух вседозволенности и распушенности, доминирующий сегодня во властвующей элите развитых государств, восстановить понимание социальной ответственности власти перед обществом. Тем самым ценности социального государства получают необходимую для формирования нормативного и экономического воспроизводственного контуров идеологическую поддержку. В свою очередь, политическим партиям придется признать значение фундаментальных нравственных ограничений, защищающих основы человеческого бытия, включая традиционные семейные ценности, что облегчит формирование политического воспроизводственного контура интегрального МХУ.

Система целей и мер реализации российской национальной стратегии по сохранению традиционных духовно-нравственных ценностей закреплена в Основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, перечисленных в Указе Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Защищенность общества от угроз и рисков традиционным ценностям необходима, чтобы могла развиваться нравственная, уважающая традиции личность, обладающая современными знаниями и умениями, способная воплотить свой потенциал в обществе, готовая к мирному созиданию.

Концепция социально-консервативного синтеза дает идеологическую базу для правильного формирования воспроизводственных контуров социально-экономической системы, исходя из принципов справедливости, взаимного уважения национальных суверенитетов и взаимовыгодного

обмена, лежащих в основе интегрального МХУ. Их реализация требует приведения в соответствие с ними государственного управления социально-экономическим развитием (об этом — следующем разделе учебника), а также существенного ограничения свободы действия рыночных сил, постоянно порождающих дискриминацию большинства граждан и стран по доступу к благам. Это делается в Китае и других странах Восточной и Южной Азии, составляющих ядро нового МХУ.

Анализируя близость традиционных нематериальных ценностей, долгий исторический путь евразийских народов, проживавших бок о бок столетия на огромном евразийском пространстве и тяготеющих друг к другу в силу уникального накопленного опыта добрососедства, интеллектуалы из сопредельных стран сформировали некоторый свод традиционных ценностей, единых для народов Евразии. Этот свод, принятый Всемирным русским народным собором, мог бы послужить основой системы духовно-нравственных ценностей народов Евразийского экономического союза. Постулаты этого свода таковы ⁵⁾:

- не забывая о хлебе насущном, нужно помнить о духовном смысле жизни. Не забывая о личном благе, нужно заботиться о благе ближнего, благе общества и Отчизны;
- богатство — не самоцель; оно должно служить созиданию достойной жизни человека и народа;
- культура деловых отношений, верность данному слову помогает стать лучше и человеку, и экономике;
- человек — не «постоянно работающий механизм»; ему нужно время для отдыха, духовной жизни, творческого развития;
- государство, общество, бизнес должны вместе заботиться о достойной жизни тружеников, тем более о тех, кто не может заработать себе на хлеб. Хозяйствование — это социально ответственный вид деятельности;
- работа не должна убивать и калечить человека;
- политическая власть и власть экономическая должны быть разделены; участие бизнеса в политике, его воздействие на общественное мнение может быть только прозрачным и открытым;
- присваивая чужое имущество, пренебрегая имуществом общим, не воздавая работнику за труд, обманывая партнера, человек преступает нравственный закон, вредит обществу и себе;

⁵⁾ Свод нравственных принципов и правил в хозяйствовании. Принят на итоговом пленарном заседании VIII Всемирного русского народного собора // Православная беседа, № 2, 2004 г.

- в конкурентной борьбе нельзя употреблять ложь и оскорбления, эксплуатировать пороки и инстинкты;
- нужно уважать институт собственности, право владеть и распоряжаться имуществом. Безнравственно завидовать благополучию ближнего, посягать на его собственность.

Близки к этим ценностям наставления конфуцианских мудрецов, обобщенные участниками Нишаньского форума международных цивилизаций и Международного конфуцианского форума, проводимых в Китае с участием представителей целого ряда международных и национальных гуманитарных и государственных структур стран мира и региона. Свод нравственных ценностей, сформулированный на этих форумах, включает следующие положения⁶⁾

- Гармония в разнообразии и единство гармонии и интеграции.
- Искать истину в фактах и идти в ногу со временем.
- Трудолюбие и бережливость, способность положиться на себя.
- Превозмогать все частное, служить общему.
- Претворять в управлении и добродетель, и закон, подобно тому как медики лечат одновременно корень и симптомы болезни.
- Быть человечным и жить в мире с соседями.
- Быть искренним и почтительным, поддерживать взаимное уважение и доверие.
- Совмещать справедливость с выгодой, держаться стратегии обоюдного выигрыша.
- Быть открытым, всеобъемлющим и учиться друг у друга.

Близость традиционных ценностей, питающих культуру евразийских народов, свидетельствует, что в Евразии сложилось и по-прежнему существует общее этическое пространство ценностных ориентаций. Это надежная основа добрососедства и сотрудничества при переходе к интегральному МХУ.

Соответствующий российской мировоззренческой традиции духовный стержень экономического поведения принципиально отличается от либеральной доктрины, исходя из которой долгое время проводилась государственная социально-экономическая политика. Этим во многом объясняется неприятие подавляющим большинством российского народа ультралиберальных реформ, которые легализовали аморальные и в значительной части преступные формы обогащения за счет присвоения чужого.

⁶⁾ Данный список был принят на Международном конфуцианском форуме — Пекинском международном симпозиуме по обмену и взаимному обучению азиатских цивилизаций в Пекине в 2016 году. Опубликован в: China National Knowledge Infrastructure // www.cnki.net (первый перевод с китайского сделан профессором В. В. Малявиным).

Русская духовная традиция наполнена содержательным смыслом, важнейшими составляющими которого являются созидательная деятельность на общее благо, воплощение принципов правды и справедливости. Привнесенная из-за рубежа доктрина вульгарного либерализма в корне этой традиции противоречит. Общество не приемлет как незаконные способы обогащения, так и заниженную оплату труда, слишком большое социальное неравенство при массовой бедности трудящегося населения.

Разрешение противоречия между духовной традицией и практикой возможно двумя способами. Либо духовная традиция будет сломлена доминирующей хозяйственной практикой, либо последняя будет приведена в соответствие с духовной традицией. В первом случае завершится подмена приведенных выше нравственных принципов хозяйствования культом золотого тельца с характерными для него войной всех против всех, социальной безответственностью и доминированием аморальных и преступных способов обогащения за счет присвоения чужого. Примеры такого рода стереотипов экономического поведения дают слаборазвитые страны Африки и Латинской Америки с характерной для них низкой эффективностью работы как рыночных механизмов, так и пораженных коррупцией институтов государственного регулирования. В этом случае Россию ждут дальнейшая деморализация и вырождение населения, деградация производственного потенциала, превращение экономики в сырьевую колонию более развитых стран.

Во втором случае возможно построение эффективной экономической системы, работающей на созидательной мотивации десятков миллионов образованных трудоспособных граждан. При этом в условиях перехода мировой экономики на инновационный путь развития и доминирующего значения НТП как главного двигателя экономического роста специфика российской духовной традиции дает принципиальные конкурентные преимущества. Прежде всего это характерные для русской культуры доминирование духовного над материальным, вечный поиск истины, тяга к творчеству и способность к коллективному интеллектуальному труду. Эти качества как нельзя лучше отвечают вызовам современной экономики знаний, в которой основой успеха является способность создавать и осваивать новейшие прорывные технологии.

Сохраняющийся в стране научный и интеллектуальный потенциал может стать основой быстрого подъема российской экономики при создании благоприятных условий его активизации. Для этого должна проводиться соответствующая социально-экономическая политика, ориентированная на активизацию имеющихся сравнительных преимуществ национальной экономики. Разрыв между доминирующим стилем управления и общепринятыми нравственными ценностями влечет падение эффективности управления как в государственном, так и в частном секторе. Для построе-

ния эффективной экономической системы, работающей на созидательной мотивации десятков миллионов образованных трудоспособных граждан, необходимо приведение доминирующей хозяйственной практики в соответствие с духовной традицией.

Для выхода на траекторию устойчивого роста экономики и благосостояния общества, многократного повышения инновационной и инвестиционной активности, кардинального улучшения качества государственного регулирования, подъема трудовой, творческой и предпринимательской энергии людей проводимая в России социально-экономическая политика должна иметь определенный духовный стержень, соответствующий национальной культурной традиции.

Активизация интеллектуального потенциала страны предполагает формирование соответствующего нравственного климата. Фундаментальное значение для русского человека имеет ощущение правильности общественного устройства, его соответствие понятиям справедливости, разумности, целесообразности. Без восстановления справедливости в распределении национального богатства и дохода, преодоления коррупции государственной власти, очищения экономики от организованной преступности новый хозяйственный подъем не удастся.

Для построения эффективной системы управления экономикой, соответствующей духовной традиции и нравственным ценностям, принятым в российской культуре, должны быть пересмотрены фундаментальные принципы государственной социально-экономической политики. В том числе в экономической политике необходимо отказаться от рыночного фундаментализма, в кадровой политике — от круговой поруки и кумовства, а в практике управления — от культа вседозволенности и самообогащения. Должны быть восстановлены ключевые для русской культуры нормы социальной справедливости в распределении национального дохода и богатства. В этом случае удастся привести российскую систему государственного управления в соответствие со странами ядра нового МХУ.

Идеологическая близость соседствующих государств имеет большое значение для обеспечения национальной безопасности. Страны ядра интегрального МХУ объединяет приоритет общественных интересов над частными не только в идеологическом, но и во всех остальных воспроизводственных контурах вплоть до семейно-родового. Их воплощение в системе международных отношений существенно облегчает обеспечение национальной безопасности путем совместного принятия следующих мер.

Ограничение возможностей уклонения капитала от социальной ответственности включает ликвидацию офшорных зон, позволяющих капиталу уходить от налоговых обязательств, и признание права национальных государств регулировать трансграничное перемещение капитала. Устра-

нение монополизации функций международного экономического обмена в чьих-либо частных или национальных интересах предполагает формирование эффективной архитектуры мировой валютно-финансовой системы, основанной на международном праве и исключающей присвоение глобального эмиссионного дохода в чьих-либо частных или национальных интересах.

Выравнивание социальных издержек различных государств потребует формирования глобальных минимальных социальных стандартов, предусматривающих опережающее повышение уровня социального обеспечения населения относительно бедных стран. Важнейшим направлением реализации концепции социально-консервативного синтеза должно стать создание глобальной системы ликвидации безграмотности и обеспечения доступа всех граждан планеты к информации и получению современного образования. Для этого должны заработать международные механизмы выравнивания уровня жизни населения, что предполагает создание соответствующих инструментов их финансирования. В этих целях может быть введен налог на валютнообменные операции и финансовые спекуляции.

Создание глобальной системы защиты окружающей среды, финансируемой за счет ее загрязнителей. Для этого целесообразно заключить соответствующее международное соглашение с введением универсальных норм штрафов за загрязнение окружающей среды и перечислением их на экологические цели в соответствии с национальным законодательством и под контролем уполномоченной международной организации. Часть этих средств должна использоваться для проведения глобальных экологических мероприятий и организации мониторинга состояния окружающей среды. Альтернативный механизм может быть организован на основе оборота квот на загрязнение.

Важной составляющей идеологического воспроизводственного контура государств интегрального МХУ является парадигма устойчивого развития. Вместо конфронтации и конкуренции она делает ставку на кооперацию и сотрудничество как механизмы концентрации ресурсов в перспективных направлениях НТП. Как научно-идеологическая основа механизма управления становлением нового технологического уклада она является альтернативой политической конфронтации и гонки вооружений.

Концепция социально-консервативного синтеза становится одной из фундаментальных основ формирования идеологического воспроизводственного контура государств интегрального МХУ. Она органично вписывается в российскую духовную традицию, актуализирует опыт социалистического строительства, дает возможность преодоления антагонистических противоречий между трудом и капиталом, создает основу для гармонизации социальных и производственных отношений, что кри-

тически важно для формирования политического, нормативного и экономического воспроизводственных контуров и обеспечения национальной безопасности в условиях перехода к интегральному МХУ. В следующем разделе излагаются основанные на ней подходы к государственному управлению социально-экономическим развитием.

Вопросы для дополнительного изучения и самоконтроля

1. В чем состоит содержание проблемы обеспечения национальной безопасности с точки зрения государственного управления?
2. Какие вы знаете показатели, отражающие состояние национальной безопасности? Укажите их пороговые значения.
3. В чем особенности обеспечения национальной безопасности России?
4. Почему так важен идеологический воспроизводственный контур для обеспечения устойчивости социально-экономической системы?
5. В чем заключается идеология социально-консервативного синтеза? Каково ее значение для обеспечения национальной безопасности России?

Рекомендуемая литература

Глазьев С. Ю., Локозов В. В. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием // Вестн. РАН. 2012. Т. 82. № 7.

Глазьев С. Ю. Уроки очередной российской революции: крах либеральной утопии и шанс на «экономическое чудо». М.: Экономическая газета, 2011.

Глазьев С. Ю. Геноцид. М.: Терра, 1996.

Глазьев С. Ю., Митяев Д. А., Ткачук С. П. О возможностях экономического развития ЕАЭС в долгосрочной перспективе // Научный доклад. М., 2024.

Сенчагов В. К. Экономика, финансы и цены: эволюция, трансформация, безопасность. М.: Анкил, 2010. 1120 с.

Батчиков С. А., Глазьев С. Ю., Кара-Мурза С. Г. Куда идет Россия. Белая книга реформ. М.: Алгоритм, 2008.



URSS

РАЗДЕЛ

4

Государственное управление социально-экономическим развитием

- ✓ Государственная стратегия опережающего развития экономики
 - ✓ Макроэкономическое государственное регулирование
 - ✓ Регулирование внешнеэкономической деятельности
 - ✓ Государственное регулирование природопользования и экологическая политика
 - ✓ Государственная демографическая политика
 - ✓ Промышленная и научно-техническая политика
 - ✓ Стратегическое планирование
- ✓ Программный подход к государственному управлению социально-экономическим развитием

Государственное управление социально-экономическим развитием может быть эффективным только при понимании закономерностей этого процесса, изложенных во втором разделе учебника, и ответственности каждого звена и должного лица системы госуправления за достижение цели повышения уровня благосостояния, уровня и качества жизни граждан, о чем говорилось в третьем разделе. Исходя из изложенных в них знаний, ниже излагается государственная стратегия опережающего развития экономики. Во второй главе характеризуются необходимые для ее осуществления требования к макроэкономической политике, включая ее денежно-кредитную, налогово-бюджетную и внешнеэкономическую составляющую. В далее идущих главах последовательно излагаются важнейшие составляющие государственной политики социально-экономического развития по главным факторам производства: природно-ресурсный потенциал и экологическая политика; демографическая политика, определяющая предложение на рынке труда; промышленная и научно-техническая политика, создающая условия для расширенного воспроизводства капитала.

Все составляющие государственного управления социально-экономическим развитием должны быть увязаны между собой и подчинены одной цели — повышению благосостояния, уровня и качества жизни граждан. Для этого необходимы стратегическое планирование и программный подход, которым посвящены заключительные главы раздела.



Глава 13

Государственная стратегия опережающего развития экономики

Вопросы для изучения

- Методологические основы управления социально-экономическим развитием
- Обеспечение НТП в системе государственного управления
- Формирование государством стратегии опережающего развития
- Совершенствование системы госуправления для реализации Стратегии опережающего развития

Стратегия опережающего развития — это не просто выше среднемировых темпов прироста ВВП — показатель, к которому часто сводятся амбиции чиновников, отвечающих за развитие экономики. Это процесс неравномерный и неравновесный. Можно временно добиться высоких темпов роста за счет расширения производства устаревшей продукции, которая через несколько лет перестанет пользоваться спросом. Или за счет крупномасштабного строительства инфраструктуры, которая окажется невостребованной. Такого рода опережение в темпах сегодня обернется структурным кризисом завтра.

Опережающее развитие может основываться только на прогрессивных технологических сдвигах и модернизации экономики на волне роста нового технологического уклада. В основе экономического роста лежит НТП, и только технологическое превосходство может обеспечить долгосрочное опережающее развитие экономики. Для его достижения необходимо проведение соответствующей стратегии и политики развития, что выдвигает высокие требования к качеству государственного управления. Оно должно основываться на понимании закономерностей глобального технико-экономического развития, опираться на отечественный научно-технический потенциал, знание направлений развития нового технологического уклада. Эти темы последовательно рассматриваются в настоящей главе, которая завершается рекомендациями по совершенствованию государственной системы управления развитием экономики.

13.1. Методологические основы управления социально-экономическим развитием

Государственное управление социально-экономическим развитием требует понимания основных закономерностей этого процесса. К сожалению, наиболее популярные сегодня направления экономической мысли (так называемый мейнстрим экономической науки) не дает этих знаний. В его основе лежит доктрина экономического равновесия, вытекающая из простых аксиом, на основе которых математически доказывается: в условиях совершенной свободной рыночной конкуренции механизм рыночной самоорганизации сам по себе обеспечивает максимально эффективное распределение ресурсов. Однако эта математизированная мифология, хоть и выглядит убедительно с точки зрения логической схоластики, очень далека от реальности.

Базовые аксиомы, на которых строится «мейнстрим» экономической теории — абсолютная рациональность экономических субъектов, свободная конкуренция, полнота информации — не соответствуют реальности. Соответственно, и считающееся очевидным доказательство того, что экономическая система под действием рыночной конкуренции стремится к состоянию равновесия, в котором достигается оптимальное использование ресурсов, также не соответствует реальности.

Состояния равновесия экономика никогда не достигает не только потому, что не бывает совершенной свободной конкуренции, но и прежде всего потому, что экономика как живая творческая среда, в которой ежеминутно появляются новые технологии, постоянно генерирует изменения. И пока экономические агенты пытаются оптимизировать свои стратегии в рамках имеющихся ограничений, последние претерпевают необратимые изменения. Рыночная конкуренция не успевает настроиться на одно состояние равновесия, как возникает другое. Реальная экономика если и движется к некому равновесию, то не более как к аттрактору, положение которого постоянно меняется. Абстракции неоклассической парадигмы хорошо работают только в виртуальных математических моделях, но не в постоянно меняющейся современной инновационной экономике.

Лежащая в основе принципов неоклассического анализа теория рыночного равновесия интерпретирует экономику как механическую систему, стремящуюся к наиболее вероятному состоянию в результате свободной конкуренции экономических агентов. Это равновесное состояние она представляет как точку оптимума, в которой достигается наиболее эффективное использование ограниченных ресурсов. По аналогии с понятием термодинамического равновесия, в котором прекращаются все макроскопические процессы, можно сделать вывод, о том, что, достигнув в результате свободной конкуренции точки равновесия, экономические

агенты не совершают более целесообразной деятельности, а сама экономика перестает развиваться.

Экономические агенты в неоклассической парадигме бесконечно двигаются вокруг точки равновесия. Но экономическая реальность, в отличие от физических систем, состоит из живых людей и создаваемых ими предприятий, которые в кооперации между собой производят все более сложные продукты, постоянно наращивая объем потребляемой энергии. И хотя конкуренция между экономическими агентами действительно имеет место, игра рыночных сил в противоположность тепловому обмену в механическом сосуде ведет не к точке равновесия с нулевой суммой, а к *усложнению системы и росту потребляемой ею энергии* во взаимодействии с окружающей средой, все более отдаляя ее от точки равновесия.

Экономика как живая система, эволюционирующая к большей сложности и разнообразию производства и потребления, *никогда не бывает в состоянии равновесия*. Более того, в процессе эволюции она все более удаляется от этого состояния. *Ее развитие имеет негэнтропийный характер в направлении все более сложных и менее вероятных состояний*. Возможны частные случаи регресса, когда экономика срывается с траектории роста в состояние хаоса и турбулентности. Но даже в этом случае, вопреки второму началу термодинамики, экономика как вечно живая система не стабилизируется в точке равновесия, а, проходя через структурный кризис и обновляя свою технологическую и институциональную структуру, «выходит» на новую траекторию роста. Или поглощается более сложной системой, приспосабливаясь к ее требованиям.

Принципиальная неопределенность множества производственных возможностей, экономической эффективности новых технологий, различия в способностях хозяйствующих субъектов к усвоению нововведений, получению и обработке рыночной информации — вот далеко не полный перечень свойств экономической реальности, не нашедших адекватного отражения в неоклассической экономической теории. В реальной действительности мы живем в условиях неопределенности, в ситуации разных возможностей. Развитие одних фирм сопровождается отставанием других, постоянно возникают новые технологии и возможности, распространение которых затрудняется защитой интеллектуальной собственности, коммерческой тайной, информационными и техническими барьерами. Даже если предположить, что экономика движется в текущий момент к какому-то подобию состояния равновесия на рынке, следует признать, что буквально в следующий момент времени возникает новая технология, новые игроки, новые альянсы, влияющие на рынок и его субъектов, что влечет изменение этого равновесного состояния. Оно исчезает сразу после своего появления. Экономика, выражаясь языком математики, движется от одного аттрактора к другому, постоянно изменяясь. Искусство управ-

ления заключается в том, чтобы понимать механизмы этих изменений, закономерности возникновения и распространения новых технологий, пытаться опереться на что-то устойчивое в этом изменчивом мире.

Экономическая динамика определяется сложной хозяйственной деятельностью объединенных кооперационными связями производств и людей — это не замкнутая, обращенная внутрь себя система, «зацикленная на поиске нового равновесия». И внешние условия не могут считаться неизменными в силу постоянного научно-технического прогресса. Он остается самой большой загадкой и аномальным явлением для неоклассической парадигмы. Ее неспособность объяснить феномен НТП, на долю которого приходится около 90 % прироста ВВП развитых стран, свидетельствует о ее научной несостоятельности и необходимости разрабатывать новую научную парадигму.

Популярность «мейнстрима» экономической науки связана с его идеологической функцией, заключающейся в необходимости доказывать общественному сознанию разумность социально-экономического устройства и оправдывать государственное управление. Для того чтобы объяснить, что все устроено правильно, нужно ответить на самый злободневный для большинства населения вопрос: почему одни живут богато, а другие бедно. Людей волнуют проблемы концентрации собственности, закономерности обмена материальных благ. Поэтому экономическая теория изначально зацикливалась на вопросах обмена и до сих пор вращается вокруг этой темы — объяснение природы богатства и распределения национального дохода. Современный «мейнстрим» экономической мысли объясняет распределение богатства предельной производительностью факторов производства и доказывает справедливость существующего порядка вещей. Импортированный из классической механики математический аппарат призван убедить граждан в фундаментальном значении получаемых интерпретаций распределения общественного продукта в соответствии с предельной производительностью труда и капитала, которые выдаются за научное доказательство справедливости и совершенства экономики свободного рынка. Эта очень удобная для властвующей элиты картина мира, которая оправдывает безответственность государственной власти и сверхприбыли монополистов, достигается в теории за счет игнорирования главного фактора развития экономики — НТП и обеспечивающего его человеческого потенциала. Важнейшие вопросы развития производства, организации и изменений технологической базы экономики, управления реальными экономическими процессами достались маргинальным экономическим дисциплинам.

Зацикленность экономической теории на вопросах обмена и распределения материальных благ привела к недооценке проблематики развития экономики. Идеологическая необходимость объяснять, что обмен

материальными благами в обществе устроен разумным и единственно правильным образом, привел «мейнстрим» экономической мысли в ловушку доктрины рыночного равновесия. В этой доктрине математически доказывается, что любая попытка государственного вмешательства в действие механизмов рыночной конкуренции влечет за собой отклонение экономики от состояния равновесия и, следовательно, снижение ее эффективности.

Удивительная живучесть неоклассической парадигмы и ее популярность в кругах крупного бизнеса, щедро спонсирующего навязывание вытекающего из нее образа мыслей общественному сознанию, объясняется соответствующими экономическими и политическими интересами. Неоклассическая экономическая теория играет роль научного основания идеологии рыночного фундаментализма и либеральной экономической политики, в проведении которой заинтересован крупный капитал, стремящийся минимизировать государственное регулирование своей деятельности. Утверждается, что любое государственное вмешательство является вредным, за исключением тех видов государственного регулирования, которые необходимы для существования рыночной конкуренции и свободного предпринимательства — защита частной собственности, анти-монопольная политика, субсидирование расходов на науку, образование населения. Тем самым доктрина рыночного фундаментализма защищает капиталистов от вмешательства государства в управление экономикой и распределение общественного продукта. Фактически она обслуживает интересы крупного частного монополистического капитала, не нуждающегося в государственном регулировании и поддержке.

Квинтэссенцией «мейнстрима» современной экономической мысли является монетаризм, обожествляющий деньги, который обслуживает интересы финансовой олигархии. Он сводит государственное регулирование экономики к обеспечению свободы движения денег и максимально благоприятных условий для эксплуатации национальных ресурсов собственниками денег. Эта доктрина обосновывает претензии мировой финансовой олигархии на господство в обществе, так как сводит общественные отношения к власти денег. Она оправдывает и современные формы неокOLONиализма, позволяющие эмитентам мировых резервных валют (прежде всего американского доллара) эксплуатировать все человечество путем неэквивалентного обмена необеспеченных денежных знаков на реальные богатства. Поэтому она энергично навязывается Вашингтоном посредством как прямого политического давления, так и косвенными методами через международные институты (МВФ, Всемирный банк, ВТО и т. д.) и финансирование экспертного сообщества для формирования соответствующего мировоззрения туземных властвующих элит в целях эксплуатации управляемых ими стран. Например, проводимая в России

системная политика погружения экономики в стихию свободного рынка, несмотря на ее катастрофические для страны результаты, регулярно встречает самые положительные отклики со стороны МВФ, рейтинговых агентств, крупнейших аналитических структур.

Экономическая политика — это всегда результирующая суммы интересов. Доминирующая в общественном сознании экономическая теория формируется в зависимости от экономических интересов властвующей элиты и обречена на оправдание проводимой ею политики. Она вынуждена обслуживать интересы власть предержащих — будь то крупные собственники в условиях рыночной экономики или государственная бюрократия в условиях социализма. Она оторвана от анализа реальных процессов функционирования экономики и не может служить руководством к управлению ее развитием.

Между тем для успешного развития экономики нужна правильная научная теория. Как говорил классик: «Нет ничего практичнее хорошей теории»¹⁾. Но теория должна соответствовать научным критериям истинности, объяснять причинно-следственные связи, раскрывать реальные закономерности процессов воспроизводства экономики. Для этого аксиоматика экономической теории должна соответствовать реальности. Чтобы построить эффективную систему государственного управления развитием экономики, необходимо отказаться от догматической схоластики и опираться на научную парадигму, объясняющую закономерности развития современной экономики²⁾.

Хозяйственная деятельность погружена в социальную среду, обитатели которой ведут, организуют, обеспечивают хозяйственную деятельность и используют ее результаты в своих интересах. Эта среда состоит из людей, которые вступают во взаимоотношения между собой по поводу хозяйственной деятельности и ее результатов. Эти отношения обеспечивают воспроизводство хозяйственной деятельности при постоянных изменениях в составе популяции участвующих в них людей. Сами производственные отношения определяются институтами, удерживающими в них людей и задающими формы реализации мотивов их поведения. Поэтому, чтобы разобраться в закономерностях развития экономики, необходимо понять процессы изменения социальных институтов.

Социальные институты регулируют поведение людей в той мере, в которой последние склонны соблюдать задаваемые ими нормы. Эта склонность поддерживается положительными и отрицательными связями между человеком и обществом, действенность которых определяется соответствием моральных ценностей индивида и господствующей идео-

¹⁾ Цитата И. Канта. *Кант И. Трактаты и письма*. М.: Наука, 1980.

²⁾ Глазьев С. Ю. *Управление развитием экономики: курс лекций*. М., 2019.

логией. Чем выше это соответствие, тем эффективнее работают институты, определяющие производственные отношения. И наоборот, с ростом доли людей, отвергающих господствующую идеологию, сужается способность институтов поддерживать соответствующие производственные отношения. Поэтому *для понимания закономерностей развития экономики необходимо принимать во внимание эволюцию систем ценностей людей во взаимодействии с господствующей в общественном сознании идеологией.*

Таким образом, наука о государственном управлении социально-экономическим развитием не может игнорировать знания о человеке, общественном сознании и социальных отношениях, накопленных в смежных гуманитарных дисциплинах. Чтобы понять закономерности экономического развития, необходимо рассматривать экономическую систему как сложное множество людей — с их идеологией, интересами и мотивами поведения, связывающими их производственными отношениями и регулирующими эти отношения институтами, а также средствами и предметами производства, связанными определенными технологиями. Эта сложная система состоит из бесчисленного числа элементов и связей между ними, которые постоянно меняются. Ее характеризуют: принципиальная сложность, которая не позволяет редуцировать все ее составляющие к некоторому базовому элементу; нелинейность взаимозависимостей, не отражающихся простыми функциями; неопределенность состояний, которая затрудняет построение прогнозов и разработку практических рекомендаций.

Исходя из изложенного, *центральным вопросом науки о государственном управлении социально-экономическим развитием должно стать изучение взаимосвязи технологических, институциональных и идеологических изменений.*

В экономической теории накоплено немало информации о реальных экономических процессах. Есть большое количество прикладных знаний, которые необходимо использовать и которые на практике доказывают свою эффективность, — теория организации, менеджмент, маркетинг, статистическое изучение зависимостей. Методы оптимальных решений, так же как и эконометрика, неплохо работают для решения конкретных задач и моделирования устойчивых экономических процессов. В фундаментальной экономической науке есть современные направления, которые задают контуры новой научной парадигмы экономической мысли, на которую нужно опираться. Это прежде всего эволюционная экономика³⁾, институционализм, теория научно-технического прогресса. На

³⁾ Нельсон Р., Уинтер С. Дж. Эволюционная теория экономических изменений. М.: Дело, 2002; Маевский В. И. Экономическая эволюция и экономическая генетика // Вопросы экономики. 1994. № 5. С. 4–21; Маевский В. И. Эволюционная теория и институты // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2001. № 1. С. 19–25.

их основе была разработана охарактеризованная выше теория долгосрочного экономического развития как процесса смены технологических и мирохозяйственных укладов, которая является фундаментом научной парадигмы излагаемой в настоящем разделе теории государственного управления социально-экономическим развитием.

Настоящий учебник исходит из того, что целью государственного управления должно быть поступательное повышение общественного благосостояния на основе максимально полного использования имеющихся ресурсов и закономерностей социально-экономического развития. Управление последним немыслимо без понимания закономерностей НТП.

13.2. Обеспечение НТП в системе государственного управления

Научно-технический прогресс является основным фактором современного экономического роста. На долю новых знаний, воплощаемых в технологиях, оборудовании, образовании кадров, организации производства, в развитых странах приходится около 90 % прироста ВВП. Внедрение нововведений стало ключевым фактором рыночной конкуренции, позволяя передовым фирмам добиваться сверхприбылей за счет присвоения интеллектуальной ренты, образующейся при монопольном использовании более эффективных технологий. В структуре производственных инвестиций в высокотехнологических отраслях экономики доля расходов на НИОКР может достигать 85 % и выше.

Интенсивность НИОКР и качество человеческого потенциала в решающей степени определяют сегодня конкурентный потенциал национальной экономики — в глобальной экономической конкуренции выигрывают те страны, которые обеспечивают благоприятные условия для научно-технического прогресса. Огромное значение государственного стимулирования НТП в обеспечении современного экономического роста определяется объективными свойствами инновационных процессов, которые создают труднопреодолимые барьеры для частного бизнеса: высоким риском, зависимостью от степени развития общей научной среды и информационной инфраструктуры, значительной капиталоемкостью научных исследований, неопределенностью возможностей коммерческой реализации их результатов, требованиями к научной и инженерной квалификации кадров, необходимостью правовой защиты интеллектуальной собственности. Поэтому успех в глобальной конкуренции тех или иных фирм напрямую связан с государственной научно-технической политикой стран их базирования.

Для успешного экономического развития государство должно создать условия, при которых:

- каждое предприятие, обладающее возможностями освоения новых технологий в перспективных направлениях экономического роста, могло бы получить доступ к долгосрочному кредиту;
- любой научно-исследовательский коллектив, создающий новые технологии, мог бы получить финансирование на проекты их практической реализации;
- ученые, работающие в ключевых направлениях становления нового технологического уклада, и вузы, готовящие специалистов соответствующего профиля, получали бы достаточное финансирование для полной реализации своего творческого и образовательного потенциала;
- каждая фирма, осваивающая новые технологии, могла бы получить доступ к кредитам на проведение необходимых НИОКР и к регулируемым государством рынкам сбыта своей продукции; потребители были бы заинтересованы в приобретении новой высокотехнологической продукции отечественного производства;
- субъекты хозяйствования имели бы удобный доступ к научно-технической информации и могли видеть перспективы развития своей сферы деятельности и своевременно осваивать передовые технологии.

Система государственного управления научно-техническим развитием экономики включает характеризующие ниже составляющие, которые отличаются механизмами финансирования инновационной активности, экономической средой протекания инновационных процессов, связаны с разными фазами жизненного цикла технологий и научно-производственных циклов (НПЦ).

1. Фундаментальные научные исследования, в которых создаются новые знания ради приращения знаний, составляют исходную фазу научно-производственного цикла и жизненного цикла любой технологии. Хотя далеко не всегда фундаментальные исследования приводят к появлению практически полезных технологий, разработке почти любой новой технологии предшествуют некогда проведенные фундаментальные исследования. Такие исследования тяжело поддаются коммерциализации, поскольку, с одной стороны, характеризуются большими рисками и высокой неопределенностью получения и практического внедрения результатов. С другой стороны, наука является открытой системой, которая требует свободного обмена информацией между учеными. Научное творчество не терпит институтов коммерческой тайны, поскольку мотивация ученого замыкается на признание научного сообщества. В силу этого те, кто финансирует фундаментальные исследования, не могут всегда рассчитывать на коммерциализацию их результатов. Однако без фундаментальных исследований не может быть прикладных результатов и невозможен

НТП, являющийся главным фактором развития современной экономики. Поэтому основное бремя расходов на их проведение берет на себя государство. При этом чем более развита экономика, тем больше государство должно тратить денег на фундаментальные исследования для удержания лидерства, в то время как отстающие страны могут пользоваться их результатами бесплатно.

2. *Прикладные исследования* ориентированы на практическое воплощение научных результатов в новых технологиях и продуктах. Они могут давать коммерчески перспективные результаты и характеризуются гораздо меньшими рисками. Соответственно, доля государства в их финансировании и организации снижается, возрастает доля частного бизнеса. Чем ближе дело к практическим результатам, тем выше доля частного бизнеса в финансировании научных исследований, тем большее значение имеет институт охраны интеллектуальной собственности, тем больше секретности, тем выше степень конкуренции и ниже роль государства. В среднем государство и бизнес делят расходы на проведение прикладных исследований пополам. С учетом того, что часть бизнеса приходится на госкорпорации, доля государства в целом оказывается выше частных источников финансирования. В ведущих странах мира, тратящих значительные средства на военные расходы и гонку вооружений с дорогостоящими прикладными исследованиями, их общая доля может достигать двух третей.

3. *Опытно-конструкторские разработки* проводятся с целью воплощения новых знаний, полученных в результате прикладных исследований в работающей технологии или изделии. На этом этапе уже не стоит вопрос об их практической применимости. Главными критериями становятся экономическая эффективность и коммерческая целесообразность. Поэтому основную финансовую нагрузку и организацию этих разработок берут на себя корпорации, инженерные или внедренческие компании. Государство при этом продолжает стимулировать инновационную активность, не вмешиваясь, как правило, в организацию НИОКР. В основном они ведутся специализированными научно-исследовательскими и проектными институтами, конструкторскими бюро, инжиниринговыми фирмами, автономными лабораториями, которые могут быть структурными подразделениями корпораций или самостоятельными организациями. Поскольку главной целью работ на этом этапе является получение прибыли в результате вывода технологии или продукта на рынок, государство пытается создавать условия для снижения рисков и расходов компаний путем налоговых льгот, государственных закупок, избегая прямого финансирования. Основная часть расходов на НИОКР в этой фазе финансируется предприятиями, институтами развития, фондами. Государство субсидирует эти расходы посредством налоговых вычетов и кредитов, а также

финансирует НИОКР специального назначения. Значительные расходы на НИОКР осуществляют государственные корпорации.

4. *Внедрение новой техники* осуществляется, как правило, бизнесом. На этой фазе достаточно трудно вычленить расходы на развитие собственно технологии. Уже нет научно-технических рисков, инвестиционные решения приняты, дальнейшая судьба технологического нововведения определяется рынком. Большую роль начинают играть такие общепереносимые расходы, как подготовка производства, обучение персонала, маркетинг, которые целиком ложатся на предприятия. Государство на этой фазе ограничивается главным образом созданием благоприятной инновационной среды: предоставлением права ускоренной амортизации нового оборудования, инвестиционного налогового кредита, льготных кредитов институтов развития и пр.

Государственное управление научно-техническим развитием любой страны ведется в состоянии жесткой конкуренции с другими странами. Международный экономический обмен носит неэквивалентный характер, поскольку те страны, которые специализируются на наукоемких товарах и услугах, имеют возможность получать интеллектуальную ренту. Соответственно, в современном экономическом развитии преуспевают те страны, у которых выше доля наукоемкой продукции в экспорте. Интеллектуальная рента сегодня обеспечивает присвоение львиной доли национального дохода и борьба за нее — это борьба за благополучие и лидерство.

Инвестиции в сектор знаний в среднем для всех стран ОЭСР составляют в начале XXI в. около 4,7 % ВВП по сравнению с 1,6 % ВВП в России⁴⁾. По вкладу наукоемких отраслей в ВВП российская экономика более чем вдвое отстает от среднего уровня ОЭСР⁵⁾, а по их доле в экспорте — в 20 раз по сравнению со среднеевропейским уровнем⁶⁾. Следствием такого положения дел является неэквивалентный внешнеэкономический обмен, в который втянута Россия, вынужденная обменивать природную ренту, получаемую от экспорта сырьевых товаров, на интеллектуальную ренту, содержащуюся в цене импортируемых высокотехнологических товаров, финансируя таким образом НТП за рубежом своими невозпроизводимыми природными ресурсами.

Следует заметить, что доля государства в финансировании НИОКР у нас примерно на уровне передовых стран — 1,3 %. Можно и дальше развивать финансирование НИОКР за счет средств федерального бюджета,

⁴⁾ Макаров В. Контуры экономики знаний // Экономист. 2003. № 3.

⁵⁾ Львов Д. С., Глазьев С. Ю. Теоретические и прикладные аспекты управления НТП // Экономика и математические методы. 1987. № 5.

⁶⁾ Стратегия научно-технологического прорыва: Сборник научных трудов / Под ред. Ю. В. Яковца, О. М. Юня. М.: МФК, 2001.

но без многократного увеличения инновационной активности в частном секторе выйти на устойчивый экономический рост не удастся. В настоящее время доля инновационно активных предприятий в нашей экономике застыла почти на уровне позапрошлого технологического уклада в 12–15 %. В передовых странах эта доля достигает 70–80 %.

Научно-техническая и инновационная деятельность погружена в определенную институциональную среду, сочетающую частные, общественные и государственные институты. Организация фундаментальных исследований ведется в основном в государственных научных институтах и вузах. Прикладные исследования проводятся в научных и проектных институтах, конструкторских бюро, заводских лабораториях. Здесь большое разнообразие организационных форм с участием как государства, так и частного бизнеса. Когда из фундаментальных и поисковых исследований появляются опытные разработки и опытные образцы, конструкторские решения, их дальнейшим развитием и продвижением на рынок занимаются предприниматели в целях создания и освоения новых технологий, благодаря которым можно получить сверхприбыль, улучшить свои конкурентные преимущества.

По оценкам экспертов ОЭСР, рост государственных ассигнований на НИОКР на 1 % на 0,85 % повышает вероятность успешности нововведений и на 0,7 % увеличивает долю новых продуктов в товарообороте. При этом влияние нововведений на экономический рост выше в тех странах, где больше интенсивность НИОКР. Таким образом достигается эффект нарастающей отдачи от ассигнований на НИОКР, который влечет за собой увеличение конкурентных преимуществ стран-лидеров, позволяя им последовательно повышать эффективность инновационной деятельности. Исследования в 16 государствах ОЭСР доказали положительный и значительный эффект от увеличения расходов на НИОКР на рост эффективности экономики⁷⁾.

Существует положительная статистическая зависимость между расходами на НИОКР и прогрессивными технологическими изменениями, последние становятся особенно интенсивными при смене технологических укладов. Из этого следует, что страны, которые недофинансируют расходы на НИОКР, будут запаздывать с ростом нового технологического уклада, связанного с крупномасштабными структурными изменениями в экономике.

Важной составляющей инновационного климата является защита прав интеллектуальной собственности. Любое предприятие, проводящее НИОКР, заинтересовано в защите получаемых изобретений и разра-

⁷⁾ Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010. С. 76.

батываемых технологий от несанкционированного использования. Без этого теряется стимул осуществления расходов на НИОКР, которые в высокотехнологических отраслях экономики составляют более половины инвестиций и себестоимости продукции. Поскольку главным стимулом инновационной деятельности является получение сверхприбыли за счет повышения эффективности производства и качества продукции благодаря технологическому превосходству, его защита имеет принципиальное значение для новаторов.

Защита новых технологий от несанкционированного использования осуществляется разными способами, включая общераспространенный институт коммерческой тайны, конфиденциальность специфических знаний и навыков, технологические секреты. Государство играет важную роль в решении этой задачи посредством защиты интеллектуальной собственности на изобретения, полезные модели, программные продукты и другие результаты научного творчества. В рыночных условиях это законодательство защищает права инвестора. Извечный спор в инновационной деятельности: кто главнее — новатор, предприниматель или изобретатель — решается в пользу того, кто берет на себя расходы на НИОКР. Патенты оформляются, в большинстве случаев, на служебные изобретения, которые создаются работниками компаний в порядке выполнения своих обязанностей. Исключение составляет в большинстве стран государство, которое, финансируя НИОКР, не претендует на права интеллектуальной собственности и часто отдает их разработчикам, рассчитывая на макроэкономический эффект стимулирования инновационной деятельности.

Предоставление патента на изобретение означает, что никто не имеет права воспользоваться этим изобретением без разрешения его собственника. Это разрешение оформляется в виде лицензии — простой, предоставляемой без каких-либо исключительных прав, или исключительной, позволяющей владельцу передавать право использования изобретения какому-то одному лицу. Таким образом государство защищает право изобретателя на присвоение интеллектуальной ренты от использования изобретения, предоставляя ему временную монополию на распоряжение изобретением. Срок действия патентной защиты ограничивается, как правило, пятнадцатью годами, так как государство не должно защищать монополию, препятствующую развитию экономики. Желательно, чтобы новые технологии распространялись как можно быстрее, способствуя развитию экономики. Поэтому общество и государство не заинтересованы в том, чтобы охранять права на интеллектуальную собственность вечно.

Защита интеллектуальной собственности — это пассивная форма государственной поддержки инновационной активности. Наряду с ней существует множество прямых и косвенных методов ее стимулирования.

Государство финансирует около половины НИОКР в передовых странах, предоставляя гранты ученым и прямые ассигнования научно-исследовательским организациям и вузам, субсидирует расходы на НИОКР предприятий, включает расходы на освоение новой техники в себестоимость продукции, предоставляет предприятиям налоговые льготы, кредиты и вычеты.

Важность государственного стимулирования инновационной активности, так же как и финансирования значительной части расходов на НИОКР, определяется наличием положительных внешних эффектов научно-технической деятельности. Ни ученые, ни изобретатели не могут быть уверены в том, что результаты их работы удастся полностью коммерциализировать. С одной стороны, имеются высокие риски технических и рыночных провалов по ходу продвижения новых технологий из научных лабораторий в производство. С другой стороны, существуют возможности имитации успешных разработок последователями, которым не приходится тратить средства на рискованные поисковые исследования.

Нередко высокая смертность научно-технических разработок интерпретируется чиновниками как низкая эффективность соответствующих научно-исследовательских институтов, вследствие чего им урезают финансирование, а то и вовсе закрывают. Часто в этом случае из инновационной ванны с водой выплескивают и ребенка: ведь в сложных НИОКР очень важна последовательность, отрицательные результаты прокладывают дорогу новым решениям и порой приходится многие годы проводить кажущиеся непосвященным провальными эксперименты, прежде чем получится коммерчески успешный продукт, который окупит все расходы. Если рутинное функционирование идет, как правило, по смете, то внедрение нововведений требует намного более сложного проектного финансирования. И то, и другое имеет значение в соответствующих режимах функционирования организации. Необходимость сметного финансирования определяется поддержанием процессов воспроизводства организации, включая научные институты. Необходимость проектного финансирования определяется жизненно важными изменениями. Нельзя одно заменить другим. Всегда нужно искать оптимальное сочетание сметного финансирования исходя из объективных издержек рутинной деятельности и проектного финансирования — исходя из неопределенности и конкурсности в определении лучших способов необходимых нововведений.

Очень важная закономерность, которую необходимо учитывать при планировании инвестиций в любую новую базисную технологию — нелинейный рост затрат на ее расширенное воспроизводство по мере прохождения фаз жизненного цикла. Это связано как с совершенствованием технологии, так и с ее «обрастанием» дополняющими и улучшающими

нововведениями, а также с ростом масштабов выпуска продукции. Все это быстро повышает ее капиталоемкость. По мере того как технологическая траектория развивается, капиталоемкость входа в соответствующую отрасль быстро увеличивается. При этом в начальной фазе роста производительность растет быстрее капиталоемкости, по мере приближения ее к фазе зрелости рост производительности замедляется, а капиталоемкости, наоборот, увеличивается. На основании данной закономерности можно приблизительно оценивать и сравнивать объемы инвестиций, необходимых для освоения той или иной технологии в зависимости от фазы ее жизненного цикла.

Становление нового технологического уклада происходит путем формирования совокупностей технологически сопряженных производств, образующихся по направлениям распространения его ключевого фактора. Ведущую роль в координации инновационных процессов в этих технологических совокупностях играют крупные компании и бизнес-группы. Они являются системными интеграторами инновационного процесса, который проходит в разных звеньях инновационной системы. Крупные наукоемкие компании могут взять на себя масштабные финансовые и технологические риски при разработке новых технологий. Такие компании контролируют сбытовые каналы, являются владельцами патентов, что становится важным конкурентным преимуществом на высокотехнологичных рынках. Они создают и развивают технологические платформы. Неразвитость подобных компаний — главная стратегическая слабость российской национальной инновационной системы.

Дефицит интегрирующих компаний, узость круга стратегически ориентированных на технологическое развитие частных инвесторов, слабости финансовой системы, скудость государственного финансирования широкомасштабных проектов модернизации — эти и другие трудности, с которыми сталкивается налаживание производства сложной продукции отечественного машиностроения, вызвали к жизни появление госкорпораций, охватывающих ключевые звенья научно-производственно-сбытового цикла продукции. Свойственные госкорпорациям варианты координации экономической деятельности, ориентированные на выпуск относительно типовой продукции, могут сочетаться с более мягкими вариантами интеграции в виде разного рода сетевых структур.

Обобщая, можно сказать, что дееспособность государственной системы управления научно-техническим развитием экономики определяется, во-первых, финансовыми механизмами и институтами, которые обеспечивают проектное финансирование научно-исследовательской, изобретательской, инновационной деятельности.

Во-вторых, макроэкономической средой, включая условия кредитования инвестиций и налоговую систему. Инновации связаны с рисками,

и для того, чтобы стимулировать инновационную активность, государство идет на снижение налогооблагаемой базы на расходы на НИОКР, на предоставление льготных кредитов и т. п.

В-третьих, эффективностью защиты интеллектуальной собственности.

В-четвертых, чтобы быть эффективной, инновационная политика должна поддерживаться промышленной политикой, призванной обеспечивать трансформацию новых технологий в экономический рост.

В-пятых, для закрепления и максимально возможного удержания конкурентных преимуществ в техническом развитии экономики применяются стандарты, считающиеся на сегодняшний день главными барьерами в международной торговле. Стандартизация во многом определяет технологические траектории, помогая лидерам удерживать свое превосходство.

Сегодня ни одна страна не обладает полным набором знаний и технологий. Поэтому наряду с международной конкуренцией возникает и международная кооперация. Широко распространены технологические альянсы корпораций, которые обмениваются новыми технологиями.

На мировом рынке интеллектуальная рента оплачивается двумя способами — это либо заниженная оплата труда, либо доходы от экспорта природных ресурсов. Вырваться из ловушки отсталости тяжело, потому что лидеры постоянно выигрывают от этого неэквивалентного обмена, на одном полюсе образуется сверхприбыль, на другом полюсе — нищета. Благоприятные для того, чтобы вырваться, периоды возникают во время смены ТУ, когда у отстающих стран, если они правильно определяют приоритеты и сконцентрируют ресурсы на прорывных направлениях, возникают шансы выйти на передний фронт НТП. Как было показано в главе 6, такие случаи происходят один раз в столетия — открывается окно возможностей длительностью 10–15 лет, когда можно совершить рывок. Сейчас это окно закрывается — новый технологический уклад входит в фазу роста⁸⁾.

Для выбора приоритетов, как правило, используются достаточно сложные процедуры обмена мнениями между учеными, экспертами, инженерами, бизнесменами, государственными чиновниками. Однако это не страхует от возможных ошибок, особенно вероятных, если участники принятия решения не осведомлены о долгосрочных закономерностях развития экономики. Успешными примерами правильного выбора приоритетов научно-технического развития в нашей стране могут служить план ГОЭЛРО, атомный проект, ракетно-космический проект. Неправильно выбранные приоритеты тоже имели место, их реализация сопровождалась огромным объемом напрасно затраченных человеческих и материальных

⁸⁾ Глазьев С. Ю., Косакян Д. Л. Состояние и перспективы формирования 6-го технологического уклада в российской экономике. *Экономика науки*. 2024; 10(2): 11–29.

ресурсов. Примером может служить строительство водных каналов в СССР. Попытки в XX в. массово развивать транспортные технологии XVIII в., конечно, не могли дать серьезного экономического эффекта. Были допущены ошибки и в научно-технической сфере: советские чиновники от науки застопорили развитие кибернетики и генетики.

Переход к новому технологическому и мирохозяйственному укладам предусматривает существенное повышение качество государственного управления социально-экономическим развитием, которое должно не только регулировать рыночные отношения самостоятельных хозяйственных субъектов, но и стимулировать их инновационную и инвестиционную активность в перспективных направлениях. Государство становится главным субъектом развития экономики, ее основным интеллектуально-информационным центром прогнозно-стратегического ориентирования. Для государства развития характерен принципиально новый тип управления, отличный от оперативного — программно-целевой.

13.3. Формирование государством стратегии опережающего развития

Представленные во втором разделе знания о закономерностях долгосрочного развития экономики и основах государственного управления позволяют сформулировать оптимальную в существующих условиях стратегию развития экономики, нацеленную на рост общественного благосостояния за счет максимально полного использования имеющихся ресурсов и их концентрации на перспективных направлениях глобального экономического развития на основе нового технологического уклада. Своевременное развитие ключевых производств шестого технологического уклада формирует сравнительные преимущества, которые будут определять геоэкономическую конкуренцию до середины XXI века.

Смена технологических укладов открывает возможности опережающего развития для стран, первыми осваивающими ключевой фактор нового ТУ. Формируя траекторию его роста, они получают возможность извлечения интеллектуальной ренты в масштабах мирового рынка, наращивая за счет этого свои конкурентные преимущества и обеспечивая глобальное лидерство на новой длинной волне экономического роста. Как было показано в главе 6, именно в такой период для отстающих стран открываются возможности для рывка на передовой уровень развития экономики. Это требует концентрации ресурсов в сферах производства нового технологического уклада.

В условиях завершающейся смены технологических укладов и выхода передовых стран на длинную волну его роста стратегия опережающего развития должна сочетать: стратегию лидерства в тех направлениях,

где российский научно-промышленный комплекс находится на передовом технологическом уровне; стратегию динамического наверстывания технологического отставания в технологических совокупностях, близких к передовым достижениям НТП; стратегию догоняющего развития в сферах безнадежного технологического отставания. В отношении сектора НИОКР очевидна необходимость создания условий для коммерциализации результатов фундаментальных и прикладных исследований в нашей стране. Также очевидна необходимость углубления переработки природного сырья, по запасам которого наша страна занимает первые места в мире, на передовой технологической основе. В табл. 13.1 представлены возможные темпы ежегодного роста производства по каждой из этих стратегий, рассчитанные на основе сопоставления соответствующих показателей в передовых странах и имеющегося в России научно-технического потенциала. Для достижения этих темпов необходимо, как показывает общемировая практика, добиться двукратно более высоких темпов наращивания инвестиций.

Опыт стран, совершивших экономическое чудо, свидетельствует о необходимости форсированного увеличения инвестиций — удвоения нормы накопления до 35 % ВВП. Основным источником финансирования этого

Таблица 13.1

Стратегия опережающего развития (сумма вклада ключевых мероприятий в ежегодный прирост производства и инвестиций по соответствующим направлениям)

Мероприятие Стратегии	Ежегодные темпы прироста	
	производства	инвестиций
1. Форсированный рост нового технологического уклада	35 %	50 %
2. Динамическое наверстывание в высококоразвитых сегментах экономики (авиа-, энергетическое, нефтегазовое машиностроение, строительство, сельское хозяйство)	10–30 %	20–40 %
3. Догоняющее развитие (промышленная сборка транспортных средств)	5–10 %	10–15 %
4. Углубленная переработка сырья	15–20 %	20–40 %
5. Стимулирование инновационной активности, развитие человеческого потенциала	5 %	10 %
В среднем по экономике	8 %	16 %

подъема было многократное расширение кредита, организуемое государством путем контролируемой денежной эмиссии под обязательства государства и предприятий в целях финансирования инвестиций в модернизацию, развитие и расширение перспективных производств.

Реализация такой смешанной стратегии опережающего развития требует стимулирования спроса на новую продукцию, в том числе через госзакупки, а также обеспечение финансирования роста новых технологий посредством долгосрочного доступного кредита.

Для реализации Стратегии нужна комплексная государственная политика, включающая:

- обеспечение необходимых для опережающего роста нового технологического уклада макроэкономических условий;
- формирование механизмов стимулирования инновационной и инвестиционной активности, реализации проектов создания и развития производственно-технологических комплексов нового технологического уклада, модернизации экономики на их основе;
- создание благоприятного инвестиционного климата и деловой среды, поощряющей предпринимательскую активность в освоении новых технологий;
- поддержание необходимых условий расширенного воспроизводства человеческого капитала и развития интеллектуального потенциала.

Ключевая идея формирования государственной стратегии опережающего развития заключается в определяющем становлении базисных производств нового технологического уклада и скорейшем выводе экономики на связанную с ним новую длинную «волну» роста. Для этого необходимо концентрированное вложение ресурсов в развитие перспективных производственно-технологических комплексов нового технологического уклада, что невозможно без системы целенаправленного управления финансовыми потоками. Создание такой системы, включающей механизмы денежно-кредитной, налогово-бюджетной и валютной политики, ориентированные на становление «ядра» нового технологического уклада, должно стать стержнем антикризисной стратегии. Необходимым условием ее успеха является достижение синергетического эффекта, что предполагает комплексность формирования сопряженных кластеров производства нового технологического уклада и согласованность макроэкономической политики с приоритетами досрочного технико-экономического развития. Для этого в системе государственного управления необходимо создание подсистемы управления долгосрочным социально-экономическим развитием.

Ведущее значение подсистемы развития в системе государственного регулирования экономики связано с ключевой ролью научно-технического

прогресса в обеспечении современного экономического роста. Политика развития включает в себя: определение приоритетов долгосрочного социально- и технико-экономического развития, сохранение и развитие научно-производственного потенциала страны, формирование на этой основе промышленной, научно-технической и финансовой политики. Необходимым элементом политики развития должно стать индикативное планирование мероприятий, необходимых для осуществления стратегии опережающего развития. Политика развития должна обеспечивать подъем конкурентоспособности отечественных предприятий, выращивание национальных лидеров-«локомотивов» экономического роста.

Создание подсистемы управления опережающим развитием предусматривает:

- развертывание процедур обоснования и выбора приоритетных направлений долгосрочного социально-экономического развития;
- создание системы стратегического планирования, способной выявлять перспективные направления экономического роста, а также направлять деятельность государственных институтов развития на их реализацию;
- формирование каналов финансирования проектов создания и развития производственно-технологических комплексов нового технологического уклада и сфер потребления их продукции;
- настройку макроэкономической политики на обеспечение благоприятных условий инновационной деятельности.

Реализация стратегии опережающего развития позволяет обеспечить рывок в экономическом развитии. Имеющиеся факторы производства — основные фонды (потенциал роста выпуска⁹⁾ — 40 %), трудовые ресурсы (20 %), природные ресурсы (80 %), научно-технический и интеллектуальный потенциал — позволяют российской экономике расти с темпом 8 % ежегодного прироста ВВП при условии опережающего (не менее 15 %) прироста инвестиций. Увеличение уровня загрузки производственных мощностей, устранение скрытой безработицы, более глубокая переработка природных ресурсов, реализация имеющихся научно-технических заделов обеспечат поддержание этих темпов роста в среднесрочной перспективе. Для их сохранения в долгосрочном плане необходимо последовательное повышение нормы накопления капитала до 35 % ВВП.

⁹⁾ Потенциал роста выпуска определяется возможностями повышения использования соответствующих факторов производства (загрузка основных фондов, производительность труда, углубление переработки сырья, повышение инновационной активности).

13.4. Совершенствование системы госуправления для реализации Стратегии опережающего развития

В отличие от либеральной доктрины, освобождающей государственное управление от ответственности за развитие экономики (которая перекладывается на предпринимателей), политика развития невозможна без научно обоснованных решений, квалифицированного менеджмента, ответственной и творчески активной бюрократии. Следует признать, что отсутствие механизмов ответственности за достижение целей социально-экономического развития, низкая квалификация и коррумпированность подбираемого по принципу личной преданности чиновничества несовместимы с требованиями инновационной экономики.

Проведение эффективной стратегии опережающего развития предполагает резкое повышение требований к управленческим кадрам, введение жестких механизмов ответственности за достижение целевых показателей и соревновательности за достижение объективных результатов. Произошедшая в постсоветский период массовая замена отраслевых специалистов на универсальных топменеджеров не способствовала повышению качества государственного управления развитием экономики — новые руководители уступают прежним как в понимании производственных технологий, так и в умении организовать производство высокотехнологической продукции. Назначаемые в силу личных связей, они не несут ответственности за результаты своей деятельности.

Особой проблемой является сверхбюрократизация системы госрегулирования, сопровождающаяся ее крайней неэффективностью. К примеру, объем ВВП на одного госслужащего в России на порядок ниже, чем в передовых странах, а количество чиновников на тысячу населения гораздо выше. Отсутствие реальных механизмов ответственности за объективные результаты работы компенсируется обилием разрешительных и запретительных норм, генерируемых некомпетентным чиновничеством по традиционным для нашей бюрократии принципам «как бы чего не вышло» и «держать и не пущать». Переходу на инновационный путь развития препятствуют непреодолимые административные барьеры на пути распространения новых технологий, основанные на непрофессиональной разработке и произвольном толковании норм лицензирования высокотехнологических видов деятельности и экспортного контроля.

Типичным примером может служить многолетнее игнорирование со стороны надзорных органов заявок российских ученых на проведение клинических испытаний использования собственных стволовых клеток организма из жировой ткани в регенеративной медицине. В результате некомпетентности чиновников Россия лишается возможности опережа-

ющего развития перспективных направлений развития медицины, на порядок повышающего эффективность лечения многих широко распространенных болезней. То же касается выдачи лицензий на использование генетически модифицированных растений и животных в сельском хозяйстве. За многолетнее игнорирование инициатив специалистов по развитию беспилотной авиации мы расплачиваемся потерями на фронте. Сотни тысяч невостребованных в России высококлассных специалистов уехали за рубеж, многие из них преуспели во внедрении своих научно-технических идей и использовании профессиональных навыков.

Коренной порок существующей системы государственного управления, несовместимый с инновационной культурой — кланово-корпоративный принцип кадровой политики на всех уровнях властной иерархии. Назначенные по принципу личной преданности и защищенные круговой порукой чиновники ориентируются на соблюдение субординации, сохранение статус-кво и минимизацию карьерных рисков. Они не склонны брать на себя ответственность за принятие решений, не мотивированы на решение сложных задач восстановления и развития экономики. А задачи эти весьма масштабны, требуют высокой квалификации, обширных знаний и недюжинных организационных способностей. Среди них: модернизация и опережающее развитие российской экономики на основе нового технологического уклада; переход к обществу знаний; подъем конкурентоспособности отечественных предприятий до уровня мировых образцов; создание привлекательного образа России как ведущей мировой державы со своим подходом к становлению нового мирохозяйственного уклада.

Сложившийся стиль государственного управления ориентирует чиновников на имитацию деятельности, а не на реальные достижения. Импульсы, исходящие от руководства страны, теряются в лабиринтах вертикали власти, а инициативы гаснут в бюрократическом болоте некомпетентных и безответственных, но лично преданных должностных лиц. Для успешного вхождения в экономику знаний не личная преданность, а компетентность, не круговая порука, а персональная ответственность, не семейно-клановые отношения, а деловая и профессиональная репутация должны быть положены в основу кадровой политики. В блестящем исследовании Прохорова свойств российской культуры управления¹⁰⁾ показано, что в периоды доминирования во властных структурах кланово-бюрократических, семейственных или мафиозных отношений, исключавших конкуренцию управленцев, экономика страны деградировала. И наоборот, периоды ее подъема всегда сопровождались созданием

¹⁰⁾ См.: Прохоров А. П. Русская модель управления. М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева. 2024.

остро-конкурентной среды в сфере деятельности руководящих кадров, повышением их самостоятельности и делегированием ответственности на всех уровнях управления. В систему государственного управления должны быть введены механизмы конкуренции и отбора руководящих кадров исходя из достигаемых ими объективных результатов. Следует привлекать авторитетных ученых к участию в принятии стратегических решений. Российской академии наук необходимо реально предоставить функцию основного института научной экспертизы и поддержки принимаемых решений в системе государственного управления. Без этого не может быть эффективного руководства развитием экономики, соответствующего требованиям происходящей в настоящее время технологической революции.

Реализация стратегии опережающего развития предполагает проведение соответствующей макроэкономической политики, обеспечивающей необходимые условия для кредитования производственных инвестиций, финансирования инновационных проектов, расширенного воспроизводства знаний. Основные направления такой политики излагаются в следующей главе.

Вопросы для повторения

1. Почему «мейнстрим» экономической науки и лежащую в его основе теорию рыночного равновесия нельзя использовать в государственном управлении экономическим развитием?
2. Назовите свойства процессов развития экономики.
3. Какую роль в развитии экономики играет НТП? Как организовано государственное управление научно-техническим прогрессом?
4. Определите значение НИОКР в экономическом развитии?
5. Какая существует закономерность в отношении инвестиций в новое оборудование по его жизненному циклу? Чем она обусловлена для новых технологий?
6. На какой теоретической базе основывается стратегия опережающего развития? Какова ее ключевая идея и составляющие?
7. Назовите основные элементы подсистемы развития экономики в государственном управлении.

Рекомендуемая литература

Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010.

Глазьев С. Ю. Управление развитием экономики. М.: Изд-во МГУ. 2019. 759 с.

Глазьев С. Ю., Косакин Д. Л. Состояние и перспективы формирования 6-го технологического уклада в российской экономике. *Экономика науки*. 2024. № 10(2). С. 11–29.

Макаров В. Контуры экономики знаний // *Экономист*. 2003. № 3.

Экономика инноваций: учебное пособие для студентов магистратуры всех форм обучения по направлениям «Экономика» и «Менеджмент» / Р. М. Нижегородцев; ФГБОУ ВПО «Кубанский гос. аграрный ун-т», Экономический фак. Краснодар: КубГАУ, 2014. 139 с.

Стратегия научно-технологического прорыва: Сборник научных трудов / Под ред. Ю. В. Яковца, О. М. Юня. М.: МФК, 2001.

Глава 14

Макроэкономическое государственное регулирование

Вопросы для изучения

- Особенности макроэкономического регулирования в условиях смены ТУ
- Государственное управление денежно-кредитной политикой
- Управление налогово-бюджетными инструментами

14.1. Особенности макроэкономического регулирования в условиях смены ТУ

В условиях рыночной экономики государственное управление ее развитием сосредоточено в макроэкономической области, в то время как на микроуровне действуют, в основном, автономные хозяйствующие субъекты разных форм собственности. Обычно макроэкономические условия ведения бизнеса рассматриваются без учета особенностей технологического развития экономики, вне контекста жизненных циклов технологических укладов. Исходя из теории деловых циклов говорят либо о перегретости экономики, либо о ее недогрузке, предлагая соответственно сокращать или стимулировать экономическую активность. Этот подход, однако, совершенно не соответствует ситуации структурного кризиса экономики, обусловленного сменой технологических укладов, когда наблюдается одновременно перенакопление капитала в производствах устаревшего технологического уклада и недостаток инвестиций в технологии нового. В этот период требуется избирательная макроэкономическая политика, которая в принципе не допускается примитивной догматикой «мейнстрима» экономической мысли. Он ориентирован на оправдание существующей системы управления, которая в этот период не может рушиться и затягивание воспроизводства которой влечет перерастание кризиса в катастрофу.

В периоды смены технологических и мирохозяйственных укладов стандартные рекомендации макроэкономической теории, выработанные

МВФ для контроля воспроизводства экономик развивающихся стран, а также традиционные методы экономического прогнозирования, основанные на экстраполяции сложившихся тенденций, не работают. В такие переломные периоды совершаются экономические чудеса и катастрофы в зависимости от качества государственного управления развитием экономики. Правильная научная теория помогает выбрать верные решения и сформировать эффективные институты государственного управления развитием экономики.

Выше была обоснована смешанная стратегия опережающего развития экономики исходя из теории технологических укладов. Страны, которые сумеют создать у себя хотя бы какие-то элементы «ядра» нового технологического уклада, выйдут на «длинную волну» его роста, получат возможность совершить экономическое чудо. Остальные, оставшись на периферии мировой экономики, будут оплачивать их развитие за счет занижения оплаты труда своего населения и вывоза природных ресурсов.

Смена технологических укладов сопровождается депрессией экономики передовых стран, обусловленной падением производства в технологических совокупностях уходящего ТУ и обесценением вложенного в них капитала. Рост производств нового технологического уклада далеко не сразу способен компенсировать это падение экономической активности. Система государственного управления развитием экономики может смягчить структурный кризис, купируя его распространение на социальную сферу и ускоряя рост производств нового ТУ. Для этого она должна иметь достаточно развитую подсистему управления научно-техническим развитием, располагать необходимым набором институтов развития, механизмами стимулирования инновационной и инвестиционной активности, а также инструментами генерирования спроса на новую продукцию. На уровне макроэкономического регулирования эти механизмы и инструменты разделяются на налогово-бюджетные и денежно-кредитные.

В рамках имперского мирохозяйственного уклада выросло современное социальное государство, которое исчерпало возможности дальнейшего наращивания расходов бюджета путем увеличения налоговой нагрузки на бизнес. Возможности финансирования становления нового технологического уклада за счет увеличения государственных расходов ограничены предельной величиной государственного долга. Бюджетные дефициты уже не могут быть достаточными для финансирования перехода к новому технологическому укладу, потому что бюджет современного государства переполнен социальными обязательствами. Столкнувшись с этим ограничением, денежные власти передовых стран перешли к денежно-промышленной политике. Для финансирования роста инвестиций и спроса на продукцию нового технологического уклада используется

целевая кредитная эмиссия. Снижая процентные ставки, денежные власти премируют свои бизнес-сообщества за инвестиции в расширение и модернизацию производства, внедрение новых технологий. Из двух подсистем государственного управления развитием экономики на макроуровне в нынешний период крупномасштабных технологических сдвигов денежно-кредитная приобретает относительно большее значение, чем налогово-бюджетная.

14.2. Государственное управление денежно-кредитной политикой

Современный экономический рост начался тогда, когда государства создали механизм генерирования национального кредита посредством центральных банков, получивших монопольные права на эмиссию национальной валюты и контроль над деятельностью работающих в этой валюте коммерческих банков. Деньги перестали быть только товаром и приобрели еще функцию инструмента кредитования экономики в целях финансирования инвестиций. В государствах, ставящих в качестве главной цели развитие экономики, на центральные банки возлагается функция создания максимально благоприятных условий для наращивания инвестиций. При этом макроэкономическая стабильность автоматически обеспечивалась опережающим ростом объемов и эффективности производства пользующихся спросом товаров по сравнению с целевым кредитованием инвестиций и соответствующим ростом денежной массы.

Хорошим примером управления денежно-кредитной политикой как инструментом развития экономики является экономические чудеса, совершенные в первой половине прошлого века СССР, затем странами послевоенной Европы и Японией, потом новыми индустриальными странами Юго-Восточной Азии и в настоящее время — Китаем и Индией. Они вынуждены были совершать технологические скачки в условиях разрухи и бедности, в отсутствие значительных внутренних сбережений. При этом чем позднее начинался скачок в экономическом развитии, тем быстрее происходило наращивание объема инвестиций. Других источников их финансирования, кроме целевой кредитной эмиссии, в этих странах не было. Они и сейчас, не задумываясь, прибегают к кредитной эмиссии для поддержания необходимого для развития экономики уровня инвестиционной активности, если сокращаются частные источники ее финансирования.

Монетаристская доктрина, навязываемая Вашингтонскими финансовыми организациями зависимым государствам, запрещает увеличивать количество денег директивным способом. Она полагает, что деньги должны накапливаться сами собой через сбережения населения и предприятий.

Но если исходить из того, что экономика будет сама генерировать сбережения, то придется очень долго ждать, прежде чем накопится и образуется нужный для технологического рывка в развитии экономики фонд накопления. В странах Западной Европы процесс накопления капитала длился сотни лет. Проблема первоначального накопления капитала решалась беспощадной эксплуатацией труда рабочего класса и ограблением колоний. Преодоление разрухи после Второй мировой войны европейские страны уже не могли решать таким образом, прибегнув к массовой целевой кредитной эмиссии, обеспеченной векселями предприятий-заемщиков. У остальных совершивших рывок в экономическом развитии стран и вообще никогда не было сбережений населения, которые могли бы стать основой для развития финансового рынка и наращивания инвестиций.

В рамках «мейнстрима» экономической теории и основанного на нем Вашингтонского консенсуса (принципов макроэкономической политики, навязываемых развивающимся странам со стороны находящихся в Вашингтоне МВФ и Мирового банка, обслуживающих интересы американо-европейского капитала) проблема финансирования инвестиций в развитие отстающих стран решается только созданием условий для привлечения иностранных инвестиций, в число которых входит либерализация валютного и торгового регулирования, а также ограничение денежной эмиссии приростом валютных резервов Центрального банка. Такой подход обрекает реализующие его страны на внешнюю зависимость и неоколониальную эксплуатацию.

У всех стран, совершивших рывок в развитии экономики после перехода от колониального к имперскому мирохозяйственному укладу после мировых войн прошлого века, возможностей финансирования резкого наращивания инвестиций за счет накопленных сбережений не было. Для форсированного наращивания накопления капитала они могли использовать только денежную эмиссию посредством целевого расширения кредита, создаваемого центральными банками и направляемого на финансирование устанавливаемых правительствами приоритетных направлений развития экономики. Главный вопрос управления заключался в том, чтобы эти деньги шли в перспективные направления развития реального сектора экономики, на инвестиции в расширение производств нового технологического уклада. Страны, которые сумели решить этот вопрос правильно, создав эффективную систему управления кредитом в целях развития экономики, совершили экономическое чудо.

В настоящее время в передовых и успешно развивающихся странах государственное управление денежным обращением нацелено на развитие экономики. Денежная политика не является какой-то обособленной сферой государственного планирования и управления. Государство посредством центрального банка создает деньги в целях долгосрочного це-

левого кредитования инвестиций в приоритетных направлениях развития и реального сектора экономики. Эта система требует жесткого контроля над целевым использованием денег, включая валютный контроль, чтобы деньги не уходили на валютный рынок и не дестабилизировали курс, а также ответственности менеджмента за использование заемных денег. Для этого используются механизмы целевого рефинансирования коммерческих банков, а также специально создаваемых институтов развития. Последние получили большое распространение, создаваясь для контроля над целевым использованием аккумулируемых для инвестиций в определенные сектора экономики финансовых фондов.

Из теории экономического развития и практики развитых стран следует необходимость комплексного подхода к формированию денежного предложения в увязке с целями экономического развития и с опорой на внутренние источники денежной эмиссии. Важнейшим из них является механизм рефинансирования кредитных институтов, замкнутый на кредитование реального сектора экономики и инвестиций в приоритетные направления развития. Это можно делать путем использования хорошо известных и отработанных в практике развитых стран косвенных (рефинансирование банков под незалоговые (векселя, поручительства) обязательств государства и платежеспособных предприятий) и прямых (софинансирование государственных программ, предоставление госгарантий, фондирование институтов развития) способов денежной эмиссии. Не следует также исключать направление денежной эмиссии на государственные нужды, как это делается в США, Японии, ЕС, путем приобретения центральными банками государственных долговых обязательств. При осуществлении их эмиссии делается упор на формирование целевых «длинных» и «сверхдлинных» ресурсов (в США, Японии и Китае — до 30–40 лет) под обязательства государства, в том числе связанные с финансированием долгосрочных инвестиционных проектов, которые дополняются инструментами среднесрочного рефинансирования, что создает мощную основу «длинных» ресурсов в экономике. При этом денежно-кредитная политика направляется на обеспечение кредитными ресурсами структурной, научно-технической, промышленной, региональной составляющих общегосударственной политики развития экономики.

При формировании современной национальной кредитно-финансовой системы, адекватной задачам подъема инвестиционной активности для модернизации и развития российской экономики, ЦБ должен функционировать как институт развития, обеспечивающий через специальное рефинансирование банков кредитами потребности предприятий в расширении и развитии производства и инвестиций на реализацию государственных программ, стратегических и индикативных планов. При этом государственному центральному банку следует проводить оценку

макроэкономических последствий эмиссии рублей по различным каналам: для рефинансирования коммерческих банков под обязательства производственных предприятий, под облигации государства и институтов развития, замещение инвалютных кредитов, приобретение иностранной валюты в валютный резерв, под внешний спрос на рубли для кредитования внешнеторгового оборота, капитальных операций и формирования рублевых резервов иностранных государств и банков. Делать это можно посредством применения современных технологий оцифровки денег, помечая соответствующим образом каждый «квант» денежной эмиссии. Это позволяет организовать централизованный контроль над использованием денег, что существенно облегчает управление охарактеризованной выше целевой кредитной эмиссии. Любые попытки их нецелевого использования сразу же будут фиксироваться системой компьютерного контроля и автоматически блокироваться. Применение цифровых технологий делает возможным измерение скорости обращения денег по различным каналам и оценки изменения их количества на инфляцию. Это позволяет рассчитывать потребности в дополнительных кредитных ресурсах по основным воспроизводственным контурам российской экономики.

Организация целевого долгосрочного кредитования экономики должна вестись под финансирование соответствующих государственных программ, устанавливающих перспективные направления роста и модернизации производства. В том числе каналы долгосрочного дешевого кредита должны выстраиваться через контролируемые государством банки под индикативные планы роста инвестиций и производства в оборонно-промышленном, агропромышленном и строительном комплексах, под программы импортозамещения и развития инфраструктуры, экспортные контракты, спрос на кредиты со стороны малого и среднего бизнеса. Для контроля за целевым использованием денег можно использовать институт специальных инвестиционных контрактов и других многосторонних инвестиционных соглашений — инструментов государственно-частного партнерства, системы стратегического планирования.

Необходимо отметить, что проводимая Банком России денежно-кредитная политика так называемого «таргетирования инфляции» прямо противоположна изложенному выше подходу и является главным препятствием развитию российской экономики. Она сводится к трем правилам: свободное плавание обменного курса рубля; отсутствие ограничений на трансграничные валютные операции; сведение всех инструментов денежной политики к манипуляциям с ключевой ставкой процента, по которой Центральный банк (ЦБ) осуществляет рефинансирование коммерческих банков. В случае повышения инфляции ЦБ повышает ключевую ставку, и наоборот. Параллельно международные спекулянты манипулируют свободно плавающим обменным курсом национальной

валюты, наживаясь на ее колебаниях, порождают инфляционные волны и дезорганизацию производства.

Следствием этой примитивной политики является втягивание экономики в порочный круг деградации: повышение ключевой ставки ЦБ в целях подавления инфляции — сокращение кредитования производственных инвестиций — технологическое отставание от передовых стран — снижение конкурентоспособности национальной экономики — девальвация валюты — всплеск инфляции — повышение ключевой ставки. Этот порочный круг втягивает экономику в стагфляционную ловушку. Утрата ценовых ориентиров во внешней торговле вследствие резких колебаний курса рубля и лихорадочное состояние финансового рынка влекут падение инвестиций и вывоз капитала, снижение товарооборота, рост числа банкротств и безработицы, ухудшение уровня жизни населения.

Проводимая Банком России денежно-кредитная политика направляется рекомендациями МВФ исходя из количественной теории денег, которая не отражает реальности и, если и имеет какое-то отношение к деньгам, то только к той их разновидности, которая в Средние века существовала в форме золотых монет. Опираясь на количественную теорию денег, монетаристы утверждают, что главным фактором инфляции является изменение денежной массы в обращении. Они навязывают представление о нейтральности денежно-кредитной политики по отношению к объему производства и инвестиций. Оно соответствует гипотетическому состоянию равновесия экономической системы. В этом состоянии механическое увеличение денежной массы влечет автоматическое повышение цен. Но стоит дополнить эту модель инвестициями в развитие производства, как становится очевидной ненейтральность денежной политики. В зависимости от того, куда направляется денежная эмиссия — в кредитование производственных инвестиций или в накачку потребительского спроса, цены будут снижаться или повышаться¹⁾.

Многочисленными исследованиями доказано, что нет ни прямой линейной, ни даже монотонной зависимости между количеством денег и инфляцией²⁾. Все определяется тем, как соотносится прирост денежной массы с имеющимися производственными ресурсами. Если все ресурсы вовлечены в воспроизводство экономики, то увеличение предложения денег, если они не направляются на финансирование НТП, влечет рост цен. Но если имеются свободные производственные мощности, то увеличение денежного предложения вовлекает дополнительные ресурсы в расшире-

¹⁾ Маевский В. И., Малков С. Ю. Перспективы макроэкономической теории воспроизводства. Вопросы экономики. 2014; (4):137–155.

²⁾ Глазьев С., Горидько Н., Нижегородцев Р. Критика формулы Ирвинга Фишера и иллюзии современной монетарной политики // Экономика и математические методы. 2016. № 4. С. 3–23.

ние производства, следствием чего становится снижение цен. Теоретически существует оптимальный уровень количества денег, необходимых для воспроизводства экономической системы с минимальной инфляцией. Инфляция растет как при превышении количеством денег оптимального для расширенного воспроизводства уровня, так и при их недостаточности.

Инфляция провоцируется эмиссией денег, не обеспеченных вновь создаваемой потребительской стоимостью. А уменьшение инфляции происходит при снижении издержек и улучшении потребительских качеств товаров, а также роста объемов их предложения и производства. И то и другое определяется научно-техническим прогрессом. А он, в свою очередь, зависит от кредитования инвестиционной и инновационной активности.

Иными словами, если эмиссия денег идет в увеличение рыночного потребительского спроса, она будет иметь инфляционные последствия в случае увеличения спроса на товары, выпуск которых ведется на пределе имеющегося производственного потенциала. Если производственные мощности полностью не загружены, то денежная эмиссия, организованная целевым образом для приобретения соответствующих товаров, не будет иметь инфляционных последствий вплоть до их полной загрузки. Если денежная эмиссия идет в инвестиции для расширения производства пользующихся спросом товаров, повышения их качества или эффективности производства, то она будет иметь дефляционный характер. Пределы такой эмиссии ограничены, с одной стороны, конкурентоспособностью выпускаемых товаров, с другой стороны, имеющимся потенциалом выпуска инвестиционных отраслей.

Могут быть и другие сочетания влияющих на инфляционные последствия денежной эмиссии факторов. Например, если банкиры используют денежную эмиссию в целях валютных спекуляций, то ее следствием станет девальвация национальной валюты и всплеск инфляции. К инфляционным последствиям будет также вести денежная эмиссия, используемая для финансирования инвестиций в неэффективные проекты, реализуемые некомпетентными чиновниками.

В отличие от бесплодных попыток ЦБ добиться снижения инфляции путем повышения процентных ставок, способных дать только краткосрочный эффект за счет ухудшения условий воспроизводства экономики в долгосрочном плане, политика целевого кредитования инвестиций при правильном определении приоритетов обеспечивает долгосрочную макроэкономическую стабильность. Она порождает позитивный круг зависимостей экономического процветания: расширение целевого кредитования инвестиций и инноваций — повышение технического уровня, эффективности производства и качества товаров — снижение издержек и цены единицы потребительского эффекта — повышение конкуренто-

способности экономики и долгосрочная стабилизация обменного курса национальной валюты — снижение инфляции — рост реальных доходов населения — увеличение сбережений — рост инвестиций...

Так, низкая инфляция в Китае на фоне бурного роста денежной массы обеспечивалась постоянным повышением эффективности и объемов производства товаров благодаря удержанию денежных потоков в этом контуре круга экономического процветания. Достигалось это путем привязки кредитов государственных банков к инвестиционным проектам развития производства, при ограничении трансграничных валютных операций с капиталом, сквозной ответственности органов государственной власти за достижение индикаторов роста производства и инвестиций, а также системной борьбе с коррупцией.

14.3. Управление налогово-бюджетными инструментами

Наряду с денежно-кредитной политикой важнейшей составляющей государственного управления развитием экономики на макроуровне является налогово-бюджетная политика, которая включает в себя налоги, формирующие доходы государства, и расходы, обеспечивающие исполнение государственных функций.

Налогово-бюджетная политика влияет на условия социально-экономического развития. Существует дилемма — чем больше государство забирает денег из экономики, тем меньше средств остается предприятиям для инвестиций, а людям — для удовлетворения своих нужд. Из этого часто делается вывод о том, что чем больше налоговое бремя, тем хуже инвестиционный климат. Но, с другой стороны, государство изымает из экономики деньги для того, чтобы их потратить на цели социально-экономического развития. Бюджетные расходы — это механизм генерирования спроса. Перераспределяя национальный доход, государство трансформирует доходы одних в конечный спрос других. В зависимости от того, какие доходы государство облагает налогами и какие расходы за счет них оно финансирует, определяется эффективность государственного воздействия на развитие экономики. Например, если государство забирает деньги у богатых и дает их бедным, оно стимулирует конечный спрос. Если государство берет налоги с природной ренты и тратит их на инвестиции, оно изымает сверхприбыль у недропользователей для того, чтобы профинансировать развитие экономики. В этом случае государство повышает экономическую активность и способствует развитию экономики.

Если доходы и расходы бюджета сбалансированы, то считается, что воздействие налогово-бюджетной системы на экономику нейтрально. Если государство собирает денег больше, чем тратит, это означает,

что оно изымает деньги из экономики и сокращает конечный спрос, в том числе инвестиционный. Тем самым оно негативно воздействует на экономическое развитие. И наоборот, если государство тратит денег больше, чем изымает и бюджет дефицитен, то тем самым оно генерирует в экономике дополнительный спрос и стимулирует ее развитие. С одной оговоркой: если дефицит бюджета финансируется за счет денежной эмиссии, как это делается в США и Еврозоне, где центральные банки эмитируют деньги под покупку государственных облигаций. Если же дефицит госбюджета финансируется за счет размещений облигаций на внутреннем рынке, то на финансирование текущего спроса перераспределяются сбережения, которые могли бы пойти на финансирование производственных инвестиций. В случае если государство тратит эти деньги непродуктивно, это ухудшает возможности развития экономики.

Правильно рассматривать налогово-бюджетную политику государства как единую систему. Однако согласно распространенной точке зрения, навязываемой Вашингтонскими финансовыми организациями, между доходной и расходной частями не должно быть никакой связи, кроме как баланса: налоговые поступления не должны связываться с конкретными бюджетными расходами. Как считает МВФ, не важно, как и с кого или с чего собраны налоги. Раз они попадают в государственную копилку, то дальше идет расходование этих денег, независимо от того, какой источник дохода.

На самом деле эта мифология ничем не обоснована, кроме как желанием внешних кредиторов контролировать финансовую систему государства с целью приоритетного обслуживания государственных займов. С точки зрения целей развития экономики для ряда функций весьма полезна привязка определенных источников налогообложения доходов, полученных от социально вредных видов деятельности, к расходам, компенсирующим их негативные для общества последствия. Тем самым создается положительная обратная связь, обеспечивающая повышение возможностей общества решать социально значимые проблемы по мере их усугубления, и повышается эффективность налогово-бюджетной системы.

Например, когда деньги собираются экологическими фондами, в которых работают люди, заинтересованные в очищении окружающей среды и посвящающие свою жизнь охране природы, у них есть мотивация собирать побольше платежей с загрязнителей с целью улучшения окружающей среды. У налоговых органов подобной мотивации следить за полнотой взимания платежей за загрязнение окружающей среды нет, так как они поступают в общий котел и расходуются на общие нужды.

Тем не менее, с учетом принятой в настоящее время практики, бюджетную и налоговую систему государственного управления приходится рассматривать отдельно и независимо друг от друга.

Управление расходами

Государственные расходы определяются функциями государственно-го управления. Проведем функциональную классификацию бюджетных расходов по трем категориям.

1. Традиционные функции, которые государство исполняет с момента появления уже сотни лет. Они связаны с защитой правопорядка, обороной, безопасностью и собственно управлением. Расходы на содержание армии, полиции, государственной бюрократии, спецслужб осуществляются чиновниками и военнослужащими.
2. Функции социально-экономического развития, возникшие около столетия назад вследствие нарастающего значения НТП как главного фактора экономического роста.
3. Формирование резервов.

По мере становления НТП как главного фактора экономического роста, которое отчетливо стало проявляться в ходе жизненного цикла третьего технологического уклада, в воспроизводстве экономики резко возрастает роль человеческого фактора. Если в начале прошлого столетия государственное финансирование расходов на социальные нужды было около 1–2 % ВВП, то в 90-х гг. оно достигает 25 % ВВП, что составляет более половины от расходов бюджета. В настоящее время большинство стран перераспределяют через налогово-бюджетную систему до половины ВВП.

С формированием имперского мирохозяйственного уклада государство вводит всеобщее бесплатное начальное и среднее образование. С переходом к пятому технологическому укладу инвестиции в человеческий капитал (расходы на образование и здравоохранение) стали превышать инвестиции в основной капитал (расходы на машины и оборудование, здания и сооружения). Со становлением шестого ТУ самыми большими отраслями экономики становятся здравоохранение, образование и наука, что влечет еще большие расходы государства на цели социально-экономического развития. Это связано, с одной стороны, с изменением функций государства, которое становится главным субъектом развития экономики и интегратором разнообразных социальных интересов на основе поступательного роста общественного благосостояния. С другой стороны, увеличение продолжительности жизни и возраста выхода на пенсию усиливает нагрузку на здравоохранение и образование, которое для все большего количества работающих специалистов продолжается в течение всей трудовой деятельности. К середине века более половины используемого ВВП развитых стран будет расходоваться на цели гуманитарного развития и воспроизводства человеческого капитала. При этом большая их часть будет финансироваться государством, социальные обязательства

которого в новом, интегральном, мирохозяйственном укладе сохранятся и расширятся.

Третья составляющая бюджетных расходов приходится на формирование резервных фондов, образуемых для будущих расходов. Как правило, к их образованию прибегают страны, в государственных доходах которых большую долю составляет природная рента. Они сберегают часть сверхдоходов от экспорта природных ресурсов в связи с невоспроизводимостью последних и высокой волатильности мировых цен на них.

В настоящее время в большинстве современных государств доля расходов государственного бюджета на функции социально-экономического развития (на образование, здравоохранение, науку, инвестиции), составляет около 70 %, в то время, как доля расходов на традиционные функции (бюрократия и силовые структуры) составляет не более $\frac{1}{4}$. По отношению к ВВП — соответственно 25 и 4 %. В Российской Федерации, наоборот, больше половины расходов федерального бюджета приходится на силовые министерства и бюрократию, а на социальную сферу тратится около 40 %, что соответствует 6 % ВВП. Эта структура расходов соответствует скорее образу полицейского государства позапрошлого века, чем современному государству развития (табл. 14.1).

Таблица 14.1

Расходы федерального бюджета РФ в 2023 г.

	% федерального бюджета	% ВВП
Образование, здравоохранение и социальная политика	39,6	5,8
Национальная оборона	10,2	1,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	8,2	1,2
...		
Всего силовые министерства	52,3	7,6

Уровень расходов на НИОКР в передовых странах варьируется в пределах от 2 до 5,4 % ВВП³⁾. Европейский союз принимает дополнительные

³⁾ Индикаторы науки: 2023: статистический сборник / В. В. Власова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др. М.: НИУ ВШЭ, 2023. С. 24.

меры для стимулирования этих расходов⁴⁾. Россия тратит на эти цели лишь 1–1,1 % ВВП. Россию обгоняют по этому показателю как бывшие социалистические страны Восточной и Южной Европы — Хорватия, Словения, Литва, Польша, так и успешно развивающиеся страны — КНР, Малайзия, Бразилия, ОАЭ⁵⁾.

Расходы РФ на образование держатся на уровне примерно 3,6–3,7 % ВВП. По этому показателю мы также уступаем большинству развитых стран. В частности, в соседних с нами Скандинавских странах доля расходов на образование в 2–2,5 раза выше (6–8 % ВВП). И даже во многих развивающихся странах удельный вес расходов на образование выше, чем в России⁶⁾.

Аналогичный разрыв между РФ и наиболее развитыми странами существует и в доле расходов на здравоохранение. Если Россия затратила в 2021 году 3,9 % ВВП, то передовые страны финансируют здравоохранение на уровне от 7 до 10 % ВВП⁷⁾.

В 2000-е годы у России была возможность существенно увеличить бюджетные расходы на цели социально-экономического развития, подтянувшись за счет резкого увеличения доходов бюджета от экспортных пошлин на вывоз углеводородов к передовым странам мира. Однако, большая часть бюджетных расходов (до 10 % ВВП) уходила в резервные фонды. Делалось это под предлогом стерилизации «избыточной» денежной массы, которая быстро росла вследствие увеличения продажи валютной выручки экспортерами углеводородов в связи с ростом цен на экспортируемые углеводороды. Однако, если исходить из современных норм финансирования расходов социального государства, это означает, что формирование резервных фондов производилось за счет недофинансирования образования, здравоохранения, науки и культуры по сравнению с требованиями социально-экономического развития.

С точки зрения логики государственного управления денежно-кредитной сферой никакого макроэкономического смысла в стерилизации нефтегазовых доходов бюджета не может быть, потому что резервные фонды, по сути, являются частью валютных резервов страны и их расходование правительством проходит через эмиссию эквивалентного количества

⁴⁾ Говорова Н. Промышленная политика в ЕС // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019. № 1. С. 110.

⁵⁾ Индикаторы науки: 2023: статистический сборник / В. В. Власова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др. М.: НИУ ВШЭ, 2023. С. 349–352.

⁶⁾ Sustainable development goals. 2020. UNESCO Institute for Statistics. Data extracted on 22 Mar 2020 13:58 UTC (GMT) from UIS.Stat. [Электронный ресурс]. URL: <http://data.uis.unesco.org/> (дата обращения: 25.02.2025).

⁷⁾ Государственные расходы на здравоохранение в 2021 г. (в процентах к ВВП). Росстат. [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Stran_mira_05-21-2022.docx (дата обращения: 25.02.2025).

рублей Центральным банком под выкуп валюты у Правительства. По влиянию на денежное предложение она ничем не отличается от любой денежной эмиссии, в том числе под покупку государственных обязательств. Большинство стран мира именно так решает вопрос нехватки доходов для выполнения своих социальных обязательств и практически всю денежную эмиссию направляет на финансирование дефицита бюджета.

В Советском Союзе действовал планово-нормативный подход финансирования социальных расходов. Они рассчитывались по установленным на всю страну нормативам оснащения социальной сферы (количество койко-мест в больницах, мест в детских садах, школ, торговых площадей и пр.) на 100 тыс. человек населения. Эти нормативы постоянно повышались по мере подъема народного благосостояния и роста требований к качеству человеческого потенциала. Первое время после распада СССР нормативный подход частично продолжал использоваться в бюджетном планировании расходов бюджета на науку, образование, пропорции некоторых расходов. Однако после банкротства государства вследствие краха пирамиды его краткосрочных обязательств в 1998 г. все эти нормативы были отменены, так же как и большая часть социальных обязательств. Наиболее затратные из социальных обязательств, включая финансирование среднего образования и здравоохранения, были переданы субъектам федерации, несмотря на очевидно произошедшее при этом нарушение конституционного принципа равенства всех граждан вне зависимости от места проживания.

Принципы формирования государственного бюджета должны соответствовать общей логике системы государственного управления развитием экономики. Приоритет целей развития должен подкрепляться соответствующей технологией планирования бюджета. В основу его разработки необходимо закладывать законодательно установленные нормативы, определяющие уровень бюджетных расходов по соответствующим направлениям, а также программно-целевой принцип планирования и осуществления расходов. При этом первым по значимости приоритетом должны пользоваться расходы на науку и стимулирование НТП, а также на образование и национальную безопасность, составляющие основу устойчивости будущего развития.

В каждой отрасли воспроизводства человеческого потенциала есть свои оптимальные пропорции финансирования расходов государством и частным сектором. Последние определяются возможностями инвестора приватизировать дополнительный эффект от расходов на повышение качества человеческого капитала. Государство вынуждено финансировать остальные расходы, необходимые для воспроизводства человеческого капитала и развития экономики, организовывая предоставление соответствующих услуг в качестве общественных благ. Так, в расходах на

образование оптимальной является доля государства около 80 %. Это связано с внешними эффектами инвестиций в массовое образование, которые делают его непривлекательным для частного капитала. В здравоохранении эта цифра составляет примерно 50 %, как и в науке, в культуре — около 30 %. Эти соотношения следует нормативно закрепить в бюджетном законодательстве.

Важнейшей функцией современного государства как ведущего института развития является проведение научно-технической политики, стимулирование НТП и инновационной активности. Особенно возрастает ее значение в периоды смены технологических укладов, когда на государство ложится бремя дополнительных расходов, с одной стороны, на снижение рисков технологической революции, а с другой стороны, на смягчение структурного кризиса. Планируя бюджетные расходы на цели инновационного развития, необходимо делать упор на развитии ключевых технологий нового ТУ, распространение которых обеспечивает модернизацию экономики и ее вывод на новую «длинную волну» экономического роста. Результаты финансируемых государством НИОКР должны подхватываться предпринимателями и внедряться.

Вкладывая деньги в стимулирование быстрорастущей сферы деятельности или быстроразвивающейся технологии, государство поддерживает опережающий рост экономической активности и с лихвой компенсирует понесенные расходы за счет расширения налогооблагаемой базы. И наоборот, стимулируя инвестиции в устаревающие технологии, государство не только теряет свои деньги, но и способствует перенакоплению капитала в устаревших производствах, усугубляя структурный кризис.

При планировании государственных расходов на закупки готовой продукции, НИОКР и инвестиции следует принимать во внимание зависимость их эффективности от производственно-технологического мультипликатора. Например, на один рубль вложенных денег в приобретение самолетов будет произведено в десять раз больше добавленной стоимости вследствие роста выпуска необходимых для их изготовления комплектующих и материалов. Чем выше стоимость готовой продукции на единицу ее веса, тем выше значение мультипликатора.

Управление государственными доходами

Бюджетные возможности определяются, в основном, собираемыми налогами. Доходы бюджета формируются из пяти источников — это налоги и таможенные пошлины, которые составляют основную часть доходов государственного бюджета, неналоговые доходы, которые, в свою очередь, делятся на доходы от собственности государства и доходы от государственных функций. И наконец, пятый источник — доходы от эмиссии гособязательств, т. е. займы на рынке. Теоретически считается,

что все эти источники взаимозаменяемы⁸⁾. На практике это не так в силу разного влияния различных налогов и способов их взимания на экономическое развитие.

Не существует какой-то общей для всех стран и времен теории оптимального налогообложения. Есть общие обоснованные на практическом опыте рекомендации, с помощью которых выводятся рекомендуемые интервалы налоговых ставок. Другим широко используемым принципом является соответствие налогообложения доходов их справедливому распределению исходя из сложившихся культурно-духовных традиций и требований социального государства.

Образующиеся в экономике доходы по источнику их происхождения делятся на: доходы от труда — заработная плата, доходы от собственности, предпринимательский доход, природная и интеллектуальная рента. Если структура налогов соответствует структуре распределения доходов, получается налоговая система с равномерным распределением налогового бремени по всем факторам производства. Ее гармонизация с принятыми в общественном сознании требованиями социальной справедливости и научными рекомендациями по стимулированию НТП, инвестиционной и инновационной активности содействует повышению эффективности системы управления развитием экономики.

Доля перечисленных видов доходов в генерировании национального дохода в разных странах разная. В нашей стране основная часть доходов, согласно статистике, создается предпринимательским сословием и учитывается как доход от собственности, который складывается из всех указанных выше составляющих, кроме труда. Связано это прежде всего с недооценкой труда, оплата которого в расчете на производимую продукцию существенно ниже других стран. А также с высокой рентной составляющей в доходах от собственности. Прежде всего горной ренты от использования месторождений полезных ископаемых, которая не выделяется в отдельный вид дохода, несмотря на государственную собственность на недра.

Из сопоставления структуры доходов и структуры налогов в России следует, что на самый недооцененный фактор экономического роста — труд — накладывается самое высокое налоговое бремя. Оно складывается из следующих норм налогообложения: налог на доходы физических лиц, который составляет 19 % доходов бюджетной системы России; налог на добавленную стоимость, дающий 36 %; а также отчисления в пенсионный фонд и фонд обязательного медицинского страхования, начисляемые на зарплату. В совокупности эти налоги на труд составляют примерно

⁸⁾ Вавилов А., Поманский А., Трофимов Г. и др. Финансовый кризис и государственный долг. М.: Институт финансовых исследований, 1999.

70 % поступлений в бюджетную систему страны. Налогообложение труда оказывается вдвое больше его доли в распределении доходов.

Таким образом, в основе действующей в России налоговой системы лежит налогообложение труда, к которому сводятся все налоги на доходы и добавленную стоимость. При этом бремя налогообложения доходов почти одинаково для богатых и бедных, хотя источники дохода у них разные. У бедных, живущих, как правило, на зарплату, источником дохода является труд, который недооценивается в среднем вдвое по отношению к своему результату и международным стандартам. У богатых основными источниками дохода являются: собственность, часто приватизированная за бесценно; присвоение части чужого труда путем занижения зарплаты и завышения цен, а также природная рента, образующаяся от эксплуатации принадлежащих всему обществу природных ресурсов. Получается, что самый недооцененный и угнетенный фактор производства — труд — несет главное налоговое бремя. А доходы, полученные за счет присвоения чужого, будь то природная рента, неоплаченный труд или завышение цен, легализуются уплатой незначительных налогов. В результате работать становится невыгодно, и творческая энергия людей направляется на присвоение чужого как самый короткий путь к обогащению.

Исходя из имеющейся структуры доходов, государство могло бы создать уникально благоприятную для развития экономики налоговую систему с низким налогообложением труда и предпринимательского дохода, переложив основную долю налогового бремени на природную ренту. Однако под давлением сложившихся в «мейнстриме» экономической мысли стереотипов она сформирована по образцу западноевропейских государств с совершенно иной структурой доходов.

Российская налоговая система, хоть и выглядит вполне стандартно, но не соответствует структуре формирования доходов и поэтому угнетает развитие экономики. С одной стороны, она чрезмерно обременяет труд, оказывая понижающее давление на зарплату, стимулируя теневую занятость и «конверты», что сдерживает трудосберегающий НТП и развитие человеческого фактора. С другой стороны, рентные доходы не облагаются в полной мере, что уменьшает доходный потенциал бюджетной системы и влечет за собой вывоз за рубеж сверхприбылей предприятий-производителей сырья на экспорт.

Исследования и практический опыт доказывают необходимость изменения налоговой системы в следующих направлениях:

- изъятия природной ренты в доход государственного бюджета путем введения прогрессивного налога на сверхприбыль у недропользователей, платы за использование возобновляемых природных ресурсов;
- снижения налогов на труд, включая социальный налог и налог на добавленную стоимость;

- повышение прогрессии подоходного налога с увеличением необлагаемого дохода до двукратной величины прожиточного минимума;
- включения всех расходов на НИОКР в себестоимость продукции и исключения из налогооблагаемой базы части прибыли, направляемой на модернизацию производства, освоение новой техники, обучение кадров;
- введение платежей за загрязнение окружающей среды с их целевым расходованием на экологические мероприятия.

В структуре доходов, генерируемых в российской экономике по факторам производства, основная часть приходится на природную ренту. При этом ее налогообложение далеко от оптимального. В частности, несмотря на сверхвысокий уровень загрязнения окружающей среды, намного превышающий во многих регионах страны ее ассимиляционный потенциал, экологический налог в России носит символический характер. Это позволяет загрязняющим производствам извлекать сверхприбыль за счет нанесения необратимого вреда здоровью населения и природе.

Искаженный характер носит налогообложение природной ренты в добывающей промышленности. Она изымается посредством экспортных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых, который, по сути, является налогом на потребителя. По действующим в рыночной экономике правилам ценообразования цена добываемого природного сырья определяется так называемыми замыкающими затратами — издержками его производства на самом плохом из вовлеченных в эксплуатацию месторождений. Начисление налога на добычу означает увеличение этих издержек и, следовательно, повышение цены.

Методологически правильным способом налогообложения природной ренты является введение налога на дополнительный доход у недропользователей, который взимается с части прибыли, превышающей среднюю рентабельность в промышленности по прогрессивной шкале. С точки зрения создания условий для опережающего развития экономики оптимальным является перераспределение тяжести налогообложения природной ренты на экспортные пошлины. Этот инструмент призван оградить российских потребителей от давления мирового ценообразования на ключевые биржевые товары, стимулируя развитие обрабатывающей промышленности. Использование вышеперечисленных инструментов возврата природной ренты в доход государства как собственника природных ресурсов, успешно применяемых в мировой практике, позволило бы увеличить государственный бюджет не менее чем в полтора раза.

Вопросы для повторения

1. Назовите основные направления государственного управления на основе теории технологических укладов.
2. Каковы основные направления монетарной и бюджетной политики, обеспечивающих развитие российской экономики на базе теории технологических укладов?
3. Каковы основные принципы управления бюджетными расходами и доходами?
4. Насколько целесообразно изымать в бюджет природно-ресурсную ренту? Как организовать (на каких принципах) бюджетные доходы, предполагающие это изъятие?
5. Назовите основные проблемы расходов бюджета РФ и налоговой системы. Каковы функции налоговой системы и возможности применения налогов для стимулирования развития нового технологического уклада?

Рекомендуемая литература

- Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995. 832 с.
- Глазьев С. Ю. Рынок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. М.: Книжный мир, 2018. 768 с.
- Глазьев С. Ю. Управление развитием экономики. М.: Изд-во МГУ, 2019.
- Глазьев С. Ю., Сухарев О. С. Экономический рост России и структурная модернизация: проектный подход. Российский экономический журнал. 2024. № 2. С. 4–30.
- Глазьев С. Ю., Сухарев О. С., Афанасьева О. Н. Монетарная политика России: негативный накопительный эффект в рамках неоклассической модели и его преодоление // Микроэкономика. 2022. № 2. С. 5–38.
- Сенчагов В. К. Экономика, финансы, цены: эволюция, трансформация, безопасность. М.: Анкил, 2010. 1120 с.
- Сухарев О. С. Макроэкономическая политика: неравенство, бедность и рост. М.: URSS, 240 с.
- Хиллман А. Л. Государство и экономическая политика. Возможности и ограничения управления. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2009. 879 с.

Глава 15

Регулирование внешнеэкономической деятельности

Вопросы для изучения

- Торговая политика в современных условиях
- Участие России в Евразийском экономическом союзе
- Валютное регулирование и валютные ограничения

15.1. Торговая политика в современных условиях

Развитие мировой экономики сопровождается ростом международной торговли, участие в которой является важной сферой современного государственного управления. Все страны мира участвуют в международной торговле, регулирование которой осуществляется системой международных договоров и норм, переданных подавляющим большинством стран, осуществляющих 98 % международной торговли, в ведение Всемирной торговой организации. Они основаны на взаимном предоставлении странами друг другу режима наибольшего благоприятствования, исключающего дискриминацию одних торговых партнеров по отношению к другим.

Режим наибольшего благоприятствования (РНБ) заключается в предоставлении стране-партнеру таких условий доступа на внутренний рынок, которые были предоставлены любой другой стране. При присоединении к ВТО страна берет на себя обязательства о предоставлении такого режима всем странам-членам ВТО.

Наряду с предоставлением РНБ страны могут договариваться между собой о преференциальных режимах, включая режим свободной торговли, предусматривающих отмену таможенных пошлин и других ограничений во взаимной торговле. Число двусторонних и многосторонних соглашений о свободной торговле растет, включая создание региональных экономических объединений.

Национальный режим взаимной торговли характерен для таможенных союзов. Он заключается в предоставлении товарам страны-партнера на внутреннем рынке одинакового с отечественными товаропроизводителями правового режима. Любой товар, произведенный в рамках единой таможенной территории, может свободно обращаться во всех странах-членах таможенного союза наравне с отечественными товарами.

Торговая политика представляет собой систему мер государственного регулирования доступа иностранных товаров на внутренний рынок, а также условий доступа отечественных товаров на рынки третьих стран. Она является важной частью макроэкономической политики государства и взаимосвязана с другими сферами регулирования экономики. Режим ее регулирования влияет на развитие различных отраслей экономики, доходы бюджета, создание рабочих мест, обеспечение населения необходимыми товарами.

Традиционно выделяются два основных подхода к регулированию внешнеторговой деятельности — **протекционизм и фритредерство**.

Протекционизм представляет собой всемерную защиту и поддержку собственных производителей в самых разнообразных формах, начиная от установления защитных ставок ввозных таможенных пошлин и заканчивая дополнительными требованиями по прохождению сертификационных процедур. Сторонниками **протекционизма** отмечаются следующие **преимущества** его использования:

1. Самообеспечение страны необходимыми товарами в интересах национальной безопасности. Необходимость развития собственного производства критически важных для населения и государства товаров, несмотря на более высокие издержки по сравнению с их импортом, оправдывает политику установления торговых барьеров для доступа на внутренний рынок.
2. Поддержка развития производств **новых отраслей**. Государство путем ограничения доступа товаров-конкурентов защищает и поддерживает становление производств новых товаров.
3. Обеспечение **поступлений в бюджет** путем взимания таможенных платежей при ввозе товаров.
4. **Поддержка собственных промышленных предприятий** посредством повышения ценовой конкурентоспособности по сравнению с иностранными товарами.

К **негативным проявлениям протекционизма** обычно относят:

1. **Ограничение в выборе качественных товаров**, доступ которых на внутренний рынок затрудняется высокими пошлинами и другими препятствиями.

2. **Снижение эффективности промышленного производства** ввиду снижения ценовой конкурентоспособности импортных товаров, что снижает стимулы к развитию.

3. **Рост затрат населения** в связи с ростом цен на импортные товары.

В целом **протекционизм обеспечивает** стимулирование потребления отечественных товаров за счет предоставления ценового преимущества и ограничения доступа более дешевых иностранных товаров. Вместе с тем обеспечивается загрузка собственных производственных мощностей, создание рабочих мест, рост заработной платы ввиду увеличения объемов производства, развитие инфраструктуры, увеличение налоговых поступлений и в конечном счете рост благосостояния населения.

Фритредерство как подход к регулированию внешнеторговой деятельности предполагает снижение таможенных тарифов, сокращение запретов и ограничений доступа на внутренний рынок.

К **преимуществам фритредерства** обычно относят:

1. **Насыщение рынка качественными товарами** и лучшее удовлетворение потребительских предпочтений.
2. **Возможность доступа отечественных товаров на иностранные рынки**, что связано с практикой взаимности в международных торговых отношениях, предоставления условий доступа товаров на рынки третьих стран.
3. **Приток прямых иностранных инвестиций** в отечественное производство конкурентоспособных на мировом рынке товаров, который также стимулируется снижением издержек ввоза оборудования и кооперационных поставок.

К **недостаткам фритредерства** относятся:

1. **Уменьшение спроса на отечественную продукцию** и в целом уменьшение объема отечественного промышленного производства ввиду создания условий для доступа конкурентоспособных иностранных товаров на отечественный рынок.
2. **Импортозависимость**, которая может создавать угрозу национальной безопасности в связи со свертыванием собственного производства определенных товаров.
3. **Снижение количества рабочих мест**, возникающее в результате сокращения объемов производства неконкурентоспособных по сравнению с импортными товаров.

В целом фритредерство предоставляет потребителю больше возможностей для выбора товаров, но создает угрозы экономической безопасности государства и риски сокращения промышленного производства.

Вовлеченность государств в мировую торговлю и возникновение торговых взаимозависимостей обуславливает необходимость поиска баланса между открытостью и ограничениями для осуществления внешнеторговой деятельности исходя из потребностей развития отечественной экономики.

Основными **инструментами торговой политики** являются:

1. Таможенно-тарифное регулирование.
2. Нетарифное регулирование.
3. Запреты и ограничения внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью.
4. Меры экономического и административного характера, влияющие на внешнеторговую деятельность.

Таможенно-тарифные инструменты регулирования внешнеторговой деятельности

Таможенно-тарифное регулирование представляет собой механизм регулирования ввоза и вывоза товаров посредством определения и применения ставок таможенных пошлин. Свод ставок таможенных пошлин, устанавливаемых в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности, представляет собой таможенный тариф. Импортный таможенный тариф — это перечень ставок таможенных пошлин, которыми облагаются товары при ввозе товаров на таможенную территорию; экспортный таможенный тариф — при вывозе с нее.

Функциями импортного таможенного тарифа являются: протекционистская (защита внутренних производителей от иностранной конкуренции); фискальная (поступление средств в бюджет); регулирующая торговый баланс, в том числе для предотвращения нежелательного ввоза и вывоза товаров. В целях стимулирования развития обрабатывающей промышленности импортный тариф строится на основе принципа эскалации, то есть прогрессивного повышения уровня ставки в зависимости от степени обработки продукции (например, размер пошлины на сырье будет меньше, чем на готовую продукцию, произведенную из этого сырья).

Функциями экспортного тарифа являются: фискальная, регулирующая (поддержание цен на внутреннем рынке ниже мировых), балансирующая (предотвращение дефицита товаров на внутреннем рынке). Как правило, экспортный тариф взимается на вывоз сырьевых товаров с целью изъятия природной ренты, составляющей значительную часть валютной выручки, в доход государственного бюджета. В предыдущей и последующей главах объясняется его особая роль в системе регулирования внешней торговли в нашей стране.

На рис. 15.1 представлена система таможенно-тарифного регулирования, которая включает сам таможенный тариф, таможенные пошлины, таможенную стоимость, систему определения происхождения товаров, тарифные льготы и тарифные квоты.

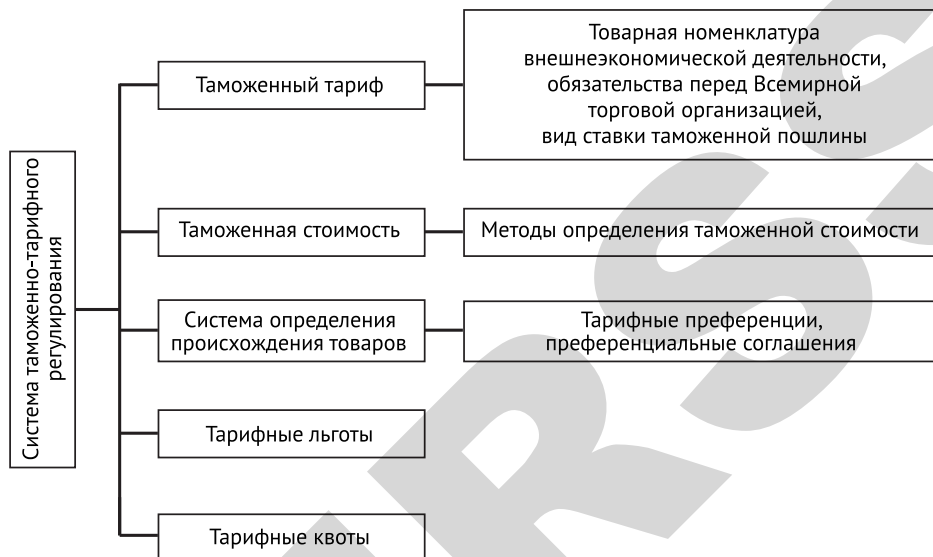


Рис. 15.1. Система таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности

Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности является классификатором для всех существующих товаров в мире, которая устанавливается на основе всемирной Гармонизированной системы описания и кодирования товаров. В таможенном тарифе каждому коду ТН ВЭД соответствует собственная ставка таможенной пошлины. Она может быть адвалорной (взимается от величины таможенной стоимости), специфической (взимается от количественных характеристик), комбинированной (совмещает оба вида). Таможенная стоимость должна соответствовать цене приобретения товара, для уточнения которой применяются различные сопоставительные и расчетные методы.

Система определения происхождения товаров является необходимой для реализации заключаемых преференциальных соглашений, предоставления тарифных преференций развивающимся и наименее развитым странам. При ввозе товаров, подпадающих под действие преференций, необходимо подтвердить их происхождение. Основными критериями происхождения обычно являются осуществление достаточных производственных или технологических операций, а также правило адвалорной

доли (устанавливается доля стоимости используемых происходящих материалов в цене товара). Тарифная льгота предусматривает снижение ставки или освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины на отдельные товары в строго установленных случаях. Тарифная квота предусматривает применение дифференцированных ставок таможенного тарифа в отношении отдельных видов сельскохозяйственных товаров.

Еще одним инструментом торговой политики является применение мер защиты внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции со стороны импортеров, которые включают специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры.

Запреты и ограничения в регулировании внешнеторговой деятельности

Несмотря на вековую тенденцию либерализации международной торговли, начиная с 2008 года принято больше 50 000 ограничительных мер. Растет число применяемых технических барьеров и мер защиты рынка в виде антидемпинговых и компенсационных пошлин, специальных защитных мер. Учащаются случаи применения неклассических инструментов торговой политики — утилизационный сбор, правила определения страны происхождения для особых целей, углеродный сбор, углеродное квотирование, которые оказывают влияние на возможности доступа на рынки, а также санкции.

Понятие запретов и ограничений во внешней торговле включает:

- меры нетарифного регулирования (запрет, количественные ограничения, исключительное право, наблюдение, разрешительный порядок ввоза и (или) вывоза товаров),
- меры технического регулирования,
- санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры,
- меры экспортного контроля, в том числе меры в отношении продукции военного назначения,
- радиационные требования.

Применение запретов и ограничений чаще всего обусловлено необходимостью обеспечения безопасности государства, защиты отечественных производителей, защиты здоровья и жизни населения, среды обитания человека, флоры и фауны, а также культурного достояния государства.

При перемещении отдельных товаров через таможенную границу обязательно соблюдение требований технического регулирования, которые отражаются в технических регламентах. Они применяются в целях защиты жизни и/или здоровья людей, имущества, окружающей среды, жизни и/или здоровья животных и растений и предотвращения действий,

которые могут ввести в заблуждение потребителей, а также для обеспечения энергоэффективности и экономии ресурсов.

Принципы технического регулирования по своей природе направлены на защиту прав потребителей и развитие национальной экономики. Они предусматривают обеспечение независимости органов оценки соответствия; формирование системы и правил аккредитации, исследований и измерений; создание доверия у потребителей и изготовителей к оценке соответствия.

Таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности

Таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности представляет собой контрольно-надзорную деятельность таможенных органов за порядком ввоза и вывоза товаров, их транзита по таможенной территории, включает порядок взимания платежей, перемещения валюты, защиты прав на объекты интеллектуальной собственности и др.

Участники ВЭД, перемещая товары через таможенную границу, уплачивают таможенные платежи, к которым относятся таможенные пошлины (ввозная/вывозная), НДС, акцизы, таможенные сборы.

15.2. Участие России в Евразийском экономическом союзе

С 2010 года Российская Федерация участвует в таможенном союзе с Белоруссией и Казахстаном, делегировав функции регулирования внешней торговли наднациональному органу — Комиссии таможенного союза. С 2012 года ее заменила Евразийская экономическая комиссия, осуществляющая эти функции в рамках Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) в составе Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана и России¹⁾. В соответствии с Договором о ЕАЭС общая внешнеторговая политика реализуется посредством применения следующих инструментов:

- 1) торговые режимы с третьими странами и международными организациями;
- 2) таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- 3) меры защиты внутреннего рынка.

Главными инструментами таможенно-тарифного регулирования в ЕАЭС являются Единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единый таможенный тариф

¹⁾ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014).

Евразийского экономического союза. В ЕАЭС также применяются единые меры нетарифного и таможенного регулирования.

К полномочиям Евразийской экономической комиссии относятся:

- осуществление ведения единой Товарной номенклатуры внешне-экономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза;
- установление ставок ввозных таможенных пошлин, включая сезонные;
- установление случаев и условий предоставления тарифных льгот;
- определение порядка применения тарифных льгот;
- определение порядка и условий применения единой системы тарифных преференций Евразийского экономического союза;
- установление тарифных квот.

15.3. Валютное регулирование и валютные ограничения

У каждого суверенного государства есть своя национальная валюта, и вопросы ее обмена находятся в национальной юрисдикции. Существует много видов валютных ограничений, регулирующих трансграничные валютные операции. Они определяют режим конвертируемости той или иной валюты. Российская Федерация, подписав устав МВФ, обязалась предоставлять рублю режим свободной конвертируемости.

Важный вопрос — формирование курса обмена валют. Он может определяться рынком, может задаваться административно, могут действовать смешанные режимы курсообразования. Номинальный валютный курс — это цена одной валюты, выраженная в единицах другой валюты. Иногда, рассматривая динамику валютного курса при оценке ее воздействия на ценовую конкурентоспособность отечественных товаров по отношению к импортным, применяют термин реальный валютный курс, который отражает изменение номинального валютного курса с поправкой на инфляцию. Например, если происходит снижение номинального курса национальной валюты на 5 %, а инфляция в стране составляет за этот же период 15 %, то в реальности происходит ухудшение ценовой конкурентоспособности отечественных товаров на 10 %, что интерпретируется как соответствующее повышение реального курса национальной валюты. В межстрановых сопоставлениях применяют еще понятие паритета покупательной способности национальной валюты — это относительная цена товаров, произведенных в сравниваемых странах.

Среди разнообразных режимов обменного курса национальной валюты существуют две крайние формы: свободно плавающий курс и фиксированный. В первом случае валютный курс определяется свободным

колебанием спроса и предложения, причем повышение или понижение цены валюты называется валютным удорожанием или обесценением соответственно. Во втором — устанавливается Центральным банком, берущим на себя соответствующие обязательства, при этом повышение или понижение цены валюты называется ревальвацией или девальвацией соответственно. За редким исключением, эти крайние режимы валютных курсов практически не применяются. В подавляющем большинстве стран применяются промежуточные режимы валютных курсов с различными режимами управления. Иногда применяется множественный режим валютных курсов, при котором существуют два и более валютных курса, применяемых для разных видов валютных операций.

Каждый режим валютного курса имеет свои недостатки и достоинства, а также границы применения. Например, считается, что фиксированный валютный курс эффективен при значительных валютных резервах центрального банка, для сближения темпов инфляции стран, при привязке к СДР или евро, при ориентации на большую эффективность бюджетно-налоговой политики, нежели денежно-кредитной. А плавающий режим подойдет, если экономика страны отличается высокой стабильностью, предсказуемостью и широтой внешнеэкономических связей, а также при борьбе с гиперинфляцией и кризисом платежного баланса, при ориентации на большую эффективность денежно-кредитной политики, нежели бюджетно-налоговой²⁾.

Стабильность обменного курса национальной валюты с точки зрения торговли и экономического планирования — серьезное подспорье. Стабильность обменного курса в открытых экономиках необходима для внедрения новых технологий с длительными научно-производственными циклами, требующими долгосрочных инвестиций. Без стабильного курса невозможно поддержание международных производственно-технологических связей, перспективное планирование развития производства. Поэтому стабильность курса национальной валюты — это важнейшая задача денежных властей. В подавляющем числе стран мира денежные власти обеспечивают стабильный, хотя и не фиксированный, курс валют.

На формирование валютного курса большое влияние имеют методы валютного регулирования и контроля. Под валютным контролем обычно понимается контроль правительства над всеми сделками между данной страной и остальным миром.

Государство может регулировать трансграничное движение денег и таким образом влиять на соотношение спроса и предложения валюты на рынке, воздействуя на ее обменный курс. Оно может влиять на

²⁾ Основные определения по этому абзацу приведены из: Агапова Т. А., Серегина С. Ф. Макроэкономика / Под общ. ред. А. В. Сидоровича. М.: Дело и Сервис, 2007. С. 384–398.

поступление иностранной валюты — вводить обязательную продажу валютной выручки например. И наоборот, для борьбы со спекулятивными атаками государство может вводить разного рода ограничения на приток спекулятивного капитала — от лицензирования движения капитала через границу до введения налога на валютно-спекулятивные операции. Могут применяться временные фильтры, задерживающие трансграничные валютные операции на определенный срок с целью недопущения валютно-спекулятивного ажиотажа. В текущей деятельности государство в целях обеспечения стабильности обменного курса своей валюты балансирует спрос и предложение национальной валюты на валютном рынке путем валютных интервенций.

Новый мирохозяйственный уклад не предполагает унификацию национальных режимов конвертируемости валют и механизмов формирования их обменных курсов. Вопрос выбора валютных ограничений — это не вопрос идеологии, а вопрос здравого смысла с точки зрения создания наиболее благоприятных условий для развития экономики. России, в частности, валютные ограничения нужны для того, чтобы защищаться от вывоза капитала и прекратить манипулирование обменным курсом рубля спекулянтами, обеспечить его стабильность. Страны ядра нового МХ, заботящиеся о максимизации нормы накопления для ускорения развития экономики, применяют широкий арсенал валютных ограничений в целях полного использования собственных сбережений и привлечения прямых иностранных инвестиций в нужных для роста их экономики сферах.

Вопросы для повторения

1. Каким, на Ваш взгляд, должно быть макроэкономическое управление, чтобы обеспечивать современное развитие? Назовите основные требования к денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политике?
2. В чем может состоять ограничивающее влияние денежно-кредитной политики на экономический рост?
3. Назовите основные принципы формирования бюджета России.
4. Как изменялась величина и структура расходов государственного бюджета с конца XIX века? С чем это связано?
5. Каковы функциональные составляющие структуры расходов государственного бюджета?
6. Что означает нормативный подход к планированию структуры бюджетных расходов? Как должны определяться эти нормы?
7. Какие изменения налоговой системы России могут и будут способствовать опережающему экономическому развитию и почему?

8. Что такое налогообложение природно-ресурсной ренты и какую роль оно могло бы сыграть в формировании стратегии опережающего развития?
9. Перечислите основные инструменты торговой политики.
10. Какие особенности внешнеторгового регулирования вытекают из членства России в ЕАЭС?
11. Перечислите основные элементы системы таможенно-тарифного регулирования.
12. Какие основные виды мер нетарифного регулирования существуют?
13. Что представляет собой система таможенного регулирования?
14. Какие режимы регулирования обменного курса национальной валюты Вы знаете?
15. Какой режим валютного регулирования нужен для опережающего развития экономики?

Рекомендуемая литература

- Глазьев С. Ю.* Рывок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. (Коллекция Изборского клуба). М.: Книжный мир, 2018. 768 с.
- Глазьев С. Ю.* Управление развитием экономики: курс лекций / С. Ю. Глазьев; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Факультет государственного управления. М.: Издательство Московского университета, 2019. 760 с.
- Рогов С. М.* Научный доклад «Функции современного государства: вызовы для России» / Институт США и Канады РАН. М., 2005.
- Евразийская экономическая интеграция: теория и практика : Учебное пособие / С.Ю. Глазьев, И.В. Андропова [и др.]. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2023. 648 с.
- Новиков В. Е., Ревин В. Н., Цветинский М. П.* Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности и таможенная стоимость. 2-е изд., испр. и доп. М.: Лаборатория знаний, 2016. 349 с.
- Лузина Т. В.* Запреты и ограничения внешнеторговой деятельности : учебник для вузов / Т. В. Лузина, В. Г. Высоцкая. М.: Юрайт, 2024. 142 с.

Глава 16

Государственное регулирование природопользования и экологическая политика

Вопросы для изучения

- **Государственное управление природно-ресурсным потенциалом**
Основные виды платежей за природные ресурсы
Экосистемные услуги
- **Экологическая политика**
Экологические нормативы и требования
- **Устойчивое развитие**

16.1. Государственное управление природно-ресурсным потенциалом

Россия обладает огромным природно-ресурсным потенциалом (ПРП), создаваемым как природными ресурсами, так и естественными экосистемами. По запасам полезных ископаемых, измеренных в стоимостном выражении, Россия занимает первое место в мире. Площадь земель Российской Федерации составляет 1712,5 млн га. Из них 65,8 % занимают земли лесного фонда (20 % площади всех лесов в мире¹⁾); 22,4 % — земли сельскохозяйственного назначения (включая пашню, которая составляет около 10 % всех пахотных земель мира); 2,8 % — земли особо охраняемых территорий.

В России сосредоточено более 20 % мировых запасов пресных вод, а среднегодовое количество ресурсов речного стока составляют 10 % мирового

¹⁾ Share of global forest area. 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://ourworldindata.org/grapher/share-global-forest?country=RUS> (дата обращения: 22.02.2025).

речного стока²⁾. Биоресурсный потенциал исключительной экономической зоны России оценивается в 4,5–4,6 млн т, внутренних морей — 0,25–0,3 млн т, пресноводных водоемов — 0,2–0,27 млн т³⁾.

Отличительной особенностью ПРП России является наличие крупнейших в мире пока все еще мало нарушенных естественных экосистем. Они составляют около 62 % территории России. Эти экосистемы выполняют в глобальном масштабе такие важные функции, как регулирование климата и речного стока, ассимиляции загрязнений, сохранения среды обитания животных, а также создание приемлемой среды проживания человека.

ПРП России составляет основу устойчивого социально-экономического развития страны. При этом он используется с низкой эффективностью: материалоемкость и энергоемкость производимого в России ВВП в среднем превышают показатели развитых стран в 2,5–3 раза⁴⁾.

16.1.1. Основные виды платежей за природные ресурсы

Доходы от использования природных ресурсов поступают в бюджетную систему России. Они формируются за счет следующих финансовых инструментов: налоги, платежи за право пользования ресурсом, платежи за выкуп из государственной собственности земельных участков, продажа права аренды земельных участков на торгах, арендная плата, плата по концессионным соглашениям возмещение экологического вреда, страховые отчисления при нефтедобыче, экспортные пошлины, акцизы, платежи за негативное воздействие на окружающую среду и др. Несмотря на существенные юридические и административные отличия, все они представляют собой разные формы изъятия природной ренты в доход государства.

Под природной рентой понимается доход, получаемый от использования природных ресурсов за минусом всех затрат на получение этого дохода, включая инвестированный капитал и проценты по нему, а также маржинального дохода, являющегося формой платы за предпринимательские усилия. То есть природная рента — это остаток или прибыль от хозяйственной деятельности, связанная с использованием природных ресурсов за вычетом затрат других факторов производства. Ее выделение из общего дохода, создаваемого природным активом, является

²⁾ «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/ (дата обращения: 22.02.2025).

³⁾ Wild fish catch from bottom trawling, 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://ourworldindata.org/grapher/bottom-trawling> (дата обращения: 22.02.2025).

⁴⁾ Energy intensity, 2019. [Электронный ресурс]. URL: [https://ourworldindata.org/grapher/energy-intensity-of-economies?country=HND SYR BEN BDI](https://ourworldindata.org/grapher/energy-intensity-of-economies?country=HND%20SYR%20BEN%20BDI) (дата обращения: 22.02.2025).

непростой задачей. Наиболее сложными являются вопрос выделения из общего дохода нормы прибыли на капитал и вопрос выделения из получившегося остатка прибыли предпринимателя, за вычетом которых можно рассчитать природную ренту.

С развитием прикладной теории оценки стоимости первый вопрос был решен на основе расчета стоимости вложенного капитала или затрат на освоение ресурса и применения процента дохода, который этот капитал или затраты должны были обеспечить исходя из общих или отраслевых норм прибыли (процентов) на вкладываемый капитал. Второй вопрос до сих пор не имеет общепринятого решения. На практике величину изымаемой в доход государства части ренты часто назначают в виде норматива отчислений без какого-либо обоснования. Например, так было произведено установление в 2019 году ставки налога на дополнительные доходы компаний при добыче углеводородного сырья в России в размере 50 %. Такой же процент из прибыли забирало государство в Германии в 2000-х годах при передаче в аренду сельскохозяйственных земель, находящихся в государственной собственности.

Источником природной ренты могут быть самые различные природные ресурсы и субстанции, например недра, поверхностные и подземные водные источники, воздушное пространство, климат, ассимиляционный потенциал окружающей среды (способность поглощать и устранять загрязнение), водные биоресурсы, дикие животные, красивые ландшафты, иные природные блага, не всегда являющиеся собственно землей. Считается, что природная рента возникает везде, где происходит добыча или использование природного ресурса или используется его способность ассимилировать загрязнение.

Применительно к каждому типу природного ресурса термин «рента» может уточняться добавлением определений: лесная, горная, нефтяная, водная, земельная рента, рента ассимиляционного потенциала, углеродная рента. Последняя возникает в том случае, когда установлены ограничения на загрязнение окружающей среды, в том числе выбросами CO_2 и иных парниковых газов, и введена плата за право осуществления такого загрязнения.

В сфере *недропользования* для изъятия природной ренты в доход государства используются: налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ); налог на дополнительные доходы компаний, добывающих углеводородное сырье; экспортные пошлины при продаже минерального сырья за рубеж, включая нефть, металлы, удобрения; акцизы на природный газ и газовый конденсат, нефтяное сырье, направляемое на переработку; платежи при продаже прав пользования участками недр на аукционах и при соглашении о разделе продукции (продажа лицензии); регулярные платежи за предоставление прав на поиск, разведку и оценку месторождений

полезных ископаемых. Данная система является основой государственного управления природно-ресурсным потенциалом страны, обеспечивая большую часть доходов государства.

На начальном этапе перехода к рыночной экономике налогообложение природной ренты осуществлялось главным образом с вывозимой части сырьевых товаров. Одновременно с либерализацией внешней торговли с 1992 г. были введены экспортные таможенные пошлины на вывоз нефти, газа, металлов, химического сырья, круглого леса и других сырьевых товаров, внешнеторговая цена на которые содержала значительную рентную составляющую. Благодаря этому федеральный бюджет получал в то время одну треть доходов. При этом в интересах сохранения единого экономического пространства в СНГ экспортные пошлины не взимались на поставку товаров государств Содружества.

Введение экспортного тарифа было обусловлено не столько фискальными целями, сколько интересами защиты внутреннего рынка от разрушительного влияния мировой конъюнктуры в период перехода на свободные цены на энергоносители и сырье во внутренней торговле. Согласно проведенным расчетам, мгновенный переход на мировые цены означал бы немедленное банкротство целых отраслей обрабатывающей промышленности, в которых стоимость исходного сырья в мировых ценах превосходила цену конечной продукции. Постепенно снижающийся экспортный тариф являлся в этих условиях единственным инструментом приспособления промышленности к сдвигам в структуре внутренних цен, происходящим по мере открытия экономики для иностранной конкуренции. Кроме того, введение экспортного тарифа оказало положительное влияние на эффективность экспортных операций, сделав невыгодной продажу многих сырьевых товаров по демпинговым ценам.

Вплоть до 1996 года экспортные пошлины оставались единственным инструментом изъятия природной ренты в доход государства. Под давлением МВФ и экспортеров перечень товаров, вывоз которых облагался экспортными пошлинами, последовательно сокращался. В конечном счете он сузился до углеводородов. С 2002 года был также введен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). В 2018 году было принято решение о «налоговом маневре» в нефтяном секторе, который заключался в поэтапном уменьшении экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты с одновременным повышением налога на добычу полезных ископаемых. Тем самым налогообложение природной ренты было заменено налогом на потребителя. Фактически конечным плательщиком НДПИ является население, а природная рента остается у недропользователей. В итоге рыночные цены на топливо ожидаемо стали расти, что приводило автоматически к росту себестоимости продукции практически во всех отраслях экономики и, соответственно, повышению цен и инфляции.

Методологически правильным способом налогообложения природной ренты было бы введение налога на дополнительный доход у недропользователей, который бы взимался с части прибыли, превышающей среднюю рентабельность в промышленности по прогрессивной шкале с 80 %-м максимумом. В целях стимулирования освоения новых месторождений и применения более эффективных технологий по извлечению трудно добываемого углеродного сырья, в виде эксперимента, с 2019 года был введен налог на дополнительные доходы компаний, добывающих углеводородное сырье. Отличие НДД от НДПИ в том, что НДПИ взимается по фиксированной ставке от добытого сырья без учета фактически понесенных затрат на добычу. А НДД взимается с прибыли. Преимущества НДД заключаются в том, что налог платится только в том случае, если разработка месторождения оказалась прибыльной и стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости понесенных затрат, а последующее налогообложение соответствует показателям доходности.

Целесообразно восстановление экспортных пошлин как наиболее эффективного инструмента изъятия природной ренты с вывозимых за рубеж сырьевых товаров. При этом внутренний потребитель получает конкурентное преимущество, пользуясь относительно низкими внутренними ценами. При этом следует сохранить НДД. Это позволит увеличить поступления в бюджет Российской Федерации, нарастить предложение на внутреннем рынке и снизить цены на топливо, а также стимулировать развитие перерабатывающих производств в нефтегазовом секторе и освоение труднодоступных и низкорентабельных на сегодняшний момент месторождений углеводородного сырья.

Основными инструментами получения доходов от *лесных ресурсов* являются: лесные подати, арендная плата за участки лесного фонда и плата за право пользования лесными участками. Лесные подати устанавливаются по фиксированным ставкам за 1 кубометр древесины на корню. Арендная плата в виде регулярных платежей обычно привязана по расчетам к лесным податям. В ней не улавливается величина ренты как сверхдохода от конкретного вида лесопользования. Плата за право пользования лесными участками для разных видов лесопользования является единовременной и определяется на торгах в виде аукционов.

При использовании *водных объектов* взимается водный налог, а также плата за заключение договора водопользования. Оба этих инструмента представляют два варианта изъятия водной ренты в доход государства. Но величина эта не велика, основная часть водной ренты не изымается государством и остается в нескольких «рентоносных» отраслях. В частности, практически не отслеживается и не взимается рента, создаваемая в пор-

товых акваториях, которая оценивается в 38–40 млрд рублей⁵⁾. При этом официальные поступления в бюджет от платежей за водопользование по всем видам портовых акваторий — как морских, так речных и озерных — в тысячу раз меньше⁶⁾. Такой же низкий процент изъятия водной ренты характерен для использования водохранилищ гидроэлектростанций. Ее основная часть присваивается контролирующими ГЭС организациями, а также собственниками предприятий, получающих вырабатываемую ими электроэнергию по льготному тарифу.

Совокупная величина неполученной государством водной ренты превышает затраты государства на поддержание водных объектов в надлежащем состоянии и снижение рисков наводнений. Переход на рентные принципы позволили бы проводить все водоохранные мероприятия за счет основных потребителей и «загрязнителей» воды при отлаживании системы поощрения их собственных инвестиций в водоохранные мероприятия, путем их зачета в уменьшение платежей.

Земельный налог устанавливается в процентах от кадастровой стоимости земли, которая оценивается на основе рыночных цен. В городах и других населенных пунктах отдельно налог на земельные участки под зданиями не взимается, так как он автоматически включается в налог на недвижимость, кадастровая стоимость которой формируются с учетом местоположения этого объекта и включают в себя стоимость земли и формируемую ею земельную ренту.

Платежи за биологические ресурсы осуществляются в виде сборов за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов.

16.1.2. Экосистемные услуги

Под экосистемными услугами понимаются все выгоды и преимущества, создаваемые природными экосистемами и комплексами. К таким выгодам относится качественная среда проживания людей, красивый ландшафт, регулирование климата, снижение температуры в городах в жаркий период, способность рассеивать загрязнения и др. К доходам от экосистем также относятся часть доходов от экологического туризма или от повышенной стоимости недвижимости на земельных участках,

⁵⁾ Medvedeva O. E., Tikunov V. S., Artemenkov A. A. Assessment of ecosystem services of water resources of port water areas by the amount of water rent // InterCarto. InterGIS. 2022. Т. 28. № 2. С. 510–522. [Электронный ресурс]. URL: <http://intercarto.msu.ru/jour/data/i2/article1106.pdf> (дата обращения: 22.02.2025).

⁶⁾ Минприроды России. Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2017 году». 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/o_sostoyanii_i_ispolzovanii_vodnykh_resursov_rossiyskoy_federatsii/ С. 198. (дата обращения: 22.02.2025).

расположенных в лучших по качеству природной среды городских районах, а также вблизи парков и водных объектов. Источником дохода от экосистемных услуг и экосистем является природная рента, генерируемая данными активами. В настоящее время она государством не взимается, так как большая часть этих благ носит общественный характер, права на них не установлены и доступ к ним не ограничен. К этим видам ренты относятся:

- рекреационная, или туристическая, рента;
- строительная рента качества городской среды, обеспечиваемая ее природными объектами (парками, водными объектами, природными ландшафтами);
- углеродная, или климатическая, рента;
- рента ассимиляционного потенциала.

К рекреационной, или туристической, ренте относятся доходы, получаемые от организации туристической и рекреационной деятельности на привлекательных для этих целей природных территориях, горнолыжных и просто лыжных курортах, арктических территориях, от организации экологических троп и маршрутов и т. д. Эта рента позволяет монетизировать неосязаемые экосистемные услуги, права на которые не установлены. Так, туристическая деятельность на 10-ти наиболее посещаемых особо охраняемых природных территориях (ООПТ) России принесла в 2023 году в ВРП регионов их размещения больше 5 %. И эта рента будет расти.

К строительной ренте качества окружающей среды относятся доходы застройщиков, которые ведут строительство в привлекательных для жизни городских условиях, к которым относятся близость к водоемам, паркам и лесопаркам, охраняемым природным территориям и объектам. Застройка на таких участках при прочих равных затратах на строительство на территориях без таких объектов дает дополнительную прибыль в 20–30 % и не изымается в доход муниципалитетов. Изъятие идет опосредованно через обложение налогом уже собственников недвижимости и по низким ставкам в силу социальной значимости таких объектов.

К углеродной ренте относятся доходы государств и компаний от торговли разрешениями на выбросы парниковых газов; доходы государств от взимания углеродных налогов, в том числе трансграничных, а также доходы компаний от неуплаты углеродных налогов при снижении углеродного следа в продукции за счет создания углеродопоглощающих (климатических) лесов. Монетизация углеродной ренты происходит через введение квот для предприятий на выбросы парниковых газов, налогов на углеродный след в товарах и др.

Экологические платежи рассматриваются в следующем параграфе в контексте экологической политики.

16.2. Экологическая политика

Экологические последствия антропогенного воздействия на окружающую среду имеют локальные, региональные и глобальные масштабы. Локальное воздействие характерно для городов, крупных промышленных и транспортных предприятий, районов добычи полезных ископаемых, крупных животноводческих комплексов и т. п. Региональное — охватывает значительные территории и акватории как результат влияния крупных промышленных районов. Глобальное — оказывает неблагоприятное воздействие на крупные регионы, вплоть до общепланетарного влияния.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. В действительности состояние окружающей среды в России по многим параметрам оценивается как неблагоприятное. Особенно неблагоприятная ситуация складывается с загрязнением атмосферного воздуха, воды, образования отходов⁷⁾. Уровень выбросов в России в два раза больше, чем в среднем в мире⁸⁾. Влияние химического, биологического и других видов загрязнения окружающей среды испытывают на себе более 90 миллионов человек или 63,6 % населения страны. В результате 6 % общей смертности и 2 % заболеваемости в России обусловлены плохой экологией — неудовлетворительным качеством атмосферного воздуха, питьевых вод, почв, небезопасными продуктами питания⁹⁾.

Основными причинами сложившегося положения являются пробелы в системе государственного управления в природоресурсном секторе, фактическое отсутствие научно обоснованных платежей и штрафов за загрязнение окружающей среды и связи между ними и расходами на экологические мероприятия. Выход из экологического кризиса предполагает: экологизацию производств (внедрение малоотходных, ресурсосберегающих, биоподобных технологий); развитие и совершенствование методов охраны природы; административно-правовую ответственность физических и юридических лиц за экологические правонарушения; экологическое просвещение; развитие и совершенствование природоохранной политики в каждой стране и в международной деятельности.

⁷⁾ Воздух, вода, почвы и мусор: главные экологические проблемы, которые влияют на жизнь и здоровье россиян. URL: <https://techno.st/materials/vozdukh-voda-pochvy-i-musor-glavnye-ekologicheskie-problemy-kotorye-vliyayut-na-zhizn-i-zdorove-rossiyan-issledovanie-esli-byt-tochnym> (дата обращения: 22.02.2025).

⁸⁾ Там же

⁹⁾ Там же.

Нормы экологического права можно разделить на природоохранное (экологическое) и природно-ресурсное законодательство. **Природоохранные нормы** регулируют общественные отношения в области охраны окружающей среды. К природоохранному (экологическому) законодательству относятся, например, Федеральные законы «Об охране окружающей природной среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об экологической экспертизе» и др. **Природно-ресурсные нормы** регулируют общественные отношения в области использования отдельных природных ресурсов — земли, недр, воды, воздуха и т. д. К природно-ресурсному законодательству относятся Земельный, Водный и Лесной кодексы, законы «О недрах», «О животном мире» и т. д.

В РФ действует комплекс международных стандартов ИСО серии 14 000 «Система управления качеством окружающей среды». ГОСТ Р ИСО 14 001–98 устанавливает требования к системам окружающей среды в целях оказания помощи организации (предприятию) в определении ее политики в указанной области и планируемых характеристик окружающей среды, которые могут быть достигнуты при реализации этой политики.

16.2.1. Экологические нормативы и требования

Нормативы — расчетные величины использования природных ресурсов и/или антропогенных нагрузок на них, применяемые в планировании производственной и хозяйственной деятельности, рассчитанная на основании экологических регламентов и получившая правовой статус. Применяются индивидуальные (для предприятий), групповые, отраслевые, государственные и республиканские нормативы. Экологические нормативы призваны ограничивать вмешательство человека в экосистемы с целью сохранения их ассимиляционного потенциала.

В соответствии с природоохранительным законодательством РФ нормирование качества окружающей природной среды производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия, гарантирующих экологическую безопасность населения, сохранение генофонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности. Под воздействием понимается антропогенная деятельность, связанная с реализацией экономических, рекреационных, культурных интересов и вносящая физические, химические, биологические изменения в природную среду.

Экологическое нормирование предполагает учет так называемой допустимой нагрузки на экосистему. Допустимой считается такая нагрузка, под воздействием которой отклонение от нормального состояния системы не превышает естественных изменений и, следовательно, не вызывает нежелательных последствий у живых организмов и не ведет

к ухудшению качества среды. К настоящему времени известны лишь некоторые попытки учета нагрузки для растений суши и для сообществ водоемов рыбохозяйственного назначения. Как экологическое, так и санитарно-гигиеническое нормирование основаны на знании эффектов, оказываемых разнообразными факторами воздействия на живые организмы. Одним из важных понятий в токсикологии и в нормировании является понятие вредного вещества. Установление нормативов качества окружающей среды и продуктов питания основывается на концепции пороговости воздействия.

Порог вредного действия — это минимальная доза вещества, при воздействии которой в организме возникают изменения, выходящие за пределы физиологических и приспособительных реакций, или скрытая (временно компенсированная) патология. Таким образом, пороговая доза вещества (или пороговое действие вообще) вызывает у биологического организма отклик, который не может быть скомпенсирован за счет гомеостатических механизмов (механизмов поддержания внутреннего равновесия организма). Нормативы, ограничивающие вредное воздействие, устанавливаются и утверждаются специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора и совершенствуются по мере развития науки и техники с учетом международных стандартов. Важнейшими экологическими стандартами санитарно-гигиенического нормирования являются нормативы качества окружающей среды — предельно допустимые концентрации (ПДК) для каждого из опасных веществ, которые действуют на территории всей страны.

Предельно-допустимые концентрации (ПДК) — нормативы, устанавливающие концентрации вредного вещества в единице объема (воздуха, воды), массы (пищевых продуктов, почвы) или поверхности (кожа работающих), которые при воздействии за определенный промежуток времени практически не влияют на здоровье человека и не вызывают неблагоприятных последствий у его потомства. Таким образом, санитарно-гигиеническое нормирование охватывает все среды, различные пути поступления вредных веществ в организм. Существуют перечни веществ, обладающих эффектом суммации при их одновременном содержании в атмосферном воздухе.

На основе ПДК разрабатываются нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ) вредных веществ в атмосферу и сбросов (ПДС) в водный бассейн, а также технологические, строительные, градостроительные нормы и правила, содержащие требования по охране окружающей природной среды. Эти нормативы устанавливаются индивидуально для каждого источника загрязнения так, чтобы совокупное воздействие на окружающую среду всех источников в данном районе не приводило к превышению ПДК.

Санитарно-гигиенические и экологические нормативы определяют качество окружающей среды по отношению к здоровью человека и состоянию экосистем, но не указывают на источник воздействия и не регулируют его деятельность.

Исходя из установленных нормативов рассчитываются платежи за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС). Они состоят из платежей за выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и платы за размещение, хранение, захоронение отходов производства и потребления. За нарушение природоохранного законодательства взимаются также компенсационные платежи за возмещение вреда, причиненного природным объектам. Они выплачиваются по решению суда, но могут быть выплачены и добровольно. Данные платежи практически никак не соотносятся с реальным экологическим ущербом и являются аналогом назначаемых административных штрафов. В дополнение к перечисленным платежам для стимулирования снижения образования отходов применяется утилизационный сбор с владельцев транспортных средств, ввозимых на территорию России из других стран, и экологический сбор с производителей и импортеров упаковки, если они сами не занимаются ее утилизацией и переработкой, либо не справляются с утилизацией в размере установленных норм.

Применяемая сейчас система экологических платежей крайне запутана, регулируется большим количеством нормативных документов разного уровня и не имеет под собой экономического обоснования, которое было изначально, когда данная система вводилась в 1992 году на основе разработок Академии Наук СССР, сделанных в конце 80-х годов прошлого века. Она предусматривала платежи предприятий, соответствующие затратам на устранение и предотвращение экологического вреда. Сейчас платежи за НВОС выполняют преимущественно фискальные функции и не направляются на восстановительные и природоохранные мероприятия.

Действующие методики оценки экологического вреда, а также ставки платежей за загрязнение не привязаны к расходам на восстановление ассимиляционного потенциала окружающей среды и ущербу, причиняемому здоровью населения. Они многократно ниже как этих величин, так и уровня платежей за загрязнение окружающей среды в передовых странах. Механизм сбора средств с загрязнителей природной среды и их опосредованное распределение не прозрачен и не связан с выделением средств на охрану природной среды.

Необходимо создать экономически обоснованную систему платежей за загрязнение окружающей среды, основанную на единой оценочной методологии. Платежи должны быть достаточны, чтобы восстановить ассимиляционный потенциал окружающей среды, который сегодня не справляется с поглощением выбросов в атмосферу и в воду. Эти

средства должны аккумулироваться в экологических фондах в целях их использования на устранение загрязнения и защиту окружающей среды. Такая практика прошла апробацию в России в 1990-х годах и успешно применяется во многих странах.

Базой экологического законодательства в России является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ. Это комплексный закон, регулирующий природоохранные отношения, которые призваны решить три задачи: сохранение природной среды, предупреждение вредного антропогенного воздействия на природу и здоровье человека, оздоровление и улучшение качества природной среды. Он регулирует отношения в сфере взаимодействия человека и природы на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной российской экономической зоне.

Цель экологической политики — обеспечение устойчивого развития общества, сохранение и восстановление природных ресурсов, защита окружающей среды от негативного воздействия человеческой деятельности. Экологическая политика включает: охрану и оздоровление окружающей природной среды; рациональное использование и возобновление природных ресурсов; создание развитой системы государственных, законодательных и природоохранных структур; международное сотрудничество в области охраны окружающей среды.

Охрана окружающей среды — система мер, направленных на обеспечение благоприятных и безопасных условий среды обитания и жизнедеятельности человека. Охрана окружающей среды предусматривает сохранение и восстановление природных ресурсов с целью предупреждения прямого и косвенного отрицательного воздействия результатов деятельности человека на природу и здоровье людей.

Согласно «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» «Экологическая политика представляет собой систему государственных мер и действий, направленных на охрану окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и уменьшение негативного воздействия человеческой деятельности на природу. Она охватывает широкий спектр вопросов, включая защиту водных, воздушных и наземных ресурсов, обращение с отходами, сохранение биоразнообразия и борьбу с изменением климата. Эффективная экологическая политика способствует не только сохранению природы, но и обеспечивает устойчивое развитие экономики и социальную стабильность.

Экологическая безопасность, в свою очередь, представляет собой состояние, при котором человек и природа находятся в гармонии, и человеческая деятельность не наносит ущерб окружающей среде. Она включает в себя защиту от экологических катастроф, обеспечение чистого

воздуха и воды, предотвращение загрязнения почвы, а также обеспечение безопасности пищевых ресурсов».

В «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации» обозначены вызовы (последствия изменения климата и рост потребления при сокращении запасов природных ресурсов) и задачи (уменьшение уровня загрязнения воздуха, повышение уровня утилизации отходов, предотвращение загрязнения вод и повышение качества воды в загрязненных объектах, внедрение инновационных экологических технологий в производствах, а также сохранение биологического разнообразия экосистем суши и моря) в этой области.

Помимо «Стратегии экологической безопасности», в России действует национальная программа «Экология», включающая 11 федеральных проектов.

Для принятия обоснованных решений государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды необходимо ввести стратегическую экологическую оценку принимаемых документов на макроуровне, а на уровне предприятий ввести оценку общественной эффективности инвестиционных проектов, показывающую в стоимостном выражении экологические и социальные последствия (экологический ущерб) на основе анализа затрат и выгод. Для этого в правовое поле нужно ввести расчет проектного или ожидаемого ущерба для предотвращения причинения вреда в будущем уже на ранних стадиях принятия решений и нахождения баланса интересов общества и бизнеса в экологических вопросах.

Действующим законодательством предусмотрена оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая осуществляется для выявления характера, интенсивности и степени опасности, возможных экономических и социальных потерь, возникающих в результате какого-либо вида планируемой хозяйственной деятельности, в том числе изменений природной среды, ее загрязнения, потерь, связанных с ухудшением условий жизни и труда, ухудшением здоровья населения, сокращением длительности трудового периода и жизни. В процедуре ОВОС участвуют заказчик, исполнитель и общественность. Заказчик — юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности на экологическую экспертизу, и финансирует все процедуры ОВОС. Исполнитель — физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение оценки воздействия на окружающую среду. В качестве гарантии объективного учета всех требований экологического законодательства в процедуре ОВОЗ предусмотрено обязательное участие общественности, и в отчет должны включаться протоколы общественных слушаний.

Законодательством предусмотрена также экологическая экспертиза — самостоятельный вид экологического контроля, представляющий собой комплекс действий по исследованию экологического состояния объектов, производимых в установленной законом форме специалистами в области геологии, гидрогеологии, геоморфологии, гидрофизики, гидрохимии, гидрологии, гидродинамики, биологии, ландшафтоведения, экологии, экономики и других естественных наук, которые дают заключение по вопросам, связанным с негативным антропогенным воздействием на данные объекты.

Также должен осуществляться **Экологический аудит** — это объективное, систематическое, документированное и регулярно повторяемое обследование состояния охраны окружающей среды на предприятии с целью выявления экологических проблем и обязательств, связанных с передачей имущества и текущими операциями.

В реальности, однако, экономическая эффективность принимаемых решений по государственному регулированию природопользования, в том числе учитывающая социальные последствия и реальные потери экономики, не просчитывается. Механизм «упредительного» страхования риска оставления неликвидированного вреда окружающей среде после отработки месторождений не развит. Также не оценивается эколого-экономическая эффективность реализации крупных инвестиционных проектов с учетом затрат на ликвидацию негативных последствий после их завершения, что приводит к образованию экологического вреда, вызванного прошлой деятельностью предприятий, называемого накопленным вредом, масштабы которого огромны.

Выгоды компаний в сумме произведенных затрат на предотвращение и снижение загрязнения природных сред, а также затрат на компенсацию ущерба, причиняемого этим загрязнением здоровью населения, представляют собой ренту ассимиляционного потенциала окружающей среды, поскольку устранение загрязнения происходит естественным путем. Эта рента также проявляется в экономии затрат на инвестиции в новые технологии, снижающие загрязнение и экологические мероприятия, обеспечивающие восстановление ассимиляционного потенциала окружающей среды. На межстрановом уровне такая рента проявляется в виде разницы в платежах за загрязнение окружающей среды в различных странах, что хорошо отслеживается транснациональными корпорациями, которые размещают «грязные» производства там, где экологические ограничения и платежи отсутствуют или минимальны. Данная рента остается в распоряжении отечественных и зарубежных компаний, работающих в России, и потом выводится в офшоры. Это связано с тем, что платежи за НВОС не выполняет изначально заложенные в них функции по компенсации экологического ущерба и составляют доли процента от причиненного ущерба.

16.3. Устойчивое развитие

В 1987 г. Международной комиссией по окружающей среде и развитию было сформулировано следующее определение: «устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности человечества настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». К ним относилась потребность дышать чистым воздухом, иметь приемлемый запас чистой воды, наслаждаться красотой окружающего мира. До настоящего времени мировое сообщество не пришло к единому мнению относительно его содержания и способов достижения, вовлекая все новые сферы жизнедеятельности в концепцию устойчивого развития (например, демографические проблемы, преступность, терроризм). В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (Указ Президента РФ № 440 от 01.04.1996) дается следующее определение: «устойчивое развитие — это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее природной основы». Это развитие, при котором антропогенное воздействие не достигает «точки бифуркации», превышая экологическую емкость экосферы, следствием которого являются необратимые и непредсказуемые процессы деградации биосферы и общества. Однако различные природные ландшафты обладают разной экологической емкостью, следовательно, природоохранную деятельность надо осуществлять, руководствуясь научным подходом к каждой ландшафтной единице. Развивая концепцию устойчивого развития с точки зрения растущей опасности существования цивилизации вследствие растущих генетических, психических и других отклонений, В. И. Данилов-Данильян (2015 г.) предложил следующее определение: «устойчивое развитие — это такое общественное развитие, при котором не разрушается его природная основа, создаваемые условия жизни не влекут деградации человека и социально-деструктивные процессы не развиваются до масштабов, угрожающих безопасности общества».

Устойчивое развитие стало выступать в качестве теоретической основы продвижения задач новых моделей экономики, формулируемых как *Зеленая экономика*. Несмотря на то, что четких контуров *Зеленой экономики* до сих пор не сформулировано, ее проблематика стала долгосрочным общемировым трендом и переросла из задач охраны окружающей среды в более глобальные задачи, связанные с переходом энергетики к возобновляемым источникам. Они сформулированы в Парижском соглашении по климату от 12 декабря 2015 года.

Главной целью Парижского соглашения официально было ограничение роста средней температуры на планете 2 °C и доведение этой

величины до 1,5 °C за счет сокращения выбросов CO₂ антропогенного происхождения, который признается главной причиной парникового эффекта и вызываемого этим эффектом глобального потепления. Однако теория влияния выбросов углекислого газа антропогенного происхождения на глобальные процессы климатических изменений является недоказанной научной концепцией, критикуется как в научном мире¹⁰⁾, так и сфере реальной экономики¹¹⁾. Она идет вразрез с другими теориями, объясняющими колебания климата.

Известно, что происходящие климатические изменения, а вернее колебания, свойственны Земле на протяжении всей ее истории. Существует четыре фактора климатических изменений: 1) природная цикличность, связанная с солнечной активностью; 2) внутреннее тепло Земли, объясняемое радиоактивным распадом калия; 3) дегазация земли и выделение из недр водорода; 4) антропогенные выбросы парниковых газов, преимущественно CO₂. С учетом крайне низкого влияния последнего фактора на глобальное потепление, широко распространено мнение о том, что Парижское соглашение было навязано странами Запада в интересах высокотехнологических крупных транснациональных корпораций, несмотря на их невыгодность большинству стран мира.

В рамках Парижского соглашения Россия установила среднесрочную (до 2030 г.) задачу по декарбонизации экономики от уровня 1990 г. — понизить уровень выбросов парниковых газов на 30 % относительно этого года. По причине спада экономической активности в связи с пандемией, фактически эта задача уже была выполнена в 2020 г. Генерация энергии в России во многом обеспечивается природным газом, а не углем и является достаточно чистой, по сравнению со многими другими странами.

Заслуживает внимания механизм экономического стимулирования декарбонизации экономики. Введение ЕС и рядом стран налогообложения углеродной составляющей в составе производимой продукции, а также количественных ограничений на выброс парниковых газов создает: рынок квот на выбросы парниковых газов; рынок углеродных единиц, ввозные пошлины на импорт углеродосодержащих товаров. Для России перспективным является механизм проектного зеленого финансирования создания углеродопоглощающих лесов и снижения количества лесных пожаров, позволяющий обеспечить зачетные климатические единицы экспортерам товаров при введении трансграничных углеродных налогов и внутрен-

¹⁰⁾ Глазьев С. Ю., Безруков Л. Б., Долголатев А. В., Ларин Н. В., Сывороткин В. Л., Федоров В. М. Климатические изменения и энергопереход // Экономические стратегии. 2023. № 6(192). С. 16–29. URL: <https://spkurdyumov.ru/uploads/2025/01/klimaticheskie-izmeneniya-i-energoperehod.pdf> (дата обращения: 22.02.2025).

¹¹⁾ Глазьев С. Лучше борьба с потеплением климата, чем мировая война. [Электронный ресурс]. URL: <https://argumenti.ru/world/2021/08/733558> (дата обращения: 22.02.2025).

них углеродных платежей в странах поступления российского экспорта. Для устранения негативных последствий от ведения трансграничных углеродных налогов и обеспечения конкурентоспособности российских сырьевых товаров на внешних рынках можно ввести экспортные пошлины пропорционально углеродному содержанию экспортируемых «углеродосодержащих» товаров. При этом следует предусмотреть механизм зачета такого налога экспортерам в размере финансирования ими инвестиционных проектов, ориентированных на поглощение экосистемами России выбросов парниковых газов.

Современная система государственного регулирования охраны окружающей среды должна учитывать вызовы, поставленные современной *Зеленой повесткой* и *энергопереходом*. В этой связи целесообразно объединить экологические вопросы с современной климатической повесткой посредством формирования единой системы платежей за загрязнение окружающей среды, включая выбросы парниковых газов с объективной оценкой их негативного воздействия.

Развитие современной цивилизации характеризуется неуклонным нарастанием разбалансированности отношений человека с окружающей природной средой из-за возрастающей техногенной нагрузки на природу Земли. Нарушение экологического равновесия приводит к необратимым последствиям. Осознание этой угрозы требует поиска путей разрешения противоречия между целями социально-экономического развития, достижение которых невозможно без расширения использования природных ресурсов и связанного с этим возрастания воздействия техносферы на окружающую среду, с одной стороны, и сохранением экологической устойчивости человеческой цивилизации — с другой.

Идеальным решением этой проблемы было бы обеспечение автотрофного существования человечества, то есть существования человека за счет уже вовлеченных в производственный оборот естественных ресурсов, без их дальнейшего изъятия из природной среды, и без поступления в эту среду отходов функционирования техносферы. Однако такая автотрофность даже в принципе недостижима, как недостижим полный отказ от производственной деятельности. Более реалистичной (хотя и для достаточно отдаленного будущего) выглядит минимизация как изъятия ресурсов из окружающей среды, так и поступления в нее производственных отходов в пределах ее ассимиляционного потенциала. Для настоящего времени можно как ближайшую задачу ставить сохранение сложившегося уровня техногенной нагрузки на окружающую среду и постепенное движение к сокращению этой нагрузки.

В системе государственного управления необходимо иметь стратегию поэтапного разрешения экологических проблем. Основное препятствие заключается в том, что значительная часть населения Земли страдает

от недопотребления жизненно необходимых благ. Удовлетворение их потребностей и соответствующее увеличение масштабов производства неизбежно требует расширения потребления природных ресурсов и будет сопровождаться ростом техногенной нагрузки на природную среду. Это противоречие затрагивает и экономическую систему России. Выход из ситуации видится в том, чтобы по мере достижения более высокого уровня материально-экономической обеспеченности населения страны все большая доля инвестиций направлялась бы на развитие и применение «зеленых» технологий и повышение степени автотрофности производства. Любая новая технология должна рассматриваться под углом зрения оценки тех рисков нарушения экологического равновесия, которые эта технология может с собой нести. Целевые установки при разработке новых технологий должны обязательно включать оценку снижения техногенной нагрузки на природу.

Другим направлением снижения рисков нарушения экологического равновесия может стать формирование новой модели потребления, исключающей или серьезно ограничивающей количественное наращивание его объемов. Переход к такой модели предполагает поощрение со стороны государства так называемого «ответственного потребления», что подразумевает самоограничение излишнего (в том числе статусного, престижного) потребления, отказ от использования в потреблении плохо поддающейся переработке упаковки, активное участие потребителей в технологической цепочке рециркуляции отходов, хотя бы за счет сортировки отходов в ходе их образования.

Вопросы для повторения

1. Природная рента. Ее виды. Новые виды природной ренты, характерные для 6-го технологического уклада. Причины их появления.
2. Как рассчитывается природная рента и почему государство претендует на ее изъятие у природопользователей? Основные проблемы расчета природной ренты. Прибыль предпринимателя. Связь всех видов платежей за природные ресурсы с природной рентой.
3. Недостатки и преимущества проводимой налоговой политики в нефтяной сфере. Отличие НДД от НДС?
4. Основные проблемы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды в России.
5. Приоритетные направления государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды в России.
6. Сформулируйте цель и основные задачи экологической политики Российской Федерации.

7. В чем заключается сходство и различие у таких направлений деятельности, как охрана окружающей среды и природопользование с учетом принципов ESG (environmental, social, and governance) и выполнением природоохранных мероприятий?
8. Дайте определение термину «устойчивое развитие общества». Какое развитие, на ваш взгляд, можно считать устойчивым?
9. Какие экологические нормативы и требования, действующие в Российской Федерации, вам известны? Приведите примеры.

Рекомендуемая литература

- Бобылев С. Н.* Экономика устойчивого развития : учебник / С. Н. Бобылев. М.: КНОРУС, 2021. 672 с.
- Глазьев С. Ю.* Управление развитием экономики: курс лекций / С. Ю. Глазьев. 2019. 759 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://istina.msu.ru/publications/book/32160-6177/> (дата обращения: 22.02.2025).
- Новоселов А. Л.* Экономика, организация и управление в области недропользования: учебник и практикум / А. Л. Новоселов, О. Е. Медведева, И. Ю. Новоселова. М.: Юрайт, 2019. 625 с.
- Манько О. М., Мешалкин А. В., Кривов С. И.* Экологические основы природопользования. Изд-во Академия, 2015.
- Рекус И. Г., Шорина О. С.* Основы экологии и рационального природопользования. Учебное пособие М.: Изд-во МГУП, 2001. 146 с.
- Экологическое право России. Учебник. / Под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. М.: ИМПЭ, 1997.
- Экономика природопользования / Под ред. К. В. Папенова. М.: Проспект ТЕИС, 2015.



Глава 17

Государственная демографическая политика

Вопросы для изучения

- Понятие демографической политики
- Государственная демографическая политика современной России

17.1. Понятие демографической политики

Демографическая политика — целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов по сохранению или изменению сложившейся демографической ситуации и формированию режима демографического воспроизводства населения, соответствующего долгосрочным интересам общественного развития.

Воспроизводство населения — процесс непрерывного замещения поколений в результате взаимодействия демографических процессов. Выделяют **3 типа воспроизводства**: **расширенное**, когда каждое последующее поколение больше предыдущего, **простое**, когда поколения замещаются равными по своей численности, **суженное**, когда поколения замещаются меньшими по численности последующими поколениями.

Демографическая ситуация складывается как результат взаимодействия демографических процессов. К демографическим процессам при широком понимании предмета демографии относят рождаемость, смертность, брачность, разводимость, миграцию.

Основными направлениями демографической политики являются влияние на показатели рождаемости, здоровья и смертности населения как демографических процессов, а также регулирование внутренней и внешней миграции и расселения населения. По характеру своего воздействия на эти процессы демографическая политика может носить стимулирующий или ограничительный характер.

Демографическая политика формулируется в документах, имеющих **стратегический характер**: государственные концепции, планы и программы, а также в законодательных актах, определяющих порядок реализации программ демографической политики в части сроков, этапов и пр.

Субъектами государственной демографической политики являются органы государственной власти. Она может приниматься и реализовываться на различных уровнях: национальном, региональном и муниципальном (местном). Также субъектами демографической политики могут выступать компании (в этом случае речь идет о корпоративной демографической политике) и общественные организации. Для достижения долгосрочных целей и повышения эффективности управленческих действий различных субъектов необходимо согласование интересов и консолидация их усилий на основе правильного понимания тенденций развития и ресурсных возможностей.

Объектами демографической политики являются население государства и его регионов, а также отдельные социально-демографические группы.

Формирование и реализация государственной демографической политики детерминированы сложившейся социальной системой, господствующей идеологией, типом государственного управления, социокультурными нормами и ценностями, религиозными традициями, уровнем социально-экономического развития, ресурсными возможностями и многими другими факторами.

Структура демографической политики включает в себя определение целей демографической политики, разработку механизмов их реализации и подбор средств их достижения.

Цели демографической политики должны носить стратегический характер и основываться на прогнозах развития. Цели могут быть определены как *целевые требования* либо как *целевые показатели*, достижение которых позволяет оценить результативность и эффективность реализации демографической политики. Примерами целевых требований могут быть «стабилизация численности населения», «повышение рождаемости», «снижение младенческой смертности», «оптимизация миграционных потоков». Целевыми показателями является уточнение таких требований до количественных значений в абсолютном или процентном выражении.

Особенностью демографической политики является ее долговременный характер. Стратегические долгосрочные цели демографической политики, связанные с изменением типа воспроизводства населения, достижимы, как правило, через несколько поколений. Среднесрочные цели могут быть достигнуты на протяжении жизни одного поколения. Значительный временной лаг отмечается и во влиянии демографической политики на макроэкономическую динамику, а соответственно, и на экономическую политику государства.

Специфика демографической политики заключается в том, что воздействие на демографические процессы происходит не непосредственно, а опосредованно через влияние на демографическое поведение

и демографические события на уровне индивидуума. Выделяют следующие *виды демографического поведения*: *витальное, или самосохранительное (по отношению к здоровью); репродуктивное (по отношению к рождению детей); матримониальное (по отношению к браку и семье); миграционное.*

Государство может оказывать воздействие как на систему ценностей, определяющих потребности человека, так и на условия реализации его потребностей, влияя на его демографическое поведение и принятие решений. Меры демографической политики по отношению к индивидууму могут выступать как стимулы, либо как ограничения (помехи), создавая преимущества для тех, чье демографическое поведение в наибольшей мере соответствует потребностям общественного развития, заинтересовывая человека через следование принятым нормам и ценностям выбирать определенный тип демографического поведения. Учитывая косвенное влияние мер демографической политики и процессы адаптации к ним населения, необходим постоянный мониторинг и совершенствование мер демографической политики.

Меры демографической политики традиционно разделяют на 3 группы:

- нормативно-правовые меры (нормативно-правовые акты), в том числе устанавливающие социальные гарантии;
- экономические меры (разовые выплаты и пособия, льготы);
- воспитательные и идеологические меры, направленные на формирование общественного мнения и демографического климата в обществе, норм и стандартов демографического поведения.

Демографическая политика стала предметом государственного управления со второй половины XX века вследствие: негативного влияния урбанизации на рождаемость, прекращения роста численности населения развитых стран и взрывного роста населения многих развивающихся стран, что повлекло многократное повышение трудовой миграции; обострения экологических ограничений и провозглашения целей устойчивого развития.

Вместе с тем первая программа демографической политики в истории России была представлена Михаилом Васильевичем Ломоносовым в письме к Ивану Ивановичу Шувалову от 1 ноября 1761 г.¹⁾, в котором он написал: из числа «мыслей, простирающихся к приращению общей пользы <...> полагаю самым главным делом сохранение и размножение российского народа, в чем состоит величество, могущество и богатство всего государства, а не в обширности, тщетной без обитателей». Для этого

¹⁾ Излагается по: Ломоносов М. В. О сохранении и размножении российского народа // Ломоносов М. В. Полное собрание сочинений. Т. 6. М.; Л.: АН СССР, 1952. С. 381–403.

предлагалось реализовать 13 мероприятий, которые можно разделить на несколько групп по демографическим процессам.

Для поддержания рождаемости Ломоносов предлагал снять «помехи», накладываемые матримониальными обычаями:

- запрет «неравных» по возрасту браков, не располагающих к рождению детей, как в случае с возрастными женихами, так и в случае с невестами, значительно старшими по возрасту своих юных женихов;
- недопущение насильственного принуждения к вступлению в брак;
- одобрение браков высокой очередности²⁾ в связи с высокой женской смертностью при обязательном подтверждении ненасильственного характера смертей предыдущих жен;
- повышение возраста пострижения в монахи, разрешение вторых и последующих браков для служителей церкви для возможности рождения детей.

Для снижения смертности, особенно детской:

- создание детских интернатов для предотвращения насильственных смертей «незаконнорожденных» детей;
- развитие системы родовспоможения и лечения наиболее опасных детских болезней посредством распространения знаний о лучших практиках, включающих как российский опыт, так и зарубежные рекомендации; просвещение на основе издания популярных доступных медицинских пособий при обязательном развитии аптечного дела и повышении доступности медицинских препаратов и врачебной помощи;
- повышение безопасности обряда крещения;
- введение правил здорового питания при изменении церковного календаря и традиций постов и праздников;
- развитие системы медицинской помощи в лечебных и аптечных заведениях, их кадровое обеспечение, образование для врачей и фармацевтов;
- медицинское и бытовое просвещение населения на основе научных знаний для профилактики и лечения инфекционных заболеваний и предотвращения бытового травматизма.

В части регулирования процессов расселения, **внутренней и внешней миграции:**

- введение норм градостроительства и развития поселений, которые могут в том числе, способствовать снижению смертности от внешних причин, в первую очередь насильственного характера;

²⁾ Имеется в виду церковное ограничение, из-за которого можно было вступать в брак не более трех раз.

- предотвращение потерь населения в приграничных районах посредством преференции для проживающего там населения;
- стимулирование иммиграции населения государств, вовлеченных в военные конфликты.

Ломоносов отмечал, что «сии способы не будут ничем народу отяготительны», оценивая их эффективность. Результатом же могло стать увеличение численности населения Российской империи до 500 тыс. человек ежегодно. Предложенная им программа поражает необычным для того времени системным подходом. Многие из предложенных им мер сохраняют свою актуальность.

Государственная демографическая политика различается в разных странах. Если большинство развитых стран сталкиваются с проблемами вымирания населения из-за низкой рождаемости, то многие развивающиеся страны, наоборот, переживают демографический бум. Возникающая в связи с этим трансграничная миграция населения затрагивает интересы многих стран и находится в поле зрения международных организаций. С самого начала своего образования Организация Объединенных наций проводит Всемирные конференции по народонаселению и развитию, на которых принимаются долгосрочные программы действий. Формулируемые в них цели включаются в Цели устойчивого развития ООН. При этом сохраняется суверенное право каждой страны в определении целей демографической политики и мер по их достижению.

Эти программы актуальны прежде всего для развивающихся стран. Для демографической политики Российской Федерации актуальны их некоторые разделы. Российское государство разрабатывает и проводит свои программы по укреплению и поддержке семьи, детей и молодежи, пожилых людей, инвалидов, репродуктивного здоровья. Проводится государственная политика по регулированию миграции, территориальному распределению населения и поддержке удаленных регионов.

17.2. Государственная демографическая политика современной России

Распад СССР и демонтаж системы управления народным хозяйством сопровождался экономической катастрофой и резким снижением доходов населения, ростом заболеваемости и смертности. Страна вошла в режим устойчивой депопуляции со стабильно высокой естественной убылью населения до 1 млн чел. в год, затронувшей более 80 % регионов России. Произошло это вследствие, с одной стороны, снижения рождаемости в 1,5 раза до 1,2 реб. на 1 женщину в среднем по РФ при необходимом для простого воспроизводства населения 2,12. А с другой стороны, роста

смертности, особенно в трудоспособных возрастах вследствие болезней, обусловленных стрессами потерявших привычные жизненные ориентиры и работу людей. Произошло снижение ожидаемой продолжительности предстоящей жизни при увеличивавшейся гендерной разнице в этом показателе из-за сверхсмертности мужчин в трудоспособном возрасте.

Для преодоления тенденций сокращения численности населения России в 2001 году Правительством была принята Концепция демографического развития Российской Федерации до 2015 г., целями которого определялись **стабилизация численности населения и формирование предпосылок к последующему демографическому росту**. Однако ее реализация не привела к ощутимому улучшению демографической ситуации. Сокращение численности населения, затрагивающее большинство регионов России, продолжилось. Сохранилась высокая смертность в трудоспособных возрастах, особенно у мужского населения. Уровень рождаемости остался недостаточным для преодоления депопуляции.

Для преодоления суженного режима воспроизводства населения в 2007 г. была утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее КДП)³⁾. Согласно КДП, демографическая политика РФ направлена на **увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение** на этой основе демографической ситуации в стране.

Целями демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. заданы количественными индикаторами: **стабилизация численности** населения к 2015 г. на уровне 142–143 млн чел. и **создание условий для ее роста** к 2025 году до 145 млн чел., и **увеличение ожидаемой продолжительности жизни** к 2015 г. до 70 лет, к 2025 г. до 75 лет.

Основными **задачами** демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. были определены:

в области **смертности**

- сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин;
- сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков;
- сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, существенное снижение

³⁾ Излагается по: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/26299> (дата обращения: 24.06.2024).

уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями, улучшение качества жизни больных, страдающих хроническими заболеваниями, и инвалидов;

в области **рождаемости**

- повышение уровня рождаемости (увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей;
- укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений;

в области **миграции**

- привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции.

Приоритеты задачи по **сокращению уровня смертности населения**, прежде всего граждан трудоспособного возраста: сокращение уровня смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы за счет создания комплексной системы профилактики факторов риска, ранней диагностики и лечения с применением передовых технологий при улучшении материально-технического и кадрового обеспечения учреждений здравоохранения; сокращение уровня смертности и травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий; сокращение уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; сокращение уровня смертности от самоубийств за счет повышения эффективности профилактической работы с гражданами из групп риска; сокращение уровня смертности от онкологических заболеваний за счет внедрения программ профилактики, а также за счет скрининговых программ раннего выявления онкологических заболеваний; сокращение уровня смертности от ВИЧ/СПИДа и туберкулеза за счет совершенствования программ профилактики и инновационных технологий лечения этих заболеваний; внедрение специальных программ для населения старших возрастных групп; повышение доступности медицинской помощи для жителей сельской местности и отдаленных районов.

В КДП были также установлены приоритеты в решении каждой из задач.

Приоритеты задачи по **сокращению уровня материнской и младенческой смертности, укреплению репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков**: повышение доступности и качества оказания бесплатной высокотехнологичной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, их новорожденным детям;

обеспечение доступности и повышение качества медицинской помощи по восстановлению репродуктивного здоровья, снижение доли рабочих мест с тяжелыми, вредными и опасными условиями труда в целях сохранения репродуктивного здоровья; проведение профилактических мероприятий в целях раннего выявления нарушений состояния здоровья детей и подростков, обеспечение доступности первичной высокотехнологичной медико-санитарной, специализированной помощи детям, совершенствование системы оказания реабилитационной помощи детям и подросткам, усиление профилактической работы по предупреждению алкоголизма, наркомании, табакокурения, нежелательной беременности; развитие системы оказания медицинской помощи детям и подросткам в образовательных организациях, организация качественного горячего питания обучающихся, в том числе бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей, обязательность занятий физической культурой во всех типах образовательных организаций.

Приоритеты задачи по **укреплению здоровья населения**, существенно-му снижению уровня социально значимых заболеваний, созданию условий и формированию мотивации для ведения здорового образа жизни: формирование у различных групп населения, особенно у подрастающего поколения, мотивации для ведения здорового образа жизни путем повышения информированности о влиянии на здоровье негативных факторов и возможности их предупреждения, привлечения к занятиям физической культурой, туризмом и спортом, организации отдыха и досуга независимо от места жительства, а также разработку механизмов поддержки общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения; разработку мер, направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, регулирование производства, продажи и потребления алкогольной продукции, осуществление в образовательных организациях профилактических программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачных изделий детьми и подростками; создание эффективной системы профилактики социально значимых заболеваний, предупреждения факторов их развития; обеспечение безбарьерной среды обитания для лиц с ограниченными возможностями, развитие реабилитационной индустрии, направленной на обеспечение максимальной социализации инвалидов; внедрение комплексных оздоровительных и реабилитационных программ по сокращению сроков восстановления здоровья после перенесенных заболеваний и травм, развитие услуг, предоставляемых санаторно-курортными организациями и оздоровительными учреждениями; разработку мер, направленных на сохранение здоровья и продление трудоспособного периода жизни пожилых людей, развитие геронтологической помощи.

Приоритеты решения задачи по **повышению уровня рождаемости**: усиление государственной поддержки семей, имеющих детей, развитие системы предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей; усиление стимулирующей роли дополнительных мер государственной поддержки семей в форме предоставления материнского (семейного) капитала, расширяя в связи с этим рынок образовательных услуг для детей и масштабы строительства доступного жилья для семей с детьми; создание механизмов оказания дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, а также семей, имеющих детей-инвалидов, включая изменение размеров налоговых вычетов для работающих родителей в зависимости от дохода семьи и количества детей, формирование государственного заказа на оказание организациями различной организационно-правовой формы социальных услуг семьям с детьми; обеспечить потребность семей в услугах дошкольного образования; создать в городах и сельской местности среду обитания, благоприятную для семей с детьми; создание условий для повышения доступности жилья для семей с детьми, в первую очередь для молодых семей с детьми, за счет развития ипотечного кредитования, внедрения новых кредитных инструментов, расширения строительства доступного жилья, отвечающего потребностям семей, с одновременным строительством объектов социальной инфраструктуры, необходимых семьям с детьми; реализации региональных программ обеспечения жильем молодых семей, разработки системы дополнительных мер, направленных на обеспечение жильем малоимущих граждан с детьми, нуждающихся в жилых помещениях, включая меры по расселению семей с детьми из непригодных и ветхих жилых помещений, первоочередному предоставлению жилья детям, оставшимся без попечения родителей; развития системы адресной помощи при оплате жилищно-коммунальных услуг в зависимости от состава и материального положения семьи;

Приоритеты задачи **содействия занятости женщин, имеющих малолетних детей**: обеспечение совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной деятельностью, в том числе помощь в возвращении профессии, гибкие формы занятости.

Приоритеты задачи по **укреплению института семьи**, возрождению и сохранению духовно-нравственных традиций семейных отношений: развитие системы консультативной и психологической поддержки семьи в целях создания благоприятного внутрисемейного климата, профилактики семейного неблагополучия, социальной реабилитации семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, подготовки и комплексного сопровождения семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей; пропаганда ценностей семьи, имеющей

нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, формирование в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей; дальнейшее снижение числа преждевременного прерывания беременности (абортов); повышение обязательств родителей по обеспечению надлежащего уровня жизни и развития ребенка; создание специализированной системы защиты прав детей, социальной реабилитации и последующей интеграции в общество несовершеннолетних правонарушителей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Приоритеты задачи по **привлечению мигрантов** в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития: содействие добровольному переселению соотечественников, стимулирование возвращения эмигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе обучавшихся в РФ, на постоянное место жительства, привлечение иностранной молодежи для обучения в РФ с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании обучения; совершенствование миграционного законодательства РФ; разработка социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий массового оттока населения; разработка и внедрение федеральных и региональных программ адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян; создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество и развития терпимости в отношениях между местным и приезжим населением.

В ближайшей перспективе необходима разработка мер государственного регулирования миграционных потоков, что должно снизить тенденцию решения проблемы экономической эффективности за счет относительно низкооплачиваемого и малоквалифицированного труда мигрантов. Требуется обеспечить прозрачность процедур регулирования миграционных потоков и формирование действенных механизмов ответственности за соблюдение должностными лицами принципов миграционной политики. Необходим также поиск более действенных мер по решению проблем социальной адаптации мигрантов в российской общественной среде. Стоит задача разработки четких правил, позволяющих реализовать устройство мигрантов на работу по трудовому договору после соответствующего обязательного обучения и ознакомления с нормами пребывания на территории Российской Федерации. Необходимо также предусмотреть правила перемещения мигранта из одного субъекта страны

в другой. Использование в рабочей среде русского языка должно быть обязательным.

КДП предусматривала системы нормативно-правового и информационного обеспечения реализации, соответствующие современным потребностям и международным рекомендациям в области демографического развития.

Механизмы реализации КДП включают: совершенствование законодательства РФ в сфере семейного, налогового и жилищного права, здравоохранения, образования, социального обеспечения, трудовых отношений, миграционной политики с учетом мер по реализации демографической политики; включения задач и мероприятий по улучшению демографической ситуации, в федеральные и региональные программы социально-экономического развития; учет задач демографической политики при формировании федерального и региональных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов; постоянный мониторинг и анализ демографических процессов и корректировку на их основе конкретных мер демографической политики; развитие научных исследований в сфере народонаселения.

Несмотря на некоторое улучшение демографической ситуации почти по всем показателям вплоть до коронавирусной пандемии, еще до ее начала стала отмечаться стагнация, связанная привыканием населения к мерам демографической политики, негативными социально-экономическими явлениями, исчерпанием потенциала активной рождаемости многочисленных возрастных когорт, рожденных в 1980-е гг. Требовалась актуализация целей и подходов в соответствии с глобальными и национальными вызовами и коррекция управленческих программ.

В 2018 вышел Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁴⁾, определяющий **увеличение численности населения страны** как стратегический приоритет развития, наряду с осуществлением прорывного научно-технологического и социально-экономического развития, повышением уровня жизни граждан, созданием комфортных условий для их проживания, условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Параметры демографического развития стали предметом не только профильного национального проекта, но и всех других национальных проектов, непосредственно или опосредованно влияющих на демографическую ситуацию.

⁴⁾ Излагается по: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 24.06.2024).

Реализация Национального проекта «Демография» предполагала решение следующих задач:

- внедрение механизма финансовой поддержки семей при рождении детей;
- создание условий для осуществления трудовой деятельности женщин, имеющих детей, включая достижение к 2021 г. 100 % доступности дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет;
- разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения;
- формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек;
- создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва.

В структуре национального проекта предусмотрено 5 федеральных проектов: в области рождаемости по финансовой поддержке семей при рождении детей; в области занятости населения, связанный, в основном, с положением женщин с семейными обязанностями в экономике; в области развития активного и здорового долголетия, посвященный старшему поколению; в области здорового образа жизни; в области развития физической культуры.

В силу как субъективных, так и объективных причин, включая пандемию коронавируса, национальные цели не были достигнуты, а стратегические задачи в области демографии — не решены. В следующем **Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 г.**⁵⁾ подтверждается стратегический приоритет **увеличения численности населения** страны и устанавливаются следующие национальные цели развития:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- цифровая трансформация.

⁵⁾ Излагается по: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 24.06.2024).

В рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» устанавливаются следующие целевые показатели, характеризующие достижение национальной цели к 2030 году:

- «обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации;
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;
- снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года;
- увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов».⁶⁾

Ни один из целевых показателей КДП, Указов 2018 и 2020 гг., за исключением коэффициента младенческой смертности, не был достигнут.

Перспективы государственного управления демографическим развитием актуализированы в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 и на перспективу до 2036 года»⁷⁾, подтверждающего приоритет увеличения численности населения страны.

В Указе определяются национальные цели развития Российской Федерации на этот период:

- сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
- реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- экологическое благополучие;
- устойчивая и динамичная экономика;
- технологическое лидерство;
- цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

Для оценки достижения национальной цели «Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи» устанавливаются следующие целевые показатели и задачи, в том числе демографические:

- повышение **суммарного коэффициента рождаемости** до 1,6 к 2030 г. и до 1,8 к 2036 г., в том числе ежегодный рост суммарного коэффициента рождаемости третьих и последующих детей;

⁶⁾ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 24.06.2024).

⁷⁾ Излагается по: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 24.06.2024).

- увеличение **ожидаемой продолжительности жизни** до 78 лет к 2030 г. и до 81 года к 2036 г., в том числе опережающий рост показателей ожидаемой продолжительности здоровой жизни;
- обеспечение не ниже среднероссийских темпов повышения к 2030 г. **суммарного коэффициента рождаемости** в субъектах Российской Федерации, в которых по итогам 2023 г. значение коэффициента было ниже среднероссийского;
- снижение к 2036 г. **дифференциации показателей ожидаемой продолжительности жизни** не менее чем на 25 процентов по сравнению с уровнем 2023 г.;
- снижение к 2030 г. суммарной продолжительности временной нетрудоспособности граждан в трудоспособном возрасте на основе формирования здорового образа жизни, создания условий для своевременной профилактики заболеваний и привлечения граждан к систематическим занятиям спортом;
- повышение к 2030 г. уровня удовлетворенности граждан условиями для занятий физической культурой и спортом;
- увеличение к 2030 г. численности граждан пожилого возраста и инвалидов, получающих услуги долговременного ухода, не менее чем до 500 тыс. чел. из числа наиболее нуждающихся в таких услугах;
- повышение к 2030 г. уровня удовлетворенности участников специальной военной операции условиями для медицинской реабилитации, переобучения и трудоустройства;
- создание и запуск к 2030 г. цифровой платформы, способствующей формированию, поддержанию и сохранению здоровья человека на протяжении всей его жизни, на базе принципа управления на основе данных;
- снижение уровня бедности ниже 7 процентов к 2030 г. и ниже 5 процентов к 2036 г., в том числе уровня бедности многодетных семей до 12 процентов к 2030 г. и до 8 процентов к 2036 г.;
- снижение коэффициента Джини (индекс концентрации доходов) до 0,37 к 2030 г. и до 0,33 к 2036 г.;
- обеспечение повышения опережающими темпами минимального размера оплаты труда, в том числе его рост к 2030 году более чем в два раза по сравнению с суммой, установленной на 2023 год, с достижением его величины не менее чем 35 тыс. руб. в месяц;
- утверждение в 2026 г. новых систем оплаты труда работников государственных и муниципальных организаций и внедрение таких систем с 2027 г. в целях обеспечения роста доходов работников бюджетного сектора экономики, предусмотренных указами Президента

Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» и от 28.12.2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Вопросы для повторения

1. Дайте определение демографической политики.
2. В чем различия между демографической политикой и политикой народонаселения?
3. Назовите специфические черты демографической политики.
4. Перечислите основные направления демографической политики.
5. Что означает согласование интересов в демографической политике?
6. Какие исторические примеры программ управления демографическим развитием Вам известны?
7. Какие международные документы могут приниматься во внимание при разработке современной национальной политики?
8. Какие вызовы и угрозы демографического развития современной России должны, по Вашему мнению, приниматься во внимание при разработке концепций и программ демографической политики?
9. Какие программы государственной демографической политики Российской Федерации Вам известны?

Рекомендуемая литература

- Валентей Д., Кваша А. Основы демографии. М.: Мысль, 1989. 288 с.
- Введение в демографию / Под ред. В. А. Ионцева, А. А. Саградова. М.: ТЕИС, 2002. 636 с.
- Глазьев С. Ю. Геноцид. М.: Терра, 1998.
- Демографическая модернизация России 1900–2000 / Под ред. А. Г. Вишневого. М.: Новое издательство, 2006. 608 с.
- Демографическая энциклопедия. М.: Энциклопедия, 2013. 944 с.
- Ломоносов М. В. О сохранении и размножении русского народа // Ломоносов М. В. Полное собрание сочинений. Т. 6. М.; Л.: АН СССР, 1952. С. 381–403.

Глава 18

Промышленная и научно-техническая политика

Вопросы для изучения

- Содержание и виды промышленной политики
- Научно-техническая политика
- Конкурентоспособность, конкурентные стратегии и промышленная политика

18.1. Содержание и виды промышленной политики

Под промышленной политикой будем понимать планируемую систему правовых, организационно-экономических и управленческих мероприятий (действий¹⁾), направленных на создание условий для эффективного

¹⁾ Государственное управление, как известно, трактуется как административная деятельность по реализации системы действий в рамках данной политики и их формированию органами власти. Поэтому рассмотрение видов политики, вариантов действий, направлений политики не может не составлять содержательную сторону государственного управления. Следовательно, рассматривая какую-либо политику на уровне государства и ее различные аспекты, фактически рассматриваем действия, регулятивные меры, содержание влияния, финансовые приоритеты в рамках государственного управления — воздействия со стороны субъекта на объект. В данном случае объектом выступает промышленность России. Субъектами промышленной политики является Министерства промышленности, экономического развития и финансов, науки и высшего образования, обороны и многие другие, которые выступают заказчиками промышленной продукции, участвуют в реализации проектов, программ развития, заказов. На функционирование промышленных организаций оказывают влияние Федеральная налоговая служба, антимонопольная служба, органы, регулирующие трудовые отношения и т. д. Взаимоотношения между ними, как и формат влияния, могут быть изучены в рамках курсов по административному управлению. Законодательное обеспечение развития промышленности создается соответствующими Комитетами Государственной думы и Совета Федерации, отвечающими за промышленность, экономическую и социальную политику, налоги, организационные изменения в бизнесе, уровень монополизма рынка и конкуренцию. Их работа представляется определяющей, но в данной главе не рассматривается. Здесь уделено место формам промышленной политики, объекту, на который оказывают влияние различные субъекты государственного управления. Однако, на наш взгляд, эти влияния должны учитывать материал, изложенный в настоящей главе, поскольку он дает представление об особенностях функционирования и развития современной промышленности, основных видах и методах проведения промышленной политики.

функционирования производственных структур и обеспечение роста производительности, объемов выпуска (соразмерно динамике спроса) и занятости в промышленных организациях, разрабатываемых федеральным и региональными органами власти²⁾.

Промышленная политика для индустриальной страны должна быть системообразующим звеном общей экономической политики государства, наравне с социальной, фискальной и денежно-кредитной политикой. Проблемы проведения промышленной политики можно подразделить на три большие группы:

- 1) собственно теоретического обоснования промышленной политики в рамках существующих экономических доктрин;
- 2) содержания и выбора моделей и инструментов (вариативности) промышленной политики;
- 3) практической реализации и оценки полученных результатов с позиций эффективности промышленной структуры и ее влияния на экономический рост.

Первая группа проблем касается методологии промышленной политики в части формирования общего фундамента этой политики и ее передаточного механизма. Всесторонний анализ здесь станет возможным только при использовании инструментария институционально-эволюционной теории, теорий, объясняющих функционирование развивающихся экономик, использующих модели межсекторного взаимодействия, в частности теории технологических укладов и теории дисфункций управления. Вторая группа — подбора инструментов и моделей промышленной политики. Третья группа — оценки их применения³⁾.

До сих пор в экономической политике многих правительств просматривается явная недооценка вопросов промышленной и научно-технической политики.

Изучение промышленной политики требует определения объекта этой политики — промышленности как сложной и весьма неоднородной экономической системы, перманентно изменяющей связи между видами промышленной деятельности. Промышленная политика представляет собой специальную форму государственного управления развитием промышленности как системы, имеющую отраслевую, региональную специфику, включающую различные инструменты, влияющие на те или иные виды и аспекты промышленной деятельности. Макроэкономическая политика, напрямую не относящаяся к промышленной политике, тем не менее также

²⁾ Развернутое определение промышленной политике дается в Федеральном Законе «О промышленной политике в РФ», о котором речь пойдет ниже.

³⁾ Подробнее см.: Сухарев О. С. Экономическая методология и политика реструктуризации промышленности. М.: АНЗ, 2000. 180 с.

влияет на субъектов промышленной деятельности, их мотивы, инвестиции, управление, что не может не сказываться на функционировании различных отраслей промышленности и их перспективном развитии.

Кроме того, системные государственные решения, например касающиеся процесса индустриализации либо ввода каких-то технологий (например, цифровых), также напрямую влияют на развитие промышленности на различных уровнях — институциональном, кадровом, технологическом, организационном и т. д.

Промышленная политика как совокупность инструментов, оказывающих влияние на различные сферы промышленного производства, строится на следующих базовых принципах:

- структурной иерархии целей, задач и функций;
- планировании и организации применяемых мероприятий, построении программ и проектов развития, создании системы планов и рубежных показателей;
- системном подходе к решению научно-технических, производственных задач развития промышленности (связность научно-технической и промышленной, а также иных видов политики, влияющих на производство);
- обосновании и реализации для каждой отрасли стратегий специализации, состязательности, кооперации, диверсификации деятельности, стимулирования экспорта и замещения импорта;
- обеспечении учета, контроля, координации в рамках реализуемых мероприятий промышленной политики с задачей их динамической коррекции в зависимости от изменяемой ситуации на промышленных рынках.

Современная промышленность является высокотехнологичной и наукоемкой отраслью развитого национального хозяйства, предъявляя соответствующие требования для кадрового состава, подготовки исследователей и специалистов.

Промышленность как объект промышленной политики представляет собой сферу материального производства, создающего товары промышленного назначения (средства производства) и товары потребительского назначения, а также включает деятельность по обеспечению экономических секторов ресурсами (добывающая промышленность), включает соответствующую инфраструктуру организации и управления производственной деятельности.

Меры промышленной политики, имеющие влияние на все виды производств одновременно (конечно, различное), могут быть отнесены к системной промышленной политике. Меры влияния, ограниченные какой-то отраслью и имеющие в силу этого свою специфику, можно

обозначить как селективная или отраслевая промышленная политика. Например, программа развития специального технологического оборудования для микроэкономики — это один из инструментов селективной промышленной политики, а снижение налога на прибыль для производств, осуществляющих наукоемкие разработки, касается всех видов, в том числе и создающих специальное технологическое оборудование для микроэлектроники.

Согласно классификатору видов деятельности (ОКВЭД) в состав промышленности включается множество отраслей и видов деятельности, выделяемых Росстатом⁴⁾. Базовой для промышленного производства выступает отрасль машиностроения⁵⁾, включающая довольно широкий набор различных секторов и видов деятельности по созданию машин, станков, оборудования, оснастки, транспортных средств и пр. Создание средств производств идет по двум направлениям — для собственного потребления и для других секторов и видов экономической деятельности. Данная отрасль выступает активным генератором технологических инноваций, реализуя процессы по созданию и обновлению технологической основы экономики.

Машиностроение создает технологическую основу экономики. Развитие машиностроительного производства является необходимым условием индустриализации экономики, когда увеличивается доля промышленности в объеме ВВП, в том числе за счет создания новых средств производства, и/или повышается уровень технологичности⁶⁾ самого машиностроения и экономики в целом. Последнее явление называют технологической индустриализацией.

Базовыми условиями развития промышленности являются:

- ресурсная база (энергия, минеральные ресурсы, материалы);
- основной капитала (фонды) и производственно-аппаратная база функционирования промышленных предприятий;
- технологии и технологические цепочки (способы производства);

⁴⁾ Источник: данные Росстата — <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 05.09.2024). Эти позиции включают такие разделы: Раздел В. Добыча полезных ископаемых. Раздел С. Обрабатывающие производства. Раздел D. Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха. Раздел E. Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений.

⁵⁾ Существуют следующие основные виды машиностроения: сельскохозяйственное, энергетическое, транспортное, станкостроение, металлургическое, текстильное и др.

⁶⁾ Под технологичностью понимается способность на базе имеющихся и обновляемых средств производства и технологий получать тот же результат с меньшими ресурсами (экономия), либо больший результат с тем же объемом ресурсов. Большая технологичность может обеспечиваться и когда приращение результата обгоняет увеличивающееся потребление ресурса при введенной новой технологии или способе производства.

- кадры, владеющие технологическим и предметным знанием и производственным опытом, включая организацию и управление промышленными процессами;
- институциональные (правовые) условия функционирования промышленности и реализации мер промышленной политики⁷⁾, а также производственная инфраструктура.

Промышленная политика призвана стимулировать производство, повышать его эффективность, обеспечивать безопасность, промышленный и технологический суверенитет страны, технологический прогресс в промышленной деятельности. Она нацелена на изменение состояния различных сфер промышленной деятельности согласно поставленным задачам и приоритетам с учетом интересов и мотивов частных субъектов, ведущих промышленную деятельность.

Меры промышленной политики по объектам их применения и влияния охватывают следующие позиции:

- фонды промышленности, показатели использования оборудования и производственных мощностей;
- кадры, интеллектуальный потенциал;
- ресурсную базу, ресурсоемкость производства;
- технологичность, автоматизацию и механизацию производства;
- доходы — заработную плату наемного персонала и прибыль собственников;
- диверсификацию, концентрацию и специализацию производства, уровень монопольной власти над промышленными рынками;

⁷⁾ В России принят и действует Закон «О промышленной политике в РФ» № 488-ФЗ от 31 декабря 2014 года (Одобен Советом Федерации 24 декабря 2014 года). Согласно закону промышленная политика трактуется весьма широко, как комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции. Меры стимулирования развития промышленности — это меры государства по реализации инструментов и достижению целей промышленной политики. Целью промышленной политики согласно ФЗ № 488 является построение высокотехнологичной и конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей инновационный, а не сырьевой сценарий развития российской экономики, обеспечение национальной безопасности и обороны, а также занятости населения в производственной деятельности и повышение уровня жизни (общественного благосостояния). Стоит отметить, что уже в Законе о промышленной политике от 2014 года одна из задач реализации промышленной политики предполагала обеспечение технологической независимости и экспортной стратегии в сфере промышленного производства, интеллектуализацию промышленности. Определяющим планирование промышленной политики является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

- институционально-правовые условия и ограничения функционирования промышленных предприятий различных отраслей, включая контрактные взаимодействия и участие в программах развития;
- параметры эффективности производства и производительность труда;
- производственную инфраструктуру, включая информационное обеспечение функционирования промышленных предприятий;
- логистику и формы организации производства (вертикальная, горизонтальная);
- инвестиции в промышленность — фондовую базу и человеческий капитал;
- реструктуризация предприятий и отраслей, с определением приоритетов развития, программное развитие отраслей промышленности и системы управления.

Важнейшие направления промышленной политики — это фонды, кадры, ресурсная и технологическая база. По этим направлениям можно выделить четыре вида промышленной политики (см. таблицу 18.1).

Разумеется, указанные четыре вида промышленной политики сочетаются и проводятся одновременно, проявляя во многом операциональный и часто технический характер, так как применяемые инструменты в большинстве случаев применяются государственной властью сразу для оказания большего стимулирующего эффекта.

Согласно Закону о промышленной политике в РФ от 2014 года, в качестве центральных направлений мер такой политики выделены следующие — соответственно статьи 10–18:

- финансовая поддержка субъектов промышленности;
- государственные фонды развития промышленности;
- поддержка научно-технической и инновационной деятельности в промышленности;
- информационно-консультационная и государственная поддержка субъектов промышленной деятельности;
- поддержка, связанная с обеспечением кадровым потенциалом промышленности;
- специальный инвестиционный контракт;
- стимулирование внешнеэкономической деятельности в промышленности;
- меры стимулирования производства продукции, закупаемой для государственных и муниципальных нужд⁸⁾.

⁸⁾ Подробнее см.: Закон № 488 «О промышленной политике в РФ» от 31 декабря 2014 года с соответствующими текущими изменениями в последующий период.

Таблица 18.1

Основные виды промышленной политики⁹⁾

Вид промышленной политики	Содержание вида промышленной политики
Обновление фондов	Изменение нормативов амортизации основного капитала, реинвестирование прибыли в обновление фондов, сокращение нормативных сроков эксплуатации и ремонта оборудования, списания основных средств и т. д. Развитие секторов промышленности, создающих новые средств производства, например новые виды робототехники, автоматизированных систем и поточных линий производства, искусственного интеллекта, управляющем фабриками и заводами и пр.
Технологическая индустриализация	Связана с политикой замены фондов, к которым предъявляются новые технологические требования и которыми формируется новый технологический процесс. Однако предполагает акцентирование не просто замены фондов, а ввод новых технологий и даже их создание, для чего применяются инструменты стимулирования НИОКР и внедрения их в производство, расширение и снижения издержек патентования новых технологических идей и процесс, внедрение патентов в производство. Меры стимулирования распространяются от инвестирования части прибыли в НИОКР, исследования и разработки до премирования на изобретательскую деятельность и внедрение патентов
Наращения человеческого капитала, включая интеллектуальную базу производства (наука, исследователи)	Поощрение научных разработок, открытие лабораторий и кафедр крупных исследовательских центров на производстве, с обеспечением применения накопленных знаний и опыта в производственном процессе, методы обучения персонала, стажировок и обучения фундаментальному и прикладному знанию в виде производственного опыта (на месте)
Ресурсно-ориентированная	Стимулирование условий развития добывающей промышленности, с повышением технологического уровня, ввода инноваций в добыче и первичной обработке ресурсов, поставке их для базовых производств с повышением контроля «входного качества» поступающих материалов и полуфабрикатов на конкретных производствах

⁹⁾ Источник: составлено авторами главы.

Территориальный аспект промышленной политики включает создание индустриальных парков, промышленных парков, аналогичных форм в сфере высоких технологий (статья 19 ФЗ № 488), а также промышленных кластеров. Эти образования создаются по инициативе и при поддержке местных властей и органов власти субъектов федерации. При соответствии установленным критериями они вносятся в реестры Минпромторга, а на их поддержку также выделяются средства федерального бюджета. Проблемой является отсутствие системного подхода в создании таких образований, которые обычно наполняются предприятиями разных отраслей, технологически не связанных друг с другом.

Все ведущие страны мира проводят свою промышленную политику, основные характеристики которой применительно к опыту Северной Америки, Европы и Азии указаны в таблице 18.2.

Образцовым примером проведения промышленной политики в современных условиях является опыт Китая, в котором на системной основе в соответствии со стратегическими планами развития экономики применяются все инструменты и меры промышленной политики, начиная от индустриализации и выправления структурных диспропорций, заканчивая современной технологической модернизацией, для которой он интенсифицирует сами инструменты промышленной политики¹⁰⁾. Активная промышленная и научно-техническая политика Китая в развивающихся высокотехнологичных отраслях приводила к большему росту производительности, нежели в зрелых и догоняющих отраслях внутри страны. Она полностью соответствует изложенным в главах 12–14 подходам и рекомендациям государственной политики опережающего развития, вытекающим из теории смены технологических укладов. Китай, захватив лидерство в ряде ключевых производств нового ТУ, раньше других вышел на новую длинную волну его роста, чем обеспечил себе преимущества в генерировании интеллектуальной ренты. Ее реинвестирование в дальнейшее наращивание производств нового ТУ позволяет одновременно повышать объемы выпуска высокотехнологической продукции и уровень общественного благосостояния.

Германия имеет по отдельным позициям таблицы 2 похожие ориентиры. Англосаксонская модель, представленная США, показывает весьма упрощенный вариант промышленной политики и инструментов, ограничивающихся увеличением доходности активов, информатизацией бизнеса и производства, отдельными улучшениями. Однако упрощенные модели, ограничивающие государственное влияние, могут оказаться

¹⁰⁾ J. Mao, Sh. Tang, Zh. Xiao, Q. Zhi. Industrial policy intensity, technological change, and productivity growth: Evidence from China. Research Policy, Vol. 50. Is. 7. 2021. 104–287.

в конкурентном тупике с позиции долгосрочных ориентиров научно-технологического и промышленного развития.

Таблица 18.2

Характеристика стратегий индустриального развития в разных странах¹¹⁾

Параметр	Германия	США	Китай
Субъекты управления	Федеральное правительство, наука, частные корпорации	Федеральное правительство, наука, частные корпорации	Федеральное правительство, все субъекты экономики
Модель регулирования	Государственная промышленная политика	Инициатива частных компаний и организаций	Государственная промышленная политика
Отраслевая направленность	Производственные системы, машиностроение	Промышленный интернет, система коммуникации	Интернет, производство, электронные системы торговли
Технологические приоритеты	Автоматизация, робототехника	Создание новых сфер и видов бизнеса	Технологическая модернизация традиционных отраслей, разработка и внедрение новых технологий для роста экономики
Индустриальные приоритеты	Развитие аппаратной базы индустрии, смена средств производства	Информатизация промышленности и видов бизнеса — базы данных, цифровая среда	Структурная трансформация промышленности с повышением доли наукоемких видов деятельности
Эффективность	Снижение трудоемкости, материалоемкости и энергоемкости производств, повышение качества	Рост доходности активов, улучшение информационного обеспечения бизнеса	Эффективность труда, капитала, ресурсов, информации

¹¹⁾ Источник: Сухарев О. С., Ворончихина Е. Н. Стратегия индустриализации. Исследование структуры экономического роста и технологического развития. М.: URSS, 2019. С. 51–52.

Весомое значение приобретают институциональные инструменты промышленной политики. Если стандартные инструменты промышленной политики включали национальные программы и проекты развития отраслей и видов деятельности, стимулирующие меры инвестиций, занятости, защиты промышленных рынков, поощрения внедрения результатов НИОКР и патентов, налоговые льготы, специальные контракты, формы организации промышленной деятельности (объединений), финансового оздоровления, информационного обеспечения, стимулирования технологического и фондового обновления промышленности, то институциональные инструменты затрагивают:

- институты развития (фонд развития промышленности и поддержки предпринимательской деятельности);
- правовые условия развития промышленности, включая международные аспекты и продвижения экспорта;
- защиты внутреннего рынка промышленной продукции;
- регулирования технологического обновления;
- заключения альянсов и международных соглашений.

Эти институты и связанные с ними правила формируют устойчивые условия текущей промышленной деятельности. К институтам, которые можно быстро изменить, относятся контракты, трудовые отношения, внутрифирменные связи, кооперационные контакты¹²⁾. Настройка указанных правил (институтов) определяет как общие условия функционирования и развития промышленных предприятий, так и специфические, дифференцированные по отраслям и видам промышленной деятельности.

Промышленная политика включает меры по интенсификации внедрения новых технологий и обеспечения технологического обновления промышленности. Этот проблемный блок рассматривается в следующем параграфе настоящей главы.

18.2. Научно-техническая политика

Научно-техническая политика представляет собой комплекс мер, направленных на развитие науки, техники, технологий, создание условий для развития творчества (изобретения, открытия, получение новых знаний) и применения его результатов в производстве. Она охватывает три главных направления: 1) меры, стимулирующие развитие науки — фундаментальной и прикладной в различных секторах экономики; 2) инструменты, поощряющие НИОКР и внедрение изобретений и новых

¹²⁾ Подробнее см.: Сухарев О. С. Теория и методология реструктуризации промышленности. М.: АНЗ, 2000. 180 с.

технологий в производство; 3) оценку влияния мер макроэкономической политики на функционирование научно-технического комплекса страны (политика процентных ставок, инвестиций, доходов — заработной платы и пр.).

Стимулирование развития науки — многоаспектная задача, но важным является то, что следует поощрять создание «научного продукта»¹³⁾, то есть знания того или иного вида, которое может быть многократно применено.

Основные составляющие государственной научно-технической политики включают следующие позиции:

- нормативно-правовую базу научной и технологической деятельности (закон о Науке, стратегия технологического развития на установленный период); это своеобразный регламент мер промышленной и научно-технической политики, определяющий и направления, и меры, инструменты, способы и модель развития¹⁴⁾;
- целостную инфраструктуру национальной промышленной, научной и технологической системы¹⁵⁾;
- прогнозы (экспертные оценки) промышленного, научного и технологического развития экономики России;
- координацию федеральных, региональных, межведомственных и отраслевых программ развития конкретных секторов, национальные проекты социально-экономического, научного, технологического и других видов развития, предполагающие задачу обновления фондовой базы и технологий в стране на отечественной основе, решая задачи замещения импорта и выстраивания экспортной стратегии отвечающей складывающимся в мировой экономике и политике условиям;
- организацию модернизации промышленности на основе нового технологического уклада;
- формирование государственного заказа на научную, техническую продукцию и технологии, в том числе военного, двойного и гражданского назначения.

¹³⁾ Подробнее см.: Сухарев О. С. Научный продукт: решение проблемы оценки результативности науки // Эргодизайн. 2021. № 2. С. 110–117.

¹⁴⁾ Названные аспекты фигурируют в указанных документах и соответствующих актах Правительства. Однако исчезает из поля зрения одна крайне важная задача по инвентаризации фондовой, технологической базы промышленности, а также по анализу промышленности как системы, идентификации ее состояния и сложившейся модели развития. Без аналитических усилий по идентификации состояния весьма сложно подобрать действенные меры, которые бы преодолевали сложившиеся схемы ведения хозяйственной, научной и технико-технологической деятельности.

¹⁵⁾ Имеются решения еще Верховного Совета России от конца 1992 и начала 1993 года, до сих пор не реализованные в этой части.

Технологические аспекты развития промышленности, как для конкретных ее отраслей, так и для системы в целом, могут анализироваться исходя из представлений о капиталоемких и трудоемких технологиях. Первый тип технологий — сберегает труд, второй тип технологий — сберегает капитал. Это наиболее крупная типизация различных видов технологий, полезность которой в том, что она помогает идентифицировать технологическое состояние промышленности. А это, в свою очередь, обеспечивает выработку мер воздействия и стимулирования.

В координатах «капитал — труд» как двух сваях развития промышленного производства можно обозначить следующие модели развития промышленности¹⁶⁾:

- преобладающий капитал (капиталоемкое);
- преобладающий труд (трудоемкое);
- сжатые величины капитал и труда (дефицит) — экономное (интенсивное) или сжатое развитие, возможен также режим «промышленной бедности или деградации» в зависимости от указанных величин;
- большой объем капитала и труда — расточительное или экстенсивное.

Этим моделям развития промышленности в координатах капитал-труд можно сопоставить соответствующие виды промышленной политики:

- экономия капитала или повышение его эффективности;
- обновления фондовой базы, повышение квалификации труда;
- расширение факторов производства промышленности — и капитала, и труда, отвечающего применяемому капиталу;
- снижение объемов потребления базовых ресурсов, повышение их эффективности.

Промышленная и технологическая политика — это два связанных направления воздействия государства, обеспечивающие его безопасность, возможность сохранить и защитить национальный суверенитет. Стимулирование развития технологий в рамках промышленной политики предполагает реализацию соответствующей научно-технической и образовательной политики. В этом состоит определенная взаимосвязь видов политики. Воспроизводство кадров — техников, инженеров, исследователей, монтажников, наладчиков оборудования, программистов и специалистов по искусственному интеллекту и защите информации, а также противодействию киберугрозам — представляется одной из центральных задач не только кадровой, но и промышленной политики.

Способность национальной экономики к постоянному обновлению своей технологической базы, повышению технического уровня предприятий является ключевым фактором повышения и реализации ее

¹⁶⁾ Подробнее см.: Сухарев О. С. Экономика промышленности, технологий и интеллектуальных фирм. М.: URSS, 2022. С. 279–281.

конкурентного потенциала. Страны, находящиеся на «передовой» НТП, реализуют свое технологическое превосходство в установлении выгодных им ценовых пропорций, стандартов, иных норм международного экономического сотрудничества, которые обеспечивают им присвоение интеллектуальной ренты в глобальном масштабе.

Преодоление постоянно воспроизводящегося технологического разрыва между ядром и периферией мировой экономической системы требует от государственного управления проведения активной научно-технической и инновационной политики. Она должна быть на порядок более активной, чем в передовых странах, стремящихся сохранить лидерство путем всемерного стимулирования инновационной, инвестиционной и общей деловой активности. В ситуации технологического отставания государству приходится не только самому финансировать НИОКР, но всячески подталкивать частный сектор к внедрению передовых технологий, всемерно стимулируя инновационную активность предприятий.

В России управление научно-техническим развитием экономики отличается от других стран с развитым научно-техническим потенциалом крайне слабой инновационной активностью частного сектора. Средства государства занимают доминирующее значение в структуре финансирования инновационной деятельности (рис. 18.1).

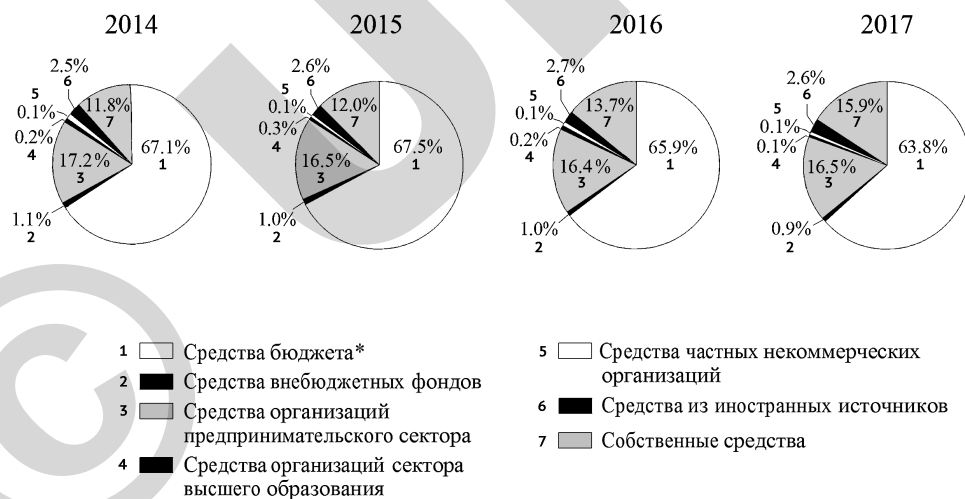


Рис. 18.1. Распределение внутренних затрат на исследования и разработки по источникам финансирования.

*Включая бюджетные ассигнования на содержание вузов (2014 г. — 0.2 %, 2015 г. — 0.1 %, 2016 г. — 0.2 %, 2017 г. — 0.1 %) и средства организаций государственного сектора (2014 г. — 10.1 %, 2015 г. — 9.4 %, 2016 г. — 10.3 %, 2017 г. — 9.3 %)

При том что большая часть предприятий приватизирована и доля частного сектора в обрабатывающей промышленности составляет около 80 %, доля государства в финансировании НИОКР устойчиво превышает 2/3. Практически 70 % расходов на прикладные НИОКР ведется в госсекторе. Государственный сектор сохраняет доминирование и в общей численности исследователей и разработчиков. Крайне низкая инновационная активность предпринимательского сектора очень сужает возможности НТП.

Предпринимательский сектор слабо финансирует научные исследования. В развитых странах государство сосредоточено на фундаментальных разработках, в то время как прикладные и ОКР ведутся негосударственными предприятиями. Корпоративными промышленными структурами выполняются 2/3 НИОКР, в то время как в России — всего 6 %¹⁷⁾. «Удельный вес инновационно активных предприятий в России в последние три года находится на уровне 9 %»¹⁸⁾, что значительно ниже, чем не только в странах ОЭСР (там этот показатель составляет около 60 %), но и в странах Восточной Европы (Румыния — 28 %, Словения — 32 %, Польша — 38 %¹⁹⁾).

Длительное время доля инновационно активных промышленных предприятий в России не превышает 10 % по сравнению с 51 % в среднем по странам ЕС²⁰⁾. Частично это объясняется последствиями разгрома отраслевой науки и разрушения научно-технического комплекса страны в ходе массовой приватизации предприятий в 90-е годы.

Недофинансирование прикладных НИОКР и развал отраслевой прикладной науки отчасти компенсируются импортом оборудования с результатами НИОКР, воплощенных в готовой продукции зарубежного производства. Доля импортных машин и оборудования в составе основных фондов, которые ставятся на баланс, достигает 60 %. Это означает переход на иностранную технологическую базу, что лишает российскую экономику способности к самостоятельному воспроизводству, обрекает ее на неэквивалентный внешнеэкономический обмен и создает угрозы национальной безопасности. Утрачивается воспроизводственная целостность экономики, она сползает на периферию мировой экономики с характерными для нее ловушками неэквивалентного внешнеэкономического обмена с передовыми странами.

¹⁷⁾ Лейрих А. А. Масштабы и динамика показателей формирования сектора «новой» экономики // Межрегиональная группа ученых — институт проблем новой экономики. 2006. № 2–3.

¹⁸⁾ Наука России в цифрах — 2003. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2003.

¹⁹⁾ Radosevic S. Patterns of Innovative Activities in Countries of Central and Eastern Europe: an Analysis based on Comparison of Innovation Surveys // Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe. Lodz., 1999. Vol. 2, № 2. P. 126.

²⁰⁾ Данные по состоянию на начало 2010-х гг. Приведено из: Буров М. П., Чистяков Е. Г. Основы национальной экономики. М.: Экономика, 2016. С. 223, 226.

Несмотря на многочисленные политические призывы к переходу на инновационный путь развития вплоть до принуждения к инновациям, обследования показывают, что на большинстве промышленных предприятий отсутствуют какие-либо систематизированные и упорядоченные маркетинговые процедуры по выбору и постановке на производство новой продукции. На 85 % российских предприятий инвестиционные процессы не являются рационально управляемыми и осуществляются либо по очевидной необходимости, либо случайно²¹⁾. «Пока корпорации предпочитают финансировать прикладные краткосрочные проекты, которые могут окупиться за 2–3 года. А в среднем 65 % российских организаций расходуют на исследования и разработки менее 1 % своего оборота»²²⁾. При этом в структуре затрат на технологические инновации в промышленности доминируют маркетинговые исследования и производственное проектирование (50 %), в то время как затраты на НИОКР составляют лишь 10 % (в развитых странах соотношение обратное)²³⁾ — освоение новой техники приобретает явно имитационный характер. В то же время мировая практика свидетельствует о том, что расходы крупных корпораций на НИОКР достаточно высоки и составляют 3–20 % их бюджетов при среднем показателе 8–10 %²⁴⁾.

Низкая инновационная активность частного сектора во многом объясняется последствиями приватизационной кампании 90-х годов, разрушившей научно-производственные объединения, составлявшие костяк отечественной промышленности. Приватизированные по отдельности серийные и опытные заводы, конструкторские бюро и отраслевые научно-исследовательские институты утратили кооперационные связи, что повлекло разрывы в технологических цепочках и научно-производственных циклах изготовления высокотехнологической продукции. Между тем ведущую роль в координации инновационных процессов в кластерах технологически сопряженных производств играют крупные компании и бизнес-группы. Они являются системными интеграторами инновационного процесса, который проходит в разных звеньях инновационной системы. Крупные наукоемкие компании могут взять на себя масштабные финансовые и технологические риски при разработке новых технологий. Такие компании контролируют сбытовые каналы, являются владельцами форматов и стандартов, что становится важным конкурентным преимуществом на высокотехнологичных рынках. Кроме того, они созда-

²¹⁾ Кудинов А. Реформирование промышленных предприятий: Результаты и перспективы. ВКГ. 29.12.2003.

²²⁾ Дежина И. Г., Салтыков Б. Г. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок. М.: ИЭПП, 2004.

²³⁾ Карачаровский В. Конкуренция капитала и новая экономика // Экономист. 2006. № 12.

²⁴⁾ Innovation, Patents and Technological Strategies. P.: OECD, 1996.

ют и развивают технологические платформы. Неразвитость подобных компаний — главная стратегическая слабость российской национальной инновационной системы²⁵⁾.

Дефицит интегрирующих компаний, узость круга стратегически ориентированных на технологическое развитие частных инвесторов, слабости финансовой системы, недостатки государственного финансирования широкомасштабных проектов модернизации — эти и другие трудности, с которыми сталкивается налаживание производства сложной продукции отечественного машиностроения, вызвали к жизни появление госкорпораций, охватывающих ключевые звенья научно-производственно-сбытового цикла продукции. Они были созданы в отраслях оборонно-промышленного комплекса, в атомной, космической, нефтегазовой промышленности на основе оставшихся в государственной собственности предприятий. Остальные отрасли обрабатывающей промышленности вследствие приватизации лишились научно-технологической базы и, за исключением экспортно ориентированных сырьевых крупных корпораций, деградировали. Они выпали из системы государственного управления и, в большинстве своем, не реагируют на документы стратегического планирования. Поэтому последние «повисают в воздухе», оставаясь нереализованными в части государственного управления развитием экономики. Характерным примером могут служить показатели реализации Концепции долгосрочного развития экономики до 2020 года, принятой в 2008 году (табл. 18.3, рис. 18.2).

Приведенные выше данные свидетельствуют о неспособности государственного управления решить задачу перевода экономики на инновационный путь развития. Дееспособность государственной системы управления научно-техническим развитием экономики определяется, во-первых, финансовыми механизмами и институтами, которые обеспечивают проектное финансирование научно-исследовательской, изобретательской, инновационной деятельности. Во-вторых, макроэкономической средой, включая условия кредитования инвестиций и налоговую систему. Инновации связаны с рисками, и для того, чтобы стимулировать инновационную активность, государство идет на снижение налогооблагаемой базы на расходы на НИОКР, на предоставление льготных кредитов и т. п. В-третьих, эффективностью защиты интеллектуальной собственности. В-четвертых, чтобы быть эффективной, инновационная политика должна поддерживаться промышленной политикой, призванной обеспечивать трансформацию новых технологий в экономический рост. В-пятых, для закрепления и максимально возможного удержания конкурентных пре-

²⁵⁾ Дынкин А. Мировой кризис — импульс для развития инноваций // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 4.

Таблица 18.3

Целевые ориентиры социально-экономического
развития России до 2020 г.: итоги

Показатель	Цель к 2018	Факт в 2018
Высокопроизводительные рабочие места	25 млн (2020 год)	19,5 млн
Инвестиции к ВВП	25 %	20,7 %
Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП	25,6 %	21,3 %
Производительность труда	+50 % к уровню 2011 года	+11 %
Позиция в рейтинге Doing Business	20	31

Стратегия-2020

Реальность-2020

Экономический рост (2008–2020 гг.)		
↑	6% в год	В среднем 3,3% в год ●
ВВП (2012–2020 гг.)		
↑	Рост на 66%	Рост на 4,2% ●
Реальные располагаемые доходы (2012–2020 гг.)		
↑	Рост на 50+%	Снижение на 5,5% ↓
Уровень бедности (2007–2020 гг.)		
↑	Снижение на 50%	Снижение на 0,7 п.п. (~5%) ●
Финансирование здравоохранения и образования (2020 г.)		
↑	Около 7% ВВП и более по каждому направлению	Всего 2,1% ВВП по обоим направлениям ●
Обеспеченность жильем (2008–2020 гг.)		
↑	Рост на 28–61%	Рост на 21% ●

Рис. 18.2. Стратегия-2020: что планировалось и что получилось

имуществ в техническом развитии экономики применяются стандарты, считающиеся на сегодняшний день главными барьерами в международной торговле.

Стандартизация во многом определяет технологические траектории, помогая лидерам удерживать свое превосходство. Страны и корпорации, которые имеют возможность задавать мировые стандарты, тем самым формируют соответствующие технологические траектории, получая ощутимые конкурентные преимущества. В конкуренции альтернативных технических решений на ранних фазах научно-производственного цикла происходит отбор, следствием которого становится эффект замыкания в более определенной технологической траектории. В фазе поисковых исследований, как правило, идет экспериментирование с большим количеством модификаций, и по мере того, как вызревает рынок и увеличивается масштаб инвестиций, происходит замыкание этой деятельности в одном технологическом направлении, которое оформляется стандартами, и после этого конкуренция за пределами стандартов становится очень дорогостоящей.

18.3. Конкурентоспособность, конкурентные стратегии и промышленная политика

Сложившийся в стране тип воспроизводства различных благ, включая технологическое оснащение, формирует долгосрочную траекторию развития хозяйственной системы. Простое и расширенное воспроизводство, а также экстенсивный и интенсивный типы воспроизводства зависят от состояния физического, человеческого капитала (знаний, умения, опыта), а также сложности создаваемых продуктов, форм организации науки и производства.

Конкурентоспособность промышленности (представляющих ее предприятий) — это комплексный параметр отрасли или отдельного предприятия, характеризующий возможности реализации конкурентных стратегий развития на современных промышленных рынках продукции, обеспечивая финансовую устойчивость развития и освоение новых наукоемких направлений производства. Для промышленности конкурентоспособность обеспечивается научно-техническим потенциалом, производственными мощностями и инфраструктурой, а также бытовыми возможностями. Реализация экспортной и замещающей импорт стратегии исполняют важнейшую функцию при достижении конкурентоспособности. Имеет значение стратегия развития, потенциал высших звеньев управления промышленными предприятиями, итоги предшествующего периода функционирования промышленности, а также доли рынков, которые занимают

промышленные предприятия как субъекты промышленности (в каждой отрасли).

Часто понятие конкурентоспособности относят к производству товара. Она определяется в сравнении с товарами конкурентов следующими параметрами: назначением, функциями товара, технико-экономическими характеристиками, полезным эффектом и условиями эксплуатации. Важнейшие три элемента конкурентоспособности промышленной продукции — это качество, цена и обслуживание.

Технический уровень продукции, подготовка производства, уровень организации производства и управления влияют и на издержки, качество изделий, эксплуатационные расходы, систему технического обслуживания и как итог — на величину полезного эффекта и цену потребителя, и, конечно, продажную цену. Это в конечном счете формирует конкурентоспособность продукции.

Понятие конкурентоспособности промышленности, наряду с продукцией и ее техническим уровнем, охватывает типы воспроизводства, его организации, реализуемой социальной функции производства. Это понятие сопоставительное и оценочное, а в эпоху быстрых технологических сдвигов и динамически изменяемое. Особо актуализируется проблема конкурентоспособности при замедлении темпов роста, возникновении рецессии или при росте безработицы. Государство, проводя промышленную и научно-техническую политику, должно ставить цель создания равных условий для реализации научного и технического потенциала различными производителями.

Иногда приходится наблюдать подмену понятий конкурентоспособность и эффективность производства. Это не одно и то же, поскольку конкурентные возможности для агентов рынка различные, как и их эффективности. Согласно принципу гиперселекции, известному в эволюционной экономике, победу на рынке может одержать не самый лучший с точки зрения эффективности его работы, но показывающей тем самым преобладание своей конкурентной стратегии, то есть условно большую конкурентоспособность, например в силу соответствующей ценовой политики.

Методы измерения конкурентоспособности сводятся к оценке нескольких субиндексов, отражающих несколько факторов, влияющих на развитие и рост экономики. К ним относят: открытость экономики, финансы, технологии, инфраструктуру, менеджмент, труд, институциональную среду, активность бизнеса и склонность к инновациям и т. д. и т. п. Каждый из факторов включает несколько десятков показателей. При этом, однако, качество основного, человеческого, интеллектуального, информационного и технологического потенциала не учитывается.

Чтобы реализовать адекватную стратегию промышленной политики, позволяющую повышать конкурентоспособность и конкурентные возможности промышленности и науки, необходимы:

- 1) поддержка отраслей, генерирующих инвестиционный потенциал страны — средства производства;
- 2) наличие совокупного спроса, чтобы не потерять мультипликативный эффект поддержки экономики;
- 3) правильно выбранные приоритеты, соответствующие перспективным направлениям модернизации экономики на основе нового технологического уклада;
- 4) эффективное использование ресурсов;
- 5) развитие информационной инфраструктуры промышленности;
- 6) кадровый потенциал — носителя уникальных знаний, опыта, технологических навыков;
- 7) сохранение и развитие социальной сферы промышленности.

Промышленные предприятия применяют различные стратегии, но общей их целью выступает получение конкурентных преимуществ. Главное — обеспечить ключевые параметры конкурентоспособности по продукту, новшествам, ресурсам и рынку. Результат реализации стратегии определяется и размером фирмы (число занятых, величина фондов и активов).

Стратегии одна и та же промышленная фирма может многократно изменять, а имея высокую диверсификацию направлений деятельности, способна реализовывать сразу несколько вариантов стратегий одновременно по разным сценариям. Государственная промышленная политика не может приспосабливаться к отдельным стратегиям. Она должна поощрять в целом развитие данной отрасли или группы предприятий, стимулировать возникновение промышленных альянсов, групп, в том числе финансово-промышленных, то есть слияние промышленного и банковского капитала, а также промышленных парков и зон развития. Эти виды организационных форм описаны в Федеральном Законе «О промышленной политике в РФ», принятом в 2014 году.

Хотя конкурентоспособность промышленности оценивается по отношению к другим странам, важны не только международные преимущества, но и стратегия освоения внутреннего рынка, возможность противостоять конкуренции со стороны импорта. Разница между экспортноориентированной и импортозамещающей стратегиями отражает рисунок 18.3 и таблица 18.4. Из таблицы видна невозможность сводить одну стратегию к другой, если это только не частный случай (по отдельным рынкам или товарам).



Рис. 18.3. Варианты политики замещения импорта по «предмету замещения» и его значимости (отмечена на рисунке цифрой слева)

Таблица 18.4

Разница между экспортноориентированной и замещающей импорт стратегиями развития экономики и промышленности²⁶⁾

Политика/ Критерии сравнения	Экспортноориентиро- ванная	Импортозамещающая
Цель	Освоение и позиционирова- ние на внешних рынках	Замещение уже существую- щих на внутреннем рынке иностраннх продуктов
Преимущест- венный охват рынков	Зарубежный рынок	Рынок данной страны
Базовые функции	— общего стимулирова- ния экспорта (девальвация и создание иных условий); — институциональной под- держки товаров за рубежом, включая отладку таможен- ных и других процедур (оформление торговых договоров, устранение препятствий для экспорта, разрешений и пр.); — адаптации на иностранных рынках — конкретизация корпоративных стратегий в части экспорта	— поддержки внутреннего производства — «индустри- альный патернализм» как альтернатива закупок за ру- бежом; — протекционизм в виде ограничений на импорт, ввод пошлин и других барьеров, включая институциональные; — отраслевые направления по замещению импорта в рамках единой стратегии

Окончание таблицы 18.4

Политика/ Критерии сравнения	Экспортноориентиро- ванная	Импортозамещающая
Основные ограничения	— зависимость от внешних институтов и условий; — слабость внутреннего производства; — высокая внутренняя инфляция; — появление новых конкурентов на внешних рынках; — ревальвация (удорожание экспорта)	— слабость внутренних производств; — блокирование или недостаточность внутренних инвестиций (высокая процентная ставка); — высокая внутренняя инфляция; — ревальвация (удешевление импорта)
Усиливающие факторы	— снижение налогов на экспортную деятельность; — обеспечение занятости и роста производства; — компенсации экспортерам, доступ к финансовым ресурсам; — стимулы к реэкспорту; — консультационная деятельность и валютное регулирование	— сильное внутренне производство; — девальвация; — неразвитость «импорт-ной инфраструктуры»; — высокая зарубежная инфляция; — наличие программ по замещению импорта; — исходная высокая зависимость от импорта; — налоги или пошлины на импорт
Время успешной реализации	До выхода и устойчивого позиционирования на внешних рынках, со стабильными продажами	До вытеснения продуктовой номенклатуры иностранного производства с внутреннего рынка

На рисунке 18.3 показаны варианты политики замещения импорта по предмету замещения и уровню значимости. Как видим, импортозамещающая стратегия может касаться продуктов и услуг, технологий, неких правил и норм, законов, методов регулирования и даже моделей политики, а также доктрин экономической политики и культурных императивов, которые навязываются посредством кино, спектаклей и

²⁶⁾ Источник: Сухарев О. С. Государственное управление импортозамещением: преодоление ограничений // Управленец. Т. 14, № 1. С. 33–46.

иных продуктов искусства. Виды замещения и стратегии здесь зависят от предмета замещения. Для промышленности это прежде всего продукты, технологии и правила, а также модели политики.

* * *

Подводя общий итог главы по промышленной и научно-технической политике, перечислим наиболее важные ее аспекты ее раз в виде наиболее общих позиций.

Во-первых, промышленная политика должна исходить из выбора модели индустриализации и режима технологического обновления, с тем чтобы, с одной стороны, опережающим образом формировать производства нового технологического уклада, с другой стороны, наиболее полноценно задействовать отечественную патентную и технологическую базу для создания отечественных продуктов на внутренний рынок и потенциально — на экспорт.

Во-вторых, сложившаяся структура экономики и промышленности, включая устарелость ее технологической базы, высокую трудоемкость, а также отсутствие значимого роста инвестиций в обновление промышленного капитала, ограничивает возможности технологической модернизации.

В-третьих, следует понимать, что фундамент для ввода новых технологий, например на цифровой платформе, создает промышленность — обрабатывающие виды производства, а также иные секторы, в том числе инфраструктурного назначения. Существующий Федеральный Закон «О промышленной политике» постулирует много полезных инструментов, влияющих на развитие промышленности, но текущие условия, а также отсутствие действий по инвентаризации промышленности и идентификации состояния ее отдельных сегментов выступают ограничителями в применении любых полезных предложений, в том числе институционально зафиксированных на бумаге. Это обстоятельство необходимо принимать во внимание и развертывать аналитическую работу по изучению тенденций развития промышленной системы.

В настоящей главе были обозначены общие контуры, модели, виды промышленной и научно-технической политики, предполагаемые к использованию их инструменты, а также условия реализации с позиции современной теории технологического развития (технологических укладов). Вопросы для проверки освоения материала приведены ниже как и полезная научная литература.

Вопросы для повторения

1. Что такое промышленность и промышленная политика? Назовите основные типы и виды промышленной политики, цели и задачи?
2. Каково правовое обеспечение реализации промышленной политики? Охарактеризуйте Закон о промышленной политике № 488 от 31 декабря 2014 года?
3. Каковы факторы и современные тенденции технологической индустриализации?
4. Определите модели развития промышленности в координатах «капитал — труд» и промышленная политика с позиции теории технологических укладов?
5. В чем состоит технологическое обновление в промышленности?
6. Раскройте содержание научно-технической политики и ее влияния на промышленность?
7. В чем состоит стратегия замещения импорта и стимулирования экспорта в промышленности (по таблице 18.4 и рисунку 18.3)?
8. Что такое конкурентоспособность продукции, страны и какие конкурентные стратегии развития промышленных организаций используются?

Рекомендуемая литература

- Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010. 255 с.
- Глазьев С. Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВлаДар, 1993. 310 с.
- Клейнер Г. Б. Реиндустриализация, ресайентизаци, реинституционализация — ключевые задачи экономического возрождения России. Экономическое возрождение России. 2015. № 4(4). С. 34–39.
- Сухарев О. С. Экономика промышленности, технологий и интеллектуальных фирм. М.: URSS, 2022. 304 с.
- Сухарев О. С., Ворончихина Е. Н. Стратегия индустриализации. Исследование структуры экономического роста и технологического развития. М.: URSS, 2019. 320 с.
- Сухарев О. С. Теория реструктуризации экономики. Принципы, критерии и модели развития. М.: URSS, 2016. 256 с.
- Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ.
- Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

Глава 19

Стратегическое планирование

Вопросы для изучения

- **Государственное планирование в современном мире**
- **Роль стратегического планирования в государственном управлении**
- **Стратегическое планирование социально-экономического развития в России**
Современное российское стратегическое планирование как система
Характеристика развертывания на практике формально предписанной системы стратегического планирования
- **Условия результативности стратегического планирования в государственном управлении**
Механизмы привлечения хозяйствующих субъектов к исполнению документов стратегического планирования

19.1. Государственное планирование в современном мире

В настоящее время наиболее широко распространено представление о государственном планировании как о составной части административно-командной экономической системы. Действительно, в государствах, которые реализовывают или ранее реализовывали указанную экономическую модель, накоплен значительный опыт в планировании социально-экономического развития, которое прочно встроено в систему государственного управления.

Однако тиражируемый вывод, что государственное планирование не может результативно использоваться в иных экономических системах, в частности противопоставляемом административно-командной системе рыночному хозяйству, несостоятелен, так же как и несостоятельно в современных условиях противопоставление рынка и плана как социально-экономических явлений. В качестве наиболее простого примера возьмем бюджетный процесс, который по своему существу является процессом планового характера и осуществляется во всех государствах мира на всех

уровнях управленческой иерархии вне зависимости от вида экономической системы. То же самое можно сказать и о прогнозировании как части планирования (построению планов предшествует разработка прогнозов), от которого не отказываются ни страны, ни отдельные организации. К тому же элементы планирования использовались в государственном управлении начиная со времен Древнего мира, когда деления стран по типам экономических систем еще не существовало. И во все исторические периоды планирование в том или ином варианте было неразрывно связано с управлением, от государственного и военного до бизнес-управления. Таким образом, ассоциирование планирования исключительно с одной из экономических систем является ошибочным.

К использованию стратегического планирования в разной степени прибегают все современные государства, но формы этого планирования могут существенно отличаться в зависимости от особенностей государственного строя и преобладающего экономического режима. Наиболее часто выделяют следующие виды планирования:

- 1) директивное;
- 2) индикативное.

Отметим, что и директивное, и индикативное планирование скорее являются формами реализации планирования, а именно формами доведения положений тех или иных государственных документов планового характера до назначаемых либо предполагаемых исполнителей. Директивное планирование предусматривает исполнение положений планов назначенными лицами и организациями в обязательном, безальтернативном порядке. Необходимость исполнения планов подкрепляется системой ответственности за их неисполнение (в том числе частичное неисполнение, исполнение с нарушением сроков и т. д.). Если мы говорим о планировании индикативном, то, помимо метода измерения результатов реализации планов в виде достижения установленных индикаторов, подразумеваем планирование, выполняющее ориентирующую (направляющую) функцию для независимых хозяйствующих субъектов, что не исключает возможности обязать отдельные категории субъектов, например органы государственного управления или ключевые государственные компании, достигать целевых показателей (индикаторов), установленных в рамках государственного планирования, и так же нести ответственность за их недостижение.

При этом следует отметить, что не любое директивное либо индикативное планирование можно назвать стратегическим. Последнее в обязательном порядке должно предполагать постановку и достижение генеральных, долгосрочных, иными словами, стратегических целей развития государства как социально-экономической системы, на которые должен

быть сделан основной упор, а средне- и краткосрочные цели развития должны быть подчинены долгосрочным, служить их достижению.

Еще одним характерным признаком стратегического планирования является гибкость, проявляемая как в виде допустимости корректировки разработанных планов при существенных изменениях внешних условий, так и в учете интересов и возможностей всех акторов социально-экономической системы при разработке и утверждении документов планирования.

Дуализм стратегического планирования как объекта теоретических исследований проявляется в том, что под стратегическим планированием понимается как деятельность по разработке и утверждению документов планирования, так и деятельность по практической реализации запланированных положений. Одно без другого несостоятельно. Утверждение документов планового характера без дальнейшего воплощения их в жизнь не является планированием в его строгом понимании, более того, может быть признано дисфункциональным проявлением системы государственного управления. Точно так же реализация государственных функций вне системы планирования может проявляться набором несвязанных действий, направленных на достижение конъюнктурных положительных эффектов.

Функции стратегического планирования могут быть определены следующим образом:

- 1) установление ориентиров (направлений) социально-экономического развития;
- 2) прогнозирование социально-экономического развития исходя из результатов анализа существующей ситуации и с учетом структурных изменений мировой экономики;
- 3) управление социально-экономическим положением (перевод от текущего состояния к целевому) путем разработки, утверждения и дальнейшей реализации стратегий и подготовленных на их основе планов и программ;
- 4) формирование механизма достижения планируемых результатов путем разработки соответствующих методологии и инструментария;
- 5) мониторинг и контроль выполнения утвержденных документов стратегического планирования, оценка результативности использования планирования в системе государственного управления.

19.2. Роль стратегического планирования в государственном управлении

Планирование социально-экономического развития является одной из важнейших государственных функций. Необходимость государственного стратегического планирования обусловлена объективными закономерностями долгосрочного экономического развития, связанными с периоди-

ческими структурными изменениями мировой экономики, исчерпанием потенциала роста сложившихся производств и становлением новых.

Технологическая сопряженность производственных процессов обуславливает синхронизацию их развития в ходе жизненного цикла технологического уклада. Как было рассмотрено ранее, с достижением последним фазы зрелости происходит прекращение роста, а затем и упадок образующих его совокупностей технологически сопряженных производств. Обесценение капитала, задействованного в производствах уходящего уклада, имеет массовый характер, влечет за собой глубокие экономические разрушения, которые могут быть предупреждены только путем заблаговременного перенаправления капитала в технологии нового технологического уклада, что смягчит кризис и ускорит переход к повышательной фазе жизненного цикла. Стратегическое планирование позволяет справиться с этой задачей.

Научно обоснованное стратегическое планирование помогает предотвратить перенакопление капитала в производствах технологического уклада, достигшего фазы зрелости, дает возможность сконцентрировать научно-технические, производственные и финансовые ресурсы в целях скорейшего освоения перспективных технологий, составляющих ядро нового технологического уклада, и тем самым обеспечить опережающее развитие экономики на фазе роста новой большой волны.

Государственное стратегическое планирование является тем управленческим механизмом, который может обеспечить своевременный переход от устаревающего технологического уклада к новому, предотвратив экономические потери от вложений с убывающей доходностью и технологическое отставание в результате запоздалого освоения базисных технологий новой длинной волны Кондратьева, а также ускорив выход экономики на ее повышательную фазу. Оно необходимо для достижения лидерских позиций в мировом масштабе. И наоборот, отказываясь от стратегического планирования и полагаясь на стихийную самоорганизацию рыночных игроков в освоении передовых технологий, государство упускает возможность управляемого перехода от одного технологического уклада к другому, что влечет за собой снижение конкурентоспособности и деградацию национальной экономики.

Осуществление государством стратегического планирования создает в экономике обстановку предсказуемости, значительно расширяет горизонт прогнозирования для хозяйствующих субъектов, помогает точнее идентифицировать и снижать риски ведения инвестиционной деятельности. Так, планирование хозяйствующими субъектами своей инвестиционной деятельности может оказаться несостоятельным, если осуществляется в изоляции от комплексного долгосрочного планирования развития технологически сопряженных производств, отрасли, региона

и экономики в целом. Оно должно учитывать фазы жизненного цикла используемых базисных технологий, исходить из понимания фактической стадии развития современного технологического уклада и глубинных закономерностей динамики экономической конъюнктуры.

В стратегическом планировании нуждаются не только хозяйствующие субъекты, но и сами органы государственной власти, деятельность которых в отсутствие единого контура технико-экономической политики может приобретать противоречивый характер. Сквозное стратегическое планирование представляется перспективным средством купирования таких дисфункциональных проявлений и общего улучшения качества государственного управления. Оно призвано дать всем участникам социально-экономической системы понимание направлений долгосрочной политики государства и возможных ответов на ключевые вызовы мировой экономической динамики.

Сложность современной экономики, воспроизводство которой зависит от большого количества разнообразных хозяйствующих субъектов, преследующих частные, корпоративные и ведомственные интересы, объективно предопределяет ведущую роль государства в их согласовании. Как представитель интересов всего общества государство устанавливает национальные цели и приоритеты развития, а стратегическое планирование играет системообразующую роль в согласовании и координации деятельности различных ведомств, корпораций и научно-технических организаций в целях успешного социально-экономического развития.

Из сказанного выше можно заключить, что необходимость государственного стратегического планирования объясняется объективными закономерностями технико-экономического развития — в частности сменой технологических укладов и длинноволновыми колебаниями мировой экономической конъюнктуры, период которых превышает горизонт планирования хозяйствующих субъектов. Необходимость не ситуационного, антикризисного, а непрерывного планирования объясняется континуитетом инновационного развития, лежащего в основе экономической цикличности.

19.3. Стратегическое планирование социально-экономического развития в России

19.3.1. Современное российское стратегическое планирование как система

Использование планирования в государственном управлении Российской Федерации законодательно закреплено с середины 90-х годов прошлого столетия. В 1995 году был принят Федеральный закон от 25 июля

1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в соответствии с которым предполагалось формирование системы планирования в виде прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития.

В 2014 году был принят новый Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусматривающий осуществление государственного управления социально-экономическим развитием России на основе стратегического планирования. В соответствии с указанным Федеральным законом (статья 3) *стратегическое планирование* — это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

В конце 2021 года был принят еще один нормативный правовой акт — Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Вышеназванные нормативные правовые акты предписывают формирование поликомпонентной системы стратегического планирования. Основными ее частями выступают:

- 1) разработка и утверждение документов стратегического планирования;
- 2) реализация документов стратегического планирования;
- 3) контроль и мониторинг реализации документов стратегического планирования.

Разработка и утверждение документов стратегического планирования осуществляется, согласно Федеральному закону, в рамках (1) *целеполагания*, (2) *прогнозирования* и (3) *планирования и программирования*, которые представляют собой самостоятельные этапы единого логического процесса стратегического планирования. Также нормативно предусмотрен компонент мониторинга и контроля реализации уже принятых документов. При этом ключевым по своему значению, однако недостаточно раскрытым на законодательном уровне компонентом системы стратегического планирования является реализация разработанных стратегий, программ, планов мероприятий и прочих документов стратегического

планирования, от которой, в сущности, зависит практическое достижение плановых показателей.

Все перечисленные части системы стратегического планирования являются ее отдельными подсистемами. К последним также можно отнести законодательно предписанные (1) общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования, (2) государственную регистрацию документов стратегического планирования и (3) корректировку плановых документов в случае необходимости. Под корректировкой, согласно действующему законодательству, подразумевается изменение документа стратегического планирования без изменения периода, на который он разрабатывался.

Подготовка различных видов документов стратегического планирования осуществляется на трех уровнях: (1) федеральном, (2) уровне субъекта Российской Федерации и (3) муниципальном уровне. Кроме *административно-иерархического* документы стратегического планирования разрабатываются в *отраслевом* (по отраслям экономики и сферам управления) и *территориальном разрезах*.

На макроуровне законодатель выделяет два объекта планирования — это (1) социально-экономическое развитие страны и (2) обеспечение национальной безопасности. На субуровнях объектами планирования являются социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации и муниципального образования соответственно.

Субъекты стратегического планирования и их полномочия также определены в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (таблица 19.1). Часть 7 статьи 11 данного закона предусматривает возможность привлечения к разработке документов стратегического планирования объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций.

Таблица 19.1

Субъекты стратегического планирования по уровням управления

Уровень управления	Субъекты стратегического планирования
Федеральный уровень	1) Президент Российской Федерации; 2) Федеральное Собрание Российской Федерации; 3) Правительство Российской Федерации; 4) Совет Безопасности Российской Федерации; 5) Счетная палата Российской Федерации; 6) Центральный банк Российской Федерации; 7) федеральные органы исполнительной власти; 8) иные органы и организации

Окончание таблицы 19.1

Уровень управления	Субъекты стратегического планирования
Уровень субъектов Российской Федерации	1) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; 3) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; 4) контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации; 5) иные органы и организации
Муниципальный уровень	1) органы местного самоуправления; 2) муниципальные организации (в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами)

В широком понимании субъектами стратегического планирования кроме государственных органов являются институты развития, гражданского общества, научно-исследовательские и инженерные организации, предпринимательские ассоциации. Все они могут привлекаться к планированию в ходе подготовки стратегических документов.

Законодательно предусмотренное общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования предполагает вовлечение в процесс стратегического планирования самого широкого круга заинтересованных лиц, которые хоть и не являются субъектами планирования, но посредством данной процедуры де-факто могут становиться участниками процесса стратегического планирования.

Федеральным законом предписана разработка более 30 видов документов стратегического планирования: стратегий, основ государственной политики, доктрин, ежегодных посланий, прогнозов, основных направлений деятельности, государственных программ, схем территориального планирования, планов деятельности, планов мероприятий по реализации стратегий, муниципальных программ и других документов (таблица 19.2).

Методологическое сопровождение стратегического планирования, выполняющее сквозную организационно-обеспечивающую функцию, является еще одной подсистемой системы стратегического планирования России. Данная подсистема включает в себя множество документов методического характера по разработке, корректировке, вертикальной и горизонтальной взаимоувязке и оценке эффективности всей номенклатуры плановых документов.

Таблица 19.2

Виды документов стратегического планирования по уровням управления

	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Федеральный уровень	— ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; — стратегия социально-экономического развития РФ; — стратегия национальной безопасности РФ; — основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ; — стратегия научно-технологического развития РФ; — отраслевые документы стратегического планирования РФ; — стратегия пространственного развития РФ; — стратегии социально-экономического развития макрорегионов; — документы стратегического планирования социально-экономического развития РФ, определяющие национальные цели развития РФ, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития, утверждаемые Президентом РФ и Правительством РФ*	— прогноз научно-технологического развития РФ; — стратегический прогноз РФ; — прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; — бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; — прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	— основные направления деятельности Правительства РФ; — государственные программы РФ; — государственная программа вооружения; — схемы территориального планирования РФ; — планы деятельности федеральных органов исполнительной власти; — национальные проекты; — единый план по достижению национальных целей развития РФ*

Окончание таблицы 19.2

	Целеполагание	Прогнозирование	Планирование и программирование
Уровень субъектов Российской Федерации	— стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	— прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период; — бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; — прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период	— план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ; — государственные программы субъекта РФ; — схема территориального планирования двух и более субъектов РФ; — схема территориального планирования субъекта РФ
Муниципальный уровень	— стратегия социально-экономического развития муниципального образования	— прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; — бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период	— план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; — муниципальные программы
* документы, введенные в правовое поле Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» и отсутствующие в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»			

Обеспечивающей составляющей рассматриваемой системы является федеральная информационная система стратегического планирования, действующая на базе государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАС «Управление»). В рамках федеральной информационной системы стратегического планирования ведется федеральный государственный реестр документов стратегического планирования, а также осуществляются мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования. ГАС «Управление» является общегосударственной площадкой для координации действий всех участников процесса стратегического планирования.

Одним из элементов системы стратегического планирования, утвержденным не законодательно, а на уровне подзаконного акта — Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», является *цикл стратегического планирования*, который определяется сроком полномочий Президента Российской Федерации и является единым для всех участников стратегического планирования. Данный цикл включает четыре этапа:

- 1) прогнозирование;
- 2) целеполагание;
- 3) планирование и программирование;
- 4) реализация документов стратегического планирования, мониторинг и контроль степени достижения предусмотренных в них целей, выработка мер по достижению целевых значений показателей, ресурсное обеспечение и корректировка документов стратегического планирования.

Система стратегического планирования постоянно находится под воздействием внешней среды, к компонентам которой обычно относят состояние и тенденции развития мировой экономики и конъюнктуру мировых рынков. Фундаментальное значение имеют новые достижения мирового научно-технического прогресса, ресурсные и экологические ограничения, внешние обязательства государства и внешняя политическая конъюнктура. Элементом внешней среды по отношению к российской системе стратегического планирования являются аналогичные системы, выстраиваемые в рамках международных региональных объединений, в которые входит Российская Федерация, и в других государствах-партнерах по этим объединениям.

Внутрисистемные связи между элементами можно охарактеризовать как координационные и субординационные одновременно, в зависимости от аспекта рассмотрения. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» нормативно закрепляет определенную

последовательность этапов стратегического планирования и определенную вертикальную соподчиненность документов стратегического планирования по уровням управления. Горизонтальные связи прослеживаются в координации этапов между собой, а также в координации документов одного управленческого уровня. Однако в отдельных случаях связи между элементами либо практически отсутствуют, либо искажены.

Так как система стратегического планирования является открытой и развивающейся, в ее структуре могут появляться новые элементы и развиваться в отдельные подсистемы в дальнейшем.

19.3.2. Характеристика развертывания на практике формально предписанной системы стратегического планирования

В настоящее время в России одновременно реализовываются более 48 тыс. действующих документов стратегического планирования, из которых около 100 — документы федерального уровня, еще примерно 2,1 тыс. приходятся на уровень субъектов Российской Федерации, а весь остальной массив представляют собой документы, принятые на муниципальном уровне управления. Нормативно предписанная система документов стратегического планирования имеет пирамидальную иерархическую структуру: документы субуровней должны каскадно декомпонировать основные положения документов верхнего (федерального) уровня. Парадоксальность российского стратегического планирования заключается в том, что, несмотря на обилие утвержденных на региональном и муниципальном уровнях документов стратегического планирования, а также федеральных отраслевых плановых документов, за прошедшее с момента принятия профильного закона десятилетие утверждены не все верхнеуровневые документы системы стратегического планирования. Поэтому субфедеральным органам управления при формировании собственных документов планирования приходится опираться на альтернативные документы государственного целеполагания и на информацию из публичного поля (в разное время это были, например, необходимость локализации, импортозамещения, импортоопережения).

Во исполнение принятого Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в 63 субъектах Российской Федерации¹⁾ были утверждены стратегии социально-экономического развития (преимущественно на период до 2030 года и до 2035 года). За это же время (с 28 июня 2014 года) разработано и принято около 2,5 тыс. стратегий

¹⁾ Утвержденная в Ивановской области стратегия социально-экономического развития к настоящему времени уже утратила свою силу (была разработана на период до 2020 года) и на новую не заменена.

социально-экономического развития муниципальных образований, из которых действующими по состоянию на 2025 год являются более 1,8 тыс. Таким образом, региональные и муниципальные стратегии утверждаются, в то время как стратегии макрорегионов, как и стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, еще не разработаны (таблица 19.3).

Таблица 19.3

Действующие документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания

Уровень управления	Вид документа	Количество, ед.
Федеральный уровень	Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ	1
	Стратегия социально-экономического развития РФ	—
	Стратегия национальной безопасности РФ	1
	Основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ	12
	Стратегия научно-технологического развития РФ	1
Федеральный уровень (по отраслевому и территориальному принципу)	Отраслевые документы стратегического планирования РФ	56
	Стратегия пространственного развития РФ	1
	Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	1
Уровень субъектов РФ	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	73
Муниципальный уровень	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	1854

В настоящее время в 10 субъектах Российской Федерации действуют стратегии социально-экономического развития, вступившие в силу до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Кроме того, более половины региональных стратегий разработаны без учета положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая была утверждена только в феврале 2019 года.

Законодательно предписанная логика планирования в виде последовательности этапов целеполагания, прогнозирования, планирования

и программирования в действующей системе документов стратегического планирования не выдерживается. В отсутствие принятых документов высшего уровня, которые должны были быть разработаны на первом этапе, а также их взаимной увязки по целям и задачам интенсивная работа по подготовке и утверждению как документов планирования нижестоящих уровней, так и документов последующих этапов свидетельствует о внутренних ограничениях стратегического планирования в современной России, которые могут привести к безвозвратным потерям финансовых, временных и трудовых ресурсов.

Количество действующих в стране документов стратегического планирования является избыточным, существенно перегружает систему государственного управления, усложняет оценку и контроль их реализации, а повсеместная несогласованность горизонтов планирования снижает эффективность применения стратегического планирования в государственном управлении и не позволяет достигнуть синергетического эффекта от реализации документов стратегического планирования.

Если целеполагание в области обеспечения национальной безопасности осуществляется в полном соответствии с Федеральным законом, то пробел в целеполагании в сфере социально-экономического развития компенсируется президентскими указами, издаваемыми при вступлении в должность на новый срок (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в дополнение позднее издан Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»), Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»), которые де-факто являются основными целеполагающими документами государства на средне- и долгосрочную перспективу.

Осуществлялись и другие попытки частично закрыть пробел в целеполагании социально-экономического развития на федеральном уровне. Например, в 2021 году Правительством Российской Федерации были разработаны 42 инициативы социально-экономического развития (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 года № 2816-р). Также вне системы стратегического планирования разработаны и реализовываются иные плановые документы целеполагающего характера. Так, в рамках Национальной технологической инициативы (НТИ) приняты и реализовываются «дорожные карты» НТИ (планы мероприятий) в различных сферах технологического развития²⁾. Однако

²⁾ Параллельно друг с другом реализовываются так называемые рыночные «дорожные карты», а также «нормативные дорожные карты» НТИ по восьми направлениям: «Автонет»,

эти документы не сопряжены с действующими в рамках системы стратегического планирования: Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, Концепцией технологического развития на период до 2030 года, Прогнозом научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, государственной программой «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». Кроме того, с 2018 года реализовывался национальный проект «Наука», в 2021 году преобразованный в национальный проект «Наука и университеты».

В настоящее время именно национальные проекты являются наиболее публично освещаемыми, а вследствие этого и узнаваемыми, элементами системы государственного стратегического планирования. Национальные проекты введены в систему государственного управления в 2018 году и нашли свое отражение в Указе Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» в качестве документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, однако в профильном Федеральном законе национальные проекты не были предусмотрены, а соответствующие поправки в него были внесены только в июле 2024 года. Первый комплект национальных проектов реализовывался по 2024 год во исполнение целей Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и включал национальные проекты по 13 направлениям стратегического развития, а также условно приравненные к национальным проектам комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и комплексную программу в области атомной энергетики.

Необходимость реализации первого пакета национальных проектов (фактической части системы стратегического планирования), предусматривающих привлечение 7,5 трлн рублей средств из внебюджетных источников (около 30 % от общей суммы расходов на реализацию национальных

«Аэронет», «Маринет», «Нейронет», «Технет», «Хелснет», «Энерджинет» и «Кружковое движение». Первые разработаны в соответствии с правилами разработки и реализации планов мероприятий («дорожных карт») Национальной технологической инициативы, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 года № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы», а вторые — в соответствии с положением о разработке и реализации планов мероприятий («дорожных карт») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации НТИ (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 года № 1184 «О порядке разработки и реализации планов мероприятий („дорожных карт“) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»).

проектов), вскрыла проблему неподконтрольности государству инвестиционной деятельности даже компаний со стопроцентным государственным участием. Для гарантирования притока внебюджетных инвестиций и выполнения национальных проектов необходимо разработать и законодательно установить механизм обязательного участия государственных компаний и корпораций в реализации документов государственного стратегического планирования.

Второй комплект национальных проектов, разработанный во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», имеет срок реализации с 2025 года по 2030 год.

Дальнейшее нагромождение массива зачастую несогласованных между собой документов стратегического планирования и параллельных плановых инициатив делает формируемую систему государственного стратегического планирования неустойчивой, противоречивой и неэффективной. Происходит выхолащивание системных базисов российского стратегического планирования: система заменяется набором документов, реализация которых по причине их несвязанности ни по вертикали, ни по горизонтали не приводит к искомым эффектам.

В соответствии с действующим законодательством в создаваемой системе стратегического планирования в качестве субъектов планирования участвует множество уполномоченных органов на разных уровнях управления, без координации их деятельности какой-либо вышестоящей, надведомственной организацией. Однако если учитывать, что эффекты внедрения планирования являются по своей сути комплексными и касаются всей социально-экономической системы, то осуществление стратегического планирования по частям влечет за собой размывание границ ответственности за интегральный результат (социально-экономическое развитие и национальную безопасность государства). Кроме того, федеральные и региональные органы исполнительной власти, ставшие ключевыми субъектами планирования социально-экономического развития, больше ориентированы на текущие результаты в пределах срока собственных полномочий, чем на долгосрочное или даже среднесрочное развитие. Размывание ответственности за генеральный результат развития происходит не только между многочисленными субъектами планирования, но и между конкретными должностными лицами, которые сменяют друг друга в рамках одного ведомства или административно-территориального образования.

Для формирующейся системы стратегического планирования характерно недостаточное привлечение регионов к работе над верхнеуровневыми документами, а иногда и директивное доведение до федеративных

субъектов итоговых результатов без какого-либо предварительного согласования, что противоречит сущности стратегического планирования как планирования гибкого, учитывающего интересы и возможности всех участников. Вовлечение уполномоченных представителей субъектов Российской Федерации в работу над федеральными стратегическими документами существенно повысило бы качество последних и обеспечило бы возможность их полноценной реализации на региональном и муниципальном уровнях.

Российская система стратегического планирования разворачивается в отсутствие законодательно установленного характера государственного планирования по отношению к отдельным экономическим субъектам. Действующее законодательство, хотя и предполагает вовлечение в стратегическое планирование в той или иной мере всех хозяйствующих субъектов, независимо от формы их собственности, но не оговаривает степень обязательности исполнения утвержденных плановых документов. В соответствии с частью 4 статьи 18.1 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия научно-технологического развития Российской Федерации является основой для разработки, в частности, «плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием». Часть 2 статьи 19 определяет, что отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации могут быть основой для разработки, в частности, «плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием». Что касается других документов системы стратегического планирования, то Федеральный закон никак не регламентирует их положение и роль по отношению к корпоративным плановым документам названных организаций. Однако пункт 17 Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» устанавливает, что плановые и программно-целевые документы государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием разрабатываются в соответствии с положениями (целями, задачами, показателями) федеральных документов стратегического планирования.

В условиях независимости большинства хозяйствующих субъектов реализация документов стратегического планирования в части, отличной от обеспеченных бюджетными ассигнованиями мероприятий, вызывает наибольшие сложности по причине нераспространенности механизмов, мотивирующих организации к целенаправленной деятельности по достижению запланированных показателей.

Подводя итоги, отметим, что свойствами развортываемой в России системы стратегического планирования являются формальная упорядоченность, обусловленная законодательным закреплением перечня и структуры основных элементов, соединенная с чрезмерной громоздкостью (перегруженностью количеством плановых документов), что приводит к ее ригидности и низкой эффективности. Эти особенности отечественной системы стратегического планирования обусловлены спецификой ее генезиса и проблемами становления.

19.4. Условия результативности стратегического планирования в государственном управлении

Успешное использование стратегического планирования в государственном управлении предполагает создание соответствующих условий как в социально-экономической системе, так и в системе управления.

В первую очередь документы планирования должны соответствовать (1) друг другу с учетом иерархической подчиненности и (2) существующим ресурсным возможностям. На практике добиться непротиворечия документов стратегического планирования нелегко, особенно в государстве с федеративной формой управления. Так, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования устанавливают свои целевые ориентиры и разрабатывают планы по их достижению, фактически состоя в конкурентных отношениях друг с другом за ограниченные производственные ресурсы. Аналогично конкурируют друг с другом отдельные отрасли и сферы социально-экономического развития (напомним, что на федеральном уровне документы в рамках целеполагания разрабатываются также по отраслевому и территориальному принципу). Для преодоления данного ограничения необходимо производить расчеты межотраслевых и межсекторальных балансов, что позволит обосновано распределять ресурсы. Являясь важным условием для результативного планирования, увязка плановых документов по горизонтали должна осуществляться как по целям и ресурсам, так и по срокам и используемым системам целевых показателей (индикаторов).

Качество документов стратегического планирования также имеет большое значение. Ни квалификация разработчиков документов планирования, ни степень проработанности задаваемых планированием показателей не должны вызывать сомнений в профессиональном сообществе. В противном случае документы стратегического планирования не будут восприниматься хозяйствующими субъектами в качестве ориентира экономической деятельности, а значение стратегического планирования в системе государственного управления может быть кратно снижено.

Сложность задачи обеспечения высокого качества разрабатываемых документов стратегического планирования обуславливается тем, что после перехода к рыночной экономике были утрачены некогда значительные компетенции в области народнохозяйственного планирования и прогнозирования. Длительное время не осуществлялась подготовка профессиональных кадров для работы в системе государственного стратегического планирования. Острая нехватка компетенций наблюдается в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, которые нередко вынужденно прибегают к аутсорсингу услуг по разработке нормативно предписанных документов планирования. Компетентность исполнителей таких заказов в общегосударственном масштабе никак не отслеживается и не регламентируется, а на практике существенно разнится от случая к случаю. Последнее вызывает еще большее снижение репутации регионального и муниципального стратегического планирования: известны случаи фактического копирования плановых документов с минимальной адаптацией к особенностям конкретной территории.

Для повышения качества разработки документов стратегического планирования необходимо обеспечить возможность совместной работы над плановыми документами с академическим и экспертным сообществами, а процесс разработки и утверждения стратегических документов федерального уровня сделать открытым для широкого круга заинтересованных лиц. При этом следует учитывать разнонаправленность интересов участников стратегического планирования, являющуюся объективным свойством рыночной экономики, а также межведомственные противоречия и противоречия между органами власти, государственными корпорациями и компаниями с государственным участием, имеющими собственные корпоративные интересы. Согласование позиций участников процесса стратегического планирования должно осуществляться с учетом необходимости обеспечения соответствия планируемых траекторий социально-экономического развития интересам общества и государства.

Важнейшее значение имеет недопущение формальной реализации стратегического планирования в государственном управлении, сведения его к разработке и утверждению массива документов планового характера на всех административно-иерархических уровнях. В связи с тем, что целеполагающие документы стратегического планирования федерального и регионального уровней, за редким исключением, не имеют статуса законодательного акта, недостижение заявленных в них плановых показателей не является основанием для привлечения к ответственности должностных лиц. За утверждением документов стратегического планирования могут следовать полное или частичное неисполнение плановых показателей, несоблюдение сроков, а также использование законодательно предусмотренной корректировки с целью скрытия неисполнения. По этой же

причине — утверждения целеполагающих документов подзаконными актами — стратегическое планирование с точки зрения права является менее значимым, чем бюджетное планирование: бюджеты утверждаются в виде законов.

Большую роль играет обязательность публичного подведения итогов исполнения каждого документа стратегического планирования и оценки работы всех должностных лиц, ответственных за его реализацию. Нельзя допускать преднамеренное признание документов стратегического планирования, которые в отведенный срок исполненными быть не могут, утратившими силу с одновременным принятием аналогичных документов, но уже с пролонгированным сроком действия. Такой подход исключает возможность подведения итогов исполнения того или иного документа, а также комплексную оценку эффективности и результативности стратегического планирования. Следует отметить, что отказ от использования объективных показателей социально-экономического развития в пользу технических индикаторов существенно упрощает мониторинг и контроль исполнения документов стратегического планирования, но превращает деятельность по планомерному достижению целей развития социально-экономической системы государства в последовательность исполнения увязанных с освоением запланированных средств мероприятий. В таком случае проведенная итоговая оценка не всегда может быть репрезентативной с точки зрения реального продвижения к целевому состоянию социально-экономической системы.

В нашей стране сложилось восприятие заявленных в плановых документах индикативных показателей как ориентировочных, причем не только частными хозяйствующими субъектами, но и государственными организациями и даже органами государственного управления. Вместе с тем практическое воплощение закрепленных в документах планирования положений является ключевым компонентом системы государственного стратегического планирования. В условиях рыночной экономики участие частных хозяйствующих субъектов в реализации стратегических планов может быть только добровольным и требует использования сложной системы экономической мотивации, а вот для государственных организаций плановые документы должны быть строго обязательными к исполнению. Опора на каркас компаний государственной формы собственности, в том числе с государственным участием, а также государственных корпораций и публично-правовых компаний является необходимым условием для практического внедрения стратегического планирования в управление социально-экономическим развитием государства в условиях преимущественно рыночного типа хозяйствования.

Если говорить об исполнении положений документов стратегического планирования органами государственного управления, то критически

важно обеспечить согласованность текущего планирования со стратегическим, а также обеспечить совпадение горизонтов планирования по иерархической вертикали (например, в федеральных министерствах и подведомственных им федеральных службах и агентствах).

Для предпринимательского сообщества участие в реализации стратегических планов, к разработке которых оно причастно, закономерно является более привлекательным, чем исполнение плановых документов, разработанных в закрытом режиме и навязываемых «сверху». На практике участие организаций в процессе государственного планирования может осуществляться посредством привлечения их объединений (союзов, палат, ассоциаций и прочих организаций) в качестве укрупненных субъектов стратегического планирования к процессу разработки и обсуждения проектов плановых документов в итеративном режиме. Сотрудничество в таком виде предполагает открытость процесса разработки стратегий и планов, а также проведение общественных и экспертных обсуждений проектов плановых документов.

Однако привлечение объединений предприятий должно осуществляться не только к разработке, но и к практической реализации плановых документов. Так, выступая в поддержку некоего проекта или отдельного мероприятия, объединения должны принимать на себя обязательства по участию в их реализации. Взаимная ответственность, в особенности нормативно закрепленная, является прочной основой партнерства государства и бизнеса при осуществлении стратегического планирования социально-экономического развития. Кроме того, бизнес-сообществу наряду с заинтересованными неправительственными организациями целесообразно предоставить функции общественного контроля практической реализации положений документов стратегического планирования.

Вместе с тем отсутствие регламентации участия корпоративного сектора в разработке стратегических документов государства может привести к критическим перегибам, несущим скрытые угрозы, в том числе и для национальной экономической безопасности. Предоставление отдельным организациям, даже если они являются компаниями с высоким уровнем отраслевой экспертизы, права разрабатывать общегосударственные стратегии является неприемлемым, так как содержит риски для устойчивости экономической системы. Кроме того, стратегии отраслей и направлений, разрабатываемые одним из участников конкурентного рынка, могут быть дискриминационными для других участников и направленными на максимизацию выгоды организации — автора документа, которая преследует свои коммерческие интересы.

Осуществление государственного планирования развития социально-экономической системы, функционирующей на рыночной основе, предусматривает активное и многоплановое взаимодействие государства

и частного бизнеса. Содержательно такое взаимодействие являет собой сочетание частной инициативы и рыночных механизмов с мерами государственной политики, направленными на реализацию совместно разработанных планов развития. Постоянный диалог бизнеса, науки, общества и государства должен проходить скоординированно под эгидой либо специального государственного органа планирования, либо в отсутствие такого органа под руководством правительства страны.

Для того чтобы планирование социально-экономического развития дало ожидаемые результаты, должны быть разработаны и введены в правовое поле конкретные инструменты реализации утверждаемых на всех уровнях управления стратегий, концепций и прочих плановых документов. Без внедрения комплекса таких инструментов осуществление стратегического планирования в России будет зависеть от бюджетного финансирования перечня запланированных мероприятий.

19.4.1. Механизмы привлечения хозяйствующих субъектов к исполнению документов стратегического планирования

Государство обладает значительными возможностями для обеспечения реализации планов своего развития в условиях современной рыночной экономики. Осуществляя такие функции, как регуляторная, фискальная, бюджетная и денежно-кредитная, государство задает условия деятельности хозяйствующих субъектов и влияет на их экономическое поведение путем стимулирования или, наоборот, дестимулирования того или иного вида деятельности. К наиболее часто применяемым мерам обеспечения реализации плановых документов относятся льготы по уплате налогов, сборов, освобождение от таможенных пошлин и других обязательных платежей, субсидирование затрат на НИОКР, прямые государственные ассигнования на реализацию программ и проектов с условием софинансирования частным партнером, государственные закупки, целевые льготные кредиты, опережающее правовое регулирование.

Для достижения целей государственного планирования в рыночной экономике положения стратегий федерального, регионального и муниципального уровней должны быть отражены в долгосрочных стратегиях организаций и посредством их хозяйственной деятельности воплощаться в реальность. Однако практика планирования складывается таким образом, что большинство организаций используют утвержденные документы государственного стратегического планирования лишь в качестве дополнительных информационно-аналитических материалов, которые никак не сказываются на практической деятельности корпоративного сектора

экономики. В многом это является следствием того, что субъекты экономической деятельности, для которых реализация положений документов стратегического планирования должна быть обязательной и для которых является рекомендательной, нормативно не определены.

Как сказано выше, для обеспечения результативности применения стратегического планирования в государственном управлении большое значение имеет участие полностью или частично государственных организаций в реализации положений целеполагающих плановых документов. В настоящее время некоторые связанные с государством организации неформализованно подключены, в том числе иногда в инициативном порядке, к достижению целей федеральных стратегий и планов. Однако вследствие неурегулированности порядка участия в реализации государственных целей развития имеет место крайне избирательное отношение к положениям документов стратегического планирования: конкурируя за лидерство в участии в достижении референтных для себя целей, организации могут игнорировать положения документов стратегического планирования, не представляющих практической ценности для корпоративных интересов. Такое участие нельзя признать полноценным, однако уже созданные прецеденты представляют значительный интерес с точки зрения науки государственного управления.

Показателен опыт внедрения программ инновационного развития (далее — ПИР). Программы инновационного развития компаниям с государственным участием было рекомендовано разрабатывать в соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной еще до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». ПИР реализуют 57 компаний с государственным участием (государственные корпорации, акционерные общества и федеральные государственные унитарные предприятия, включенные в специальный перечень). Данные программы основываются на приоритетах государственной научно-технологической политики. В данный момент они должны отражать основные положения Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации. С 2016 года проекты ПИР направляются на согласование в ФОИВ согласно подведомственности, а результаты программ входят в ключевые показатели эффективности руководящего звена этих организаций.

Опыт внедрения ПИР ценен как апробация модели планирования деятельности компаний с государственным участием в соответствии с потребностями и рекомендациями государства. Такая модель внутрикорпоративного планирования — утверждение и реализация корпоративных программ после их согласования с профильными ФОИВ и одобрения коллегиальным органом, например при Президенте Российской Федерации

или Правительстве Российской Федерации, — представляется перспективной формой участия организаций государственного сектора экономики в реализации стратегического планирования социально-экономического развития государства.

Для практической реализации стратегического государственного планирования важно, чтобы внутрикорпоративные планы и программы компаний государственного сектора отражали обязательства, которые берет на себя организация в рамках выполнения того или иного общегосударственного планового документа. Критическое значение, как и в случае с государственным планированием, приобретают качество подготовки документов корпоративного планирования и ответственность должностных лиц организаций за их исполнение. Программы, подготовленные по шаблону и состоящие из общих положений и целей, как и целевые индикаторы, не отражающие фактическую результативность осуществляемых программ, свидетельствуют о формальном подходе и приводят к пробуксовке как корпоративного стратегического управления, так и реализации стратегического планирования на уровне государства.

Правительство Российской Федерации, не регламентируя напрямую участие бизнеса в реализации стратегического планирования, идет по пути привлечения крупнейших принадлежащих государству компаний и компаний с государственным участием к работе над достижением целей, поставленных в плановых документах. Реализуемая модель может быть определена как вовлечение организаций, обладающих значительными компетенциями и собственными заделами в определенных технологических областях, в осуществление плановых документов стратегического характера по соответствующим направлениям. В частности, речь идет о курировании компетентными корпорациями некоторых базисных технологий нового технологического уклада: технологий искусственного интеллекта, квантовых коммуникаций, новых материалов и веществ и других.

Таким образом, государство предоставляет контролируемым коммерческим организациям полномочия по разработке плановых документов стратегического характера, а также функции по организации их практического исполнения, включая осуществление собственных инвестиций и привлечение инвестиций третьих лиц, поиск и привлечение партнеров и специалистов, формирование инфраструктуры, подготовку необходимых кадров, коммерциализацию разработок, производство и продвижение продукции.

Наибольшие проблемы современного государственного планирования связаны с необходимостью недирективной ориентации несвязанных с государством, частных по форме собственности предприятий (организаций)

на выполнение плановых документов, утверждаемых на разных уровнях управления.

Для решения данной задачи могут разрабатываться различные инструменты воздействия на хозяйственное поведение участников экономических отношений с целью достижения максимального соответствия результатов их деятельности закрепленным в документах стратегического планирования ориентирам. Суть данного воздействия заключается преимущественно в создании условий и мотивов (регуляторных, налоговых, кредитных и прочих) ведения хозяйственной деятельности, направленной на достижение запланированных показателей.

Наиболее перспективной формой описываемых инструментов является договорно-правовая (контрактная) форма взаимоотношений публично-правовых образований (государства, регионов и муниципалитетов) и отдельных организаций. В России накоплен определенный опыт использования данной формы взаимодействия в рамках законодательства о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, промышленной политике, концессионных соглашениях. Договорно-правовая форма привлекательна для обеих сторон соглашения: компания заинтересована в стабильности предоставления государственной поддержки и закреплении условий реализации проекта, что дает возможность надежно планировать собственную деятельность, а интерес публичной стороны заключается в гарантированном исполнении определенных целевых показателей, на достижение которых направлен реализуемый частным партнером проект. По своей сути инструменты реализации стратегического планирования являют собой один из вариантов государственно-частного партнерства, осуществляемого во исполнение планов социально-экономического развития.

Примерами таких инструментов являются специальные инвестиционные контракты первого и второго поколений, соглашения о защите и поощрении капиталовложений, офсетные контракты, кластерная инвестиционная платформа и другие используемые в нашей стране механизмы поддержки хозяйствующих субъектов, предполагающие предоставление преференций со стороны публично-правовых образований разных иерархических уровней при контрактном закреплении встречных обязательств частной организации.

Все участники экономических отношений могут по своему усмотрению — исходя из собственных представлений о целесообразности — пользоваться или не пользоваться предлагаемыми публичной стороной специальными режимами, мерами стимулирования и прочими условиями, т. е. принимать или не принимать участие в достижении показателей, установленных документами стратегического планирования.

Вопросы для повторения

1. Чем обосновывается целесообразность использования стратегического планирования в современном государственном управлении?
2. Почему ассоциирование планирования исключительно с административно-командной экономической системой ошибочно?
3. Назовите характерные признаки стратегического планирования.
4. Какие функции стратегического планирования можно выделить?
5. Какие этапы стратегического планирования установлены Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»?
6. Какие виды документов стратегического планирования законодательно предусмотрены в Российской Федерации?
7. Назовите основные ограничения развортываемой в России системы стратегического планирования.
8. Каковы необходимые условия для результативного использования стратегического планирования в государственном управлении?
9. Объясните опасность формальной реализации стратегического планирования в долгосрочной перспективе.
10. Предложите пути стимулирования участия независимых хозяйствующих субъектов в достижении целевых показателей, закрепленных в государственных документах планового характера.

Рекомендуемая литература

- О стратегическом планировании в Российской Федерации (Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ).
- Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633).
- Ведута Е. Н.* Межотраслевой-межсекторный баланс: механизм стратегического планирования экономики. М.: Академический проект, 2020. 239 с.
- Галушка А. С., Ниязметов А. К., Окулов М. О.* Кристалл роста к русскому экономическому чуду. М., 2021. 360 с.
- Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / Под общ. ред. С. Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С. Ю. Витте: Центркаталог, 2021. 544 с.

Глава 20

Программный подход к государственному управлению социально-экономическим развитием

Вопросы для изучения

- **Отечественный опыт применения программного подхода**
- **Управление государственными программами**
Современные проблемы формирования и осуществления государственных программ
- **Оценка государственных программ**

20.1. Отечественный опыт применения программного подхода

Программный подход в государственном управлении — это один из наиболее разработанных и успешно применяемых во всем мире механизмов, дающий возможность принимать решения на основе сопоставления альтернатив целей и последствий расходов. Тем самым решаются задачи, которые без такого механизма сталкиваются с фундаментальными трудностями поиска путей обоснованно эффективного использования ресурсов для общественного благосостояния. Для программного подхода характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции экономических и административных процессов: *пространственной*, когда требуется объединить усилия организаций, принадлежащих к различным отраслям, регионам или формам собственности, и *временной*, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой. Программный подход ориентирован на достижение результата в логике поэтапного действия: формирование дерева целей и задач, разработка адекватных данным целям взаимосвязанных мероприятий в рамках единой программы, ее

реализация с использованием корректирующих инструментов, откликающихся на реакцию объекта программного воздействия. Ключевой идеей программного подхода выступает логическая связка: иерархическое дерево целей и задач, отражающих решаемую проблему — система связанных программных элементов, каждый из которых служит ступенью и средством решения проблемы — адаптивное управление этими элементами — оценка результатов программных действий с возможностью коррекции последующего цикла управленческих решений. Программа, в отличие от плана, предусматривает автономную структуру управления и тем самым обладает свойствами самоорганизации и саморазвития, что позволяет получить продукт по критерию «затраты — результат» более высокий, чем при обычном «ресурсном» планировании. Таким образом, программный подход при системном использовании позволяет создать дополнительную общественную стоимость или «продукт», недостижимые при реализации простого набора мероприятий, не связанных программной структурой управления.

Программный подход как инструмент стратегического управления снижает влияние персонификации процесса принятия решений и повышает его рациональность. Поэтому программное управление — альтернатива «ручному» управлению, когда используется преимущественно порученческий подход. Стратегическое управление базируется на применении инструментов процессного и проектного подходов. Роль последнего становится все более значимой. Основными инструментами стратегического программирования, доказавшими свою результативность, являются: повышенная целевая концентрация, регламентированные правила декомпозиции, введение количественных и качественных индикаторов, установление четких и измеримых контрольных точек/событий для обеспечения мониторинга деятельности, создание временных управленческих офисов.

Программный подход соответствует вектору административных преобразований конца XX — начала XXI века, предусматривающих модернизацию принципов бюджетного процесса — переход от традиционной (затратной) модели бюджетирования к модели управления по результатам, которая предполагает увязывание информации о результатах деятельности с распределением ограниченных ресурсов и достигается посредством применения программно-целевого метода, а также проведения постоянного мониторинга их эффективности и использования этой информации для коррекции управленческих решений.

В СССР попытки использовать программно-целевой подход предпринимались начиная с 1920 года, когда был принят план ГОЭЛРО, включавший целый комплекс взаимосвязанных вопросов: строительство тепловых и гидроэлектростанций, прокладку электросетей, увеличение

добычи топлива, совершенствование или создание системы его переработки и транспорта; электрификация небольших населенных пунктов и развитие промышленности; профессиональная подготовка кадров и т. д. Цель плана была четко сформулирована. В сфере электроэнергетического хозяйства план состоял из двух частей: программы «А», которая была разработана для восстановления и реконструкции довоенной электроэнергетики, и программы «Б», которая предусматривала строительство 30 районных электрических станций. План был рассчитан на 10–15 лет, и за этот период планировалось вывести экономику страны на новый уровень. С 1928 года страна перешла на пятилетнее планирование развития народного хозяйства.

В 1960–1980-е годы в СССР целевые комплексные программы получили широкое распространение как важнейшие составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития. В их составе выделялись научно-технические, экономические, социальные, региональные программы, а также программы развития отдельных территориально-производственных комплексов. В том числе такие комплексные программы, как продовольственная и конверсионная. Была разработана актуальная по сей день Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий на прогнозный период до 20 лет и Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР на прогнозный период до 15 лет. Эти документы разрабатывались как в целом по стране, так и по отдельным отраслям народного хозяйства, отраслям промышленности, сельского хозяйства, транспорта, по союзным и автономным республикам, автономным областям и округам, краям, областям и городам общесоюзного значения, территориально-производственным комплексам.

Систематически пересматривалась также Генеральная схема расселения СССР, в которой учитывалась периодическая корректировка прогнозных показателей развития научно-технического, экономического и социального потенциалов страны в результате выполнения годовых и пятилетних планов народнохозяйственного, отраслевого и территориального планирования. Происходило формирование программного элемента государственных планов, в который входили: отбор перечня важнейших проблем, подлежащих программной разработке; разработка целевых комплексных программ; отражение комплексных программ в государственных планах. В результате целевые программы начали включать в состав народнохозяйственных планов как отдельные приложения.

Таким образом, наша страна впервые применила программно-целевой подход в решении крупномасштабных народнохозяйственных задач около столетия назад. И хотя он часто размывался рутинными процедурами директивного планирования множества показателей «от

достигнутого уровня», при возникновении серьезных проблем, в том числе обусловленных противостоянием с НАТО, он всегда применялся. В период нарастающей расбалансировки народнохозяйственных планов в 80-е годы целевые комплексные программы были предназначены для приоритетного ресурсного обеспечения важнейших направлений социально-экономической политики государства. С 1976 по 1989 годы было опубликовано множество работ, рассматривающих возможности применения программно-целевых методов для решения различных народнохозяйственных проблем. Нормативную базу для разработки программ составили «Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР», в которых соответствующий раздел именовался «Основные методические положения по разработке целевых комплексных программ».

После распада СССР практика использования программ продолжалась, однако они были декларативны и часто рассматривались как некая ширма для получения дополнительных бюджетных средств. Одной из причин неудач в реализации многих программ было неумение прагматично сформулировать цели и спланировать на перспективу процесс их достижения с привлечением как государственных, так и коммерческих организаций при соответствующей их заинтересованности.

В этот период невыполнение многочисленных федеральных, региональных и местных программ чаще всего объяснялось постоянным недостаточным бюджетным финансированием. В условиях хронического недофинансирования оставшихся от СССР социальных обязательств, федеральные целевые программы (ФЦП) принимались под давлением парламента, а также вследствие лоббизма отраслевых министерств, но финансировались Министерством финансов остаточным способом. При этом не проводилась корректировка целей и задач программы и перечня программных мероприятий, что повышало декларативность целей программы, их оторванность от управления ее реализацией. По сути, эти документы не являлись программами, хотя в них применялась программная терминология. Скорее, они представляли собой традиционные планы мероприятий, для которых были характерны:

- слабость нормативной базы;
- нечеткость определения конечных целей, затрудняющая контроль их достижения;
- неполнота мер, предусматриваемых для получения желаемых результатов;
- необоснованность сроков реализации мероприятий;
- ресурсная необеспеченность заявленных мероприятий.

В 2010 году Правительством РФ были приняты меры по повышению эффективности бюджетных расходов. Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»¹⁾ наряду с ФЦП в практику стратегического управления был введен такой инструмент, как *государственные программы*.

Государственные программы должны были стать ключевым элементом приоритетного целеполагания и его ресурсного обеспечения. Они разрабатывались исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Основные параметры утвержденных программ подлежали отражению в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

Государственные программы ориентировались на достижение поставленных целей посредством использования всех механизмов государственного управления, таких как бюджетное финансирование, меры государственного регулирования, инструменты межведомственного взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, организациями иных правовых форм, гражданами. Однако на практике программы не избавились от старой болезни недофинансирования, вследствие чего не реализуемыми оказывались мероприятия подпрограмм, предполагающих использование значительных средств на госзакупки.

В идеале государственные программы должны были обеспечить интеграцию регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных, контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения национальных целей развития. Таким образом, министерства и ведомства ориентировались бы не только на оказание услуг населению и строительство объектов инфраструктуры, но и на целенаправленное развитие нормативной базы, учет интересов бизнеса, влияние на пространственное развитие, осуществление крупных инвестиционных проектов.

¹⁾ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588, в ред. от 24.03.2022 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 12.08.2024).

Структурно государственная программа федерального уровня до недавнего времени состояла из паспорта и подпрограмм или федеральных целевых (ведомственных) программ. Разработку программ осуществлял ответственный исполнитель (как правило, ФОИВ), а утверждало их Правительство РФ. Порядок оценки программ был установлен нормативно. Оценка проводилась исполнителями ежеквартально. Минэкономразвития России ежегодно с 2013 года по отчетным данным ответственных исполнителей готовило Сводный доклад, содержащий информацию по всем программам, кроме программ, имеющих закрытый характер. Эффективность госпрограмм определялась по следующим критериям: степень достижения целевых показателей, степень реализации контрольных событий, уровень кассового исполнения расходов бюджета на реализацию программы. Кроме этого, начиная с 2015 года проводилась оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя госпрограмм.

Государственные программы, таким образом, становились «ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование»²⁾.

До 2022 г. на федеральном уровне использовались три основных вида программ (при наличии некоторых дополнительных разновидностей), участниками которых являлись ФОИВ: федеральная целевая программа (ФЦП), ведомственная целевая программа (ВЦП) и государственная программа (ГП). Объектом управления в рамках государственной программы выступала непосредственно сфера социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности, в рамках ФЦП — определенная системная проблема, а ВЦП — тактическая задача конкретного министерства или ведомства. К примеру, развитие информационного общества в России являлось целью государственной программы, создание орбитальной спутниковой группировки или развитие телерадиовещания — ФЦП, а организация предоставления услуг операторов связи — ВЦП.

Однако, несмотря на некоторые успехи, ведомственные и федеральные целевые программы не выходили на требуемый уровень эффективности: ВЦП создавались для упорядочения действующих расходных обязательств федерального бюджета, но на практике разработчики нередко использовали их как средство для обоснования дополнительных бюджетных расходов, а ФЦП из инструмента консолидации ресурсов на стратегических направлениях развития превратились в инструмент

²⁾ Борщевский Г. А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22, № 1. С. 110–134. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-podhodov-k-otsenke-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federatsii/viewer> (дата обращения: 2.03.2024).

дополнительного финансирования текущей деятельности органов государственной власти³⁾.

Реализация и оценка эффективности государственных программ РФ также выявила ряд управленческих проблем. В частности, оценка государственных программ проводилась на основе показателей непосредственных результатов и входящих ресурсов, а оценка конечных результатов не являлась обязательным элементом определения эффективности. Проекты государственных программ разрабатывались органами исполнительной власти без учета потребностей целевых групп. Результаты программ не учитывались при оценке деятельности государственных органов и их руководителей⁴⁾. Правительство вынуждено было признать значительную часть госпрограмм неэффективными. Госпрограммы имели слабую адаптивность и отставали от изменений в социально-экономическом положении страны.

Практика использования программ преимущественно для финансирования текущей деятельности ОИВ продолжается до сих пор. В четырех крупнейших госпрограммах (обеспечение общественного правопорядка и противодействие преступности, обеспечение обороноспособности страны, развитие федеративных отношений, управление государственными финансами) процессно-функциональная часть составляет более 97 % расходов. Если исходить из структуры бюджета, то он с 2013 г. стал преимущественно программным, но сумма бюджетных расходов за это время не увеличилась в той же пропорции. Это означает, что в российской практике программы используются для финансирования большей части текущих расходов, которые присутствовали в бюджете и до принятия государственных программ. По сути программами назывались соответствующим образом скомбинированные обычные рутинные направления расходов, что противоречит принципам программного подхода⁵⁾.

В этих условиях потребовался новый инструмент реализации программного (проектного) подхода в стратегическом управлении и им стали национальные проекты.

Во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» были созданы 12 национальных проектов сроком реализации 2019–2024 годы, охватывающие стратегические цели национального развития в рамках трех направлений: «Человеческий

³⁾ Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 48–58.

⁴⁾ Там же.

⁵⁾ Волкова Е. Ю. Проблемы эффективности программно-целевого подхода в стратегическом управлении экономикой РФ // Общество и экономика. 2022. № 5. С. 61–62.

капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост»⁶⁾. В дальнейшем число национальных проектов существенно увеличилось, а сроки их реализации были пролонгированы до 2030 года.

Последовавшее утверждение порядка и функциональной структуры организации проектной деятельности в Правительстве РФ и развитие самого инструмента «Национальные проекты» (наличие за каждым национальным проектом куратора, руководителя и администратора; формирование отчетов о реализации всех видов проектов ежемесячно нарастающим итогом; создание подсистемы управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы и др.) положили начало полноценному внедрению и развитию проектного подхода как одного из важнейших инструментов стратегического планирования, а также механизмов достижения средне- и долгосрочных целей в общественном секторе РФ. В июле 2024 года были внесены дополнения в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где национальные проекты рассматриваются в числе документов стратегического планирования, содержащих комплекс планируемых мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений и обеспечивающих достижение национальных целей развития и их целевых показателей, определенных Президентом Российской Федерации⁷⁾.

После начала активного внедрения проектного подхода в деятельность правительственных учреждений на всех уровнях управления произошли изменения в подходе к программам как документам стратегического планирования. В постановлении Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», было скорректировано определение государственной программы. В этом документе она представлена как «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Феде-

⁶⁾ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons.doc.LAW_297432/ (дата обращения: 12.08.2023).

⁷⁾ Федеральный закон от 13.07.2024 -177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

рации от 7 мая 2024 г. № 309 „О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года“».

Таким образом, предметом государственной программы является достижение приоритетов и целей государственной политики, в том числе национальных целей, в рамках конкретной отрасли или сферы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Кроме того, для акцентирования значения кросс-программных задач и мероприятий была выделена комплексная государственная программа, т. е. государственная программа РФ, предметом которой является достижение приоритетов и целей государственной политики межотраслевого и (или) территориального характера, в том числе национальных целей, затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ.

Постановлением Правительства РФ № 786 была введена новая система управления государственными программами. Для каждой ГП, а также ее отдельных элементов, был сформирован перечень общественно значимых показателей, увязанных с национальными целями развития, выделена проектная (выполнение конкретных задач за ограниченный период времени) и процессная (мероприятия, реализуемые на постоянной основе) части. Для повышения гибкости и оперативности управления ГП были введены их кураторы на уровне заместителей Председателя Правительства, которые возглавили управляющие советы программ. Эти структуры были наделены полномочиями оперативно вносить изменения в паспорта госпрограмм и тем самым поддерживать их в актуальном состоянии.

Сами госпрограммы стали проще: они уменьшились в объеме и обрели однородную структуру. В правительственном Положении были определены пять основных компонентов, обязательных для всех госпрограмм: перечень стратегических приоритетов; паспорт госпрограммы, содержащий цели и показатели с их декомпозицией по регионам; паспорта федеральных, ведомственных проектов и комплексов процессных мероприятий (структурные элементы ГП); планы реализации структурных элементов и требуемая нормативная база. Кроме того, для повышения гибкости ГП вводилась возможность перераспределять расходы на программные мероприятия в рамках годового плана, среднесрочного бюджетного цикла и в течение всей государственной программы. В Постановлении предусматривалась персональная ответственность исполнителей за выполнение программных мероприятий. Создавалась унифицированная отчетность в ГАИС «Управление» и системе «Электронный бюджет».

Упрощение процесса создания программ и процедур их последующей реализации главным образом осуществлялось за счет внедрения комплекса мер, благодаря которым необходимое содержание программ

меньше детализировалось. Основное внимание уделялось приоритетным целям, в то время как детализация на уровне мероприятий, финансовых ассигнований, показателей эффективности и бенефициаров могла быть разработана на более позднем этапе в качестве дополнения к программе после ее утверждения.

Наконец, помимо децентрализации и упрощения, в процесс программирования были внесены некоторые изменения, способствующие повышению эффективности и ужесточению контроля расходов, которые были включены в состав новых принципов. Во-первых, усилились требования к мониторингу и отчетности. Во-вторых, оценка должна была быть подкреплена комплексным предварительным анализом. В-третьих, был создан механизм внутреннего перераспределения финансовых средств, предназначенных на программные мероприятия, т. е. кураторы программ получили полномочия ресурсной коррекции в течении периода реализации программы на основе финансовых, управленческих и иных критериев.

В настоящее время государственная программа включает:

- федеральные проекты, реализуемые в соответствующей сфере социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- ведомственные программы, представляющие собой взаимоувязанные по целям, срокам и ресурсам мероприятия, выделенные исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы;
- комплексы процессных мероприятий;
- при необходимости отдельные мероприятия (например, при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций).

Тем самым можно отметить, что каждая государственная программа представляет собой иерархию трех подуровней:

- 1) программа — взаимосвязанные виды деятельности, направленные на достижение общественно значимого эффекта;
- 2) проекты — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в рамках программных целей;
- 3) мероприятия — конкретные работы и услуги, выполнение которых необходимо для достижения поставленных задач. В программе необходимо обеспечить увязку всех программных мероприятий и очередность их проведения с проектируемыми объемами финансовых ресурсов, а также согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач. На ближайшие после начала программы 1–2 года должны быть конкретизированы программные мероприятия, их финансирование, составлен бизнес-план с социально-экономическим и технико-экономическим обоснованием.

В октябре 2021 года был принят Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. Документ объединил как уже принятые решения — национальные проекты и государственные программы РФ, так и новые стратегические инициативы социально-экономического развития Российской Федерации. Ниже представлена схема декомпозиции национальных целей до уровня программ и ведомств, их выполняющих.



Рис. 20.1. Взаимосвязь национальных целей и целей государственной программы⁸⁾

Таким образом, для единства системы государственного стратегического планирования нацпроекты интегрированы с государственными программами Российской Федерации, что обеспечивается наличием у них общего структурного элемента — федерального проекта: нацпроект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта, в зависимости от его специфики, могут быть включены как в одну, так и в несколько государственных программ. Государственные программы и национальные проекты призваны стать важнейшими элементами управленческой системы, ориентированной на достижение целей устойчивого социально-экономического развития, включая национальные цели, и позволяющей оценить вклад федеральных и региональных органов управления в их достижение.

⁸⁾ Билев О. Проектная деятельность в государственном управлении: основы организации и перспективы развития. Центр проектного менеджмента РАНХиГС, 2018. С. 6.

В современных условиях государственные программы предполагают интеграцию регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных, контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения национальных целей развития. Таким образом, министерства и ведомства ориентируются не только на оказание услуг населению и строительство объектов инфраструктуры, но и на целенаправленное развитие нормативной базы, учет интересов бизнеса, влияние на пространственное развитие, осуществление крупных инвестиционных проектов.

20.2. Управление государственными программами

Как уже отмечалось, управление программами — интегрированный процесс: действия (или их отсутствие) в одном направлении обычно влияют и на остальные направления. Такая взаимосвязь заставляет балансировать между целями программы, если изменились условия финансирования или выявились ошибки в планировании мероприятий: часто улучшение в одной области может быть достигнуто лишь за счет ухудшения в другой. Для лучшего понимания интегрированной природы управления программами опишем его через процессы, из которых оно состоит, и их взаимосвязи. Здесь и далее под деловыми процессами понимаются действия и процедуры, связанные с реализацией программы. Тем самым они отличаются от функциональных процессов, определяемые обязательствами по текущей деятельности ОИВ. Программные процессы распадаются на две основные группы: процессы управления выполнением программы, касающиеся организации работ программы, и процессы производства продукта и услуг (выходные данные). Эти процессы определяются жизненным циклом программы и зависят от области ее выполнения. При этом выходные данные программы могут включать как непосредственные (прямые) эффекты, так и долгосрочные последствия. Это взаимодействующее наложение отражается также на целеполагании, т. е. некой иерархии оперативных, конкретных (ведомственных) и глобальных (национальных, межведомственных) целей.

Одновременно любую конкретную программу можно представить как систему проектов, где проекты связаны своими результатами: результат выполнения одного становится исходной информацией для другого. Проект, как и программа, является целостным единым инструментом достижения определенных результатов. Он ограничен во времени и направлен на изменение отдельной системы в соответствии с установленными требованиями к качеству результатов, размерам используемых ресурсов и специфической организацией. Однако, в отличие от программы, проект представляет собой локальный инструмент, включающий, как правило,

несколько взаимосвязанных мероприятий, предназначенных для создания уникального продукта или услуги. Программа же является достаточно сложной системой различных проектов (мероприятий) с взаимодействием достаточно большого числа различных организаций на межотраслевой или региональной основе.

При организации системы управления программой используется обширный организационный инструментарий, позволяющий:

- создать обоснованную концепцию программы, составными частями которой являются цели и ожидаемые результаты, бизнес-план, оценка рисков;
- организовать выполнение программы, включая подбор исполнителей на конкурсной основе, организацию поставок и закупок необходимых продуктов и услуг, а также распределение различных ресурсов для выполнения программы;
- обеспечить контроль и оперативное регулирование выполнения отдельных мероприятий программы по результатам, срокам, расходам, качеству, рискам, контрактам и т. д.

Создание концепции государственной программы связано с определением стратегической цели, иерархии подцелей и задач («дерево целей»), комплекса увязанных между собой мер по решению задач (организационных, социально-экономических, научно-технических и др.), определением исполнителей (участников), участвующих в реализации программы, механизма реализации, включая источники финансирования, методы стимулирования, ответственности и др.

Формирование программы означает определение набора и взаимосвязки соответствующих мероприятий. Перед разработчиками программы ставится задача: составить такой комплекс мероприятий, который максимизирует общий эффект, удовлетворяя ресурсным ограничениям. Целесообразно выделить следующие типы мероприятий: правовые, организационные, производственно-технологические, экономические (финансовые), социальные. При формировании набора федеральных и ведомственных проектов, а также комплекса процессных мероприятий учитывается возможность выделения контрольных точек, позволяющих оценить промежуточные или окончательные результаты выполнения мероприятий. Контрольной точкой является документально подтверждаемое событие, отражающее факт завершения значимых действий по исполнению (достижению) мероприятия (результата) структурного элемента государственной программы (комплексной программы) и (или) созданию объекта. Контрольные точки необходимо равномерно распределять

в течение календарного года, а также учитывать их взаимозависимость и последовательность выполнения в рамках мероприятия⁹⁾.

Инициатором необходимости решения проблем программными методами на федеральном уровне выступает Правительство РФ. При этом учитываются стратегические приоритеты и национальные цели социально-экономического развития РФ; направления структурной и научно-технической политики; прогнозы развития. Увязку стратегических целей и среднесрочных задач призван осуществлять такой документ, как «Основные направления деятельности Правительства РФ», определяющий приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу.

Программный подход требует создания специального офиса управления, который должен стать центром принятия решений. В настоящее время роль такого центра выполняет управляющий совет во главе с куратором — заместителем Председателя Правительства РФ, к сфере ведения которого относятся структурные элементы государственной программы (комплексной программы).

Управляющий совет координирует разработку и реализацию госпрограммы (комплексной программы), одобряет ее стратегические приоритеты, цели, показатели и структуру, осуществляет на постоянной основе контроль реализации программы, в том числе рассматривает результаты мониторинга и оценки ее эффективности, представляемые Минэкономразвития России. В случае необходимости Совет может принять решение о внесении изменений в программу.

Важность создания органа, ориентированного на обеспечение управления реализацией госпрограммы, определяется структурным противоречием между программами и органами государственного управления. Иерархия задач в рамках ФОИВ объективно может не соответствовать иерархии задач, стоящих при решении системной проблемы в программе. Органы власти преимущественно настроены на исполнение текущих обязательств и соответствующих функций, а программное решение системных проблем направлено на инновации в технологиях или инвестициях. Именно государственные программы должны стать площадкой и инструментом консолидации усилий различных ОИВ на создание и реализацию крупных инвестиционных проектов.

При наличии в программе федеральных и ведомственных проектов, не входящих в состав национальных проектов, управляющий совет может осуществлять полномочия и функции проектных комитетов. Тем самым

⁹⁾ Положение «О системе управления государственными программами Российской Федерации», утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786; Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 17.08.2021 № 500.

управляющий совет государственной программы (комплексной программы) может выполнять как стратегические (по коррективам направления реализации программы, по межведомственному согласованию решений), так и оперативно-технические функции (подготовка к проведению конкурсов, ведение реестра государственных контрактов на выполнение работ по программе, консультирование исполнителей, сбор информации о результатах реализации мероприятий).

Таким образом, внедрение программных и проектных принципов в организацию деятельности ОИВ — это стратегическое направление развития публичных институтов. Программный подход к управлению позволяет превратить набор стратегических инициатив в систему конкретных действий, мероприятий, вооружает инструментарием достижения поставленных целей в рамках обозначенных политических приоритетов. Особенностью данного подхода является его ориентированность на поэтапное достижение результата: конечные цели программы декомпозируются на более конкретные, характеризующие реализацию отдельных мероприятий системы проектов (федеральных и ведомственных), объединенных в единую программу. Программа дает возможность концентрировать ресурсы на ключевых направлениях деятельности, позволяет сохранить гибкость механизма управления, а также обеспечивает тщательный контроль поэтапного финансирования проектов. Кроме того, программа санкционирует эффективную реализацию системных, межведомственных проектов, направленных на решение комплексных вопросов и проблем. Государственные программы призваны преодолеть противоречия между целевым и отраслевым принципами управления и на данный момент являются главным инструментом стратегического управления.

20.2.1. Современные проблемы формирования и осуществления государственных программ

Рост турбулентности экономической и экологической среды создает вызовы для стратегического управления, с которыми налаженные форматы программ и способы их имплементации не всегда могут справиться. Учащаются сбои, что актуализирует вопросы связи программного управления с целями устойчивого развития. Одновременно повышаются требования к правительственным институтам, призванным обеспечивать соответствие системным критериям качества содержания новых экономических и экологических программ на страновом и местном уровнях¹⁰⁾.

¹⁰⁾ Barbier E. B., Burgess J. C. Institutional Quality, Governance and Progress towards the SDGs // Sustainability. 2021. № 13. P. 1–11.; Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В. Н. Южаков [и др.]. М.: Дело, 2022. С. 16–26.

Вместе с тем в текущих условиях наблюдается разрыв между возрастающими требованиями и уровнем разработки принимаемых госпрограмм. Остается нерешенным ряд методических проблем, связанных с нечеткой постановкой задач и размытостью показателей их решения; отсутствием количественно и качественно измеряемых целей и ожидаемых результатов; неопределенностью процедур проведения мониторинга результативности программ¹¹⁾. Для решения этих проблем необходимо создание научно обоснованного механизма определения приоритетов использования бюджетных ресурсов.

Материалы нормативных и методических документов содержат требования к формулировкам целей, задач и показателям результатов, ориентируя их на конкретность, измеряемость и релевантность. Размытость, обобщенный характер целей негативно сказывается на программах вне зависимости от уровня их разработки, так как не позволяет увидеть ожидаемые ориентиры программной деятельности. Особенно страдают в этом случае участники программ, для которых существенное значение имеет конкретизация их роли в реализации государственной программы. Если учесть, что число соисполнителей и участников программы велико, то размытость целей не позволяет скоординировать деятельность по выполнению программы, что приводит к неэффективности программных расходов. Между тем с переходом к программному бюджету должны существенно расшириться бюджетная самостоятельность и ответственность министерств по управлению государственными финансами в рамках государственных программ, которым следует обладать правом самостоятельно определять структуру расходов, позволяющую достигать целей программы.

Особенно остро указанные методические проблемы проявляются на региональном уровне. Отсутствие информации об участии субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и юридических лиц в реализации государственных программ отрицательно сказывается на переходе к программному бюджету. Указанная проблема порождает неопределенность полномочий ответственных исполнителей и соисполнителей государственных программ, вызывает трудности при согласовании их деятельности по разработке и исполнению государственных программ.

Опыт показывает, что успешному внедрению программного подхода, кроме методических, мешают технические сложности: несогласованность государственных программ между собой, отсутствие стимулов для ведомств участвовать в «чужих» программах, задержки в размещении показателей в Единой межведомственной информационно-статистиче-

¹¹⁾ Зайцев В. Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный Вестник. 2018. № 67. С.111–136.

ской системе, непрозрачное распределение ответственности. Проведенная аудиторами Счетной палаты РФ экспертиза стратегического планирования, в том числе государственных программ, выделила основные ошибки, допущенные при их разработке и реализации: показатели госпрограмм не включены в планы ФОИВ, федеральные проекты не всегда стыкуются с национальными целями, сохраняются проблемы методического и нормативного обеспечения программной и проектной деятельности¹²⁾.

Нерешенность значительного числа методических и технических проблем создает существенные барьеры в управлении процессом осуществления государственных программ. Этот процесс сталкивается с традиционными для государственного управления трудностями реализации принципа масштаба, т. е. соответствия функций и ресурсов на разных управленческих уровнях характеру и объему возникающих проблем. Тем самым поддерживается постоянная актуальность вопроса: как адаптировать обширные общегосударственные цели к специфическим (частным) условиям конкретных государственных и частных организаций с их установившимися процедурами, конкретным набором персонала, сложившимися сетями отношений, включая влияние специальных заинтересованных групп? Ответ на этот базовый вопрос предполагает понимание способов разрешения трех проблем управления программами.

Первая проблема связана с характерной для программ сложностью координации совместных действий. Отсюда вытекает задача для менеджмента программ — обеспечить согласование множества задействованных в процессе осуществления программ организаций (государственных и коммерческих), опираясь на критерии эффективности использования имеющихся ресурсов и поставленные цели. Координация действий этих организаций имеет много аспектов, требующих пристального внимания со стороны офиса управления программой, один из которых связан с выявлением выгодополучателей, чьи интересы непосредственно затрагивает конкретная программа и способных повлиять на ход ее выполнения. Необходима их идентификация и систематизация, оценка их целей, сбор информации о них и использование этих знаний в процессе управления программой. Работа с выгодоприобретателями подразумевает коммуникации, проведение переговоров, мотивирование их поведения с целью добиться их наиболее благоприятного отношения к реализации программы.

Вторая проблема — это организация действенной системы контроля исполнения решений всеми участниками, включенными в программные мероприятия. Управление программой должно включать работающие каналы внутренней подотчетности менеджмента охваченных ее осу-

¹²⁾ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Госуправление. 2020. № 1.

ществом организаций. Решение этой проблемы зависит от развития стратегического планирования и внедрения системы управления, ориентированного на результат, а также от преодоления ловушек принципал-агентских отношений.

Третья проблема заключается в сложности политического и административного окружения процесса выполнения программ. Необходимо заблаговременно учитывать факторы непосредственного окружения программы (административные правила и нормы) и дальнего окружения (особенности политической ситуации), анализировать эти факторы и выделять те из них, которые могут оказать заметное влияние на процесс выполнения программы, включая политико-административную проходимость правительственных решений по программе. Одним из существенных недостатков всех федеральных (как и большинства региональных) программ следует назвать отсутствие глубокого анализа соотношения их целей и результатов, достигнутых в ходе реализации предыдущих программ. Так, ни в одной федеральной программе сколько-нибудь серьезно не оценивается эффективность предыдущих программ в данной целевой области, зачастую даже не перечисляются мероприятия, которые были или не были выполнены при реализации этих программ.

Объективность оценок и повышение доверия общества к программному методу в значительной степени определяются наличием процедур независимой экспертизы проектов программ. Однако ответственные исполнители, как правило, весьма неохотно привлекают к экспертизе своих решений независимых экспертов. Обычно отсутствуют документы, определяющие, в каких случаях проводится независимая экспертиза, каковы цели и задачи такой экспертизы, каким образом подбираются независимые эксперты, каковы гарантии обеспечения их независимости в ходе проведения экспертизы. В некоторых случаях спорадическое проведение независимой экспертизы подчинено исключительно задаче перекладывания ответственности за принятые решения, перенаправления возможной критики в адрес независимых экспертов. Поэтому чрезвычайно велика актуальность расширения спектра акторов, участвующих как в разработке, так и реализации пакетов государственных программ. Мировая практика свидетельствует, что включение экспертного знания в процесс составления и мониторинга в значительной степени расширяет возможности оценивания рисков реализации программ, и оперативного своевременного реагирования на них системы управления программой.

Таким образом, одним из решающих факторов успеха в переходе к программному бюджету является система оценки государственной программы. Без этого невозможно понять, насколько успешно выполняется программа, на каком этапе осуществления она находится, что

мешает эффективной реализации ее мероприятий. Хорошо поставленная система оценки позволяет извлечь уроки из сделанных ошибок, оценить потенциальное влияние предлагаемой программы до ее осуществления, потенциальные риски программы, включая ресурсную обеспеченность.

20.3. Оценка государственных программ

Анализ и оценка программ в сфере государственного управления обусловлены двумя его функциями: первая — это обучение и развитие за счет обратной связи (формирующая оценка); вторая — обеспечение внешней и внутренней подотчетности (суммирующая оценка).

Формирующая оценка рассматривается как инструмент выяснения предполагаемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие страны. Ее можно сравнить с предварительным типом оценки, когда выявляется соответствие программы установленным Правительством требованиям и одновременно проводится анализ обоснованности планируемых показателей. Суммирующую оценку проводят путем анализа достижения включенных в программу на период ее реализации целевых индикаторов, т. е. в данном случае речь идет об итогах программы.

Один из основных вопросов при оценке любой госпрограммы заключается в том, можно ли было достичь целевых значений показателей эффекта за меньшие (чем было фактически потрачено) деньги? Кроме того, оценка обычно включает темы связи программы с решаемой проблемой и достаточности масштабов программы для ее решения; наличия в программе показателей, адекватных поставленным целям и задачам, а также достаточности достоверных источников информации для их определения; присутствия исходных и амбициозных плановых значений; ясности механизмов взаимодействия и координации с другими программами и проектами в смежных областях, а также отработанности системы управления программой (включая взаимодействие ответственного исполнителя с соисполнителями и участниками).

Как было отмечено, оценка программы является одной из наиболее важных и сложных областей реализации программно-подхода. Именно в силу сложности подобных задач, а также в связи с их высокой значимостью оценка программы выделилась в качестве самостоятельной области знания и профессиональной деятельности управленцев. Органы государственного управления используют оценку для получения данных о фактических затратах на реализацию программы, выявлении степени достижения намеченных целей, определении качества управления исходя из результатов программной деятельности. Оценка призвана описать

социальные, экономические и экологические последствия, которые могут возникнуть при реализации мероприятий программы, дать общую характеристику вклада программы в экономическое развитие, а также определить эффективность расходования бюджетных средств. Оценка эффективности осуществляется по годам или этапам в течение всего срока реализации программы, а при необходимости и после ее реализации. На практике это означает, что для программы в целом или для отдельных проектов могут рассчитываться обобщающие показатели общественной, бюджетной и коммерческой эффективности.

Оценка программ как научное исследование, проводимое в политико-административной сфере для повышения эффективности государственного управления, имеет ряд положительных сторон и призвано решать следующие задачи:

- оценка определяет сильные и слабые стороны программы, вскрывает проблемы, тем самым совершенствуя процесс реализации программы, дает возможность оценить пользу новых программ, проверяет соответствие программы целям, изучает возможные негативные последствия;
- способствует принятию решения относительно запуска реализации или продолжения функционирования программы, ее улучшения, расширения или сокращения.

Оценка призвана показать место конкретной программы в общих усилиях по решению проблем программной области, сопоставляя ожидаемые и реальные результаты, включая ее воздействие на целевые группы населения. Ключевой вопрос заключается в достижениях госпрограммы по выполнению поставленных национальных целей. При этом принципиально важно выяснить реальные факторы выявленных достижений: являются они прямым результатом данной программы или могли произойти и без ее воздействия? Оценка, кроме результатов, направлена также на систему управления программы: насколько экономно расходовались ресурсы и обеспечивалась внутренняя и внешняя подотчетность? И, наконец, оценка должна определить устойчивость программы, продолжение позитивных изменений, запущенных программой, после ее завершения. Системно стоит задача создать институт (систему механизмов), прозрачный и стабильный, допускающий постоянное перераспределение ресурсов, вытекающих из непрерывных и комплексных оценок воздействия программ.

Оценивание имеет два возможных способа организации: внутренний и внешний. *Внутреннее оценивание* осуществляется органом государственной власти, реализующим программу, либо его специальным подразделением. Внутреннее оценивание в органах государственной власти известно

также как внутренний аудит реализации программ (действий) органа государственной власти. Субъектами оценивания выступают также Федеральное собрание, Правительство, Счетная палата. Внутреннее оценивание задействуется, как правило, там, где необходима постоянная информация о меняющейся ситуации, либо там, где издержки на процедуру внешнего оценивания выше, чем неточности в силу политической ангажированности органа оценивания. К примеру, типичным случаем внутреннего оценивания является текущий мониторинг реализации ведомственных целевых программ.

Внешнее оценивание осуществляется независимыми (по крайней мере, формально) экспертами (ученые в университетских центрах, нанятые по контракту внешние консультанты). Внешнее оценивание предполагает больший объем работ, а также большую объективность результатов. Внешнее оценивание зачастую является частью процедуры внешнего консультирования заказчика, которое дает заказчику картину происходящего из внешней перспективы, которую с поправкой на квалификацию оценщиков и аналитиков можно считать гораздо более объективной, чем информация от всегда политически вовлеченных внутренних структур.

Хорошо подготовленная и тщательно проведенная оценка является необходимым элементом программно-целевого подхода. Повышая обоснованность и качество государственных программ, она представляет собой одно из важных средств содействия последующему принятию решения относительно изменения или продолжения программы, а также улучшения процесса разработки программ в будущем. В идеале полноценная оценка включает оценку процесса, оценку «затраты — выгоды» и «затраты — результаты» (сопоставление затрат по программе с альтернативными возможностями использования тех же ресурсов и соответствующими выгодами от программы), оценку воздействия (анализ прямых и побочных последствий выполнения программы).

В сфере российского государственного управления анализ и оценка программ используются при организации деятельности в рамках федеральных и ведомственных проектов; в «аудите эффективности» Счетной Палаты, а также при проведении оценки воздействия (оценка воздействия на окружающую среду, оценка регулирующего воздействия, оценка воздействия на конкуренцию). Нормативно определенная процедура оценки эффективности выполнения государственных программ в нашей стране включает ежегодную подготовку Сводного доклада Министерством экономического развития, а также проведение стратегического аудита процесса достижений национальных целей Счетной палатой. Кроме того, ответственные исполнители составляют годовой и промежуточные отчеты по результатам выполнения каждой государственной программы. Такие отчеты предоставляются в Правительство РФ и Министерство экономи-

ческого развития, которое утверждает методику оценки эффективности и курирует данный процесс.

В Сводном докладе о реализации государственных программ анализируется их операционная и функциональная эффективность. Операционная эффективность — это обоснование расходов и качества прохождения бюджетных процедур в процессе выполнения государственных программ. Такой анализ включает достижение целевых показателей и контрольных точек, оценивается уровень кассового исполнения и соблюдение сроков. При этом учитываются своевременность и полнота представления требуемых форм отчетности, а также правильность выбора кодов бюджетной классификации.

Анализ функциональной эффективности включает обоснование поставленных целей и путей их достижения в связи с итогами социально-экономического развития страны. Выявляется макроэкономический эффект государственных программ посредством определения их вклада в использование и прирост ВВП. Кроме того, анализируется влияние программ на структурные характеристики экономики РФ, такие как краткосрочные мультипликаторы, импортозамещение, инновационность.

Также в целях контроля до 1 марта года, следующего за отчетным, ответственным исполнителем государственной программы подготавливается и направляется в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы. Годовой отчет содержит: а) конкретные результаты, достигнутые за отчетный период; б) перечень мероприятий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки; в) анализ факторов, повлиявших на ход реализации государственной программы и др.

Все названные выше инструменты представляют внутреннюю оценку ГП. Сложнее дело обстоит с внешней оценкой. Долгое время внешнюю экспертизу государственных программ вообще не проводили. Современные правительственные документы и методические указания Министерства экономического развития включают принцип проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы с привлечением независимых экспертов, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ. Также ответственным исполнителем программы может проводиться общественное обсуждение проекта государственной программы, в том числе с привлечением Общественной палаты Российской Федерации и иных

заинтересованных организаций. Помимо вышеуказанных видов анализа, в государственные программы предлагается включать методики бенчмаркинга, в том числе предполагающие сопоставление существующего состояния анализируемой сферы с состоянием аналогичной сферы у ведущих стран. Бенчмаркинг устанавливает критерии, характеризующие лучшие достижения в программной области.

Однако в официальных документах развернуто присутствуют всего два вида оценки программ: мониторинг и оценка эффективности.

Текущая оценка (мониторинг) реализации государственной программы ориентирована на раннее предупреждение возникновения проблем и отклонений хода реализации государственной программы от запланированного. Объектом текущей оценки являются значения показателей (индикаторов) государственной программы (федеральных и ведомственных проектов), ход реализации основных мероприятий государственной программы.

Итоговая оценка эффективности государственной программы представляет собой оценку фактической эффективности в процессе и по итогам реализации государственной программы и должна быть основана на оценке результативности государственной программы с учетом объема ресурсов, направленных на ее реализацию. Оценка эффективности предполагает проведения оценок:

- степени достижения целей и решения задач проектов (подпрограмм) и государственной программы в целом;
- степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;
- степени реализации мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

Ответственные исполнители ежеквартально готовят промежуточные отчеты и ежегодно направляют итоговый отчет о реализации программ. Минэкономразвития России оценивает эффективность программ по степени достижения целевых показателей, по эффективности деятельности ответственного исполнителя, по реализации контрольных событий и по уровню кассового исполнения расходов бюджета на реализацию программы. (См. таблицу 20.1.)

Таблица 20.1

Оценка процесса реализации государственных программ

Вид оценки	Субъект	Предмет	Заказчик	Сроки
Контроль	Счетная палата РФ	Бюджетные средства и госсобственность	Палаты Федерального собрания РФ, Правительство РФ	Согласно плану контрольных мероприятий
Текущая оценка	Ответственный исполнитель государственной программы	Контрольные события и кассовое исполнение	Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ	Раз в квартал, за исключением завершающего в году
	Министерство экономического развития РФ	Контрольные события, кассовое исполнение, программная деятельность ответственного исполнителя	Правительство РФ	Раз в квартал, за исключением завершающего в году
Итог	Ответственный исполнитель государственной программы	Непосредственные результаты (достижение плановых показателей и контрольных событий, уровень кассового исполнения)	Минфин РФ	1 раз в год
	Министерство экономического развития РФ	Непосредственные результаты (достижение плановых показателей и контрольных событий, уровень кассового исполнения, качество деятельности ответственных исполнителей)	Минфин РФ, Правительство РФ	1 раз в год

Для обеспечения комплексной оценки результативности государственных программ Российской Федерации рекомендуется использовать следующие критерии.

1. Индекс результативности реализации государственной программы, отражающий степень достижения целевых значений показателей реализации государственной программы и их динамику. При расчете данного индекса необходимо учитывать показатели конечных и промежуточных результатов.
2. Степень реализации программных мероприятий, отражающая степень достижения целевых значений показателей непосредственных результатов в сопоставлении с уровнем финансового обеспечения реализации государственной программы.
3. Уровень рисков реализации программы, отражающий динамику показателей рисков реализации программы и обуславливающий достигнутый уровень результативности реализации программы.

Использование подхода, основанного на соотношении достигаемых результатов и затрачиваемых ресурсов, на практике сталкивается с рядом сложностей, которые важно урегулировать на этапах разработки государственных программ и формирования методики оценки их реализации.

Одна из проблем связана с тем, что зачастую динамика конечных результатов (оцениваемых на основе показателей результативности) не полностью обусловлена действиями федеральных органов исполнительной власти или соответствующего субъекта Российской Федерации и зависит не только от объемов финансовых ресурсов, направляемых на то или иное направление. Зачастую предпринимаемые в рамках государственных программ меры (например, по поддержке малого предпринимательства или по реализации отдельных экологических проектов) охватывают незначительную часть соответствующей сферы, ограничиваясь часто демонстрационным эффектом. Существенно большее влияние на достижение конечных результатов оказывают меры государственного регулирования, зачастую включенные в иные государственные программы и реализуемые на иных уровнях государственного управления. Так, даже в условиях роста номинальных объемов поддержки малого и среднего предпринимательства в России в 2010–2014 гг. эффект от реализации данных мероприятий не смог преодолеть негативных последствий принятых решений по росту налоговой нагрузки на бизнес и ухудшению доступа к кредитным ресурсам. Сохранение (и номинальный рост) расходов федерального бюджета на осуществление социальной поддержки граждан за последние два года не смогло предотвратить заметный рост уровня бедности, обусловленный ростом инфляции и почти двукратной девальвацией национальной валюты. При этом увеличение объемов реализации мероприятий государственных программ до уровней, оказывающих существенное воздействие

на экономику и социальную сферу, ограничено лимитами бюджетных расходов. Еще меньше возможность маневра на региональном уровне.

Приведенные выше примеры показывают, что сопоставление динамики уровня финансового обеспечения реализации государственных программ и показателей результативности не всегда корректно. С учетом влияния на динамику результатов не только мероприятий государственных программ, но и мер государственного регулирования, целесообразно рассматривать вопросы результативности ГП в качестве отдельного компонента оценки. В настоящее время госпрограммы включают более 2000 целевых показателей. За период реализации госпрограмм требования к их показателям менялись 11 раз, что отражалось на качестве программ, приводило к усложнению их структуры и процесса оценки эффективности. В создании в 2016 г. Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным/национальным проектам выразилась установка на усиление контроля над реализацией документов планирования. Состав документов существенно увеличился, поэтому было принято решение установить перечень из 207 ключевых показателей, динамика которых докладывается Президенту РФ.

Повышение качества управления госпрограммами требует преодоление практики, когда участники программ не ориентированы на достижение конечных результатов, а их деятельность подчинена в основном освоению в течение года выделенных в бюджете средств и обоснованию продолжения финансирования в следующем году. До сих пор организационно-финансовое планирование в рамках программ осуществляется на перспективу не более 1–2 лет, а прогнозирование вообще не рассматривается в качестве важного элемента управления. Сложившиеся формальные и неформальные нормы прежде всего ориентируют ответственного исполнителя не на достижение поставленных задач, а на уточнение состава мероприятий в соответствии с выделенными финансовыми средствами. Поэтому следует подчеркнуть необходимость системных изменений в применении программного подхода в государственном управлении по трем направлениям: адекватное сочетание процессного и проектного подходов, решение проблемы «перехвата», формирование института оценки. Госпрограммы должны быть нацелены на решение крупных проблем, которые выявляются в результате сопоставления прогнозов развития российской и мировой экономики с учетом структурных изменений последней, технологической и управленческой революций, смены технологических и мирохозяйственных укладов¹³⁾. Для решения этих проблем необходимо аккумулировать соответствующие ресурсы — материальные,

¹³⁾ Глазьев С. Ю. Глобальная трансформация через призму смены технологических и мирохозяйственных укладов // Alter Economics. 2022. Т. 19. № 1. С. 93–115.

финансовые, технологические, социальные и пр. В полной мере эффект программного подхода может проявиться при системной разработке стратегических и оперативных мер оптимального использования этих ресурсов для достижения желаемых целей, вытекающих из критерия повышения общественного благосостояния.

Вопросы для повторения

1. Каковы основные принципы формирования государственных программ?
2. Из каких компонентов состоит государственная программа?
3. Как соотносится с проектным подходом наличие комплекса процессных мероприятий в государственной программе?
4. Какой инструмент используется для акцентирования значения кросс-программных задач?
5. Каковы концептуальные принципы управления госпрограммой?
6. Кого можно отнести к стейкхолдерам государственных программ?
7. Что представляет собой проблема «перехвата»?
8. Какими полномочиями обладает управляющий совет государственной программы?
9. Каковы цели программной оценки?
10. Почему внешняя программная оценка редко используется в государственном управлении?

Рекомендуемая литература

Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики (Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 года № 628).

О системе управления государственными программами Российской Федерации (Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 года № 786).

Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288).

Методические указания по разработке национальных проектов (программ). Утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 14 октября 2019 г. № 12).

Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 17.08.2021 г. № 500.

Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ: учебно-методическое пособие / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков. М.: Дело, 2014.

URSS



РАЗДЕЛ

5

Оценка результативности и функциональные интересы в государственном управлении

- ✓ Оценка и механизмы подотчетности органов государственного управления
- ✓ Система функционального представительства интересов в государственном управлении
- ✓ Дисфункции государственного управления

Данный раздел посвящен вопросам оценки результативности органов государственного управления, рассмотрению вопросов организации процедур подотчетности и исполнению регуляторной функции. Для государственного управления названные аспекты являются первостепенными, поскольку определяют эффективность государственных решений, функциональную полноту работы государственного аппарата.

Интересы государства и бизнеса в общем виде не совпадают. От их согласования зависит общий результат управления и развития экономики, реакции на принятие государственных решений. Явления лоббизма, корпоративизма давно стали атрибутами государственного управления, как и система согласования интересов различных общественных и политических и бизнес-групп. Функции групп особых интересов, механизмы согласования интересов выступают предметом изучения в настоящем разделе, который завершается изложением общей теории дисфункции управления применительно к базовым функциям государственного управления. Рассматриваются вопросы измерения и видов дисфункций, а также методы институционального планирования для их элиминирования и преодоления при принятии государственных решений.

Глава 21

Оценка и механизмы подотчетности органов государственного управления

Вопросы для изучения

- Оценка результатов деятельности органов государственного управления
- Механизмы подотчетности
- Подотчетность как критерий регуляторной политики

21.1. Оценка результатов деятельности органов государственного управления

Качество управленческой деятельности оценивается через ее результативность как способность достигать поставленных целей, соответствующих общественным интересам и потребностям, обеспечивая обратные связи между субъектом и объектом управления. Тем самым результативность отражает степень достижения определенной цели и получение ожидаемых результатов. Затратам при этом уделяется меньше внимания в отличие от такого критерия, как эффективность, где выделяется задача уменьшения количества затрачиваемых ресурсов (материальных, трудовых, информационных, временных) на выполнение каких-либо государственных функций, оказание государственных услуг, осуществление программ и проектов.

В самом широком смысле понятие «оценивать» означает выявлять полезность или определять ценность чего-либо. Корректность оценки органов государственного управления в значительной степени зависит от правильного определения результатов их деятельности, что включает решение нескольких фундаментальных задач.

Во-первых, необходимо выявить степень связи между достигнутым состоянием управляемого объекта, его отдельными характеристиками и целенаправленными действиями государственного органа, ориентированными на изменение этого объекта. Это общая задача всех видов оценки, не только при выявлении результатов управленческих органов, но

и госпрограмм, последствий ситуативных решений, а также результатов профессиональной деятельности госслужащих: оценить чистый эффект воздействия без влияния иных факторов. Распространенной ошибкой является сведение оценки деятельности к общим показателям, лежащим на поверхности. Например, применительно к органам исполнительной власти рассматриваются результаты социально-экономического развития отрасли или соответствующей территории. Безусловно, эти показатели могут быть значимыми для отражения управленческих усилий конкретного органа или руководителя. Однако управление — это особый вид деятельности, качество которой измеряется параметрами, не тождественными общим показателям социально-экономического состояния отрасли, региона, поселения или района. Возникает задача вычленения результатов текущей деятельности оцениваемого органа из совокупного итога усилий всего общества и других государственных органов, включая разные ветви власти. Причем эти результаты могут быть следствием воплощения решений, принятых несколько лет назад. И наоборот, текущие управленческие решения могут привести к желаемым результатам через значительный временной лаг. Поэтому при организации оценки важно максимально учитывать специфику управленческой деятельности оцениваемого органа. При этом на качество оценки могут влиять неясно поставленные цели и отсутствие набора хорошо измеряемых количественных и качественных показателей.

Ориентированность на результат проявляется, например, в организации процесса планирования деятельности отдельных органов исполнительной власти, использовании проектного подхода, конкурсной системе подбора кадров, привлечении потребителей к оценке качества услуг. Оценка результатов деятельности органов государственного управления должна относиться в первую очередь к исполнению их полномочий в соответствии с федеральным и региональным законодательством и к самостоятельно принимаемым этими органами стратегиям, программам, планам. Поэтому использование для оценки органа управления интегральных показателей (темпы роста, динамика цен, заработная плата, уровень миграции, рождаемость и смертность, успеваемость по результатам ЕГЭ и т. д.) имеет ограничения.

Во-вторых, необходимо соблюдать баланс количественных и качественных, внутренних и внешних показателей. Добиться этого баланса непросто, но его отсутствие может приводить к тому, что при формально высоком уровне внедрения результативных инструментов управления качество деятельности органов исполнительной власти остается низким. К оценке должны привлекаться граждане-потребители государственных услуг, то есть те, на удовлетворение потребностей которых направлена деятельность соответствующих государственных органов. Таким обра-

зом, с помощью внешней оценки можно определить общественную востребованность соответствующей деятельности, в отличие от внутренней оценки, когда ее проводят сами государственные органы или ведомства, контролирующие расходование бюджетных средств, например федеральное казначейство. Однако при таком оценивании деятельности потребителем услуг следует также учитывать специфику сферы деятельности конкретного государственного органа или учреждения, поскольку в большинстве случаев оценки потребители выставляют, когда недовольны деятельностью или качеством работы. В ситуации с правоохранительными органами, если в каком-либо населенном пункте безопасно, вряд ли население будет считать, что в этом заслуга превентивной деятельности правоохранительных органов. Чтобы население видело эту работу, правоохранительные органы должны раскрывать информацию о своей работе.

В-третьих, проведение оценки зависит от политико-административной среды государственных органов, соответствующей политико-административной культуры участвующих в оценке государственных служащих. Многие руководители государственных организаций считают оценку, особенно внешнюю, дорогой, трудоемкой и политически опасной затеей, поскольку неясны последствия получения негативного заключения о результативности деятельности возглавляемого ими государственного органа. Также мешает распространению оценки традиционная для бюрократии закрытость, что затрудняет получение необходимых данных для проведения объективной экспертной аналитики. В итоге следует отметить, что оценка как институт государственного управления может проявить свои потенциальные возможности при учете не только ее административно-технических требований, но и особенностей общего институционального дизайна, политико-служебных интересов, встроенных в оценочную деятельность акторов.

Одним из показателей оценки качества деятельности государственных органов также может являться количество исков, поданных против них, и количество «проигрышей» государственных органов. Однако, чтобы этот показатель был действительно объективным, необходима независимая судебная система.

Опыт использования системы показателей оценки результативности государственного управления показывает, что она способствует росту его социальной направленности; ориентации государственных органов на конечный результат, а не только на процедуры; увеличению разнообразия способов достижения целей при выборе оптимальных альтернатив исходя из сложившихся условий; сравнению деятельности разных государственных органов и развитию обмена лучшими практиками. Поэтому оценка ориентирована не только на контроль деятельности органа власти, но и на получение нового знания о различных механизмах этой деятельности.

Однако при организации оценки важно учитывать вероятность использования вместо социально значимых легко измеряемых показателей. Оценкой можно манипулировать, когда известны аспекты деятельности, подвергаемые оценке. Например, можно вкладывать максимум усилий в то, что измеряется, «забывая» то, что в данный момент оценке не подлежит. Тем самым результаты оценки будут противоречить реальному качеству управленческой деятельности, например, рост количества выездов снегоуборочных машин не означает благополучную ситуацию для автомобилистов, поскольку может сочетаться с плохой уборкой снега на дворовых территориях.

Критерии результативности должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми, релевантными, своевременными, четкими, полными, комплексными, непротиворечивыми.

Используя разносторонние критерии и требования, оценка дает возможность сопоставлять разные направления деятельности от административного до финансового и одновременно развивать стратегическое планирование, включать в процесс управления потребителей услуг, повышать прозрачность деятельности государственного органа. Кроме того, закрепление системы показателей оценки деятельности к определенному набору законодательных актов способствует их качественному исполнению.

В России разработка нормативно правовой базы системы оценки, и, в частности, оценки деятельности органов власти субъектов РФ, осуществляется уже на протяжении достаточно продолжительного периода¹⁾. Действующее законодательство не предусматривает оценку деятельности

¹⁾ Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2007. № 27. Ст. 3256; Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 2012. № 35, Ст. 4774; Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42465> (дата обращения: 8.08.2024). Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 29.04.2019. № 17. Ст. 2078; Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 08.02.2021. № 6. Ст. 966; Постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от

федеральных органов исполнительной власти, хотя от них во многом зависит достижение тех показателей, по которым оценивается деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ. На федеральном уровне оценка деятельности проводится только в отношении некоторых территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (Росреестр, МВД России, ФНС России, Фонд пенсионного и социального страхования, Росгвардия) в части оказания ими государственных услуг²⁾. Результаты такой оценки могут стать основанием досрочного прекращения полномочий руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти. Оценивается оказанная услуга в целом, а также отдельные элементы процесса оказания услуги: время предоставления оцениваемых услуг; время ожидания в очереди при получении оцениваемых услуг; вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении оцениваемых услуг; комфортность условий в помещении, в котором предоставлены оцениваемые услуги; доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг.

Приходится констатировать, что действующая система оценки охватывает не все федеральные органы исполнительной власти, которые имеют свои территориальные органы и оказывают услуги населению. При этом оценка качества оказания государственных услуг не является оценкой качества деятельности соответствующих органов, качества выполнения ими одной из государственных функций. Например, подразделения МВД России могут на высоком уровне организовать процесс выдачи паспортов граждан Российской Федерации, но при этом в случае необеспечения безопасности граждан на улицах нельзя оценить их деятельность на удовлетворительном уровне.

Таким образом, можно говорить о том, что на федеральном уровне не сложилась системная оценка качества деятельности органов власти. Эта оценка проводится ими самими или Правительством Российской Федерации, в первую очередь с точки зрения достижения целевых показателей различных программ, во вторую — соблюдения сроков исполнения

17 июля 2019 г. № 915» // Собрание законодательства Российской Федерации. 19.04.2021. № 16 (часть III). Ст. 2770.

²⁾ Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СПС Гарант.

поручений, в третью — соблюдения финансовой дисциплины. При этом критерии оценки отсутствуют. Ответственность в таком случае также размыта. Несмотря на то что руководители государственных органов несут персональную ответственность за выполнение соответствующим государственным органом его функций, к ответственности (дисциплинарной) привлекается конкретный исполнитель, а не лицо, принимающее решения или отвечающее за формирование государственной политики.

Переход от оценки качества государственного управления органов и отдельных территориальных образований к страновому уровню требует системного подхода к агрегированию соответствующих показателей. Существуют довольно много попыток выстроить агрегированные индексы оценки качества государственного управления страны. Одним из наиболее известных является Индекс качества государственного управления Всемирного банка (Worldwide Governance Indicators, WGI). Агрегированный WGI был разработан на основе нескольких сотен переменных, взятых из 25 различных источников 18 организаций, и, в свою очередь, состоит из 6 индексов, отражающих общие параметры государственного управления: процесс выбора, контроля и замены правительства; способность правительства формулировать и проводить политику; уважение граждан и государства к политико-административным институтам³⁾. Исследования, использующие WGI и другие подобные индексы, рассматривают как внутренние, так и внешние факторы, которые, по мнению разработчиков этих индексов, влияют на качество государственного управления, его связь с экономическими и социальными процессами. WGI используется в статистических обзорах, при оценке государственных программ и результатов работы правительственных органов.

В то же время индексы WGI подвергаются серьезной критике, в том числе за внутреннее дублирование, что делает их необоснованно затратным методом оценки качества государственного управления⁴⁾. Кроме того, эти индексы критикуют за отсутствие теоретической базы для определения качественного государственного управления, за необъективность источников данных⁵⁾.

Слабости зарубежных индексов попытался преодолеть С. С. Сулакшин, предложив системный подход к оценке качества государственного управления с использованием межстрановых сопоставлений. Оригинальность его подхода заключается в попытке построить систему показате-

³⁾ Индекс качества государственного управления Всемирного банка (Worldwide Governance Indicators, WGI). URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения: 22.07.2024).

⁴⁾ Барабашев А. Г., Макаров А. А., Макаров И. А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 30.

⁵⁾ Oman C., Arndt C. Uses and Abuses of Governance Indicators. P.: OECD Publishing, 2006.

лей качества государственного управления, агрегированных в «индексе успешности» страны. Эта оценочная категория, по мнению автора, при применении научного подхода к определению и критериям «успешности» может служить объективным ориентиром для государственного и муниципального управления. Своеобразную «матрешку показателей» он выстраивает, начиная не с нижних, а с верхних этажей, выделяя ключевой, ценностно ориентированный параметр. Он рассчитывается как «аддитивная свертка значимых характеристик данной страны», совокупное изменение которых показывает характер ее развития, увеличение (улучшение) характеристик или их уменьшение (ухудшение)⁶⁾. По его мнению, одним из ключевых факторов индекса успешности является коэффициент жизнеспособности страны как отражение показателей, характеризующих территорию, народонаселение и государственное управление. При этом качество государственного управления понимается как доля реализованных на практике публично заявленных властью целей развития страны⁷⁾. Для этого С. С. Сулакшин использует актуальные макроэкономические и другие показатели, отражающие социально-экономическое состояние страны: рост ВВП, инфляция и уровень доходов работающего населения, уровень этатизации экономики, ее монетизации, ставки рефинансирования и оплаты труда в балансе производства⁸⁾.

Идеи С. С. Сулакина могут быть развиты путем выделения отдельных составляющих понятия успешности не только по вертикали, но и по горизонтали. «Успешность» как оценочная категория может служить объективным ориентиром для государственного и муниципального управления. Также плодотворна, на наш взгляд, идея оценки «сверху-вниз», поскольку в противном случае локальные успехи, качественная работа отдельных госслужащих и госорганов в целом могут оказаться бесполезными, обесцененными неэффективностью государства в целом.

При оценке успешности государственного управления необходимо принимать во внимание официально заявляемые приоритеты, для фиксации успехов/неудач в котором требуется использовать соответствующие показатели и построенные на их основе индексы. Например, оценивать управленческие усилия государства, в приоритетах которого инновационное развитие можно с помощью индексов инновационности инфраструктуры, уровня развития науки и уровня развития образования, уровня технических инноваций. Государство с приоритетами социальных программ (социальное государство) оценивается посредством индексов счастья, продолжительности и качества жизни. Выясняется медианное

⁶⁾ Сулакшин С. С. Теория и феноменология успешности сложной социальной системы. М.: Научный эксперт, 2013. С. 54.

⁷⁾ Там же. С. 106.

⁸⁾ Там же. С. 122.

значение по соответствующим группам индексов, а все остальные макроиндексы связываются с приоритетными. При этом задача оценки заключается не в определении места государства в рейтинге, а в изменении показателей индекса за определенное время, т. е. главное — выявить тренд развития. Кроме того, для успешности необходимо, чтобы государство не только имело высокие показатели в приоритетных группах индексов, но и не допускало провалов в группах неприоритетных индексов.

Важно подчеркнуть, что «успешность» государства — это не только его инструментальная характеристика, но и свойство системы «государство—общество», включающей характер взаимодействия между обществом и властью. Среди этих характеристик выделим степень подотчетности государства обществу.

21.2. Механизмы подотчетности

Даже идеально разработанные институциональные правила и регламенты теряют свою практическую значимость в условиях отсутствия, неразвитости или дисфункций систем подотчетности, когда общество сталкивается с неспособностью оказать воздействие на характер и направленность деятельности государственных органов⁹⁾. Иными словами, без действенных механизмов обратной связи невозможно добиться гибкости и системности принимаемых государственных решений. Эти механизмы могут давать требуемый эффект лишь при их включении в процедуры подотчетности, которые занимают особое место в наборе инструментов влияния на принимаемые решения. Необходимо также отметить актуальность проблемы злоупотребления властью на разных уровнях управления, что формирует политически актуальный запрос к системе государственного управления, касающийся ее способности обеспечить контроль за действиями органов и гражданских служащих.

Существуют разные способы решения этих проблем. Так, в рамках правового способа главное — точное соблюдение закона и равенство прав. Сторонники политического способа акцентируют внимание на электоральных процедурах и видят решение большинства проблем в общественном участии, поиске консенсуса и прозрачности в принятии решений. В свою очередь, адепты менеджеризма углубляются в разработку вопросов оценки результатов управленческой деятельности и клиентоцентричности. Но наиболее распространенным ответом на эти вызовы становится призыв к развитию отношений подотчетности. Последняя

⁹⁾ Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан / В. Н. Южаков [и др.]. М.: Дело, 2021.

понимается как право и реальная возможность для определенных акторов государственного управления, имеющих соответствующие легальные полномочия, устанавливать систему правил для принятия и осуществления государственных решений, оценивать выполнение данных правил, применять санкции в случае выявления фактов отклонения от них. Действенность данных отношений определяется способностью применять санкции во всех необходимых случаях, иначе институциональный смысл подотчетности теряется.

Обычно системы подотчетности государственного управления ассоциируются с субординацией органов государственной власти. Тем самым подотчетность отождествляется с ответственностью, что акцентирует правовой аспект соответствующих отношений, легализующих внутренние для государства властные взаимодействия в процессе принятия и исполнения управленческих решений. Однако негосударственные организации, потребители государственных услуг, другие социальные группы и обычные граждане, которые прямо не входят в систему принятия и исполнения государственных решений, но так или иначе подвержены их воздействию, также нуждаются в действенных механизмах контроля и влияния на государственные органы. При этом, как правило, у них нет возможности осуществлять мониторинг политико-административной деятельности непрерывно. Рядовые граждане в демократических странах могут осуществлять такой контроль через систему выборов и референдумов, но частота проведения таких мероприятий и возможности манипулирования в политическом пространстве не позволяют результативно и оперативно защищать свои интересы. Более того, в некоторых случаях, когда существует угроза общественной безопасности или техногенной катастрофы, реализация политических процедур либо невозможна, либо ограничена законодательными рамками. Именно общий институциональный дизайн определяет характер функционирования и основные механизмы систем подотчетности государственного управления. При этом, несмотря на существование определенных универсальных механизмов, национальные системы подотчетности государственного управления являются уникальными образованиями в силу их исторического и социокультурного контекста.

Давая определение подотчетности, следует подчеркнуть, что это определенное состояние организационных отношений, когда один орган имеет право проверять деятельность другого, включая право отменять или останавливать действие его управленческих актов, а последний обязан предоставлять необходимые возможности для таких проверок и отчитываться о своей деятельности. Подотчетность характеризует деятельность с точки зрения следования формальным правилам по критерию соотношения фактического поведения с предписанными стандартами —

следовательно, акцент делается не на результатах, а на процессе деятельности. Подотчетность означает взаимодействие между уполномоченными государственными служащими и теми, кто обеспечивает выполнение их административных полномочий, в том числе посредством информационной поддержки. Это взаимодействие основано на общем понимании легитимности как операциональных стандартов для подотчетности и как полномочий сторон взаимодействия, когда одна сторона осуществляет конкретные полномочия, в то время как другая поддерживает их подотчетность. Концепция подотчетности предполагает, что ее акторы обязаны действовать в соответствии с существующими нормами поведения или к ним будут применяться предусмотренные санкции (наказания) за нарушение этих норм. Нормы (стандарты) и санкции связаны посредством соответствующих каналов коммуникации, через которые регулярно поставляется необходимая информация: в одну сторону — о содержании норм, в другую — о мере соответствия (расхождении) между нормой и реальными действиями. Публичность государственного управления обеспечивает ответы на фундаментальные вопросы о подотчетности: каковы действия, которые можно классифицировать как злоупотребления государственной властью, и каковы причины этих злоупотреблений? Кто уполномочен поддерживать подотчетность государственных служащих и каким образом?

При этом нормативно подотчетность может отражать только один из элементов — информирование, не подразумевая введения ответственности и применения конкретных санкций за ненадлежащее выполнение или невыполнение своих функций в отношении органов власти и их должностных лиц. Так, в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти принцип подотчетности является одной из составляющих принципа открытости и подразумевает «раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечивая возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти»¹⁰⁾.

Таким образом, подотчетность представляет собой комплекс отношений, которые включают стандарты (подотчетность «за что»), санкции (наказания за нарушение установленных правил) и информацию (коммуникативное обеспечение подотчетности). Эти отношения изучаются с использованием нескольких теоретических подходов.

¹⁰⁾ Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утв. распоряжением Правительства РФ от 31.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

Первый подход базируется на рационально-легальной модели бюрократии М. Вебера. Эта традиционная модель включает иерархию взаимодействий между избранными на государственные должности политиками и назначаемыми ими чиновниками. Законы и структура бюрократии формируют административную подотчетность, прежде всего по отношению к политикам, оказавшимся на государственных должностях в результате осуществления выборных демократических процедур¹¹⁾. Таким образом, подотчетность призвана обеспечить точное проведение политических решений по всем этапам бюрократической иерархии и ее институциональный дизайн основан на регламентации действий чиновников и качестве администрирования деловых процессов. Господствует принцип политико-административной дихотомии.

Второй подход рассматривает демократию и эффективность как конфликтующие ценности. Демократические правительства часто стремятся использовать широкие дискуссии и обсуждения при формировании государственной политики. Политическое участие включается в процесс целеполагания, используя механизмы внешней подотчетности, что затуманивает границы политического и административного. Согласно этому подходу, подотчетность — способ решения проблемы балансирования между этими двумя важными, но противоречивыми целями¹²⁾. Здесь механизмы подотчетности теряют свой административный ракурс и становятся элементами единой публичной системы принятия и исполнения государственных решений.

Третий подход ориентируется на модель «принципал — агент». Администраторы имеют важные ресурсы, в которых нуждаются политики, включая информацию о программах и потенциал к их осуществлению. Политики имеют ресурсы, включая полномочия, деньги и поддержку, в которых нуждаются администраторы для осуществления своих действий. Подотчетность в данном понимании — это обменные отношения, когда каждая сторона осуществляет сделки с другой стороной по обмену своих нужд и ресурсов¹³⁾.

Каждый из данных подходов отражает важные стороны подотчетности как комплексного явления. Подотчетность предполагает решение проблемы ответственности государства перед гражданином, кроме того, она включает выполнение указаний одного государственного служащего другими, если первый занимает более высокое положение в иерархии должностей. Функции подотчетности действуют и накладывают санкции

¹¹⁾ Линдблом Ч. Политика и рынки: политико-экономические системы мира. М.: Ин-т комплексных стратегических исследований, 2005. С. 42–44.

¹²⁾ Афонцев С. А. Политические рынки и экономическая политика. М.: Комкнига, 2010.

¹³⁾ Калгин А. С., Клименко А. В. Теоретические взгляды на государство и бюрократию: препринт. М.: Изд. дом ВШЭ, 2021.

в отношении двух видов злоупотреблений: несанкционированных или незаконных действий власти и решений, которые, с точки зрения «контролеров» отчетности, нелегальны, неразумны или несправедливы. В политической жизни обеспечение подотчетности требует создания институтов, способных предоставлять информацию тем, кто пытается контролировать власть имущих, и позволяющих им вводить необходимые санкции. Отсюда связь прозрачности и подотчетности. Информация и санкции, однако, являются необходимыми, но недостаточными условиями для подотчетности. Они предполагают нормы законности, которые устанавливают не только стандарты, с помощью которых можно судить об использовании власти, но также и о тех, кто уполномочен действовать от имени государства, и тех, кто наделен властью призвать первых к ответственности за действия, нарушающие стандарты: «Быть подотчетным означает, что придется ответить за свои действия или бездействие и, в зависимости от этого ответа, подвергаться потенциальным санкциям»¹⁴⁾.

Одним из основных вопросов, связанных с публичной подотчетностью, является ее содержание или стандарты, имеющие отношение к критериям, по которым государственные должностные лица отчитываются перед гражданами. Они могут пересматриваться в связи с изменениями в системе государственного управления за счет перестройки ее целей и норм, задающих параметры стандартов подотчетности.

Например, традиционные цели и нормы государственного управления (которые возникли в развитых демократиях и которым затем последовали многие развивающиеся страны) были связаны с достижением экономического и культурного прогресса, закона и порядка, борьбой с нищетой, созданием рабочих мест, общественным благосостоянием. Эти цели поддерживали такие ценности, как беспристрастность, равенство, представительство, честность, благосостояние и справедливость. Названные цели и нормы стали руководящими стандартами публичной подотчетности в большинстве государств. Переход на принципы и цели «нового государственного управления» изменил стандарты, включив экономичность, конкуренцию, доход — т. е. стандарты, ранее распространенные лишь в бизнес-управлении, — в число определяющих ценностей государственных служащих. Как отмечают многие исследователи, этика частного сектора «вторглась» в общественный сектор¹⁵⁾. Опасность состоит в том, что такое распространение в госсекторе норм бизнеса может привести к снижению значимости традиционных ценностей государственного управления, включая честность, справедливость и беспристрастность.

¹⁴⁾ Oakerson R. J. Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness // Handbook of Public Administration / Ed. James L. Perry. San Francisco: Jossey-Bass, 1989. P. 114.

¹⁵⁾ Haque M. S. Significance of accountability under the new approach to public governance // International Review of Administrative Sciences. 2000. Vol. 66. P. 606.

Связанные с этими изменениями дискуссии повысили значимость проблемы развития и укрепления подотчетности государственных органов, поскольку требовали дальнейшего развития различных ее механизмов.

Основные механизмы отчетности, которые традиционно практиковались в демократических странах, включают внутренние формальные способы и неформальные механизмы, внешние формальные и неформальные механизмы (см. таблица 21.1).

Таблица 21.1

Традиционные механизмы подотчетности

	Внутренние механизмы	Внешние механизмы
Формальные механизмы	Регламенты, административные процедуры, кодексы поведения, доклады о результатах деятельности	Прокурорский надзор, аудиторские проверки, парламентские слушания и запросы, комиссии по урегулированию конфликта интересов
Неформальные механизмы	Этический кодекс и нормы профессиональной этики, согласование проектов решений с другими управленческими организациями по горизонтали	Опросы общественного мнения, средства массовой информации, социальные сети

Структуру механизмов подотчетности можно представить по-иному, не путем привычного выделения внутренних-внешних, формальных-неформальных механизмов, а посредством различий в способах наделения государственных служащих властными полномочиями и контроля их использования, ограничивающего возможности злоупотребления этими полномочиями. Общество, имея развитую систему подотчетности, может призвать носителей властных полномочий (НВП) к ответственности за злоупотребление ими, являясь источником этих полномочий (механизмы делегирования), или организмом, подвергающимся воздействию НВП (механизмы участия), или в обоих случаях. Государственные служащие как НВП могут быть привлечены к ответственности за невыполнение их официальных обязанностей или за просчеты в обеспечении интересов лиц, затрагиваемых их действиями. Причем это привлечение к ответственности осуществляется как теми, кто уполномочил их, так и теми, на кого повлияли их действия. Оба механизма, делегирования и участия, важны: работающая система подотчетности должна объединять элементы обоих.

Механизмы участия и делегирования опираются на различающиеся представления о легитимности государственной власти. В механизмах участия тот, кто зависит от действий НВП, обеспечивает подотчетность непосредственно через участие, в то время как в механизмах делегирования те, кто делегировал властные полномочия, поддерживают подотчетность через разнообразные способы оценки деятельности государственных служащих *a posteriori* (см. таблица 21.2).

Таблица 21.2

Модели механизмов подотчетности НВП

НВП являются	НВП, зависящие от объекта воздействия — механизмы участия	НВП, получившие полномочия сверху — механизмы делегирования
Акторами с инструментальными полномочиями	У1 «Открытое правительство»: НВП находятся под прямым контролем тех, кто их выбрал, посредством включения представителей гражданского общества в процесс принятия и коррекции решений на основе сетевого взаимодействия	Д1 Принципал — агент: НВП последовательно, исходя из действующих правил, используют ресурсы, полученные от принципалов, но сохраняется возможность оппортунизма
Акторами с дискреционными полномочиями	У2 Популизм: НВП любыми способами стремятся получить поддержку тех, кто является объектом их властных решений, стараясь использовать эту поддержку для укрепления своих властных позиций	Д2 Патронат: НВП исполняют решения заинтересовано, стремясь добиться ожидаемого патронами (начальниками) результата, могут выйти за рамки предписанных процедур

Две колонки данной таблицы описывают различия между механизмами участия (модель участия), с одной стороны, механизмами делегирования (модель делегирования) — с другой. В последние годы в качестве субъектов, способных наделить НВЛ ресурсами (как формальными, так и латентными) все чаще рассматривают не только население, но и различные элитарные круги («глубинное государство»), а также институциональные образования («вертикаль власти»).

Фундаментальным различием для данных механизмов является ответ на вопрос о том, кто наделен правом призвать НВП к ответственности.

Механизмы участия и их варианты У1 «Открытое правительство» и У2 «Популизм» предполагают, что деятельность носителей власти должна оцениваться и регулироваться теми, кто является ее объектом. В рамках данных механизмов поддержка тех, на кого направлено регулирующее воздействие, становится основой для деятельности государственных органов и служащих. Модель участия в большей степени ориентирована на политические отношения между уполномоченными властью и гражданами.

В рамках варианта У1 «Открытое правительство» наиболее близким к идеалу вариантом будут условия, при которых избранники должны отражать интересы и представления их электората, что возможно, когда избранники и те, кто их выбирал, происходят из одной социальной группы, а представительные органы многочисленны. Постоянное участие представителей гражданского общества в процессе принятия государственных решений становится желаемым и необходимым средством в силу ограничений и периодичности выборов. Представители исполнительной власти в таких условиях рассматриваются в большей степени как инструментальные агенты не только представительных органов государственной власти, но и различных общественных организаций с незначительной лидерской ролью в системе принятия государственных решений. Высокая интенсивность участия населения в политике и государственном управлении рассматривается в качестве основного средства обеспечения механизма непосредственной отчетности через сетевые взаимодействия.

Вариант У2 «Популизм» также является определенной схемой государственного управления с ключевыми принципами модели участия, но с куда большей ролью фигуры политического лидера. В рамках этого механизма граждане возлагают на лидера или политическую партию обязанности вести диалог от лица населения с различными группами интересов и политическими силами. Данный механизм не рассматривает непосредственное участие населения в государственном управлении в качестве ключевой цели, но легитимность партии или лидера зависит от того, насколько они в состоянии поддерживать и усиливать тот кредит доверия, который им был дан на момент выдвижения на политическую арену. В итоге лидер или партия популистского типа становятся в некоторой степени подотчетны населению посредством регулярных обращений к мобилизованному общественному мнению и выборов, служащих показателем способности лидера или партии поддерживать результативность или видимость результативности своей деятельности.

Механизмы Д1 «Принципал — агент» и Д2 «Патронат» модели делегирования предполагают оценку деятельности носителей власти теми, кто формально или неформально наделил их этой властью. В таком случае,

государственные служащие, как правило, ответственны перед вышестоящим руководством или лицами, которые назначили их на занимаемую должность. Эта модель в основном ориентирована на административные взаимодействия между руководителями и подчиненными. При этом при смене руководства происходит «передача» подотчетности другому лицу (новому руководителю), при которой не каждый служащий сможет сохранить свою должность.

Главным принципом подотчетности является ответственность носителей власти перед теми, кто наделил их этой властью. Стандартом распознавания злоупотребления этой властью будет подрыв доверия, поведение вне полномочий института государственной власти или отклонение от ключевых целей. Подотчетность помогает делегировать управление тем, кто компетентен управлять. Основным преимуществом в данном случае является то, что у общественности появляется возможность провести разделительную черту между теми, кто обладает властью, и подвластными. Это упрощает механизмы ответственности и позволяет сузить круг лиц, к которым можно применить санкции. В условиях современных медиократических обществ ответственное лицо будет стремиться не допускать решений, которые противоречат общественным целям.

Так же, как и в модели участия, сформировалось два основных подхода к пониманию механизмов подотчетности в рамках модели делегирования. Первый основан на отношениях «принципал — агент», когда ЛПР понимаются как «работники» («агенты») своих избирателей или высшего руководства («принципалов»). В варианте Д1 деятельность агентов рассматривается и оценивается с позиции принципала, т. е. отклонение от воли последнего влечет за собой негативную оценку и санкции. Данный механизм, хотя и способствует более четкой иерархизации и формализации целей, как правило, закладывает достаточно серьезную почву для злоупотреблений государственной властью в силу стремления агентов максимально удовлетворить намерения принципала, которые далеко не всегда соответствуют общественным целям, кроме того, они могут использовать имеющиеся полномочия в собственных интересах («оппортунизм агентов»). Это может проявляться в предоставлении принципалу только позитивной информации, чтобы выглядеть в его глазах хорошими исполнителями его воли и получать за счет этого благосклонность и различные привилегии. В результате снижается дееспособность принципала и падает эффективность всей системы управления. Данный механизм неприемлем при формировании системы подотчетности в отношении судей. Безусловно, власть делегируется судьям, но они не должны проводить в жизнь волю тех, кто наделил их этой властью. Более того, подотчетность требует обратного: одной из обязанностей судей является

следование закону и сопротивление воплощению в жизнь воли тех, кто наделил их судебской властью.

Другой подход основан на механизме делегирования Д2 «Патронат» или доверительной модели управления, предполагающей дискреционную деятельность чиновников. В отличие от варианта модели делегирования «Принципал — агент», здесь отклонение чиновника от воли того, кто наделил его властью, не обязательно означает злоупотребление. Народный избранник или государственный служащий могут защитить непопулярное решение властей и повысить его легитимность, показав, что оно было в их юрисдикции и в действительности служило целям, для достижения которых их наделили властью. В рамках данного варианта модели делегирования механизмы подотчетности разрабатываются таким образом, чтобы обеспечить свободу принятия решений управленцев, допустимую в рамках их непосредственных обязанностей. В этом случае определяющую роль играют отношения доверия и, следовательно, этические нормы, общие для исполнителей и тех, кто наделил их ресурсами.

Представляется оптимальным поддержание баланса указанных моделей: в «гражданской сфере» — государственные служащие — инструментальные агенты общественности, выполняющие свои обязанности в целях повышения благосостояния населения и качества жизни, в «силовой сфере» (безопасность и правопорядок) — как власть с дискреционными полномочиями — обеспечивающие национальную безопасность и территориальную целостность государства, а также безопасность жизнедеятельности населения.

21.3. Подотчетность как критерий регуляторной политики

Подотчетность позволяет не только провести оценку последствий деятельности в терминах выполнимости государственных решений, но и выявить процедурные слабости регуляторного воздействия, а также обратить внимание на риски роста теневой экономики и коррупции.

Как было отмечено выше, подотчетность акторов, являющихся объектами регуляторной политики — это определенное состояние организационных отношений, когда регулятор имеет право проверять деятельность акторов, включая право отменять или останавливать действие их управленческих актов, а последние обязаны предоставлять необходимые возможности для таких проверок и отчитываться в своей деятельности. Подотчетность предполагает, что регулятор обладает правом включать акторов экономических отношений в сеть стандартов и судить, выполняют ли они свои обязанности в соответствии с этими стандартами, а также вводить санкции, если решит, что установленные обязательства

не были выполнены. Тем самым включается взаимодействие между уполномоченными государственными органами и теми, кто обеспечивает выполнение их административных полномочий, в том числе посредством информационной поддержки. Это взаимодействие основано на легитимности как операциональных стандартов подотчетности, так и полномочий сторон взаимодействия, когда одна сторона осуществляет конкретные полномочия, в то время как другая поддерживает их подотчетность.

В отдельных случаях государственные органы обязаны обеспечивать подотчетность и прозрачность взаимодействия с подотчетными субъектами. Например, органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить публичность взаимодействия с табачными организациями посредством размещения в сети Интернет на своих официальных сайтах обращения табачных организаций и ответы на них¹⁶⁾. Однако проконтролировать со стороны населения выполнение данного требования невозможно. Самостоятельный поиск в сети Интернет выдает единичные случаи размещения информации о взаимодействии с табачными организациями¹⁷⁾. Потребители должны верить на слово государственным органам, которые определяют, какая информация должна быть доведена до населения, в каком объеме и в какое время.

Однако легитимность стандартов, санкций и властных полномочий подвержена падению в условиях слабых институтов с низким уровнем доверия самой процедуре выработки регуляторных решений. Здесь нужно отметить, что фактически внешняя подотчетность, рассматриваемая в рамках регуляторной политики, — это институционально выстроенная коммуникация, обеспечивающая обмен ресурсами между управленцами государственных органов и акторами. Экономические акторы имеют важные ресурсы, в которых нуждаются управленцы, включая информацию об их проектах и потенциал к действию. Управленцы имеют свои ресурсы, в частности полномочия, финансы и поддержку, которые необходимы для экономических акторов. Подотчетность в этом смысле может быть представлена и как обменные отношения, когда каждая сторона осуществляет сделки с другой стороной по обмену своих нужд и ресурсов. При недобросовестном поведении сторон происходит «торговля влиянием»¹⁸⁾, которая сопровождается сговорами и коррупцией.

¹⁶⁾ Ст. 8 Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

¹⁷⁾ Обращения табачных организаций. [Электронный ресурс]. URL: <https://znsno.ru/obrashcheniya-tabachnyh-organizaciy> (дата обращения: 14.08.2024).

¹⁸⁾ Павроз А. В. Government relations как институт социально-политического взаимодействия // ПОЛИТЭКС. 2005. № 2. С. 246.

В неразвитой институциональной среде механизмы подотчетности сводятся преимущественно к запретам и санкциям. В этих условиях закрытость принятия решений способствует усилению неопределенности в регулятивном механизме и одновременно стимулирует использование не только формальных, но и неформальных способов борьбы с его дисфункциями. Формируются параллельные структуры (неформальные институты), где основным инструментом выполнения правил являются переговоры участников регуляторной политики, результатом чего является рост исключений к применяемым правилам, прямо расширяющих базу коррупционных взаимодействий.

Имплементация модели подотчетности «Делегирование» выполняет свои функции при развитой институциональной системе. Данная модель подотчетности не реализуется вне прозрачных процедур, т. е. ее выполнение накладывает требование соблюдения известных и понятных правил не только объектом, но и субъектом регулирования. Реализация данного требования в условиях слабых институтов возможна при включении ассоциаций бизнеса и отдельных участников рынка в процесс разработки стандартов подотчетности, что означает размывание границ между моделями делегирования и участия. Такая гибридная модель подотчетности, используя переговоры между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, может включать фильтр отбора по критерию эффективности проектируемых мер регуляторной политики.

Для достижения подотчетности, соответствующей критериям открытости и одновременно способствующей эффективному государственному регулированию, необходимо найти баланс конкретных механизмов внешней и внутриорганизационной подотчетности. Решение этой задачи требует наличия не только институтов подотчетности, способных совместить контроль над использованием делегированных полномочий и внутриорганизационную подотчетность административных руководителей, но и хорошо отработанных совещательных каналов коммуникации и консенсусных процедур принятия решений. В этой связи следует обратить внимание на адекватность многообразных механизмов подотчетности особенностям складывающихся практик экономических и политических акторов, среди которых выделяют формирование публичной отчетности, обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, организацию независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

В качестве примера таких практик в России может быть представлено взаимодействие коммерческих банков и их регулятора — Центрального Банка РФ. Российское законодательство в качестве главных целей банковского регулирования и банковского надзора выделяет поддержание

стабильности банковской системы и защиту интересов вкладчиков и кредиторов¹⁹⁾. Тем самым функции подотчетности включают предоставление информации, необходимой не только для нормативного регулирования, но и позволяющей инвесторам и вкладчикам принимать взвешенные финансовые решения, рационально оценивая уровень риска.

Однако по-другому выглядит подотчетность Центрального банка. Согласно Конституции России (Конституция Российской Федерации, ст. 103) Центральный банк подотчетен Государственной думе. Государственная дума заслушивает ежегодные отчеты Центрального банка²⁰⁾. По итогам рассмотрения отчета Государственная дума принимает постановление, носящее рекомендательный и формальный характер²¹⁾. Подотчетность предполагает возможность привлечения к ответственности или принуждения к более эффективной деятельности со стороны контролирующих органов. Однако в отношении Центрального банка этого не наблюдается, даже в случае неудовлетворительной реализации им политики в денежно-кредитной сфере²²⁾. С одной стороны, это подтверждает независимость Центрального банка, с другой — его бесконтрольность, которая негативным образом отражается на государственном управлении социально-экономическим развитием. Без согласования действий не получается достичь необходимого синергетического эффекта — экономического роста, развития реального сектора экономики и повышения благосостояния населения.

Необходимо привести полномочия и политику ЦБ в соответствии с его конституционными обязанностями и целями развития экономики. Усилить государственный контроль за его деятельностью путем расширения полномочий Национального финансового совета, превратив его в орган формирования денежно-кредитной политики с учетом целей и установок указов Президента РФ. Иными словами, Банк России должен быть определен в качестве ключевого элемента обеспечения работоспособности

¹⁹⁾ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons.doc_LAW_170640/ (дата обращения: 20.07.2024).

²⁰⁾ Годовые отчеты Центрального банка. [Электронный ресурс]. URL: <https://cbr.ru/about.br/publ/god/> (дата обращения: 13.08.2024).

²¹⁾ Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 10.04.2024 № 5997-8 ГД «О годовом отчете Банка России за 2023 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 16. Ст. 2176; Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ от 20.04.2023 № 3740-8 ГД «О годовом отчете Банка России за 2022 год» // Собрание законодательства Российской Федерации 2023. № 18. Ст. 3256; Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ от 21.04.2022 № 1210-8 ГД «О годовом отчете Центрального банка Российской Федерации за 2021 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 17. Ст. 2859 и др.

²²⁾ Эльвира Набиуллина представила годовой отчет Центрального банка России. [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/59173/> (дата обращения: 13.08.2024).

конструируемой системы стратегического планирования. Узкая трактовка им своих функциональных обязанностей создает серьезные преграды в реализации стратегии опережающего экономического развития.

Подотчетность — это не симметричное взаимодействие. С одной стороны, регулятор имеет право устанавливать нормы и санкции в целях реализации механизмов подотчетности, с другой — существует информационная асимметрия, когда мера осведомленности об уровне риска операционной деятельности коммерческого банка снижается по цепочке: банк — регулятор — инвестор (вкладчик). Создаются условия, способствующие разрыву между публичной (внешней) подотчетностью и ее латентными механизмами. С позиций внешней подотчетности ее акторы должны добросовестно выполнять предписания регулятора. Однако последний в своей деятельности может ориентироваться не только на стандарты и нормы, но и на интересы различных акторов регулирования. Акторы (объекты) регулирования, обладающие большими политическими ресурсами, могут выстраивать теневые каналы взаимодействия с регуляторными органами, обеспечивая тем самым возможность влиять на их решения, включая гарантии помощи в случае ухудшения финансового состояния. Кроме того, на российском банковском рынке действуют государственные банки, имеющие доступ к относительно дешевым ресурсам (например, за счет привлечения средств государственных компаний). Получая преференции, крупные игроки заинтересованы в сохранении теневых механизмов регуляторной политики, основанных на неформальных практиках согласования интересов. Исключения в регуляторной политике становятся правилом, когда формальные стандарты и требования носят обязательный характер лишь для акторов с невысоким потенциалом политического влияния, что ведет к увеличению издержек конечных потребителей их услуг и снижает общую эффективность банковского сектора²³⁾.

Таким образом, говоря о подотчетности, необходимо принимать во внимание вид, масштаб деятельности подотчетного субъекта, а также уровень его самостоятельности в реализации государственной политики в соответствующей сфере. Механизмы подотчетности должны обеспечивать баланс публичных и частных интересов, сохранять разграничение компетенции и предметов ведения при наличии системы инструментов реализации согласованной политики, не допускать роста коррупции и злоупотребления полномочиями.

Еще один аспект подотчетности связан с реализацией государством внешней политики и его участием в различных международных организа-

²³⁾ Купряшин Г. Л., Бодров Я. Н. Подотчетность и эффективность регуляторной политики: пример банковского сектора // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 5 (Special Issue). С. 130–147.

циях и выполнением международных договоров. Выполнение принятых государствами обязательств учитывается в различных публичных рейтингах, которые позволяют принимать решения другим государствам, частным инвесторам и физическим лицам, где выгодно осуществлять инвестиции, развивать производство, создавать рабочие места, работать или отдыхать. Государствам, которые хотят получить более высокое место в рейтинге, приходится реализовывать определенную внутреннюю политику, изменяя национальное законодательство. Однако такая политика может приводить к потере суверенитета. Методология формирования рейтингов может манипулироваться в угоду одним государствам и в ущерб другим.

Примером такой манипуляции являются рейтинги Doing Business группы Всемирного банка и рейтинг государств, составляемый Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) в рамках европейской Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Они включались в показатели деятельности Правительства, по ним оценивалась его деятельность в соответствующих сферах. Многие государства, чтобы добиться более высокого места в рейтинге, в течение 20 лет корректировали свое национальное законодательство, часто вразрез с объективными национальными интересами. Позже выяснилось, что методология расчета рейтинга изменялась в угоду отдельным странам²⁴⁾, после чего его использование прекратилось.

Характерным примером фактической утраты национального суверенитета является последовательное выполнение Банком России рекомендаций МВФ, следование которым тормозит экономическое развитие страны и наносит сокрушительный ущерб миллионам предпринимателей и граждан, работающим в реальном секторе экономики. Руководство ЦБ в своей деятельности ориентируется на высокие оценки Вашингтонских финансовых организаций (МВФ, Мировой банк и др), которые работают в интересах международного, главным образом американо-европейского, капитала, а не на объективные результаты достижения установленных Конституцией и Законом о Центральном банке целей обеспечения стабильности национальной валюты. Хотя, как было показано в главе 14, все фактические результаты деятельности Банка России негативны (сверхвысокая волатильность обменного курса рубля, высокая инфляция, колоссальная утечка капитала, утрата валютных резервов, падение производства и инвестиций), отсутствие законодательно уста-

²⁴⁾ Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020. Investigation Finding and Report to the Board of Executive Directors. [Электронный ресурс]. URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf> (дата обращения: 15.08.2024).

новленной процедуры оценки работы его руководителей обеспечивает им высокую внешнюю оценку со стороны недружественных стран при фактическом отсутствии оценки внутренней.

Подводя итог, следует отметить, что подотчетность государства, государственных органов перед населением, обществом, мировым сообществом безусловно важна, но она должна осуществляться исходя из национальных интересов, чтобы не утратить свою суверенность и обеспечить благополучие его населения.

Для приведения системы управления развитием экономики в соответствие с целевыми параметрами необходим механизм ответственности каждого звена за объективные результаты работы. Принцип прямой ответственности органов государственного регулирования и их должностных лиц за достижение целевых параметров социально-экономического развития страны должен быть сквозным в системе управления. Причем начинать надо с верхнего (федерального) уровня власти. Для этого необходимо установление норм ответственности органов исполнительной власти за уровень и качество жизни населения страны. Эти нормы должны определить критерии уровня и качества жизни в рамках социального партнерства между государством, деловыми, общественными и профессиональными объединениями для выработки соглашений по соблюдению этих критериев с установлением ответственности каждой стороны таких соглашений.

Для установления критериев должны быть определены статистически наблюдаемые показатели уровня жизни населения. В их числе для оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти могут использоваться показатели (их изменение за отчетный период):

- объем валового внутреннего продукта на душу населения;
- уровень потребления товаров первой необходимости на душу населения;
- уровень инфляции;
- уровень безработицы;
- величина реальных доходов на душу населения по отношению к минимальному прожиточному уровню;
- размер реально выплаченной среднемесячной заработной платы работника по отношению к минимальному прожиточному уровню;
- доля граждан с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения Российской Федерации;
- количество убийств на душу населения;
- количество самоубийств на душу населения;
- соотношение доходов 10 % наиболее и наименее обеспеченного населения;

- отношение среднего размера пенсии к минимальному прожиточному уровню;
- доля государственных расходов на образование, культуру, здравоохранение и социальное обеспечение;
- средняя продолжительность предстоящей и фактической жизни человека;
- соотношение рождаемости и смертности населения;
- доля населения, проживающего в неудовлетворительных жилищных условиях;
- уровень загрязнения окружающей среды по отношению к предельно допустимым нормативам.

Необходима ежемесячная официальная публикация Росстатом фактических показателей уровня жизни населения, устанавливаемых в качестве критериев оценки деятельности федеральной исполнительной власти, на основании которой, в случае снижения уровня жизни населения без объективных уважительных причин, Государственной думой должен ставиться вопрос о доверии Правительству. Другие субъекты социального партнерства должны также нести ответственность за выполнение своих обязательств: деловые объединения — за рост инвестиций и создание рабочих мест; своевременную достойную оплату труда; профсоюзы — за соблюдение трудовой дисциплины; объединения ученых и инженеров — за результаты инновационной деятельности и т. д.

В отношении кандидатов на руководящие должности в органах исполнительной власти процедура оценки должна основываться на компетентном суждении соответствующего органа представительной власти.

Не только федеральных министров следует утверждать персонально по представлению Президента в Государственной думе. Советы директоров государственных агентств, банков и корпораций должны также формироваться публично, кандидаты могли бы по представлению Правительства проходить утверждение в Государственной думе. Руководителей государственных бюджетных учреждений федерального значения и их заместителей могут утверждать по представлению профильных министерств соответствующие комитеты Государственной думы. Аналогичные процедуры назначения кадров целесообразно было бы внедрить в субъектах Федерации и в органах местного самоуправления. При этом первые руководители не должны назначать своих заместителей. Если речь идет о министрах, то их замов следует ставить распоряжениями главы государства не по представлению министров, а по рекомендациям кадровой комиссии, формируемой из числа независимых компетентных экспертов при Администрации Президента.

Система ответственности органов исполнительной власти должна дополняться механизмом ответственности участников государственно-частного партнерства. Для этого тоже могут быть применены современные информационные технологии автоматического расчета рейтингов добросовестности частных компаний на основе показателей выполнения ими государственных заказов, обязательств перед партнерами и наемными работниками, налоговых платежей и т. п. Подобные рейтинги нефинансовой отчетности широко применяются во многих странах. На уровне ООН ведется работа по установлению рейтингов экологической и социальной ответственности корпораций. В российской системе госуправления также должны быть разработаны методики и механизмы рейтингования предприятий с целью повышения социальной ответственности их собственников и руководителей. К различным формам сотрудничества с государством должны допускаться только компании с достаточно высоким рейтингом добросовестности.

В соответствии с конституционной нормой социального государства целью государственного управления мы определили повышение общественного благосостояния, уровня и качества жизни граждан. Для достижения соответствующих этой цели результатов в системе госуправления должны постоянно работать обратные связи, подвергающие практической проверке достижение установленных целей и корректирующие методы управления.

Вопросы для повторения

1. В чем заключается роль отношений подотчетности в государственном управлении?
2. Какова структура отношений подотчетности?
3. Каковы причины превалирования процессного подхода при формировании подотчетности?
4. Что представляют собой традиционные способы подотчетности?
6. Какие проблемы возникают в отношениях подотчетности в связи с распространением нового государственного управления?
7. Какие механизмы подотчетности входят в модель участия?
8. Как влияет слабость гражданского общества на подотчетность?
9. Какие механизмы подотчетности входят в модель делегирования?
10. Каковы особенности подотчетности как критерия регулятивной деятельности?

Рекомендуемая литература

Глазьев С. Ю. Управление развитием экономики: курс лекций. М.: Изд-во МГУ, 2019.

Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан / В. Н. Южаков [и др.]. М.: Дело, 2021.

Кнутов А. В., Пласин С. М. Отчетность как инструмент государственного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 49–68.

Фролова Е. А. Прозрачность и подотчетность власти как неотъемлемый элемент эффективного института социальной ответственности // Вопросы регулирования экономики. 2016. Т. 7. № 3. С. 21–33.

Глава 22

Система функционального представительства интересов в государственном управлении

Вопросы для изучения

- **Интересы в государственном управлении**
Социальные интересы и государственное управление
Группы интересов
Функции групп интересов
- **Лоббизм: формальные и латентные формы влияния**
- **Корпоративизм**
Особенности корпоративной системы представительства интересов
Механизмы корпоративизма
- **Сетевой тип функционального представительства интересов**
Отличительные черты сетевого типа функционального представительства интересов
Механизмы сетевых структур
- **Место GR в представительстве интересов бизнеса**
Функции отделов по связям с органами государственной власти

22.1. Интересы в государственном управлении

22.1.1. Социальные интересы и государственное управление

На государственное управление оказывают влияние многочисленные социальные группы, в том числе классовые, этнические, религиозные, профессиональные, территориальные и другие со всем разнообразием имеющихся у них интересов. Изменения в публичной сфере осуществляются в результате взаимодействия стремящихся реализовать свои интересы социальных групп, используя для этого ресурсы и аппарат государства. Интересы социальных групп оказывают различное влияние на работу системы государственного управления.

Для современной теории государственного управления общепризнанным является выделение основных элементов и механизмов системы социального представительства интересов. Со стороны государства — это государственные органы и бюрократия, со стороны общества — формальные и неформальные организации, политические партии, группы влияния и иные объединения, составляющие элементы его социально-политической структуры.

Система представительства интересов — это связующие государство и общество институты, организующие постоянное и оперативное взаимодействие в процессе подготовки государственными органами управления конкретных решений с теми, чьи интересы эти решения затрагивают и кто располагает наиболее ценной информацией, имеющей отношение к данным проблемам. Посредством этой системы общество формирует и ставит на повестку дня проблемы, требующие государственного вмешательства. Граждане, различные объединения физических и юридических лиц используют ее каналы для выражения требований, соответствующих их интересам, и переноса этих требований в сферу принятия государственных решений.

Система представительства выполняет три важные общественные функции. Во-первых, она выступает посредником между государством и населением, выражая и защищая конкретные интересы определенных социальных групп. Во-вторых, она обеспечивает действие механизма коррекции правительственных решений, что оберегает государственную власть от стагнации и дает возможность исправить ранее принятые решения. В-третьих, группы интересов обладают возможностью предлагать своих членов для работы в государственных органах, влиять на отбор кадров, участвующих в процессе принятия решений. Таким образом они оказывают влияние на деятельность органов государственного управления.

В системе представительства интересов существуют две взаимосвязанные, но относительно самостоятельные подсистемы. Это подсистема политического представительства, включающая различные формы политического участия населения, в том числе через выборы органов власти, деятельность политических партий и их представителей, политическое лидерство. И подсистема функционального представительства — сеть прямых связей между группами интересов и органами государственного управления. Функциональное представительство дополняет конституционную систему политического представительства, позволяя участвовать в принятии и реализации государственных решений группам интересов, которые не могут представить их с помощью собственных депутатов. Эти интересы могут иметь не только узкогрупповую, но и общенациональную значимость. Посредством функционального представительства получают

выражение в общегосударственном масштабе интересы, которые в ином случае остались бы невыраженными.

Если в политическом представительстве интересов ключевую роль играют политические партии, то в функциональном представительстве на первый план выходят группы интересов. Специфика группы интересов заключается в политико-управленческой ориентации ее миссии и целей: она организуется для того, чтобы выражать интересы и оказывать влияние на государственную политику и управление, удовлетворяя эти интересы. Заинтересованные группы эффективно участвуют в политико-административном процессе, если обладают соответствующими ресурсами. К ним относятся: организационная структура; финансовые средства; количественный состав; наличие квалифицированных и опытных кадров и экспертов; владение собственностью; информация.

22.1.2. Группы интересов

Способы принятия государственных решений ограничивают способность отдельного лица влиять на их исход. Граждане непосредственно не определяют конкретные размеры налогов, содержание социальных программ или уровень затрат на оборону, а, действуя как избиратели, выбирают своих представителей в органы государственной власти. В их выборе трудно вычленить позиции относительно отдельных вопросов государственного управления, поскольку предвыборные программы кандидатов в представительные органы власти содержат целые наборы проектов возможных решений. При демократическом политическом устройстве участвующий в выборах политик берет на себя ответственность за выражение интересов и мнений рядовых граждан. Тем самым он выступает посредником между рядовыми гражданами и сферой государственного управления.

Вместе с тем законодательство допускает возможность объединения людей в организацию с целью отстаивания своих специальных интересов. Реализация этой возможности зависит от двух групп факторов: степени интенсивности специального интереса и наличия ресурсов для объединения в организацию и воздействия на государственные органы. При этом заинтересованность в участии в организованной группе тем выше, чем компактнее и стабильнее группа и чем выше ее способность поощрять своих участников. Например, относительно небольшая группа предпринимателей-импортеров может получить доходы от снижения таможенных пошлин, в то время как издержки такого решения распределятся на все население и будут почти неощутимы для обычных граждан.

В контексте настоящей главы к группам интересов относятся легальные добровольные организации, созданные для выражения и представления интересов входящих в них людей как во взаимоотношениях

с другими общественными группами и государственными органами, так и внутри самих организаций. Эти группы могут не предпринимать какую-либо активность, если значимость готовящихся государственных решений в данный момент для них невысока.

Отдельные компании также могут выступать как группы интересов — в том смысле, что при взаимодействии с органами государственной власти и управления менеджеры высшего уровня представляют корпоративные интересы акционеров. Практически во всех странах с рыночной экономикой хозяйствующие субъекты — компании, корпорации, финансово-промышленные группы, консорциумы — являются одной из влиятельнейших сил, воздействующих на государственную политику и управление.

С помощью выдвижения целей и требований, которые можно обозначить как артикулированную позицию соответствующих групп интересов, происходит оформление в соответствии с политическими и юридическими нормами тех или иных явных и латентных интересов, являющихся фактором включения данной группы в процесс политико-административного согласования. Требования концентрируются главным образом вокруг тех или иных инструментов государственной экономической политики: предоставление таможенных и налоговых льгот, льготных кредитов, государственных гарантий для инвестиций, пролонгацию финансовой задолженности, участие в государственных программах и др.

22.1.3. Функции групп интересов

Основная функция групп интересов — *артикуляция интересов*. Группы интересов преобразуют взгляды и мнения в конкретные формулы и требования конкретной организации, например в четкое формулирование требований руководством профсоюзов или организацией предпринимателей (повышение зарплаты на определенный процент за счет сокращения расходов на управление или снижения ставки налога на добавленную стоимость, позволяющее повысить деловую активность и т. д.). Таким путем интересы участников какого-то объединения входят как конкретное требование/предложение в органы государственного управления.

Еще одной функцией является *агрегация интересов* — согласование множества частных требований и установление между ними определенной иерархии. Это означает необходимость выбирать из всего объема представленных требований лишь те, которые имеют особое значение для достижения поставленных группой коллективных целей и обладают наилучшими шансами для выполнения. С помощью агрегации интересов некоторые требования могут усиливаться, принимать компромиссные формы или отвергаться. Для государственных органов облегчается поиск оптимальных решений, если вся полнота частных требований социальных групп общества уже обработана и сведена к нескольким коллективным

целям, предусматривающим небольшое число альтернатив, и если между несовпадающими интересами различных группировок (предпринимателей и профсоюзов, фермеров и аграрных товариществ и т. д.) будет достигнуто согласие.

Такое согласие важно не только между группами интересов, но и между членами внутри них. Отсюда третья функция — функция *интеграции* — заключается в приближении интересов, которые различные группировки представляют вовне, к мнениям их рядовых членов. Руководство группы объясняет смысл предпринимаемых действий рядовым участникам и призывает их действовать в соответствии с достигнутыми соглашениями.

Функция *информирования* органов, принимающих политические и административные решения по конкретным вопросам, выполняется, как правило, квалифицированными экспертами. Этим часто занимаются специальные отделы по связям с государственными органами. При этом представляемая информация чаще всего бывает ориентированной в соответствии с интересами группы. Однако эта односторонность информации имеет свои пределы, так как акцентирование лишь на требованиях группы может привести к тому, что органы принятия решений потеряют доверие к этой информации.

Наиболее важные ресурсы групп интересов — *количественный состав и уровень организации*. Масштаб организации имеет большое значение, но может быть компенсирован другими факторами или ресурсами, например организационной сплоченностью. Неассоциированные группы, в которых отсутствует элемент формальной организации и сплоченности, обычно слабы. Их большая численность может быть неадекватна производимому ими эффекту.

Владение собственностью, или экономическая власть, — другой важный ресурс, особенно характерный для влиятельных экономических групп. Группы интересов, представляющие бизнес, могут оказывать влияние благодаря возможности создавать или сокращать рабочие места, ведущие профсоюзы — в силу воздействия на экономику посредством забастовок, прочие группы — благодаря деньгам, которые они могут использовать для лоббизма.

Важная роль принадлежит таким ресурсам, как *информация, квалификация и опыт*. Группы интересов, имея нужные знания и подготовленных экспертов, особенно влиятельны в тех случаях, когда вопрос предполагает решение сложных технических проблем. Конечно, в ходе принятия законов или при интерпретации законодательного акта правительственными чиновниками в ходе его непосредственной реализации важную роль играют профессионализм и информированность государственных служащих. Однако непосредственно пропущенное через интерес знание самих граждан, сконцентрированное в организованных группах интере-

сов, нередко оказывается более важным как с точки зрения формальной точности, так и с точки зрения легитимности принимаемых решений.

Группы интересов эффективно выполняют свои функции тогда, когда они представляют все разнообразие существующих в обществе интересов: экономические, социальные, идеологические, культурные, этнические, экологические, территориальные, отраслевые, религиозные. Однако разные группы располагают далеко не одинаковыми ресурсами для того, чтобы их интересы могли быть реально представлены в процессе принятия правительственных решений. Подобно тому, как хозяйственные рынки откликаются лишь на платежеспособный спрос, процесс принятия властных решений реагирует лишь на действия хорошо организованных и ресурсно обеспеченных групп интересов. И подобно тому, как у многих есть потребности, для удовлетворения которых они не располагают необходимыми экономическими ресурсами, многие, имея интересы, не имеют ресурсов, чтобы выразить их через организованные группы интересов. Массовые не организованные эффективным образом социальные группы — многодетные, пенсионеры, безработные, бедняки, инвалиды и многие другие — не находят адекватное выражение своим интересам в процессе принятия государственных решений. А немногочисленные богатые и влиятельные социальные группы обладают необходимыми ресурсами для формирования в высшей степени эффективных групп интересов, часто со штатом освобожденных профессиональных лоббистов и юристов, обращающих всю свою энергию на то, чтобы оказывать влияние на средства информации и государственных должностных лиц с целью обеспечить принятие желательных для них законов и блокирование тех, против которых они возражают.

Однако государство призвано не только реагировать на попытки снизу оказать воздействие на принимаемые решения, но инициировать действия по согласованию часто противоречивых социальных интересов, например налогоплательщиков и получателей социальных пособий. В этом смысле можно говорить об актуальности государственной политики по *гармонизации интересов*. Последняя не означает преодоление социальных различий, а предполагает инициативное проведение политики согласования интересов, в том числе посредством включения мер по удовлетворению интересов слабых и бедных в национальные цели и проекты. Гармонизация интересов — это общая цель государственного управления, достижение которой связано с его постоянным совершенствованием по различным направлениям деятельности и не может иметь временного предела: «...гармонизация интересов субъектов рыночных отношений достигается через обеспечение: законности и правопорядка; прав собственности; устойчивости национальной валюты; стимулированием деловой активности и борьбой с монопольными тенденция-

ми; обеспечением населения товарами и услугами, предназначенными для общественного потребления; регулированием денежного обращения; гармонизацией взаимоотношений между трудом и капиталом, между предпринимателями и наемными работниками; регулированием внешнеэкономической деятельности, включая экономическую безопасность страны»¹⁾.

22.2. Лоббизм: формальные и латентные формы влияния

Понятие «лобби» первоначально означало преддверие парламента, а лоббистом назывался человек, пытающийся оказывать влияние непосредственно на парламентария. Лоббизм можно определить как деятельность отдельных физических лиц или группировок в отношении органов государственной власти с целью оказания влияния от имени и в интересах конкретного клиента на разработку, принятие и осуществление указанными органами законодательных актов и административных решений.

Выделяют три основных формы лоббизма: «прямой», «косвенный» и «внутренний».

- Прямой лоббизм — целенаправленная работа с представителями соответствующего государственного органа с целью добиться принятия решения, отвечающего конкретным интересам.
- Косвенный лоббизм — организация кампаний, которые проходят в основном за пределами государственных органов, с целью оказания давления в поддержку того или иного решения, но часто без указания конкретного адресата.
- Внутренний лоббизм — деятельность внутри соответствующего органа с целью добиться различными путями принятия определенного решения.

Методы лоббистской деятельности разнообразны:

- предоставление в органы государственной власти информации, документов и проектов решений по вопросам, находящимся в их компетенции;
- участие в обсуждении комитетами и комиссиями парламента, органами исполнительной власти лоббируемых вопросов;
- устные и письменные контакты с депутатами и должностными лицами государственных органов власти в целях представительства интересов клиента, в пользу которого осуществляется лоббистская деятельность;

¹⁾ Булгаков А. В., Сиротовский А. С. Гармонизация экономических интересов: содержание, проблемы, перспективы // Вестник ТГУ. 2011. Вып. 6 (98). С. 17–27.

- экспертиза проекта закона и иных нормативных актов и решений органов государственной власти с предоставлением последним результатов экспертизы.

Возможности реализовать свой интерес или, по крайней мере, донести его до лица или органа, принимающего решения, зависят от наличия соответствующих ресурсов. В целом их набор совпадает с общими ресурсами групп интересов, но, учитывая специфику действий лобби в процессе непосредственного воздействия на процесс принятия законов в парламенте или правительственных решений, эти возможности могут быть конкретизированы.

Во-первых, специфика лоббистской деятельности определяет особую значимость близости и регулярности личных контактов с государственными служащими и парламентариями.

Во-вторых, реализация интереса должна быть обеспечена наличием средств, достаточных для всех требуемых действий.

В-третьих, результативность лоббистского воздействия зависит от наличия ресурсов, позволяющих оказать политическое и экономическое давление в самом широком смысле (угрозы забастовок, манипулирование голосованием в парламенте, угрозы о прекращении перечисления налогов в федеральные органы и т. д.).

В-четвертых, нередко лобби достигают своих целей за счет влияния на средства массовой информации, широко используя их для формирования общественного мнения.

Оборотной стороной лоббизма является коррупция. Одним из способов борьбы с коррупцией является легализация лоббизма, приведение его в соответствие с правилами, которые устанавливает законодательная власть. В демократических странах такими правилами являются: гласность при распределении государственными органами кредитов, дотаций, лицензий корпорациям и трансферты территориям; взаимодействие органов исполнительной и законодательной власти лишь с признанными законом организациями бизнеса и делегирующими соответствующие полномочия своим лидерам; запрет для государственных служащих и выборных народных представителей на занятие предпринимательской деятельностью.

Объектом лоббирования чаще всего являются правовые и финансовые условия хозяйственной деятельности: собственность и право распоряжаться ею; налоги, квоты, лицензии; таможенные льготы; субсидии и субвенции; государственные закупки. Таким образом, цели лоббистской активности — в основном реализация экономического интереса, связанного, как правило, с налоговыми льготами или распределением бюджетных средств.

Лоббистская деятельность в России, в отличие от западных аналогов, воздействует преимущественно на правительственные структуры и другие

органы исполнительной власти, а не на парламентские. Такое положение предопределено многими обстоятельствами и, самое главное, тем, что практическая модель принятия государственных решений контролируется органами исполнительной власти. Значительно больший, нежели у законодателей, властный ресурс Правительства, огромные полномочия Президента и его Администрации, фактическое отсутствие практического разделения властей не дают никакого основания считать возможным импортирование институтов регулирования лоббизма, где основным объектом воздействия оказываются представительные органы государственной власти и, следовательно, решается задача правового регулирования работающих в них лоббистов.

Правовое регулирование лоббистской деятельности может осуществляться в разных формах²⁾. Одно направление связано с усилением регламентации деятельности исполнительных и законодательных органов, а другое — с созданием институтов общественного участия в государственном управлении. В России траектория изменений института лоббизма не дает оснований утверждать о выраженной тенденции развития правового регулирования к одной из названных форм. Действует ряд факторов (неурегулированность вопросов собственности, неразвитая судебная система, государственный контроль над основными экономическими ресурсами), обуславливающих ориентацию заинтересованных групп на максимизацию административной ренты, что стимулирует развитие корпоративистской конфигурации представительства интересов.

Опыт попыток легализовать лоббизм свидетельствует, что регулятивные механизмы лоббирования на государственном уровне (особенно в отношении регистрации лоббистов, определения субъекта и объектов лоббирования) имеют большие пробелы, не позволяющие получать информацию о попытках влиять на процесс принятия государственных решений. Реальные механизмы функционирования лоббизма существенно расходятся с легальным целеполаганием. Среди многочисленных латентных практик выделим несколько в контексте специфики включенных политико-административных механизмов: «вращающаяся дверь»; лоббирование на низовом уровне; имитация общественного выбора.

«Вращающаяся дверь». Механизм «вращающейся двери» подразумевает переход сотрудников из государственного в частный сектор. Такие лоббисты процветают благодаря внутренним связям и знаниям, которые они приобрели, находясь в правительственных структурах. Эти активы дают

²⁾ Суровцев С. И. Российский закон о лоббизме: первые шаги на пути правовой регламентации лоббистской деятельности в России // Право и управление. XXI век. 2016. № 3 (40). С. 55–62.

бывшим сотрудникам государственных учреждений больше доступа к действующим законодателям, а также работникам аппарата исполнительной власти и к оказанию влияния на них. Например, лоббистские фирмы в США активно практикуют наем бывших государственных служащих, что создает почву для конфликтов интересов и этических дилемм³⁾.

Лоббирование на низовом уровне. Данный тип лоббирования отличается от других применяемыми методами: используются не профессионалы для непосредственного контакта с лицами, принимающими решения, а разные методы для вовлечения избирателей в процесс взаимодействия с властными структурами, чтобы транслировать позицию клиента. К ним относятся призыв избирателям звонить, отправлять письма, совершать личные визиты, а также участвовать в протестных акциях. Лоббирование на низовом уровне должно показать парламентариям, что избиратели готовы предпринять действия по донесению информации о предпочтениях по тому или иному вопросу. В то время как некоторые низовые стратегии малозатратны (например, электронная почта), другие могут потребовать значительного времени и денег.

Имитация общественного выбора создает видимость массовой поддержки или оппозиции конкретному законодательному акту или правительственному решению. Обычно инициаторами проведения подобных кампаний выступают влиятельные коммерческие организации или лоббистские фирмы, нанятые корпоративными клиентами.

Типичным примером имитации общественного выбора является фальсификация голосов избирателей на выборах различного уровня, а также их личных данных, в частности подписей, при направлении писем как в печатной, так и в электронной форме представителям власти. Организация такой деятельности преследует цель мистификации поддержки со стороны общества, видимость которой может привлечь к лоббируемому вопросу уже не мнимое, а реальное внимание разных групп людей, что создаст шанс включения вопроса в государственную повестку и увеличит вероятность принятия нужного клиенту решения.

При рассмотрении лоббизма как публичного института выявляются разрывы между встроенными в механизм данного института регулятивными нормами и его реальным местом в функциональном представительстве интересов. В практике лоббизма обычно заинтересованным лицам приходится выбирать между формальными и неформальными институтами⁴⁾.

³⁾ Белоусов А. Б. Проблема вращающихся дверей в США: между лоббизмом и институциональной коррупцией // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2018. № 1. С. 568.

⁴⁾ Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics. Vol. 2. Is. 4. 2004. P. 725–740.

22.3. Корпоративизм

22.3.1. Особенности корпоративной системы представительства интересов

Лоббизм представляет собой практику давления на государственные органы снизу вверх, то есть со стороны самоорганизующихся заинтересованных групп с целью получения определенных льгот, привилегий от контролирующего распределение ресурсов государства. Однако существует и иной способ функционального представительства интересов, когда само государство заключает с избранными группами своего рода контракт, получая в обмен на предоставляемые привилегии поддержку в проведении конкретных государственных акций. Такой тип представительства интересов называется корпоративным.

Принципиальное отличие корпоративной системы представительства интересов заключается в том, что она строится на основе взаимозависимости наиболее влиятельных групп интересов и государства и носит договорной характер, при котором важнейшие параметры экономического развития отраслей и хозяйствующих субъектов официально и во многом фактически определяются и согласовываются с государством.

В корпоративной системе представительства группы интересов подчиняются иерархическому порядку, устанавливаемому государством, в соответствии с которым за определенной группой признается монопольное право на представительство определенного интереса в обмен на лояльность в отношении правительства, согласие с указаниями относительно содержания этого интереса и программы действий по его реализации. Таким образом, для корпоративизма характерны монополизм и упорядоченность. Корпоративизм — институциональная система, в которой публичная политика вырабатывается посредством взаимодействия между высшими государственными элитами и ограниченным кругом влиятельных и могущественных корпоративных организаций (главным образом бизнеса и профсоюзов).

В корпоративной системе основные группы интересов инкорпорированы в механизм принятия решений государства. Равный доступ к власти сводит вероятность конфликта между ними к минимуму. Это такая система представительства интересов, где составные элементы распределяются по небольшому числу отдельных, сформированных властью, не соперничающих друг с другом, иерархичных и функционально дифференцированных организаций, которым предоставляется монопольное представительство в рамках своей компетенции в обмен на надзор за подбором их лидеров и на согласование требований поддержки.

Группа интересов, вступающая в корпоративное взаимодействие, ориентирована на институциональное закрепление своего присутствия

в системе органов государственной власти. Только в этом случае она получает возможность и право воздействовать на механизмы принятия государственных решений изнутри, постоянно, в соответствии с определенной процедурой, гарантирующей учет ее интересов при подготовке решений. Институционализация превращает группу интересов в составную часть управленческой структуры и механизма принятия решений.

Бизнес-организация может быть инкорпорирована в систему государственного управления различными способами. В органах представительной и исполнительной власти группы интересов стремятся иметь своих прямых представителей. Отраслевые структуры управления и профильные министерства, фракции и комитеты парламента рассматриваются многими субъектами бизнеса как естественное продолжение представительства своих интересов в системе органов государственной власти. Диапазон их взаимодействия достаточно широк и многообразен. Его организационно-правовая составляющая содержит порядок включения и учет интересов предпринимательских структур в процессе выработки нормативно-правовой базы. Хозяйственная составляющая распространяется на участие бизнеса в госзакупках, различных формах государственно-частного партнерства, регулировании деятельности государственных монополий, формировании производственно-хозяйственной инфраструктуры и другие интересующие бизнес сферы государственного управления.

Корпоративные отношения ориентированы на формализованные процедуры согласования интересов и выстраивание стратегической пирамиды институционального представительства соответствующих бизнес-групп в исполнительных и законодательных органах государственной власти, организацию постоянного доступа к механизмам подготовки решений через профильные комитеты, экспертные советы при профильных комитетах, временные рабочие группы, создающиеся под конкретные законопроекты. Прошедшие годы показали активное использование чиновниками вместе с аффилированными бизнес-группами различных процедур взаимодействия с системными коррупционными рисками: залоговых аукционов, приватизационных и инвестиционных конкурсов, доверительного управления пакетами акций, находящихся в собственности государства, программ и проектов перестройки и модернизации отраслей и отдельных предприятий и производств, уполномоченных банков.

Корпоративные отношения характерны не только в отношении бизнес-групп. Они пронизывают всю социальную ткань, проявляясь во всех сферах, включая политическую. Лидеры политических партий легко идут на установление подобных отношений, чтобы избежать избирательных рисков и получить доступ к должностным лицам, распределяющим государственные ресурсы. Тем самым политические партии превращаются

в придатки административной машины, занимающиеся своеобразным бизнесом по обмену голосов избирателей на места в парламенте и доступ к органам государственной власти. Последние в этом случае фактически манипулируют политическими партиями, предоставляя им ограниченную возможность рапортовать избирателям об отстаивании их интересов.

22.3.2. Механизмы корпоративизма

Корпоративизм предполагает специфическую политическую стратегию бизнес-групп — *клиентелизм*, — основанную на личных связях. Ее механизм реализации: формирование группы интересов в виде кластера связей с высокой способностью адаптации к сетевым нормам взаимоотношений. Кластеры связей базируются на стабильном, многократном и многостороннем обмене услугами на основе неформальных правил между руководителями предприятий и профильными государственными чиновниками.

Целью является обеспечение преимущественного доступа группы к ресурсам госсектора (бюджетные средства, льготы, субсидии), правам и возможностям, которые в ином случае могут быть использованы в интересах других лиц. Изначальное сходство позиций участников такой коалиции не является необходимым. Член кластера получает свою долю выгод лишь при условии достаточного личного вклада в общее дело и групповой лояльности. Наиболее эффективны «команды», одна часть которых занимает влиятельные позиции в центральном или местном бюрократическом аппарате, другая — в государственных или полугосударственных предприятиях и организациях, третья — в частном секторе.

Взаимная заинтересованность чиновников и бизнесменов формирует специфическую модель корпоративизма — патронатно-клиентельную. Наиболее сильное влияние на властные структуры оказывается по неформальным каналам, через внутреннее лобби, являющееся составной частью управленческих структур или интегрированное с ними. Потребность в самоорганизации возникает только при отключении от системы неформальных взаимоотношений. Положительная сторона корпоративных связей патронатно-клиентельного типа определяется их способностью обеспечивать минимум необходимой координации и стабильности. Ограниченность круга участников и неформальный характер взаимоотношений придает этим связям гибкость и оперативность, позволяет легче договариваться. Патронатная форма отношений нивелировала политическую изоляцию экономической элиты и вызвала прямую заинтересованность в поддержании политической стабильности. Одновременно использование лично ориентированных каналов наделяет власть реальной,

хотя и несовершенной, системой обратных связей в рамках системы функционального представительства интересов.

Вместе с тем система патронатно-клиентельного корпоративизма характеризуется высокими коррупционными рисками: она осуществляется на узком социальном пространстве и при отсутствии формальных процедур. Худшим примером такого рода отношений является создание временных организованных преступных групп, состоящих из банковских служащих, сотрудников правоохранительных и судебных органов и арбитражных управляющих, занимающихся залоговым рейдерством — захватом заложенных в банках активов с доведением заемщиков до банкротства.

В интересах государства — не допускать появления криминальных и деструктивных корпоративных групп, а с законопослушными и конструктивными — выстраивать систему отношений с позиции доминирования. Подобный подход предполагает исполнение основными элитными группами интересов таких требований, как согласие на самоограничение в определенных сферах, взятие на себя обязательств в ряде областей (внутренние инвестиции, дисциплина в уплате личных и корпоративных налогов и др.). Группы интересов также обязаны принимать на себя обязательства агентов государства по поддержанию общественной стабильности и социальных гарантий. При этом должно признаваться право государства применять санкции в отношении тех или иных групп интересов в случае их отказа следовать государственной политике.

В такой системе группы интересов сохраняют возможности для своего существования, но функционируют и как агенты государственной политики. Они осуществляют свою деятельность под жестким контролем государства, которое имеет санкцию общественного мнения и политической легитимности на жесткую политику в отношении этих групп, и такие меры могут быть приведены в действие в любой момент. Выстраивание государством подобной системы отношений имеет особый смысл перед лицом трансформационных вызовов (создание новых технологий, задачи структурной и технологической перестройки экономики и социальной сферы, военная ситуация и пр.).

В настоящее время имеет место тенденция трансформации корпоративизма под влиянием конвергенции различных видов функционального представительства интересов и формирования нового типа управленческого механизма — сетевых структур. Данные механизмы государственного управления широко распространены в постиндустриальных странах и активно развиваются в России.

22.4. Сетевой тип функционального представительства интересов

22.4.1. Отличительные черты сетевого типа функционального представительства интересов

Действуя в условиях относительно открытого политико-административного пространства, когда компетенция различных структур четко не очерчена, а сферы интересов зачастую перекрещиваются, отчасти совпадают или конкурируют друг с другом, группы интересов могут вступать в потенциальные коалиции и приумножать потенциал своего давления, распадаясь сразу после принятия соответствующего решения. В свою очередь, взаимодействие интересов на каждом из этих уровней оказывает существенное влияние на формирование предпочтений участников процесса выработки решений, национальных правительств или наднациональных органов. Такое взаимопереплетение групп интересов и институтов на всех уровнях власти приводит к формированию политико-административных сетей.

Межорганизационные сети отличаются от внутриорганизационных сетей бюрократических иерархий, где отношения между акторами зависят от управленческой структуры, которая регулирует разрешение конфликтов и направляет поведение. В межорганизационных сетях уровень доверия и кооперативного сотрудничества существенно выше, что ведет к значительному сокращению транзакционных издержек, более рациональному использованию совместных ресурсов, большей открытости к инновациям и в конечном счете к повышению эффективности управленческой деятельности. Сетевой тип функционального представительства интересов обладает рядом отличительных черт.

Во-первых, этот тип представляет собой такую структуру управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество. Эта структура описывается как множество разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, имеющих некий совместный интерес. Во-вторых, политико-административная сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена ресурсами, имеющимися у ее акторов. Ресурсы могут быть распределены неравномерно, но, несмотря на различия в степени обеспеченности ресурсами, все участники сети вынуждены вступать во взаимодействие. Между ними существует ресурсная зависимость. В-третьих, участники сети не выстраиваются в иерархию: с точки зрения возможностей формирования совместных решений по интересующим вопросам все они равны. Иначе говоря, здесь наблюдаются не вертикальные, а горизонтальные отношения. В-четвертых, сеть — это договорная структура, состоящая

из набора контрактов, которые основаны на согласованных формальных и неформальных правилах коммуникации.

В России функционируют деловые сети как совокупности устойчивых, относительно замкнутых связей между хозяйственными субъектами и представителями государственных органов власти и управления. Чиновники обеспечивают силовое и политико-административное сопровождение бизнеса — происходит обмен услугами. Деловые сети выстраиваются вокруг властных структур. При этом существуют и рыночные узлы кристаллизации, связанные прежде всего с формированием внутрисетевой этики ведения бизнеса и профессиональной репутации участников этих сетей. Включение в сеть дает участникам ряд преимуществ: возможность получения дополнительных услуг от других членов сети, в том числе на нерыночных условиях, взаимную поддержку предприятий, снижение риска и повышение контроля и предсказуемости контрактных отношений, а также получение конфиденциальной информации и повышение собственной репутации. Конкуренция, в том числе политическая, происходит как внутри отдельной сети, так и между различными деловыми сетями, при этом если в первом случае вырабатываются определенные правила, следование которым обязательно для участников сети, то во втором случае возможны любые формы и методы, вплоть до коррупционных технологий.

22.4.2. Механизмы сетевых структур

Механизмы формирования сетевых структур весьма разнообразны. Они охватывают как государственный аппарат, так и широкий круг организованных интересов. Этот круг не замыкается распределительными коалициями, имеющими доступ к финансовым ресурсам. Среди различных форм деловых сетей наибольшее влияние на государственное управление оказывают политико-административные сообщества — тип управленческого механизма, в который вовлечено достаточно широкое число участников, зависимых друг от друга в течение длительного периода времени.

Например, политико-административное сообщество, формирующее государственную промышленную политику, может включать высших правительственных чиновников, представляющих ведомства, ответственные за промышленность, торговлю, региональное развитие и некоторые другие направления, а также представителей профсоюзов, бизнеса, ученых. Правительство может создать соответствующий комитет или формализованный процесс консультаций, либо все эти люди способны взаимодействовать неформально, в ходе целой серии форумов, конференций, публичных и конфиденциальных дискуссий. На другом конце шкалы находятся целевые сетевые образования, которые способны охватывать очень широкий круг участников, однако связанных интересом к какой-

либо одной проблеме, причем для многих из них она не является первостепенной, а интеракции между ними могут основываться на неформальных согласованиях.

Развитие механизмов политико-административных сетевых структур может свидетельствовать о возрастании роли договорных отношений в функциональном представительстве интересов. Таким образом, происходит делегирование важных полномочий по выработке политических и управленческих решений профессионалам, обладающим политической независимостью и свободным от рентоориентированного поведения. Профессионализация политики и государственного управления служит для институционализации решений и превращения их в принимаемые и, главное, выполняемые теми, кого они касаются, за счет поддержания постоянных связей между максимально большим количеством участников политико-административного процесса. Например, создание экономических кластеров и привлечение в них мелкого и среднего бизнеса способствует и политико-административной кластеризации — образованию мощных политико-административных сообществ, оказывающих влияние на государственную политику.

Сетевые образования обладают жизнеспособностью и устойчивостью. Это объясняется тем, что они организуют длительное взаимовыгодное сотрудничество с обменом необходимой информацией, взаимоконтролем и быстрым разрешением конфликтов. Длительное знание партнеров создает социальный капитал в виде накопленных взаимных обязательств, укрепляются такие нематериальные активы, как доверие и деловая репутация. Объединяясь в сети, акторы выигрывают от синергического эффекта, получаемого от совместных усилий. Сети позволяют также сформировать структуры представительства коллективных интересов. На их основе формируются ассоциации, лоббирующие интересы отдельных групп в структурах государственной власти. В итоге контрактные отношения между участниками рынка дополняются социальными отношениями и отчасти замещаются ими, что стимулирует получение взаимной выгоды от рыночного обмена. Устойчивые коммуникации обеспечивают совместную деятельность участников.

С помощью социальных сетей можно проводить мониторинг общественного мнения, оперативно анализировать его изменения и даже управлять общественными настроениями в соответствии с политикой государства. Китай представляет собой один из ярких примеров того, как государство может использовать современные технологии для мониторинга и оказания влияния на общественные настроения в социальных сетях, особенно в контексте поддержки или критики принимаемых административных решений. По представляемым отчетам, Государственная канцелярия интернет-информации КНР активно блокирует распростра-

емый в социальных сетях контент, который, как считается, распространяет фейки, слухи или пропагандирует ценности, которые государство считает неправильными, включая пессимизм (особенно в области экономического развития страны) и экстремизм⁵⁾.

В целом социальные сети позволяют проводить политтехнологические кампании более эффективно и оперативно, чем традиционные методы. При этом традиционные политические технологии продолжают активно использоваться, что свидетельствует о гибридизации политико-административного пространства — сочетании старых и новых технологий, форматов. Например, СМИ, как важный субъект политических отношений и как инструмент для продвижения политических интересов, используют традиционные и интерактивные каналы коммуникации для информационного воздействия, продвижения определенной повестки. Органы государственной власти, помимо традиционных форм воздействия и обратной связи с населением, все активнее используют социальные сети для установления прямого диалога с обществом и сохранения своего информационного влияния на него.

Учитывая происходящую гибридизацию и рассматривая роль социальных сетей в процессе трансформации современного политико-административного пространства, необходимо сделать акцент на развитии новых форм легитимации политико-административных решений. Легитимация принимаемых решений непосредственно связана с технологиями поддержания общественного доверия и поддержки со стороны населения. Сохранение позитивного восприятия населением сложившейся системы государственного управления становится основной целью применяемых политических технологий в социальных сетях.

Активность органов публичной власти в социальных сетях способствует развитию одной из форм легитимации и общественного контроля — народной экспертизы⁶⁾. Несмотря на отсутствие нормативного закрепления, народная экспертиза представляет собой форму общественной активности, позволяющая гражданам обсуждать и анализировать политико-административные решения и оставлять комментарии с предложениями по их улучшению. Определяющим отличием от общественной экспертизы является различие в субъектном составе, поскольку анализ и оценка

⁵⁾ China's online censors target short videos, artificial intelligence and "pessimism" in latest crackdown // South China Morning Post. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3244838/chinas-online-censors-target-short-videos-artificial-intelligence-and-pessimism-latest-crackdown> (дата обращения: 16.05.2024).

⁶⁾ Ерыгина В. И. Народная экспертиза как фактор совершенствования механизма регионального правотворчества и государственного управления // Юридическая техника. 2022. № 16. С. 290-297.

актов, принятых или готовящихся решений проводятся не экспертами, а обычными людьми — пользователями социальных сетей.

Использование современных интерактивных возможностей социальных сетей может позволить гражданам прямо выражать свою позицию и влиять на процесс принятия политико-административных решений. Однако, несмотря на преимущества народной экспертизы в социальных сетях, следует отметить, что она не способна заменить официальную экспертизу, которая проводится специалистами в соответствующих областях и видах профессиональной деятельности. Кроме того, следует помнить, что социальные сети могут быть подвержены распространению фейков и дезинформации, манипулированию общественным мнением, поэтому необходимо осуществлять народную экспертизу в социальных сетях с предельной технической осторожностью и анализом пользовательской активности.

Интернет и современные технологии создают неограниченные возможности для обмена информацией. Государство становится более открытым обществу, в связи с чем требуются новые формы для выражения и репрезентации гражданской позиции. Сетевая модель является популярной современной формой построения общественных отношений: акторы самоорганизуются и объединяются в сети на основе общего интереса, главная цель которых — эффективное взаимодействие. Блоги, форумы, сайты становятся инструментами артикуляции позиций граждан. Властные структуры осознают силу влияния интернет-технологий и активно применяют их (официальные сайты госорганов, аккаунты первых лиц государства в социальных сетях, площадки электронной демократии, разработка и внедрение концепции электронного правительства). В то же время сетевые методы имеют и ряд недостатков. В частности, можно выделить:

- снижение управляемости сетей из единого центра по мере их роста;
- массовое падение социальной активности части населения, не входящей в сети; незаинтересованность людей в коммуникации с органами власти;
- преобладание частных потребностей над общественными и групповыми интересами;
- риск создания криминальных сетевых сообществ, включая упомянутые выше организованные преступные группы, занимающиеся залоговым рейдерством;
- угрозы национальной безопасности, возникающие в связи с применением сетевых технологий организации «цветных революций»⁷⁾;
- конфликты и противостояние акторов за ресурсы.

⁷⁾ Манойло А. В. «Цветные» революции как «отмычка для демократии» // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 3. С. 142-154.

22.5. Место GR в представительстве интересов бизнеса

22.5.1. Функции отделов по связям с органами государственной власти

На микроуровне системы представительства интересов действуют собственные тренды, из которых наиболее заметным является создание в рамках управленческих структур крупных фирм и банков специальных подразделений по связям с органами государственной власти. В задачу этих подразделений входит организация всего комплекса их внешних некоммерческих связей, прежде всего - с органами государственной власти. Решение данной задачи предполагает выявление политических, социальных и экономических приоритетов фирмы, сбор информации, выработка аргументированных пожеланий и требований к властям, а также установление контактов и консультации с ними.

Практика показывает, что представители крупного бизнеса в современных условиях все больше уделяют внимание выстраиванию постоянной устойчивой системы отношений с государством. GR (англ. *Government Relations* — связи с правительством, государственными органами) стало самостоятельным направлением деятельности корпораций как результат осознания важности взаимодействия бизнес-структур с государством на постоянной основе для эффективного участия в выработке государственной политики. Следует согласиться с исследователями, определяющими GR как «одно из направлений коммуникативного менеджмента, целью которого является согласование собственных интересов организаций с интересами органов государственной власти различного уровня для снижения рисков и обеспечения устойчивого развития»⁸⁾.

Для GR характерна обоюдная заинтересованность как представителей бизнеса, так и государственных органов в построении таких отношений. Отношения с органами государственной власти на корпоративном уровне призваны защитить компанию от неожиданных изменений условий внешней среды, в которых она функционирует, а также совершенствовать эти условия с учетом своих интересов.

Одним из правил организации контактов с органами государственного управления является исчерпывающее информирование их о мотивах и возможных последствиях предлагаемых решений. Для этого подготавливается их обоснование, определение конкретного интереса, программа действий реализации. Когда интересы нескольких компаний совпадают, создаются своего рода коалиции, выступающие с согласованной программой. Департаменты по связям с органами государственной власти

⁸⁾ Кулакова Т. А. Government Relations в процессе принятия политических решений // ПОЛИТЭКС. 2005. № 2. С. 227.

стремятся поддерживать постоянные контакты как со СМИ, так и с законодателями и чиновниками для создания благоприятного общественного мнения о деятельности фирмы. Кроме того, они призваны выявлять намерения органов государственной власти, регуляторов и законодателей в интересующих фирму областях.

В зависимости от целей организации и профессионализма менеджеров можно выделить две основные стратегии GR — пассивную и активную. *Пассивная стратегия* заключается в том, что GR-менеджер или служба решают появляющиеся у компании проблемы с властью по мере их возникновения⁹⁾. *Активная стратегия* предполагает работу GR-службы «на опережение». Она позволяет самостоятельно выстраивать диалог с властью, ориентируясь на собственные стратегические интересы и оптимизируя внешнюю среду деятельности исходя из своих интересов.

Мониторинг государственной политики в сфере деятельности компании является отправным пунктом для всей GR-деятельности. Одновременно со сбором информации происходит ее анализ, цель которого состоит в определении соответствия деятельности компании правовому полю и прогнозировании возможных эффектов и рисков (немедленных, среднесрочных и долгосрочных) для компании в связи с принятием государственных решений, а также сроков их принятия.

GR-деятельность — это главным образом информационно-аналитическая работа. Аналитическая обработка информации позволяет получить ясное представление о месте организации в окружающей среде, ее слабых и сильных сторонах, правовой «защищенности», возможных действиях в случае принятия каких-либо государственных решений, степени контроля ситуации. Анализ состояния внешней среды дополняется взаимодействием с подразделениями организации, отвечающими за правовое сопровождение деятельности, маркетинг, финансы, региональное развитие и т. п.

Внутренняя коммуникация представляет собой важнейшую функцию GR, она служит инструментом сбора и распространения необходимой информации внутри корпорации. Своевременное реагирование и использование инструментов влияния на принятие государственными органами решений требует плотного и оперативного взаимодействия GR-подразделений с руководством, акционерами и собственниками, структурными подразделениями компании. Среди структурных подразделений это прежде всего юридическая служба компании, департамент по маркетингу, производственные подразделения и др.

⁹⁾ Иршинская Л., Савицкий С. Как компании организовать работу с государственными органами // Генеральный директор. 2007. № 1. С. 56-65.

По результатам анализа ситуации и возможных эффектов от нее компания приходит к осознанию необходимости воздействия на принятие решения органами власти с целью защиты интересов и получения определенных преференций. Наступает фаза лоббирования — активная стадия деятельности GR-подразделения. Эта фаза предполагает использование широкого набора инструментов как прямого, так и косвенного лоббизма. Для этого в GR-подразделениях принято иметь сотрудников, близких к властным структурам: бывших чиновников, политиков и т. д. Выстраивание эффективных взаимоотношений с государственными органами требует знания принципов организации их деятельности изнутри, а также практических механизмов влияния на процесс принятия решений.

Новыми формами GR являются спонсорство, благотворительность, разные формы того, что называется социальной ответственностью бизнеса. Корпоративная социальная ответственность сегодня рассматривается через призму стратегических бизнес-целей. Программы социальной ответственности являются стратегическими инвестициями в развитие долгосрочных отношений с ключевыми группами влияния, реализация таких программ способствует формированию положительного имиджа компании в обществе, что оказывает влияние на мнение о ней в сфере государственной власти. Эта форма выстраивания отношений с властью распространена среди крупных российских сырьевых компаний. Входящие в них предприятия часто оказываются градообразующими, наиболее крупными и успешными в регионе. Чтобы установить контакт с местной властью, которая стремится «выжать» из компаний максимум, при грамотно построенной GR-работе удастся достичь компромиссов в виде реализации разного рода социальных проектов.

Вопросы для повторения

1. Какова общественная роль системы функционального представительства интересов?
2. Каково место групп интересов в процессе принятия государственных решений?
3. Почему группы интересов часто связывают с факторами, усиливающими неравенство в политико-административной сфере?
4. Проведите сравнительный анализ таких понятий, как «группы интересов», «группы влияния», «лобби»?
5. Можно ли лоббизм связать с коррупцией? Что между ними общего и в чем отличия?
6. Почему легальность лоббизма не гарантирует его прозрачность?

7. Каковы особенности лоббизма в России? Назовите его позитивные и негативные черты.
8. Можно ли корпоративизм рассматривать как адекватный современным условиям тип функционального представительства для России?
9. Каковы плюсы и минусы сетевого типа представительства интересов?
10. Можно ли GR-подразделения компаний рассматривать как вид цивилизованного лоббизма?

Рекомендуемая литература

Автономов А. С. Азбука лоббирования. М.: Права человека, 2004.

Гражданский сектор государственного управления. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018.

Дегтярев А. А., Бондарев М. Д., Ляликов А. А. и др. GR-менеджмент бизнес-организаций в современной России: комплексный анализ и прикладные технологии: Монография / Под ред. А. А. Дегтярева. М.: Прометей, 2024.

GR и лоббизм: теория и технологии / Под ред. В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. М.: Юрайт, 2021.

Глава 23

Дисфункции государственного управления¹⁾

Вопросы для изучения

- Представление о дисфункции управления. Теория дисфункций
- Измерение дисфункций
- Снижение дисфункций государственного управления: институциональное планирование и коррекции

23.1. Представление о дисфункции управления. Теория дисфункций

Дисфункция состоит в расстройстве функций, потери функций, либо неисполнении или не должном их исполнении применительно к объекту. Чрезмерное число функций также может приводить к такому результату, когда функции мешают друг другу, не позволяют исполнить. Применительно к управлению это расстройство распространяется на такие функции, как планирование, организация, мотивация, контроль и координация. Для институтов в значении формальных норм, законов, приказов, кодексов функции могут не исполняться, отвергаться, когда агенты не следуют этим формальным нормам, заменяются иными. Возможен вариант, когда нагрузка по функциям превышает возможность их исполнить.

Термин «дисфункция» широко использовался в медицине и биологии. Социологи, в частности Р. Мертон, Т. Парсонс, стали также применять представления о дисфункции к институтам, но позже медиков. Это применение было нормативно-описательным, не таким конкретным, как в медицине. Названные социологи никогда не создавали теории дисфункций и не применяли целенаправленно даже этот термин применительно к экономике и соответствующим объектам. В свою очередь,

¹⁾ Благодарю за рекомендации при подготовке настоящей главы академика Глазьева С. Ю. и профессора Купряшина Г. Л.

экономисты вообще до последнего времени не использовали термин «дисфункция», к тому же институты не рассматривали как объект анализа, и уже однозначно не разрабатывалось теории экономических дисфункций²⁾.

Помимо применения термина, важность имеет разработка теории как интеллектуального аппарата, позволяющего исследовать различные состояния объектов экономики, институтов, управления. Теория предполагает не только ввод понятия, которое известно издавна медицине, но типизацию дисфункций применительно к экономике и управлению, выявлению связей между типами дисфункций, их описание, измерение и моделирование, определение соотношения между дисфункцией как расстройством и параметрами экономической эффективности, а также ростом системы и др.³⁾.

Применение теории экономических дисфункций в области институтов и управления, а также сравнительного структурно-функционального анализа, применяемого в описательной социологии (социология управления), находит также в прикладных направлениях — инженерно-экономической области, функциональном и интернет-маркетинге, функционально-стоимостном анализе, управлении институциональными изменениями и поведении институциональных реформ и т. д. Положения теории экономических дисфункций в области государственного управления обеспечивают обоснование инструментов государственного регулирования экономики и формирования планов и стратегий развития. Кроме этих сфер, весьма важен вклад теории дисфункций в функционал самих

²⁾ Сухарев О. С. Российская экономика: опыт системной диагностики и лечения // Инвестиции в России. 1999. № 9. С. 27–38; Теория экономических дисфункций. М.: Машиностроение. № 1. 2001. 212 с.; Концепция экономической дисфункции и эволюция фирмы // Вопросы экономики. 2002. № 10. С. 70–81.

³⁾ Все указанные аспекты нашли отражение в последующих трудах, на которых и основан текст настоящей главы. См. Сухарев О. С. Мельковская К. Р. Дисфункция товарного ассортимента машиностроительного предприятия. (Методика процессно-функционального управления стратегическим выбором продукта) // Инвестиции в России. 2012. № 9. С. 41–45; Сухарев О. С. Дисфункция образования и науки в России: траектория преодоления // Инвестиции в России. 2013. № 5. С. 3–14; Представление о дисфункции институтов и систем: исходные положения теории // Инвестиции в России. 2013. № 12. С. 15–23; Сухарев О. С. Теория дисфункций институтов и экономических систем (к 15-летию разработки данной теории в России) // Журнал экономической теории. 2014. № 1. С. 27–40; Сухарев О. С. Дисфункция управления: как формировать экономическую политику // Экономика и предпринимательство. 2016. № 3. С. 26–40; Сухарев О. С. Институты развития: необходимость и эффективность // Госаудит, Экономика. Право. 2017. № 2. С. 8–16; Сухарев О. С. Институциональное моделирование в управлении экономическими системами // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 10. С. 38–54; Сухарев О. С. Экономическая теория институциональных изменений: подходы к моделированию коррекции и дисфункции институтов // Журнал экономической теории. 2018. № 2. С. 276–290; Сухарев О. С. Дисфункция на уровне макро и микро управления социально-экономическими системами // Эргодизайн. 2019. № 4. С. 173–178.

экономических теорий и методологию экономической науки, поскольку функциональный срез позволяет не только высветить в ином ракурсе полученные теоретические заключения, но и обеспечить расширение возможностей разработки инструментов экономической политики (теория передаточного механизма).

Функциональные изменения являются имманентным содержанием эволюции экономических систем. Вместе с тем развитие экономических систем, характер отношений между агентами также определяются функциональным набором, который изменяется.

Дисфункции присущи любым биологическим системам, причем с их возрастом вероятность увеличения их числа и глубины увеличивается. То же характерно и для социально-экономических систем, в которых возникают состояния потери некоторого числа функций, их расстройства, снижения потенциала развития. В силу увеличивающейся сложности социально-экономических систем глубина системной (макро)дисфункции возрастает, а ее последствия, то есть влияния на развитие и связность элементов системы, становятся трудно предсказуемыми⁴⁾. Разрушение экономических систем (функций) является имманентным элементом хозяйственной эволюции, что требуется учитывать при разработке управленческих воздействий, экономической политики.

Под **дисфункцией** будем понимать нарушение, расстройство функций какого-либо органа, системы экономики, экономического института, управления (субъекта и объекта), преимущественно качественного характера⁵⁾. При этом дисфункциональные системы могут демонстрировать работоспособность и жизнеспособность, если увеличение числа и глубины дисфункций не приводит к разрушению, дезорганизации или исчезновению системы.

Социально-экономическое развитие задается структурой правил и регуляторов, в рамках которых функционируют агенты, реакция которых меняет установленные правила и процедуры. Под институциональным изменением будем понимать изменение правил (формальных норм, а также в общем смысле — обычаев, традиций — неформальных норм), обеспечивающих взаимодействия агентов этой системы, а также режима функционирования элементов системы, организаций, методов управления и финансирования и т. д. Изменения правил происходят обычно следующими способами:

⁴⁾ Для экономических теорий, являющихся продуктом социальной системы, проблема дисфункции также довольно остра, что показано в книге автора главы: Сухарев О. С. Институциональная теория и экономическая политика. Книга 1. М.: ИЭ РАН, 2001. — 576 с.

⁵⁾ Сухарев О. С. Российская экономика: опыт системной диагностики и лечения. 1999. № 9.

1) самопроизвольно, в силу адаптации различных институтов друг к другу и агентов к институтам, поскольку генерируется модификация правила и меняется модель поведения агентов;

2) управляемым способом, когда для достижения поставленной цели политики вводятся новые правила, либо осуществляют намеренную трансформацию старых правил и норм, либо переносят правила из иной социальной среды (заимствуют).

Под действием методов государственного управления дисфункция может возрасти, в том числе при осуществлении управляемых институциональных изменений, либо понизиться. Основная цель — понизить дисфункции в каналах принятия решений и функционирования элементов — объектов экономической системы на уровне институтов, отдельных видов деятельности и управления.

Назовем основные факторы, способствующие углублению дисфункции:

- неуправляемость институциональными изменениями, либо иллюзия управляемости на уровне ответственных органов государственного управления;
- конкуренция/соперничество между различными институтами и агентами;
- высокая скорость институциональных изменений, введения новых институтов, без предоставления необходимого адаптационного лага (включая дисфункцию заимствованных институтов);
- экономическая политика, снижающая качество институциональной системы (ошибки в области принятия решений и государственного управления)⁶⁾.

Перечисленные факторы-условия могут приводить к росту дисфункций в экономике, по отдельному ее элементу или объекту, институту и управлению. Если рассматривать государственное управление в составе пяти базовых функций — планирования, организации, мотивации, контроля и координации, то каждая из них потенциально может быть расстроена или не исполняться в нужном объеме, а в сумме это может увеличивать общую дисфункцию государственного управления.

Функциональные расстройства можно определить по некоторым параметрам, по отклонению от желательной величины релевантных величин.

⁶⁾ Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. М.: URSS, 2014. 144 с.; Сухарев О. С. Институциональная теория. Траектории эволюции. М.: Финансы и статистика, 2022. — 580 с.; Экономическая политика. Институциональный механизм. М.: URSS, 2018. — 544 с.

Введем семь необходимых параметров, по которым и будет определяться состояние дисфункции, в частности государственного управления. (представлена в таблице 23.1)⁷⁾.

Таблица 23.1

Представление о дисфункции по семи базовым (необходимым) характеристикам функционирования экономической системы, института, управления⁸⁾

№ п/п	Характеристика института	Адаптивная эффективность	Дисфункция (низкий уровень адаптивной эффективности)
1	Цель существования	Обозначена и долгосрочна, взаимосвязана с другими целями	Расплывчата и краткосрочна либо имеет подчиненное или вынужденное значение
2	Область приложения	Стабильна	Нестабильна
3	Функциональное наполнение	Высокий функциональный потенциал при строго определенном наборе функций	Функциональный потенциал низкий или падает при спонтанно варьирующемся наборе функций
4	Срок до изменения	Значительный	Короткий, либо перманентное изменение
5	Издержки действия	Приемлемые, относительно невысокие	Неприемлемо высокие
6	Степень отторжения	Низкая	Высокая
7	Устойчивость к мутации	Высокая	Низкая

⁷⁾ Можно спорить о достаточности этих параметров, но то, что они минимально необходимы для описания функционирования системы, института, управления не вызывает сомнений, потому что без них невозможно дать полноценную характеристику различным реакциям системы и обозначить многочисленные аспекты ее развития. Для государственного управления это имеет принципиальное значение.

⁸⁾ Составлено автором. Впервые представлено в работе: Сухарев О. С. Российская экономика: опыт системной диагностики и лечения. С. 27–38.

Как следует из таблицы 23.1, дисфункция означает низкий уровень адаптационных возможностей, высокие издержки, короткое время до изменения, низкую устойчивость к внутренним изменениям и высокое отторжение внешних влияний.

Дисфункция может быть системной, касаться всех семи релевантных параметров либо кого-то одного из семи или некоего набора, скажем, пяти или трех из семи. Этим будет определяться содержание дисфункции, глубина и последствия, а также возможности и задачи по элиминированию дисфункции в рамках принятия государственных решений. В частности, если цель расплывчата либо область приложения усилий размыта и издержки растут, то эти виды дисфункций (по цели, области приложения) требуют усилий, чтобы повысить адаптационные возможности, снизить уровень расстройств в системе.

Рассмотрим пример дисфункции управления системой, описав основные функции управления: планирование, организация, мотивация, контроль и координация. Если изменения институтов ухудшают качество — расстраивают исполнение этих функций, — то управляемость системой нарушается, с соответствующим снижением эффективности.

Расстройство функций управления может существовать до того, как возникает потребность или необходимость институциональных изменений. Если реформаторы не связывают свои воздействия с упразднением уже существующих дисфункций, то своими действиями могут ухудшить состояние управления.

Представим базисные функции управления (таблицы 23.2–23.6) и характеристику каждой функции в виде таблицы по введенным выше семи релевантным параметрам, задающим дисфункцию системы и управления⁹⁾.

Дисфункция планирования (таблица 23.2) сводится к тому, что в управлении значение этой функции снижается, даже исчезает для отдельных субъектов экономической системы, функции самого планирования как процесса теряются либо подменяются более простыми, как правило, неэффективными действиями, частота изменения планов и вспомогательных институтов увеличивается, издержки данной функции возрастают. Общий итог сводится к тому, что планирование свертывается, плановики как кадровый потенциал системы перестают выполнять свою работу, данная профессиональная группа сокращается.

Функция организации связана с объединением группы агентов в рамках единой цели/целей и действующих по установленным правилам — по созданию организации и дальнейшему функционированию организации

⁹⁾ Материал изложен в соответствующей книге автора: Сухарев О. С. Теория реструктуризации экономики. М.: URSS, 2016. Конечно, здесь он приводится в переработанном и сокращенном виде.

Таблица 23.2

Функция планирования

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1	Цель существования	Обеспечить обоснование целей, задач, ресурсов на их достижение (включая источник), исходя из проектного представления о будущем (правдоподобие плана)	Не осознается субъектом управления, считается, что планировать не нужно и без него можно обойтись, либо окружающая обстановка лишает агента цели планировать
2	Область приложения	Экономика страны, региона, корпорации, фирмы	Отсутствует для элементов системы
3	Функциональное наполнение	Постановка целей и задач; вариативная программа/план действий; обеспечение ресурсами; календарный план исполнения; оценка рубежных параметров	Потеря отдельных (всех) функций либо некачественное исполнение (расстройство) набора функций
4	Срок до изменения	Значительный	Перманентные изменения целей, планов, программ, включая финансовую часть
5	Издержки	Относительно невысокие	Высокие, вызванные изменением планов, методов планирования, кадров — плановиков
6	Степень принесенных внешних изменений функции	Низкая: потребность изменений или введения иных функций невысока	Высокая: планирование пробуют подменить иными институтами, видами планирования
7	Устойчивость к изменению	Высокая: отказаться от планирования или каких-то плановых методов проблематично в силу выгоды в управлении	Низкая (планирование свертывают, легко отказываются либо подменяют иными суррогатными функциями)

(таблица 23.3). Таким образом, цели должны быть точно установлены, определены до момента объединения агентов, область приложения усилий должна быть установлена, функции этой организации определены до ее возникновения. В противном случае возникает дисфункция организации, растут издержки функционирования, внутренняя и внешняя устойчивость снижаются. Выражением роста дисфункции становится перманентная модификация функции и целей организации, растущий масштаб согласований и вспомогательных документов¹⁰⁾.

Таблица 23.3

Функция организации

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение, либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1	Цель существования	Объединить группу агентов, разделяющих цели, ресурсы для достижения поставленных целей организации	Внутренняя или внешняя конфликтность группы либо неоднородность, неразделение агентами целей, отсутствие компетенций относительно методов достижения цели
2	Область приложения	Предельно конкретна	Расплывчата, непонятна для объединяемых агентов в силу отсутствия компетенций
3	Функциональное наполнение	Позволяет осуществить достижение цели в рамках области приложения усилий	Не позволяет достичь цели в рамках области приложения либо сокращает область приложения усилий, порождая реакции сопротивления
4	Срок до изменения	Значительный	Быстрая реорганизация, пересмотр функционального наполнения, финансирования, области приложения либо цели

¹⁰⁾ Ярким примером такого положения дел применительно к изменениям российской науки (РАН) становится Постановление Правительства № 522 от 29 мая 2015 г.

Окончание таблицы 23.3

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение, либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
5	Издержки действия	Приемлемые, ресурсы выделены либо найдены, финансирование предусмотрено и достаточно, чтобы не снижалось качество исполнения функций	Неприемлемо высоки, финансирования и ресурсов недостаточно для достижения цели
6	Степень отторжения	Организация устойчива к внешним воздействиям	Внешние воздействия быстро снижают потенциал функционирования организации
7	Устойчивость к изменению	Внутренние изменения не являются необходимостью, устойчива	Организация неустойчива к внутренним изменениям, которые резко изменяют функции, состояние

Из таблицы 23.3 видно, что функция организации, сводимая к объединению агентов с разделяемой целью для ее достижения, будет подвержена дисфункции при отсутствии компетенций, неясности целей, конфликтности либо неоднородности объединяемых агентов и т. д. Когда конфликты, согласования, возможные комиссии по координации (в том числе заявленные в постановлениях правительства) становятся нормой процесса управления, резко растут транзакционные издержки агентов, которые отвлекаются от решения исконных задач, разрушается суть и функции выполняемой работы. Серьезная опасность заключается в возникновении ощущения апатии и безысходности, ненужности твоей работы, что быстро ухудшает мотивацию к труду.

Мотивация как функция управления (таблица 23.4) испытывает дисфункцию, если какой-то агент продвигается не за заслуги, а за угодничество, либо по знакомству, либо за мзду, когда коррупция и nepотизм становятся главным мотивом. Принципиальность и профессионализм как важные мотивы подлинного карьерного продвижения на государственной службе незаметно упраздняются из сетки полезных мотивов экономических агентов в такой системе дисфункционального государственного управления. Происходит трансформация структуры мотивов, с ослаблением позитивной части и увеличением негативных мотивов, которые для значительной части агентов не кажутся негативными. Наоборот, эти

мотивы поощряются, закрепляются и становятся критериями социального выбора. Сервизм и угодничество при этом не составляют продуктивного мотива, поскольку не предполагают критического осмысления получаемого результата, следовательно, чужды эффективности.

Таблица 23.4

Функция мотивации

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение, либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1	Цель существования	Обеспечивать, поддерживать мотивы продвижения к цели	Исчезают либо изменяются мотивы агентов-участников
2	Область приложения	Конкретная система, с действующими агентами, обладающими исходной мотивацией — определена	Расплывчатая область приложения с имеющимися в ней агентами и их мотивами, так что неясно, какие мотивы поощрять (что является правильным)
3	Функциональное наполнение	Соответствует всему перечню мотивов агентов	Не соответствует перечню мотивов всех агентов, охваченных областью приложения
4	Срок до изменения	Длительный, мотивы не изменяются и факторы их определяющие тоже	Короткий, мотивы быстро изменяются и способы их формирования неадекватные
5	Издержки действия	Относительно невысокие	Относительно высокие, возможна высокая конфликтность на основе разных/полярных мотивов
6	Степень отторжения	Низкая, новый мотив приобретается и вписывается в структуры мотивов	Высокая, новые мотивы отторгаются сразу
7	Устойчивость к изменению	Высокая	Низкая

Таблица 23.5

Функция контроля (представлена в общем виде, без детализации)

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение, либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1	Цель существования	Коррекция совершаемых действий, принятых решений	Отсутствует либо формальна и не приводит к выправлению отрицательных решений, действий, функций
2	Область приложения	Система и управление	«Диффузный» контроль, то есть отдельных элементов системы и управления
3	Функциональное наполнение	Применяются все виды внешнего и внутреннего контроля, параллельный контроль и т. д.	Выборочно и с низким качеством
4	Срок до изменения	Высокий	Низкий, меняются формы контроля, процедуры и т. д.
5	Издержки действия	Невысокие	Высокие
6	Степень отторжения	Отсутствует	Не работают любые формы контроля, либо наблюдается имитация контрольной функции
7	Устойчивость к изменению	Устойчивы	Перманентные изменения

Функция контроля (таблица 23.5) является самым слабым звеном среди функций управления экономической системой. Обычно проблема состоит в том, что проверяющие агенты связаны с проверяемыми субъектами, поэтому контроль становится необъективным, условным и формальным. По сути это означает дисфункцию, неисполнение данной функции. Примером являются случаи, когда жалобы граждан направляются на рассмотрение тому субъекту, на которого оформлена жалоба (даже в судах практикуется такой подход), либо проверяющий является представителем верхнего звена управления в рамках данной системы, но связанного с нижестоящим звеном. Принцип параллельного контроля, который бы исключал вертикальный контроль, не действует. И причина

становится банальной: слишком дорого осуществлять такой контроль. В связи с этим возникает модель исчезновения вообще какого бы то ни было контроля. Это явление становится главным выражением и симптомом разрастающейся дисфункции, ее углубления, потому что сильно действует на дисциплину исполнения возложенных на элементы системы функций. Споры, решаемые в судебном порядке, и жалобы не выполняют замещения функции контроля, поскольку судебные тяжбы долгосрочны, связаны с серьезными издержками и могут завершиться проигрышем опять в силу возникающих связей между агентами и провала функции контроля судебной системы.

Реструктуризация мотивов и дисфункция контроля (ослабление контрольной функции) являются сильнейшими детерминантами, определяющими модификацию моделей поведения агентов, с вытекающими изменениями в структуре видов деятельности и государственном управлении.

В завершение этого параграфа рассмотрим функцию координации¹¹⁾ как одну из центральных функций государственного управления и согласования экономической политики (см. таблицу 23.6).

Таблица 23.6

Функция и дисфункция координации¹²⁾

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение, либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
1	Цель существования	Упорядочение элементов, функций, процессов, бесперебойность процесса управления	Элементы не упорядочены, раскоординированы, нарушены связи функций управления
2	Область приложения	Четко очерчена: система, управление, институты, агенты. Охватывает все функции управления	Расплывчата в силу отсутствия четкой границы системы либо неполного набора координируемых институтов, функций, агентов
3	Функциональное наполнение	Адекватное для реализации задач по координации	Неопределенное, функции изменяются, координация приобретает «аморфное» выражение

¹¹⁾ См. также: Сухарев О. С., Палаш С. В. Дисфункции экономических систем и управления. М.: URSS, 2016. — 304 с.; Сухарев О. С. Экономическая теория институционального моделирования: принципы и возможности // Журнал экономической теории. 2017. № 1. С. 102–116.

Окончание таблицы 23.6

№ п/п	Характеристика функции	Позитивное содержание исполнения функции	Неисполнение, либо потеря, либо расстройство, либо снижение качества функции (дисфункция)
4	Срок до изменения	Значительный: возможно проанализировать изменения, включая все функции	Незначительный, постоянные изменения множат ошибки управления, ухудшают качество регуляции системы
5	Издержки действия	Приемлемые, определяемые способом регуляции и координации	Высокие издержки на координацию, частота изменения функций высока, что увеличивает издержки и порождает необходимость очередной замены метода координации
6	Степень отторжения	Низкая, новые формы координации не нужны, как и новые функции	Высокая в силу постоянных изменений режима координации и других функций
7	Устойчивость к изменению	Высокая	Низкая: ищется новый способ координации, частота изменений высока, изменению подвергнут и субъект, и объект управления, что резко снижает устойчивость

Координация дословно означает «взаимоупорядочение» с целью решения общей задачи. Координация мышц при движении (задача — перемещение человека) и т. д. Иногда употребляется в значении «согласование». Применительно к управляемой системе означает согласованное функционирование всех элементов и звеньев управления. Иными словами, функции планирования, организации, мотивации и контроля должны быть согласованы, тогда имеется координация.

¹²⁾ Источник: составлено по работе Сухарев О. С., Палаш С. В. Дисфункции экономических систем и управления. С. 164–168; Сухарев О. С. Экономическая теория институционального моделирования: принципы и возможности // Журнал экономической теории. 2017. № 1. С. 102–116.

Дисфункция по функции координации (координационная дисфункция) может быть сведена к совокупности следующих характеристик:

- нарушению информационного обеспечения управления;
- неприменению методов координации между элементами системы;
- нарушению прямых и обратных связей в процессе управления;
- формированию, закреплению коррупционной/непотической модели координации;
- перманентному реформированию системы в условиях стохастичности информационных потоков;
- отказу от прежних механизмов координации, возникновению новых механизмов координации, к которым агенты не адаптированы.

Дисфункция координации проявляется в нарушении процессов: организации/реорганизации, прогнозирования, планирования, учета и контроля, анализа, организации принятия управленческих решений, мотивации агентов и др.

Дисфункция координации нарастает, если не согласованы цели развития, нет соответствия между целями, ресурсами и применяемыми для достижения целей инструментами. Кроме того, конфликты, плохая слаженность работы разных уровней управления, а также в рамках единой иерархической цепочки конкретной системы управления также увеличивают дисфункцию координации. Дисфункция координации бывает вертикальная и горизонтальная — по тем типам организации системы управления и связям, которые присутствуют в системе. В этой связи дисфункция как явление зависит и определяется во многом типом системы, разнообразием функций, уровнем издержек и текущего состояния системы, взаимосвязанностью различных систем и т. п. Нарушения в прямых и обратных связях приводят к дисфункции управления системой.

Нарушение функции координации в процессе управления обычно проявляется в сохранении структурных диспропорций экономики. В координации формируются взаимодействия между различными элементами социально-экономической системы. Однако при дисфункции координации накопленные структурные диспропорции могут еще сильнее углубиться. Это выражается, например, в следующих позициях:

- 1) в уровнях доходов и престижности профессий в разных видах деятельности (финансы, торговля, образование и наука);
- 2) расширении одних секторов и видов деятельности (транзакционных), сокращении и деградации других (обрабатывающие секторы экономики, образование, наука);
- 3) возрастании зависимости одних секторов/элементов от других, имеющих явно негативное социальное значение (коррупция).

Таким образом, дисфункция управления и центральной функции координации способна привести при своем углублении к росту структурных диспропорций, повышая трудности в реализации управляемых структурных изменений¹³⁾.

Дисфункции государственного управления возникают вследствие нарушения целей, либо недостаточности ресурсов для их достижения, либо затяжки времени в реализации цели, либо по причине сужения области приложения усилий и устойчивости принимаемых решений. В частности, дисфункция монетарной политики — это сдерживание роста ВВП и инвестиций в наращение основных фондов, так как цель стимулирования инвестиций не выполняется. Дисфункции судебной системы способствуют резкому снижению правовой эффективности хозяйственных сделок, стимулируют коррупцию, снижают уровень правового обеспечения принимаемых решений. Частота нарушений может легализовать какие-то действия, совершаемые нарушителем.

Неисполнение или нарушение таких важных в управлении функций приводит на государственном уровне управления к несогласованности действий различных министерств; действий федерального, регионального и местных уровней управления, возникновению несоответствий между целями и инструментами реализации экономической политики и принятыми государственными решениями. При актуальности задачи снижения дисфункций первейшее значение приобретает вопрос измерения дисфункций. В общем-то, без вопроса измерения не может быть создано полноценной теории, а обоснованное управление также становится затруднительным, поскольку неясно, какие инструменты применять в каком масштабе, с какой силой и в какой совокупности. Следовательно, аспект измерения дисфункций с точки зрения управления становится принципиальным. Дадим краткое освещение этой темы в следующем параграфе.

23.2. Измерение дисфункций

Управление, то есть воздействие на систему с целью изменения ее состояния, выступает определяющим фактором ее развития, трансформации ее функций. Рассмотрение дисфункций требует измерения таких состояний, поскольку иначе проблематично воздействовать на объект с целью его изменения в нужном направлении при возникающих дисфункциях, которые не подлежат оценке, учету и рассмотрению.

¹³⁾ Сухарев О. С., Палаш С. В. Дисфункции экономических систем и управления; Сухарев О. С. Экономическая теория институционального моделирования: принципы и возможности // Журнал экономической теории. 2017. № 1. С. 102–116.

Экономический агент, институт, управление представляют собой развивающиеся по изменяемым правилам элементы экономической системы, причем сама система также изменяется согласно неким правилам. На рисунке 23.1 отражены базовые функции системы, агента, института, управления.

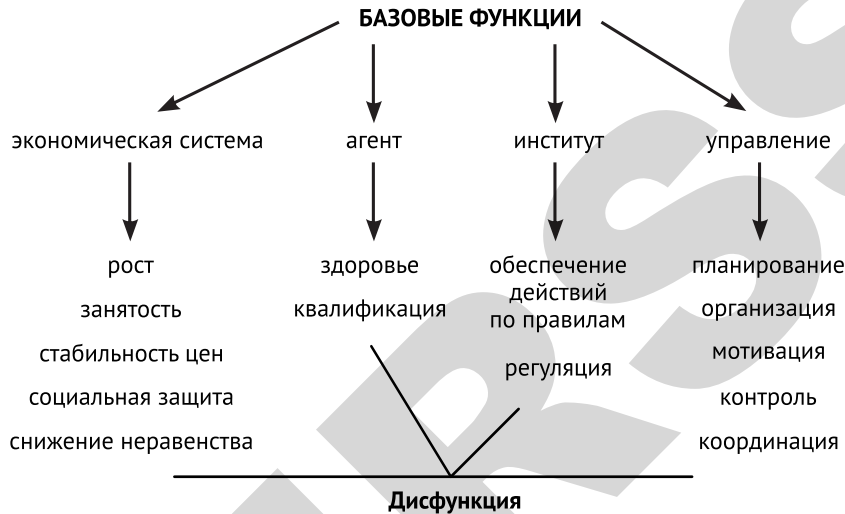


Рис. 23.1. Функции — дисфункции системы, агента, института, управления.
 Источник: Сухарев О. С. Экономическая теория институционального моделирования: принципы и возможности. Журнал экономической теории. 2017. № 1. С. 102–116.

Если в рамках государственного управления правительственная бюрократия принимает решения, которые действуют против роста, на снижение занятости, способствуют росту инфляции, снижению социального уровня жизни и увеличивают неравенство и бедность, то такие решения можно признать дисфункцией, так как с целевым содержанием политики и применяемыми методами соответствующие органы не справляются, функции не исполняются либо теряются.

Существует сопряженность отдельных функций, когда одни функции невозможно реализовать, не исполняя другие функции. Утрата функций, сокращение возможности по их исполнению либо осознанное неисполнение на различных звеньях управления, а также невозможность исполнить, например, в силу отсутствия необходимого для этого ресурса или конфликта функций (целей, интересов), избыточного их числа (превышение норм управления), а также в силу низкой компетенции агента приводят к дисфункции.

Анализ дисфункций представляет собой способ их выявления, определения глубины и масштаба, причин, с дальнейшим направлением элиминации дисфункции или вообще отказа от данной, например, избыточной функции (наличие или введение которой приводило к дисфункции по сопряженным функциям), что предполагает измерение.

Функциональный подход в области теории управления системами, позволяющий решать задачи по проектированию управляемых систем, позволяет проводить морфологический анализ таких систем, балансировать функции системы, повышая возможности эффективного управления. Представление дисфункции резко увеличивает возможности его применения совместно с функционально-стоимостным анализом и другими методами, о которых здесь идет речь (включая измерение дисфункций и коррекции институтов для элиминирования дисфункций).

Далее приведем общий подход к измерению дисфункций различных функций, будь то экономический объект, институт или система управления.

Сочетание институтов, регулирующих развитие в каждом случае, будет давать отличающуюся степень дисфункции институтов, а разные виды воздействий агентов друг на друга и команды принуждения в рамках системы управления — задавать различный уровень агентских взаимодействий, их эффективности и дисфункции.

На рисунке 23.2 слева показаны варианты роста дисфункции института, агента или системы в зависимости от дисфункции по одной, двум, трем, четырем и пяти базисным функциям (общее число функций равно пяти: $F_0 = 5$). Применительно к системе управления под этими функциями можно понимать организацию, планирование, контроль, мотивацию и координацию. Конечно, дисфункция даже одной функции может оказаться настолько сильной, что приведет к полному «параличу» управления. График на рисунке 23.2 слева показывает рост дисфункции по мере увеличения расстроенных функций, так что когда все пять функций расстроены, то дисфункция системы будет максимальной (равна единице). Выпуклость–вогнутость кривой говорит о чувствительности различных функций, вносящих при их расстройстве вклад в общую величину дисфункции. Для какой-то системы, в частности системы управления, кривая может быть представлена в виде линий (а) и (б), для другой — в виде линии (в), отражающей планомерное нарастание дисфункции.

Рисунок 23.2 слева отражает не все возможные варианты, ибо рост общей дисфункции системы может быть стабилизирован ниже максимально возможного уровня по причине снижения глубины дисфункции предыдущих функций к тому моменту, когда возникла дисфункция пятой функции. К тому же функции расстраиваются не последовательно, а выборочно и вносят разный вклад в общую дисфункцию. Если имеется

функциональная связь, то расстройство одной функции может приводить к расстройству другой функции и тогда уровень дисфункции быстро нарастает в силу наличия такой связи между функциями.

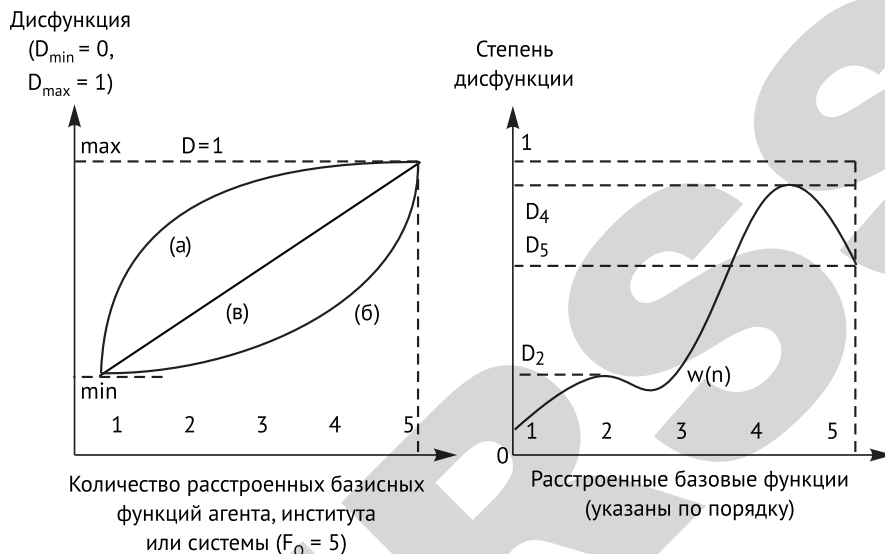


Рис. 23.2. Функции объекта или системы управления — общая дисфункция.

Источник: Сухарев О. С. Дисфункция правил и институциональная эффективность // Журнал экономической теории. 2020. № 2. С. 433–450

В управляемой системе выполняется значительное число функций одновременно. Поэтому и дисфункция является динамической величиной. Например, 10 % от общего числа одних функций дают минимальную степень дисфункции, но другие 10 % функций обеспечивают 80 % текущей общей дисфункции. Чтобы учесть такое распределение вклада, можно воспользоваться распределением М. О. Лоренца, которое тот применил к оценке уровня неравенства в распределении дохода¹⁴⁾. Вместе с тем каждая функция расстроена по-своему, как бы ни были связаны функции и от чего бы это ни зависело. Поэтому профиль дисфункции покажет соотношение расстройств по крайней мере базисных функций системы. (см. рисунок 23.2, справа). Наиболее сильно не выполняется функция 4 и 5 на рисунке 3, справа. Самая низкая дисфункция функции 1-й,

¹⁴⁾ Если для какой-то системы можно построить распределение Лоренца применительно к шкале «доля функций» и «степень дисфункции», тогда по аналогии с коэффициентом Джини не представляет большой сложности измерить дисфункцию аналогичным образом. Этот подход применим к любой ситуации в области государственного управления, когда функции подлежат выделению, в частности при анализе политических рынков в рамках теоретического подхода Бьюкенена—Таллока или моделей коррупции и nepотизма Нисканена.

а также близка дисфункция 2-3-й функций. Конечно, ряд функций могут быть в принципе не расстроены, исполняться, так как без их исполнения невозможно представить существо работы системы. Тогда профиль охватит ось абсцисс, с нулевой дисфункцией.

Снижение дисфункции по отдельным функциям закономерно должно снижать общую величину дисфункции системы, тем самым повышая исполнение релевантных функций и повышая качество исполнения функций, а также институциональную эффективность. Хотя рост числа исполняемых функций может приводить к непропорциональному росту транзакционных издержек, так что общая институциональная эффективность может не возрасти, а даже снижаться. Связь между дисфункцией и величиной экономической эффективности является нелинейной, то есть система может показывать некую эффективность функционирования, но уже весьма приличное расстройство некоторых функций, так что с формальной точки зрения претензий по величине эффективности ее работы не будет, но в управленческом смысле налицо будет неисполнение уже многих функций¹⁵⁾. Иные функции могут вносить настолько значимый вклад в дисфункцию, что снижение расстройств по другим функциям может кардинально не изменить общую величину дисфункции системы. Вопрос снижения дисфункций, связи их с экономическим ростом¹⁶⁾ рассмотрим в следующем параграфе.

23.3. Снижение дисфункций государственного управления: институциональное планирование и коррекции

Возникающие дисфункции отличаются по глубине по каждой функции, но могут увливать друг друга, так что общее расстройство государственного управления может нарастать. Как правило, дисфункции подвержен и объект, и субъект управления (управляющая система), причем эти дисфункции могут усиливать друг друга. Более того, стремление снизить дисфункцию на объекте управления, когда субъект управления дисфункционален и недооценивает своего состояния, чревато провалом осуществляемой политики.

¹⁵⁾ Связь дисфункции и эффективности подробно, модельно исследована в работах: Сухарев О. С. Дисфункция правил и институциональная эффективность // Журнал экономической теории. 2020. № 2. С. 433–450; Сухарев О. С. Функциональный подход в принятии решений: дисфункция и эффективность правил и систем // Управленец. 2021. Т. 12. № 1. С. 2–17. А также обобщающей монографии: Сухарев О. С. Теория институциональных изменений: дисфункции и управление. М.: URSS, 2021. 300 с.

¹⁶⁾ Подробнее см.: Сухарев О. С. Эволюционная экономическая теория институтов и технологий. М.: URSS, 2017. 144 с.

Бюрократическая организация правовой системы весьма сильно влияет на качество предоставляемой государственной услуги, а характер ее предоставления определяется работой иных агентов, не участвующих напрямую в контрактации. «Правовая эффективность» в экономической системе имеет высокое значение, поскольку определяет то, насколько агенты, следующие установленному закону, имеют возможности защиты своих прав. Кроме того, важно то, насколько агенты используют заложенные в правовую систему институциональные неэффективности для приобретения каких-то выгод или решения узко специальных задач.

Чиновник имеет слабое влияние на формирование мер, так как многие институты влияют на разработку и реализацию инструментов экономической политики. В итоге ответственность размывается, функции становятся неопределенными либо подменяются, углубляется дисфункция. В отсутствие постановки такого диагноза подобные институциональные формы закрепляются и создают инерцию проводимой политики, подводя дополнительные обоснования под заведомо неверные решения. В итоге могут возникать обманчивые цели политики, которые воспринимаются как научно обоснованные и даже необходимые.

При частой смене целей, изменении задач, выделяемой на их решение величины ресурсов, расплывчатости функций, высокой величине заимствований институтов, низкой устойчивости к вводу институтов внутри страны состояние государственного управления можно охарактеризовать как высокую дисфункцию. Это порождает необходимость дополнительного объяснения планируемых институциональных реформ, которые обычно объясняются низкой эффективностью институтов, но на самом деле камуфлируют проблему уже имеющего место расстройтва базисной функции государственного управления — планирования, или принципа достижения цели развития имеющимся набором инструментов (монетарной и бюджетной политики, как и иных видов воздействий на экономику и ее агентов).

Основные макроэкономические функции государства отражает таблица 23.7. Они являются предметом государственного управления и по их реализации — исполнению или негативному результату — можно говорить о дисфункции, устанавливая в каждом случае причины и следствия такого состояния.

Из таблицы 23.7 видно, что базовые макроэкономические функции государственного управления связаны, но инструменты могут обеспечить исполнение одной функции, но ухудшить реализацию другой, например обеспечения роста и понижения инфляции. Это требует верификации в подборе инструментов воздействий на макроэкономику, начиная с постановки и согласования целей, затем и самих инструментов, учитывая чувствительность целей к инструментам и связность инструментов во-

Таблица 23.7

Макроэкономические функции государственного управления

Характеристика/ Функция	Рост	Динамика цен	Занятость	Доходы	Неравенство
Цель	Стабильный темп	Сдерживать повышение, рост цен	Стимулировать рост и разнообразие труда	Условия для роста	Снижение бедности, неравенства
Инструменты	Экспансия спроса и под-держка предло-жения	Рестрикции, ограничение спроса и денежной массы	Создание новых видов труда, правил труда	Налоги, ценообра-зование, правила распределения	Адресная помощь, прогрессивная шкала налогов. Снижение монополизма
Область действия	Макроэконо-мика, секто-ральный разрез	Макроэкономика, Отраслевое регу-лирование	Рынки труда	Налогово-бюджетная сфера	
Период времени	Кратко- средне- и долгосрочный период				
Издержки в обеспечении функции	Рост неравен-ства и цен	Кризис, рост нера-венства и бедности	Понижение доходов, нару-шение структуры труда — профессиональной	Потеря доходов, рост дефицита бюджета	Рост бедности, нера-венства, concentra-ция доходов в узких руках
Устойчивость к внутренним воздействиям	Реализация каждой функции осуществляется с помощью мер макроэкономической политики. Наличие неустойчивости означает, что институциональные коррекции увеличивают дисфункцию				
Устойчивость к внешним воздействиям	Экономика рас-тет при кри-зисных процес-сах в мировой системе	Импортированная инфляция сильно не влияет на рост внутренних цен	Миграция не порождает структурных нарушений рынка труда и текущей ситуации в области зара-ботной платы и доходов	Динамика дохо-дов не зависит от экспортно-им-портных измене-ний	Бедность и неравен-ство не зависят от притока или отго-ка капитала

здействия. Данная задача нетривиальная и пока в рамках теории экономической политики до конца не решенная. Отдельно стоит рассматривать проблему «распределенного управления» в виде связанного распространения влияния совокупности применяемых государством инструментов для достижения целей развития¹⁷⁾.

Из таблицы 23.7 видно, что базовые макроэкономические функции государственного управления связаны, но инструменты могут обеспечить исполнение одной функции, но ухудшить реализацию другой, например обеспечения роста и понижения инфляции. Это требует верификации в подборе инструментов воздействий на макроэкономику, начиная с постановки и согласования целей, затем и самих инструментов, учитывая чувствительность целей к инструментам и связность инструментов воздействия. Данная задача нетривиальная и пока в рамках теории экономической политики до конца не решенная. Отдельно стоит рассматривать проблему «распределенного управления» в виде связанного распространения влияния совокупности применяемых государством инструментов для достижения целей развития¹⁸⁾.

Противостоять дисфункции управления можно за счет упорядочения самой системы управления, верификации постановки целей, развертывания необходимых функций управления — в рамках хозяйственного планирования, где ведущее значение приобретает институциональное планирование, выступающие центральным инструментом для снижения дисфункций управления.

Институциональное планирование должно определить набор институтов, необходимый и достаточный для достижения целей развития и эффективности функционирования экономики, а также составить программу ввода новых институтов, вывода старых институтов (морально не целесообразных — устаревших), определив спектр задач для законодательных органов власти. При институциональном планировании должны работать аналитические службы, которые бы обосновали диапазон необходимой регуляции и потребности в наращении правил и их изменении, задавали необходимую скорость изменений формальных правил, которые прогнозировали бы вероятную реакцию приспособления со стороны агентов или групп агентов.

Институциональное планирование учитывает эффект кумуляции от взаимодействия нескольких институтов, который обеспечивает усиление их действия, а также эффект ослабления действия вводимых институтов, как итог их взаимодействия — эффект сенсibilизации. При сенсibilизации обнаруживается быстрое привыкание к изменениям и институтам,

¹⁷⁾ Сухарев О. С. Распределенное управление как расширение принципа «цели-инструменты» экономической политики // Управленческие науки. 2021. Vol. 11(1). С. 6–19

¹⁸⁾ Там же.

либо возникает обычный режим привыкания, толерантности к новым правилам, в том числе и трансплантируемым — заимствуемым. Но именно данный эффект делает правила не столь эффективными, лишает их силы, включая и принуждение (рисунок 23.3). Институциональный формат влияния на развитие экономики сегодня является центральным инструментом в области принятия государственных решений, поскольку они как раз обращены к вводу и формированию или изменению правил хозяйственного поведения. В этом процессе и возникают подавляющая часть дисфункций, включая и бюрократический механизм принятия и проведения в жизнь государственных решений.

Цель и смысл институционального планирования состоят в том, чтобы снизить эффект сенсibilизации и увеличить кумулятивный эффект, который представляется в виде как минимум двух составляющих, выделяемых по количественным и качественным параметрам института (рисунок 23.3). Материальная кумуляция связана со снижением издержек — транзакционных и трансформационных, повышением эффективности структуры

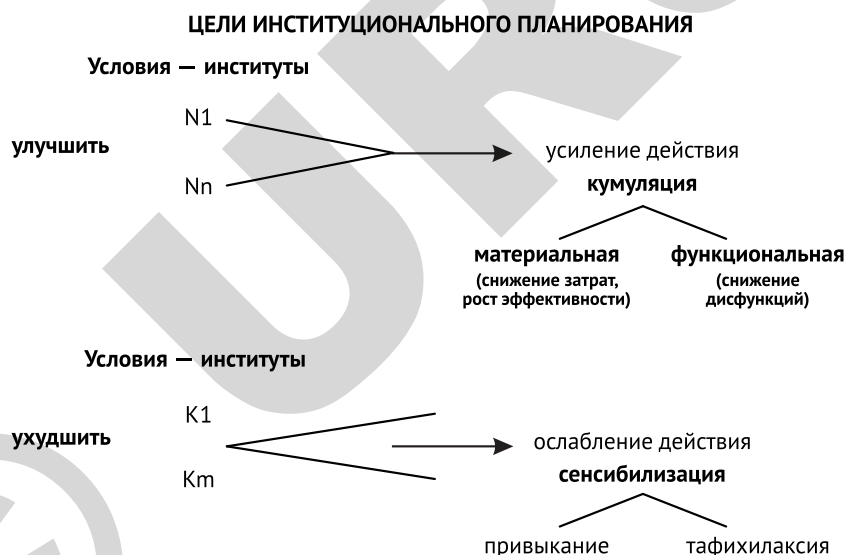


Рис. 23.3. Эффект сенсibilизации и кумуляции при институциональном планировании¹⁹⁾. Источник: Сухарев О. С. Эволюционная экономическая теория институтов и технологий. М.: URSS, 2017. 144 с.

¹⁹⁾ Термин «тафихилаксия» означает очень быстрое приспособление, адаптацию, по результатам которой агенты в обыденном режиме относятся к правилу и не стараются его исполнять. Обычное привыкание происходит за больший срок — возникает толерантность к новым институтам и к их изменениям, так что это не оказывает необходимого действия на агентов. Теряется сам смысл изменения правил.

институтов, функциональная кумуляция связана с увеличением функциональности, снижением числа и глубины дисфункций, то есть отражает качественное улучшение в работе структуры институтов. Кроме функций может быть повышена устойчивость работы структуры, поддерживаться границы области приложения правил и т. д. (качественное улучшение).

В рамках институционального планирования применяются так называемые институциональные коррекции в работе правил, которые призваны понизить величины дисфункций. Поскольку институциональные коррекции применяются в ситуации неблагоприятных обстоятельств либо в силу желания улучшить экономическое развитие, что требует от органа управления идентификации сложившейся картины, постольку важно исходить как минимум из двух позиций:

1. оценить текущую модель функционирования объекта управления, в рамках имеющегося или введенного набора релевантных критериев, например в координатах «эффективность²⁰⁾ — дисфункция»;
2. определить виды институциональных коррекций в зависимости от функции «институционального благосостояния», сводимой к минимизации дисфункций и максимизации эффективности функционирования.

Исходя из рисунка 23.4, слева, можно выделить следующие базовые модели функционирования объекта управления:

- кумулятивная модель, для которой характерна высокая эффективность и относительно низкая величина дисфункций;
- эффективная модель, когда высока эффективность при высоком уровне расстройства функций (дисфункции);

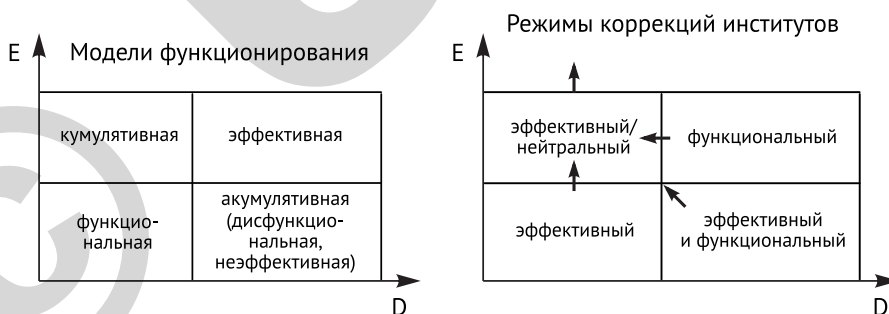


Рис. 23.4. Модели функционирования объекта/института (слева) и режимы институциональных коррекций (справа) в координатах «эффективность (Е) — дисфункция (D)»

²⁰⁾ Под эффективностью понимается число исполняемых функций на единицу транзакционных издержек или общее число функций на эту же величину издержек.

- функциональная модель, при которой эффективность не высокая, но дисфункций низкая, то есть исполнение функций высокое;
- аккумулятивная модель (с низкой эффективностью и высокой дисфункцией) является самой негативной, поскольку релевантные параметры функционирования наихудшие.

Чтобы посредством управленческих воздействий, а именно с использованием институциональных коррекций изменить состояние объекта управления, необходимо ориентировать воздействия на наиболее низкие позиции. Рисунок 23.4 справа отражает режимы коррекции институтов с позиции управления. Базовые режимы также соответствуют числу выделенных моделей функционирования в координатах «эффективность—дисфункция»:

- эффективный или нейтральный режим коррекций возникает в ситуации, когда объект управления, институт показывает высокую эффективность и низкую дисфункцию (кумулятивная модель), в связи с чем нет необходимости в функциональной коррекции, а эффективная коррекция может осуществляться с целью выхода на еще более высокие значения, либо проводится нейтральная коррекция²¹⁾;
- эффективный режим коррекций проводится в случае низкой эффективности и низкой дисфункции (функциональная модель);
- функциональный режим осуществляется, когда необходимо снизить дисфункцию, придать институту, объекту новые функции при высокой эффективности, не допустив ее снижения (эффективная модель);
- эффективный и функциональный режим коррекций возникает при аккумулятивной модели функционирования, когда необходимо повысить и эффективность, и снижать высокую дисфункцию.

В случае высокой эффективности и высокой дисфункции коррекции должны быть направлены на снижение дисфункции. При низкой дисфункции и низкой эффективности — на повышение эффективности. Если эффективность низкая, а дисфункция высокая, нужно влиять на оба параметра — и так подбирать коррекцию правил. При этом важен аспект возможной связи эффективности (число исполняемых функций институтом на единицу транзакционных издержек) и дисфункции, то есть вид $E = f(D)$.

Движение объекта/института в рамках каждого режима институциональных коррекций показано стрелками на рисунке 23.4, справа. С точки

²¹⁾ Нейтральная коррекция — это изменяющая в какой-то несущественной мере содержание правила, без влияния на эффективность и дисфункцию его функционирования. Могут осуществляться коррекции, которые не допускают понижения эффективности и повышения дисфункции.

зрения управления требуется исполнить алгоритм в два этапа — идентифицировать модель функционирования и определиться с содержанием необходимых коррекций по набору действующих институтов.

На практике предпринимаемые институциональные коррекции могут по-разному влиять на изменение эффективности и дисфункции — повышать, понижать или оставлять неизменными.

Сочетание указанных исходов дает различные варианты динамики, с содержательной характеристикой институциональных коррекций, которые отражает таблица 23.8.

Таблица 23.8

Характеристика институциональных коррекций в координатах «эффективность—дисфункция»²²⁾

Эффек- тивность	Дис- функция	Содержание (управления) институциональной коррекции
Рост	Снижение	Снижение затрат и улучшение исполнения функций
Рост	Рост	Снижение затрат одновременно или за счет расстрой- ства функций, либо сокращения функций, что увеличивает дисфункцию
Рост	Не изменяется	Снижение затрат при неизменном числе исполняе- мых функций либо при изменении числа функций, но изменении их степени расстройства, так что об- щая величина дисфункции остается неизменной
Не изменяется	Рост	Увеличение числа неисполняемых функций, при данной величине затрат, либо рост числа функций соразмерно с ростом затрат, при повышении расстройства (не должного исполнения) функций
Не изменяется	Снижение	Число исполняемых функций увеличится соразмер- но с затратами
Не изменяется	Не изменяется	Нейтральная институциональная коррекция — не влияет на изменение эффективности и дисфункции
Снижение	Рост	Наихудшие институциональные коррекции — рост затрат и расстройства функций
Снижение	Снижение	Рост затрат, обгоняющий рост числа исполняемых функций
Снижение	Не изменяется	Рост затрат при стабильном числе исполняемых функций

Вопросы для повторения

1. Что такое дисфункция объекта и субъекта управления? Каковы основные параметры, задающие дисфункцию и в чем содержание теории дисфункций в отличие от применения термина, в частности, к административному управлению по М. Веберу?
2. Дайте характеристику дисфункционального состояния базисных функций управления. Что такое координационная дисфункция?
3. Назовите виды дисфункций в области управления по их основным характеристикам, сравните с состоянием при отсутствии дисфункции.
4. Обозначьте способы измерения дисфункций.
5. Расскажите о возникновении дисфункций в других сферах — науке, образовании, правовом обеспечении и др.
6. Что такое «проблема адвоката»? Какое значение она имеет в области государственного управления?
7. Как противостоять росту дисфункций в области государственного управления? В чем содержание институционального планирования?
8. Дайте характеристику коррекции институтов (правил) в координатах «эффективность — дисфункция».
9. Что такое «институциональное благосостояние», зачем оно необходимо и как его обеспечить в рамках государственного управления?
10. Что такое эффект сенсебилизации и тахифилаксии в области институциональной политики и выстраивания системы государственного управления по правилам?

Рекомендуемая литература

- Веблен Т. Теория праздного класса. М.: Либроком, 2010. 368 с.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
- Коммонс Дж. Правовые основания капитализма. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. 416 с.
- Полтерович В. М. Институциональная динамика и теория реформ // Эволюционная экономика и «мэйнстрим». Доклады участников международного симпозиума г. Пущино 29 мая–1 июня 1998 года. М.: Наука, 2000. С. 31–54.
- Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. М.: URSS, 2014. 144 с.

²²⁾ Источник: Сухарев О. С. Институциональные коррекции в управлении: теоретико-методологический подход. Управленец. 2022. Т. 13. № 1. С. 37–48

- Сухарев О. С. Экономическая политика. Институциональный механизм. М.: URSS, 2018. 544 с.
- Сухарев О. С. Теория дисфункций: проблема управления и уточнение целей макроэкономической политики // Вестник ИЭ РАН. 2020. № 1. С. 95–112.
- Сухарев О. С. Дисфункция правил и институциональная эффективность // Журнал экономической теории. 2020. № 2. С. 433–450.
- Сухарев О. С. Функциональный подход в принятии решений: дисфункция и эффективность правил и систем // Управленец. 2021. Т. 12. № 1. С. 2–17.
- Сухарев О. С. Теория институциональных и экономических дисфункций российской школы: ретроспектива и перспектива // Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика». 2021. Т. 16. № 1. С. 19–38.
- Сухарев О. С. Институциональные коррекции в управлении: теоретико-методологический подход // Управленец. 2022. Т. 13, № 1. С. 37–48.
- Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. 702 с.
- Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты. М.: Дело, 2003. 464 с.
- Ménard C. Research frontiers of new institutional economics // RAUSP Management Journal. 2018. V. 53 (1), P. 3–10.

Вместо заключения. Перспективные направления развития государственного управления

Вопросы для изучения

- Формирование «цифрового государства»
- Использование искусственного интеллекта в государственном управлении
- Использование технологий дополненной реальности
- Риск-ориентированный подход в системе государственного управления
- Регулирование сдвигов в технологической структуре занятости
- Негосударственные структуры в государственном управлении
- Неэкономическое общество и непринудительные механизмы государственного управления

Использование передовых технологий меняет технологическую основу процессов управления и создает предпосылки для совершенствования системы государственного управления. Однако соответствующие изменения вытекают не из природы новых технологий самих по себе, а от политики их применения. Так, современные цифровые технологии могут использоваться как для преодоления барьеров между гражданами и аппаратом управления, так и для проведения тотального цифрового контроля над населением с целью манипулирования обществом. В конечном счете роль новых технологий и пути их применения определяется стратегией развития государственного управления. В то же время эта стратегия с необходимостью должна учитывать те возможности, которые создаются внедрением новых технологий.

Заключительная глава учебника посвящена представлению перспективных направлений развития государственного управления исходя из понимания закономерностей происходящих в настоящее время структурных изменений, обусловленных сменой технологических и мирохозяйственных укладов. Во втором разделе учебника были проанализированы связанные с этим возможности и риски. Знания, полученные после изложения основ государственного управления как системы, подходов к государственному управлению социально-экономическим развитием, механизмов функционирования государственного управления, позволяют предвидеть тенденции происходящих изменений. В заключении дается образ государства будущего.

1. Формирование «цифрового государства»

Использование информационных и, в частности, современных цифровых технологий уже получило довольно широкое распространение в системе государственного управления. В настоящее время в рамках государственной программы «Информационное общество» реализуется Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Федеральный проект направлен на достижение национальной цели «Цифровая трансформация»¹⁾. Ключевой целевой показатель, характеризующий ее достижение, — увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 % к 2030 году. Федеральный проект включает мероприятия цифровой трансформации системы государственного управления, которые обеспечивают новый уровень предоставления услуг, необходимых для повышения качества жизни граждан и развития бизнеса. Основные цели проекта следующие:

- «Обеспечение удовлетворенности граждан качеством предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг.
- Цифровизация процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций государственными органами власти.
- Стимулирование граждан к получению государственных и муниципальных услуг в электронном виде с использованием ЕПГУ.
- Повышение качества и удобства предоставляемых органами государственной власти госуслуг, а также расширение количества госуслуг, которые граждане и организации смогут получить в электронном виде.
- Повышение скорости обслуживания граждан и создание комфортных условий, в том числе для бизнеса, при оказании государственных, муниципальных и иных услуг, а также цифровая трансформация услуг и взаимоотношений в обществе.
- Создание возможностей для перехода на цифровое взаимодействие граждан, бизнеса и государства»²⁾.

Возможности цифровых технологий предполагается реализовать в концепциях «цифрового государства» и «цифрового правительства». Понятие

¹⁾ Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. «Цифровое государственное управление». <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 28.03.2024).

²⁾ Там же.

«цифрового правительства» охватывает цифровую трансформацию взаимодействий аппарата исполнительной власти как в его внутренних, так и во внешних коммуникациях. Понятие «цифрового государства» — весь спектр функций государственного управления, включая, во-первых, цифровую трансформацию взаимодействия органов государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях с гражданами как получателями государственных услуг. Во-вторых, цифровую трансформацию коммуникаций между различными ветвями государственной власти и институтами государственного управления.

Значительный спектр услуг, доступ к которым уже сейчас предоставляется в цифровой форме, в перспективе будет существенно расширяться. Но для этого необходима цифровая трансформация практически всех коммуникаций внутри системы государственного управления. Информационное обеспечение системы государственного управления в цифровой форме требует создания инструментов сетевой интеграции имеющихся баз данных, что предполагает их приведение в соответствующий формат и создание протоколов обмена. Программное обеспечение работы различных служб в системе государственного управления должно предоставлять автоматизированное обращение к базам данных любой из этих служб. Ведение баз данных должно поддерживаться принятием формата первичной информации, адаптированного для скоростного перевода в цифровую форму или предполагающего образование такой первичной информации сразу в цифровой форме. Для этого необходимо ее формировать по единому шаблону. Даже небольшие отличия могут приводить к несовместимости данных и невозможности использования отчетности, собранной одной организацией, для обеспечения информационных потребностей другой без фактического составления первичной документации заново. Это приводит к значительным потерям времени, а также к запаздыванию информационного обмена.

Для подтверждения юридического статуса документов, циркулирующих в цифровой среде системы государственного управления³⁾, используются инструменты электронной цифровой подписи. Другим перспективным направлением работы с документами может быть использование смарт-контрактов на основе технологии распределенного реестра и баз данных (блокчейн). Блокчейн позволяет обеспечивать сохранность и верификацию любой информации в цифровой форме при ее передаче между различными участниками информационного взаимодействия. Для успешного функционирования технологии блокчейн участники ее использования должны образовывать общую цифровую платформу (сеть),

³⁾ Понкин И. В. Концепт цифрового государства: понятие, природа, структура и онтология // Государственная служба. 2021. № 5. С. 49.

содержащую множество пунктов хранения и верификации информации, что и создает систему распределенных баз данных.

Полное осуществление концепции «цифрового государства» предполагает решение вопроса о видах и объеме информации, циркулирующей в цифровой среде системы государственного управления. Полнота информационного обеспечения не должна входить в конфликт с реальными возможностями обработки потоков информации и ее хранения. Следует отсеивать избыточную информацию, которая либо не является необходимой, либо превышает возможности ее реального использования. Для расчета допустимых объемов использования информации следует не только считаться с мощностью располагаемых технических средств обработки, передачи и хранения информации, но и разработать и применить нормативы информационной нагрузки работников государственного управления. Не следует собирать информацию, которой никто никогда не сможет воспользоваться просто из-за нехватки времени на ее обработку.

Взаимодействие различных служб в системе государственного управления требует разработки протоколов информационного взаимодействия государственных органов по вертикали и по горизонтали с использованием цифровых технологий. В конечном счете эти протоколы должны обеспечить практически мгновенный доступ к любой информации (кроме закрытой) из любого пункта системы государственного управления.

Цифровая трансформация взаимодействия в системе государственного управления должна обеспечить последовательное устранение бумажного документооборота. В настоящее время развитие процессов цифровизации государственного управления сопровождается не сокращением, а ростом бумажного документооборота. Пока не произошла полная цифровизация обработки информации, первичные документы, особенно необходимые для юридической верификации данных, продолжают создаваться в бумажной форме. Эта проблема будет решаться по мере развития технологий верификации данных и создания первичных документов сразу в электронном виде. Кроме того, неразвитость цифровых инструментов верификации данных, а также сохраняющиеся проблемы обмена цифровыми данными между ведомствами, организациями и гражданами часто требуют переноса информации на бумажные носители.

Важнейшая задача цифровизации государственного управления — обеспечение прямого и свободного цифрового доступа граждан ко всем государственным и муниципальным услугам, а также устранение необходимости возлагать на граждан сбор и документирование информации, которая должна содержаться в государственных базах данных и реестрах. Все данные, которые должны использоваться при оказании государственных услуг, должны присутствовать в системе государственного управления,

и соответствующая информация должна передаваться и применяться внутри этой системы.

Прямой цифровой доступ граждан к государственным услугам должен быть обеспечен не только со стороны государственных органов непосредственно. Необходим аналогичный цифровой доступ и к передаваемым государством на аутсорсинг услугам на всех уровнях — от муниципального до федерального — и во всех секторах — от регистрации бизнеса до электронной медицинской карты. Соответствующий цифровой доступ должен обеспечиваться независимо от места регистрации граждан на всей территории страны, что потребует создания общедоверительных баз данных по многим направлениям деятельности. В некоторых случаях такой доступ уже обеспечен. Например, заявление о назначении пенсии любой гражданин может подать в Социальный фонд РФ из любой точки страны. А вот что касается медицинской информации, то здесь пока цифровой доступ неполон и к тому же разделен ведомственными и территориальными барьерами. Если гражданин пользовался медицинскими услугами в разных регионах, как в государственных, так и в негосударственных медицинских учреждениях, то собрать полный пакет данных о проводимом лечении и исследованиях через систему цифрового доступа пока невозможно.

Цифровая трансформация информации и коммуникаций в системе государственного управления ставит задачу защиты информации. При этом речь идет не только об угрозе получения несанкционированного доступа к информации, но и угрозах потери или искажения данных, нарушения возможности правомерного доступа к информации, а также об угрозе нарушения нормальных коммуникаций внутри системы государственного управления. Нередко атаки на порталы, через которые предоставляются государственные услуги или где размещается официальная информация, осуществляются не ради доступа к информации, а для организации сбоев в их работе, что является достаточно чувствительным для пользователей.

Особая проблема — защита информации ограниченного доступа и как важная часть этой проблемы — защита персональных данных. Абсолютной защиты данных, которые предполагают их применение для оказания публичных услуг, не существует. Абсолютная защита — это техническая блокировка возможности стороннего доступа, в том числе и внутри системы госуправления. Но зачем нужны данные, к которым вообще нельзя получить доступ? Реальная защита должна обеспечить такую защиту от несанкционированного проникновения, для преодоления которой понадобились бы чрезмерные ресурсы или время. Именно с этой точки зрения надо подходить к выбору технологий, применяемых для целей кибербезопасности.

К сожалению, утечки данных могут происходить и без применения современных цифровых технологий. Часто это вызвано недобросовестностью или халатностью лиц, имеющих доступ к базам данных. Поэтому одна из линий защиты информации — проведение кадровой политики, направленной на подбор надежного персонала, воспитание его в духе ответственности, и отслеживание фактов, способных повлиять на устойчивость людей, допущенных к информации, подлежащей защите.

Защита персональных данных должна обеспечиваться не только со стороны системы государственного управления, но и со стороны пользователей. Для них нужно настойчиво и последовательно внедрять понятие о цифровой гигиене, чтобы исключить разглашение персональных данных по неосторожности или вследствие провокации мошенников.

2. Использование искусственного интеллекта в государственном управлении

Чтобы определить направления использования искусственного интеллекта (ИИ) в системе государственного управления, нужно представлять себе реальные возможности этой технологии. Прежде всего, ИИ, несмотря на название, интеллектом не обладает. ИИ способен на достаточно точную имитацию результатов человеческой деятельности (в том числе и творческой) в самых различных областях. Достигается это за счет обработки огромных массивов информации с использованием технологии больших данных, что позволяет выделить стереотипы человеческих действий при тех или иных заданных граничных условиях, ориентируясь на экспертные оценки релевантности решений, принимаемых ИИ в ходе его машинного обучения. В результате алгоритмы ИИ способны имитировать диалог, принимать решения о сортировке входящих обращений, принимать решения о целесообразности выдачи кредита или об отказе в таковом, имитировать тексты или изображения по заданной тематике, созданные человеком. При этом ИИ не создает ни тексты, ни изображения, а лишь корректирует в соответствии с заданными граничными условиями те текстовые или графические образцы, которые есть у него в базе.

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что для целей государственного управления ИИ может использоваться прежде всего для сортировки информации и для совершения шаблонных, повторяющихся операций с входящей или исходящей информацией. ИИ также способен выявлять тенденции в обрабатываемой информации и реагировать на изменение этих тенденций. При предоставлении государственных услуг ИИ может выступать как автоматический диалоговый агент (чат-бот), обеспечивая ответы на наиболее часто повторяющиеся шаблонные запросы или переводя клиентов на контакт со специалистами нужного профиля. По

запросам клиентов ИИ способен в ряде случаев оценивать основания обращения за государственными услугами и принимать решения об оказании этих услуг.

Техническое обеспечение эффективного использования ИИ в системе государственного управления требует работы специалистов по информационным технологиям для разработки стандартов и алгоритмов действий для ИИ, а также их участия в проведении машинного обучения. Их необходимо готовить и вводить в штат государственных органов.

Наличие систем ИИ, которые могут принимать решения в системе государственного управления, в обязательном порядке предполагает наличие процедуры оспаривания решений, принимаемых ИИ, и регулярной оценки уровня релевантности решений, принимаемых ИИ.

Перспективной представляется разработка для государственного управления систем ИИ, способных при обработке больших данных выявлять серьезные отклонения в достижении целей государственного управления и сигнализировать о нарастании тех или иных проблем.

Вместе с тем быстрое распространение средств ИИ в сфере разного рода бизнес-приложений, а также появление широко доступных средств подбора и обработки текстовой и аудиовизуальной информации (подобных хорошо известному ChatGPT) привело к резкому росту рисков использования ИИ.

Использование средств ИИ в сфере рекламы и маркетинга уже ведет к злоупотреблению манипулированием покупательскими предпочтениями путем подбора возможностей влияния на эмоциональные реакции человека на основе анализа доступных в виртуальной информационной среде данных о его поведении. Применение ИИ как инструмента принятия решений в сфере оказания коммерческих услуг (например, решений о выдаче кредита или отказе в таковом), поднимает проблему ответственности за ошибочные решения, принимаемые ИИ, и вопрос о процедурах оспаривания решений ИИ.

В системе образования и научных исследований ИИ уже широко используется для генерирования текстов, которые подменяют самостоятельную научную работу обучающихся (курсовые работы, выпускные квалификационные работы, диссертации, статьи...). Обработка с помощью ИИ аудиовизуальной информации стала использоваться для создания фальшивых видеоматериалов, аудиоматериалов и изображений, весьма удачно имитирующих подлинные. Необходимо жесткое законодательное регулирование сектора, связанного с искусственным интеллектом, и введение понятных этических стандартов ⁴⁾.

⁴⁾ Исследователи ВШМ СПбГУ назвали риски внедрения ИИ в образование // Высшая школа менеджмента. Санкт-Петербургский государственный университет. 24 октября 2023.

Все это ставит вопрос о методах контроля над применением ИИ и определении правил и границ его использования. Целесообразно введение лицензирования использования средств искусственного интеллекта и обязательной маркировке продукции, созданной с его участием.

Влияние цифровой трансформации на социальные отношения и государственное управление

С развитием нового технологического уклада и ростом знаниеемкости производства происходит повышение удельного веса населения с высоким уровнем образования и навыками работы с информационными технологиями. Такие сдвиги в образовательной и квалификационной структуре населения расширяют возможности взаимодействия граждан и органов государственного управления посредством цифровой среды, способствуют реализации проектов цифрового государства.

В тоже время рост образования и квалификации и, соответственно, рост цифровой грамотности одной части населения сопровождаются отставанием в развитии аналогичных качеств у другой части населения⁵⁾. Кроме того, происходит дифференциация населения по уровню технического доступа к современным информационно-коммуникационным технологиям. В России (как и в других странах) это неравенство проявляется как различие в техническом доступе и уровне владения навыками работы в цифровой среде между различными доходными, возрастными и гендерными группами, между жителями городской и сельской местности, между различными регионами⁶⁾.

Тем самым в обществе формируется проблема «цифрового неравенства», то есть наличия слоя людей, имеющих ограниченные навыки и возможности в сфере доступа к цифровым технологиям⁷⁾. Происходящая в самой ближайшей перспективе тотальная цифровизация предоставления государственных услуг ставит этот слой людей в относительно уязвимое положение. Слабое владение цифровыми навыками создает также повышенные риски стать жертвой цифрового мошенничества.

Для преодоления «цифрового неравенства» следует принимать следующие меры: расширение и облегчение возможностей нецифрового доступа к государственным услугам; создание общедоступных муници-

https://gsomspburu/all_news/event2023-10-24-2/; Лукичев П. М., Чекмарев О. П. Риски применения искусственного интеллекта в системе высшего образования // Вопросы инновационной экономики. 2024. Т. 14. № 2.

⁵⁾ Шевченко О. М. Цифровое неравенство в современном российском обществе: уровни и социальные последствия // Гуманитарий Юга России. 2023. Т. 12. № 1(59). С. 54–65.

⁶⁾ Басова Е. А. Цифровое неравенство российских регионов: современные проблемы и пути преодоления // Вопросы территориального развития. 2021. Т. 9. № 4.

⁷⁾ Бабынина Л. С. Цифровое неравенство: причины и последствия. РЭУ имени Г. В. Плеханова. https://digital.msu.ru/wp-content/uploads/Л.С.Бабынина.Цифровое_неравенство_причины_и_последствия.pdf

пальных курсов цифровой грамотности, ориентированных в том числе на пожилое поколение; введение в минимальную потребительскую корзину целевых расходов на средства цифровой коммуникации (либо реализация программы предоставления малоимущим таких средств в натуральной форме); расширение зоны покрытия мобильной (или, при необходимости, спутниковой) связи; расширение возможностей широкополосного доступа к Интернету; введение основ получения государственных и коммерческих услуг в цифровой форме, а также основ цифровой безопасности в школьную программу.

В настоящее время ряд таких мер решается через государственные программы «Информационная инфраструктура»⁸⁾ и «Цифровой ликбез»⁹⁾.

Социальные риски, связанные с развитием цифровых технологий, связаны не только с феноменом цифровой неграмотности или технической недоступности цифровых технологий. Они могут возникать и в результате чрезмерного погружения в цифровую среду, когда виртуальное пространство начинает выступать абсолютным субститутom реального социального взаимодействия. Кроме того, при чрезмерном неконтролируемом погружении в виртуальную цифровую среду значительно возрастают риски некритического восприятия этой среды, что создает благоприятные условия для информационного мошенничества. Появились лица, активно навязывающих в информационно-цифровом пространстве разного рода сомнительные виртуальные услуги за реальные деньги.

Цифровые технологии значительно расширяют возможности государственного финансового и социального мониторинга, с целью предотвращения злоупотреблений в этой сфере. Технологии типа «блокчейн» создают возможность создания систем коммерческих операций и финансовых инструментов, обладающих высочайшей надежностью с точки зрения верификации операций. Но в то же время широкое развитие цифровых технологий увеличивает риски тотального цифрового контроля и возможностей злоупотребления сбором персональных данных. Такого рода тенденции уже прослеживаются в деятельности цифровых мегаплатформ, способных аккумулировать гигантские массивы персональных данных, в том числе о социальной и потребительской активности людей, и использовать их для манипулирования потребительским (а подчас и политическим) поведением населения.

Развитие современных информационно-коммуникационных технологий привело к значительному расширению слоя лиц, работающих в условиях дистанционной и платформенной занятости. На 2020 год

⁸⁾ Программа «Информационная инфраструктура». Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/870/>

⁹⁾ Портал программы «Цифровой ликбез». <https://digital-likbez.datalesson.ru/>

численность лиц, вовлеченных в платформенную занятость в России оценивалась на уровне 6–8 млн человек с тенденцией к дальнейшему росту¹⁰⁾. В настоящее время степень государственного регулирования этих явлений представляется недостаточной. Подключение работников к платформам происходит либо на основах неформальной занятости, либо путем оформления фиктивной samozанятости¹¹⁾. Права, обязанности и ответственность сторон социально-экономических отношений, возникающих в связи с этими видами занятости, определены недостаточно четко, а контроль за соблюдением соответствующих норм (как со стороны государства, так и со стороны саморегулируемых организаций) не слишком эффективен. Все это создает значительные проблемы в связи с информационной асимметрией и неравной рыночной и переговорной силой участников соответствующих отношений. Необходимо государственное регулирование платформенной занятости¹²⁾.

Значительную социальную проблему, связанную с развитием информационных и телекоммуникационных технологий, представляет собой эмиграция специалистов, занятых в соответствующих отраслях деятельности и вообще в креативных индустриях, за пределы России. Исследование причин миграции IT-специалистов за рубеж показало, что главными для них оказались экономические и технические причины: более высокий заработок за рубежом (эту причину указали 54,4 % опрошенных), невозможность получения переводов валюты от иностранных клиентов, ограничение доступа к современным программным продуктам¹³⁾. Наиболее действенным способом решения этой проблемы является обеспечение опережающего роста высокотехнологичных производств и видов деятельности, что будет создавать повышенный спрос и, соответственно, более благоприятные условия занятости для таких специалистов.

Рост удельного веса высокотехнологичных рабочих мест будет выступать также способом решения снижения миграционного притока из-за рубежа неквалифицированной рабочей силы и рабочей силы низкой квалификации. Это будет происходить как в силу снижения удельного веса рабочих мест, требующих неквалифицированного и малоквалифицированного труда, так и в силу роста производительности труда, снижающего общую потребность в рабочей силе.

¹⁰⁾ Герауф Ю. В., Глотова Н. И. Платформенная занятость — главный тренд развития рынка труда в современных условиях // Экономика. Профессия. Бизнес. 2021. № 4. С. 23.

¹¹⁾ Платформенная занятость: определение и регулирование / Авт. коллектив: О. В. Синявская, С. С. Бирюкова, А. П. Аптекарь, Е. С. Горват, Н. Б. Грищенко, Т. Б. Гудкова, Д. Е. Карева. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 22.

¹²⁾ Там же. С. 56.

¹³⁾ Таишева В. В. Цифровые номады и миграционные процессы в российской IT-сфере: политологический анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2022. Т. 24. № 3. С. 471–473.

3. Использование технологий дополненной реальности

Российские программы развития «цифрового государства» пока не предусматривают использования технологий дополненной реальности (ДР) для целей государственного управления. Между тем в США, КНР, Западной Европе, Японии и в Канаде уже активно ведутся разработки такого рода ¹⁴⁾.

Например, взаимодействие с пользователем государственных услуг предполагается в РФ на основе стандартного компьютерного терминала с клавиатурой и мышью и функционалом веб-интерфейса. В тоже время технологии ДР позволяют использовать электронных цифровых помощников и визуализировать многие элементы данных, с которыми оперирует пользователь, чтобы сделать взаимодействие с этими данными более наглядным. Как известно, основную часть информации человек воспринимает через органы зрения, то есть визуально. Поэтому визуализация цифровой информации увеличивает эффективность ее восприятия. Разумеется, применение такой технологии предполагает цифровую трансформацию данных в такой вид, который позволяет использовать их визуализацию.

Использование технологии ДР для целей государственного управления основано как раз на использовании как самого по себе эффекта визуализации данных, так и возможности дополнять объекты реального мира, представленные в компьютерной среде, визуализированной цифровой информацией. Тем самым реальные объекты дополняются цифровыми «надстройками» или «маркерами». Пользователь может их видеть и слышать, а наиболее продвинутое устройство ДР позволяет испытывать тактильные ощущения, а в перспективе — и запахи. Поскольку в системе государственного управления необходимо обрабатывать все возрастающий поток самой разнообразной информации, оперировать тем, что называется большими данными, то технологии ДР позволяют поднять эффективность восприятия и обработки этой информации.

Технологии ДР, увеличивая наглядность представления информации, позволяют специалистам по информационным технологиям анализировать информационные потоки и алгоритмы коммуникаций в визуализированной среде, что позволяет, например, обнаруживать уязвимости. Визуализация с использованием технологий ДР позволяет также наглядно представлять и анализировать состояние объектов действующей инфраструктуры при помощи информации, передаваемой автоматическими датчиками в режиме реального времени о состоянии дорог, мостов,

¹⁴⁾ Косоруков А. А. Технологии дополненной реальности в сфере государственного управления // Социодинамика. 2020. № 1. С. 5 (1–11).

инженерных сетей и т. п. Такой же подход позволяет визуализировать информацию при реализации строительных проектов, начиная со стадии проектирования. Технологии ДР дают возможность наглядно рассмотреть различные варианты включения проектируемых объектов в существующую архитектурную, ландшафтную и транспортную среду, позволяя увидеть проблемы и варианты их решения, не улавливаемые при обычном подходе к проектированию. При помощи технологий ДР также легко отслеживать в режиме реального времени ход строительства, представляемого как в виде визуального состояния строящегося объекта, так и визуализированной подачи сопроводительной цифровой информации.

Весьма эффективным использование технологий ДР представляется для целей обучения государственных служащих. Такое обучение с использованием технологий ДР может носить интерактивный характер, позволяя формировать виртуальные визуализированные модели ситуаций, с которыми сталкиваются государственные служащие при выполнении своих служебных функций, и моделировать способы их решения.

Технологии ДР позволяют гражданам при пользовании государственными услугами получать возможность просмотра цифровых документов и заполнения различных форм в среде дополненной реальности, а государственные служащие также получают возможность обработки таких документов и организации интерактивного взаимодействия гражданами в ДР-среде.

Технологии дополненной реальности могут значительно поднять эффективность функционирования «цифрового государства». Для этого могут создаваться цифровые ДР-офисы, через которые оказываются государственные услуги. На порталах госуслуг могут формироваться цифровые ДР-профили граждан и государственных служащих, что дает им возможность взаимодействовать в ДР-среде. Документооборот между гражданами и государственными органами, а также внутри системы государственного управления также может осуществляться путем формирования цифровых ДР-документов. Таким документам необходимо обеспечить юридическую верификацию при помощи цифровых инструментов.

Такой подход позволяет значительно ускорить взаимодействие внутри государственного аппарата, и между государственными органами и гражданами, сократить расходы на командировки госслужащих благодаря эффективному дистанционному взаимодействию в цифровой ДР-среде, решать большинство вопросов без визитов граждан в государственные учреждения.

В России Министерство цифрового развития РФ работает по Дорожной карте развития технологий виртуальной и дополненной реальности¹⁵⁾, которая затрагивает в том числе вопросы модернизации государственных информационных систем и создания автоматизированных рабочих мест государственных служащих при помощи ДР-технологий. Однако следует иметь в виду, что использование ДР-технологий в системе государственного управления сталкивается с такими препятствиями, как значительная сложность освоения и высокая стоимость внедрения, недостаточная подготовленность и информированность государственных служащих, в том числе лиц, принимающих решения, наличие проблем в сфере кибербезопасности, нерешенность проблем юридического статуса объектов интеллектуальной собственности, создаваемых при помощи ДР-технологий¹⁶⁾.

4. Риск-ориентированный подход в системе государственного управления

Цифровая революция позволяет существенно расширить применение риск-ориентированного подхода (РОП) в государственном управлении. Это сравнительно новый подход в теории современного государственного управления. В России РОП применяется:

- в системе государственного (муниципального) контроля в связи и по поводу соблюдения обязательных требований (осуществляется уполномоченными госорганами, включая МЧС, Роспотребнадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФНС, Росприроднадзор, Росатом, др.)¹⁷⁾;
- в бюджетном прогнозировании и оценке бюджетных рисков (Минфин), контроле бюджетных разрывов^{18) 19)};

¹⁵⁾ Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Технологии виртуальной и дополненной реальности». <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019vrrar.pdf> (дата обращения: 03.04.2024)

¹⁶⁾ Косоруков А. А., Указ соч. С. 8.

¹⁷⁾ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 31.7.2020 г., ст. 0001202007310018. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102801479&rdk=> (дата обращения: 20.06.2024).

¹⁸⁾ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 9.9.2015 г., ст. 0001201509090002. <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102378114&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 20.06.2024).

¹⁹⁾ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию // Официальный сайт Минфина

- в таможенном контроле (ФТС России);
- в фондировании системы социального страхования в составе всех ее видов, как то: обязательного социального страхования, обязательного медицинского страхования, обязательного пенсионного страхования, страхования пассажиров, страхования автогражданской ответственности (СФР, ФФОМС, пр.);
- в ходе секторальной оценки рисков легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (далее — ОД/ФТ) в соответствии с подходами ФАТФ (Росфинмониторинг), разработки и реализации мер воздействия на соответствующие риски²⁰⁾;
- в ходе оценки стратегических и коррупционных рисков (Прокуратура, Счетная палата, пр.), разработки и осуществления мер воздействия на целевые риски, др.

Кроме того, на уровне организаций проводится обязательная оценка профессиональных рисков (далее — ОПР) на рабочих местах (включая государственную службу), став обязательной процедурой для всех работодателей, которые должны систематически выявлять опасности и профессиональные риски (далее — ПР), регулярно их анализировать, оценивать и предпринимать адекватные меры воздействия на данные риски.

Вместе с тем в настоящее время потенциал использования риск-ориентированного подхода в российской практике государственного и муниципального управления задействован далеко не в полной мере. С одной стороны, это обусловлено довольно строгими условиями применения доказательного подхода в целом, к которому относится риск-ориентированный подход, так как для его применения требуются полные, верифицируемые и открытые данные за надлежащий обзорный период, чтобы можно было достоверно определить вероятность наступления рискового события в доверительном интервале. Информативные таблицы уровней частот возникновения тех или иных мониторируемых событий сформированы в сравнительно небольших объемах относительно требуемых для системного применения в практике государственного управления.

С другой стороны, помимо сравнительно высоких политико-административных и операционных требований к субъектам государственного

РФ (www.minfin.gov.ru) от 03.12.2015. https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=94598 (дата обращения: 21.06.2024).

²⁰⁾ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102072376&rdk=> (дата обращения: 21.06.2024).

управления в целом и субъектам стратегического планирования или риск-ориентированного контроля в частности, раскрытие потенциала риск-ориентированного подхода сдерживается бюджетными ограничениями, нехваткой квалифицированных специалистов, несовершенством технологий.

Риск-ориентированная модель взаимодействия государства, общества и граждан применяется в сфере контрольно-надзорной деятельности (далее — КНД), в рамках которой риски стали предметом взаимодействия с государственными регуляторами²¹⁾. Для этого создан Реестр обязательных требований, интегрированный с другими системами контрольно-надзорной деятельности, в том числе с Единым реестром контрольно-надзорных мероприятий, запущен одноименный публичный портал²²⁾. По оценке Правительства, экономия субъектов предпринимательской деятельности от применения контролирующими органами РОП составляет порядка 200 млрд рублей ежегодно.

Паспортом программы реформы КНД предусмотрена реализация восьми проектов, включающих: переход на риск-ориентированный подход с концентрацией проверок там, где выше риски для безопасности граждан; создание системы оценки результативности и эффективности КНД; усиление профилактики нарушений; систематизация обязательных требований, выполнение которых проверяют инспекторы; совершенствование кадровой политики; противодействие коррупционным проявлениям; информатизация госконтроля и повышение качества надзора на региональном и муниципальном уровнях^{23) 24)}. С 1 января 2025 года в РФ при проверках субъектов предпринимательской деятельности планируется перейти исключительно на риск-ориентированный подход²⁵⁾. В этой

²¹⁾ Гапанович В. А., Шубинский И. Б., Проневич О. Б., Швед В. Э. Система управления рисками крупных компаний в ОАО «РЖД» и направления развития // Проблемы анализа риска. 2018. № 2. <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-upravleniya-riskami-krupnyh-kompaniy-praktika-otsenki-riskov-v-oao-rzhd-i-napravleniya-razvitiya> (дата обращения: 20.06.2024).

²²⁾ Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации // Реестр обязательных требований. https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/reestr_obyazatelnyh_trebovaniy/ (дата обращения: 20.06.2024).

²³⁾ Проектный офис Правительства РФ // Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» («Реформа КНД») [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/projects/selection/655/25930/> (дата обращения: 20.06.2024).

²⁴⁾ Соловьев А. И. Риск-ориентированный подход в системе государственного контроля и надзора в налоговой сфере // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 6. <https://cyberleninka.ru/article/n/risk-orientirovannyi-podhod-v-sisteme-gosudarstvennogo-kontrolya-i-nadzora-v-nalogovoy-sfere> (дата обращения: 20.06.2024).

²⁵⁾ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 «Послание Президента Федеральному Собранию» // СПС «КонсультантПлюс». https://www.consultant.ru/document/cons.doc_LAW_471111/ (дата обращения: 20.06.2024).

связи необходимо четко и однозначно понимать смысл используемых в этой области государственного управления понятий.

Риск — следствие влияния *неопределенности* на достижение поставленных целей. Оценка риска — это процесс (цикл), охватывающий этапы идентификации риска, анализа риска и сравнительной оценки риска, который должен проводиться систематически, итеративно и в сотрудничестве с заинтересованными лицами²⁶⁾.

Идентификация риска — это процесс определения элементов риска, составления их перечня и детального описания каждого из элементов риска. Цель этапа идентификации заключается в составлении исчерпывающего перечня (реестра) рисков, основанных на тех событиях, которые могут создавать, повышать, предотвращать, снижать, ускорять или задерживать достижение целей. Независимо от фактически используемых методов при идентификации рисков важно учитывать человеческие, институциональные и технологические факторы.

Идентификация должна охватывать все риски субъекта государственного управления, как управляемые, так и неуправляемые. При этом также важно идентифицировать и те риски, которые связаны с решением не использовать благоприятные возможности. Оцененный риск возможностей должен быть объективно проверен с помощью инструментов количественного анализа для обеспечения достоверного уровня доверия.

По общему правилу, по окончании процедуры идентификации по выборочным (отобранным) субъектам государственного управления требуется выделить *группу «страховых рисков»*, то есть рисков, обладающих признаками страхового события (вероятность и случайность наступления), и *«несстраховых рисков»*, то есть рисков, имеющих любую иную природу возникновения.

В группу страховых рисков в настоящее время в России входят 6 видов обязательного социального страхования, 61 вид вмененного страхования²⁷⁾ и 6 видов добровольного страхования (страхование от несчастных случаев, страхование имущества, страхование животных, ипотечное страхование, добровольное медицинское страхование и добровольное автомобильное страхование). Обязательное страхование — страхование в случаях, когда законом на указанных в нем лиц возлагается обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за свой счет или за счет заинтересованных лиц. Вмененное стра-

²⁶⁾ ГОСТ Р ИСО 31000-2019 «Менеджмент риска. Принципы и руководство»; ГОСТ Р МЭК 31010-2021 «Методы оценки риска».

²⁷⁾ Аналитика Банка России: Страхование // Текущее состояние страхового рынка в Российской Федерации в сегменте вмененного страхования. 2021. 182 с. https://cbr.ru/Content/Document/File/118732/report_insurance_20210219.pdf (дата обращения: 22.06.2024).

хованием предусматривает обязанность страхователя в силу закона без строго регламентированных формальных признаков²⁸⁾. Целью вмененного страхования, как правило, является защита прав выгодоприобретателей, направленная на возмещение вреда их жизни, здоровью, и имуществу вне зависимости от обстоятельств причинения такого вреда и материального положения причинителя вреда²⁹⁾.

Законами Российской Федерации предусматривается государственное страхование военнослужащих, сотрудников правоохранительных, налоговых, таможенных органов, судей, пожарных, а также высших должностных лиц, деятельность которых сопряжена с профессиональными рисками.

Группа «нестраховых рисков» до сих пор строго не определена. Достоверная аналитика по структуре и экономическим параметрам данной группы отсутствует, что затрудняет процесс выработки эффективной политики управления рисками.

Анализ риска — это формализованная процедура, основанная на выделении возможных (потенциальных) рисков разного вида с их последствиями и причинно-следственными связями, обуславливающими их возникновение, и оценок критичности этих рисков для ключевых процессов субъекта государственного управления. Анализ последствий может варьироваться от простого описания результатов до детализированного количественного моделирования ситуации, процессов и анализа уязвимостей. Воздействия могут иметь небольшие последствия, но высокую вероятность появления или значимые последствия и низкую вероятность появления.

Сравнительная оценка риска включает в себя сопоставление текущего уровня риска (полученного по итогам предыдущего этапа анализа риска) с первичным расчетным уровнем (критериями) риска, установленным(и) при определении области применения менеджмента риска, для определения типа риска и его значимости. Результаты сравнительной оценки риска используют для принятия решения о будущих действиях. Процесс оценки рисков — неотъемлемый этап, предшествующий этапу управления рисками. При этом важно учитывать и профессиональный риск эксперта (ПРЭ) — риск выражения экспертом ненадлежащего немотивированного суждения.

Одним из универсальных методов оценки риска является метод «анализа сценариев» как одного из ключевых инструментов предик-

²⁸⁾ Аналитика Банка России: Страхование // Текущее состояние страхового рынка в Российской Федерации в сегменте вмененного страхования. 2021. 182 с. https://cbr.ru/Content/Document/File/118732/report_insurance.20210219.pdf (дата обращения: 22.06.2024).

²⁹⁾ Аналитика Банка России: Страхование // Текущее состояние страхового рынка в Российской Федерации в сегменте вмененного страхования. 2021. 182 с. https://cbr.ru/Content/Document/File/118732/report_insurance.20210219.pdf (дата обращения: 22.06.2024).

тивной аналитики в условиях неопределенности, в отличие от прогнозов, которые строятся на основе трендов и повторяющихся, инерционных, необратимых и (или) зависимых от предыдущего пути процессах.

Система государственного управления должна выявлять и отслеживать формирование рисков и вызовов, порождаемых технологическим прогрессом. Потенциально возможные риски и вызовы такого рода должны находиться под постоянным наблюдением и контролем со стороны государственного управления с целью минимизировать или вовсе исключить связанные с этим негативные последствия.

Эти риски можно разделить на три большие группы. Во-первых, это риски, вызываемые непосредственно функционированием новых технологических процессов и созданных при их помощи новых изделий. Сюда относятся, например, риски техногенных аварий и катастроф, риски сознательного применения новых технологий в разрушительных целях. Во-вторых, риски долгосрочного негативного воздействия на человека и на окружающую среду. В-третьих, социальные риски и вызовы, которые образуются в связи с особенностями участия людей в новых технологических процессах, структурными сдвигами в занятости. Последнее может потребовать существенного внимания системы государственного управления для обеспечения профессионально-квалификационной и территориальной мобильности высвобождаемых работников, а также для стимулирования инвестиций в создание новых рабочих мест. Как роботизация производства, так и использование ИИ могут приводить к заметному сокращению занятости в ряде профессиональных групп. В то же время может ощущаться дефицит кадров в других профессиональных группах, как это наблюдалось в последние годы по отношению к специалистам по информационным технологиям.

Решение указанных выше задач не может обеспечиваться системой государственного управления без налаженной службы научно-технического прогнозирования. Прогноз научно-технического развития важен для управления социально-экономическим развитием, но особенно он необходим для решения задач управления технологическим развитием и выявления техногенных рисков и вызовов. Прогнозирование позволяет вырабатывать упреждающие решения в этих областях, а не реагировать на происходящие события. Это требует разработки стратегий, позволяющих предотвращать развитие угрожающих сценариев.

Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации является одним из важнейших документов стратегического планирования, лежащим в основе разработки других планов и программ развития. При этом ни один прогноз не может служить действенным инструментом государственного управления, если государство не обозначило цели

и приоритеты социально-экономического развития, на которые должна ориентироваться разработка новых научно-технических решений.

5. Регулирование сдвигов в технологической структуре занятости

Технологический прогресс, начиная со времен промышленной революции, регулярно приводил и приводит к достаточно серьезным сдвигам в профессионально-квалификационной структуре занятости. Этот процесс может сопровождаться ростом структурной безработицы, которая, без принятия надлежащих мер, может превратиться в застойную. В настоящее время ожидается очередная волна технологической революции, связанная с переходом к 6 и 7 технологическим укладам, что может привести к значительному высвобождению работников одних профессиональных групп и резкому спросу на другие специальности. Поэтому сдвиги в структуре занятости требуют внимания со стороны органов государственного управления, с тем чтобы избежать негативных социальных и экономических последствий таких структурных сдвигов.

Предстоящие изменения в структуре занятости должны быть объектом прогнозирования и стратегического планирования, в процессе которых государственные структуры должны взаимодействовать с бизнесом. Исходным пунктом стратегического планирования сдвигов в структуре занятости должны выступать данные прогноза научно-технологического развития РФ. Этот прогноз должен конкретизироваться и уточняться с учетом долгосрочных бизнес-планов предпринимателей.

При планировании сдвигов в структуре занятости должно учитываться перспективное изменение места России в интегральном мирохозяйственном укладе, связанные с этим изменения в спросе и предложении на рабочую силу на мировом и региональных рынках труда, в том числе в странах ближнего зарубежья. Такая оценка необходима для прогнозирования миграционных потоков, направленных как в Россию, так и из России, что влияет на состояние российского рынка труда. До сих пор баланс этих потоков складывается неблагоприятно для России: мы наблюдаем устойчивую тенденцию к иммиграции малоквалифицированной рабочей силы и к эмиграции квалифицированных кадров. Это говорит о том, что сложившаяся в 90-е годы тенденция к примитивизации профессионально-квалификационной структуры занятости в нашей стране до сих пор не преодолена. Одновременно в последние годы развилась противоположная тенденция расширяющегося использования безлюдных технологий.

Функционирование безлюдных технологий, с одной стороны, замещает низкоквалифицированную рабочую силу, а с другой стороны,

требует подготовки высококвалифицированных специалистов, способных устранять потенциальные риски их применения, заниматься регламентацией их использования, установлением норм ответственности (в том числе правил возмещения ущерба). Использование беспилотных (безэкипажных) наземных, водных и воздушных транспортных систем требует введения специальных ограничений и правил для обеспечения безопасности их функционирования. Некоторые ограничения такого рода, например ограничения полетов беспилотных летательных аппаратов или ограничения маршрутов автомобилей с автопилотами, уже вводятся.

В практике ведения современной войны появились беспилотные боевые машины с искусственным интеллектом, самостоятельно определяющим цель нанесения удара по внешним признакам объекта. Поскольку точность в определении цели не является абсолютной и нет лица, принимающего решения о ее поражении, за преступления, совершаемые с применением таких машин, никто не отвечает. Это создает опасную сферу деятельности автономных роботов-убийц, направляемых ИИ без контроля человека. По-видимому, нет другого способа устранения этой социальной опасности, кроме как запрета таких боевых машин по аналогии с оружием массового поражения.

В то же время государство рассматривает беспилотную авиацию как перспективное направление технологического развития, что получило отражение в принятой в 2023 правительственной стратегии развития беспилотной авиации³⁰⁾. Предстоит создание системы государственного регулирования эксплуатации дронов — как воздушных, так и наземных и водных.

Аналогичную проблему представляет собой распространение роботизированных производственных комплексов, нештатное функционирование которых также может создавать потенциальную опасность. Вероятно, для всех подобных случаев должны быть также разработаны специальные нормы, определяющие страхование ответственности владельцев и операторов безлюдных технологических систем³¹⁾.

В 2021 г. Правительство России выработало основные положения по регулированию тех отношений, которые формируются в связи с применением искусственного интеллекта и робототехники. Будет введен запрет на использование таких систем искусственного интеллекта, которые могут

³⁰⁾ Стратегия развития беспилотной авиации Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2035 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2023 г. № 1630-р. <http://static.government.ru/media/files/3m4AHa9s3PrYTD r316ibUtyEVUpnRT2x.pdf>

³¹⁾ Полетыкин Д. А. Правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов в Российской Федерации: текущее состояние и перспективы развития // Юридическая наука. 2023. № 9. С. 150.

принимать решения, ведущие к причинению вреда человеку. Еще одной предлагаемой нормой является прохождение процедуры идентификации системами ИИ, взаимодействующими с человеком³²⁾.

Определенные риски несут технологии генной модификации, вплоть до внедрения в генную структуру способности воспроизводить искусственные аминокислоты и продуцировать полусинтетические белки³³⁾. Законодательством о клеточных технологиях введены разрешительные процедуры и система лицензирования этой деятельности.

Указанные примеры демонстрируют, что системе государственного управления необходимо учитывать последствия применения новейших технологий и проводить опережающую оценку возможных рисков, сопровождающих применение и разработку таких технологий. С этой целью необходимо введение правил и процедур, направленных на своевременное выявление, оценку, предупреждение и ограничение рисков, связанных с этими технологиями.

Прогнозирование сдвигов в структуре занятости выступает предпосылкой для планирования высвобождения работников, переобучения высвобождающихся, создания новых рабочих мест и подготовки новых кадров для них как составной части стратегического планирования в целом. Одной из составных частей такого планирования подготовки кадров должно быть планирование обучения перспективных научных и преподавательских кадров.

По опыту новых индустриальных стран, необходимо разрабатывать и осуществлять программы опережающей подготовки специалистов по перспективным специальностям. Этот подход может быть реализован как на основе государственного заказа на подготовку специалистов в системах высшего и среднего специального образования, так и за счет целевого финансирования корпорациями подготовки специалистов для своих нужд. В рамках этого подхода со студентами могут заключаться как государственные контракты на обучение, так и контракты с организациями негосударственного сектора.

Для современного состояния подготовки квалифицированных кадров в России характерна меньшая (по сравнению с развитыми странами) доля расходов на образование и особенно низкая доля затрат бизнеса на подготовку и переподготовку кадров. Поэтому в системе государственного управления необходима разработка мер по стимулированию инвестиций

³²⁾ Беляков К. О., Хворостяная А. С., Новикова Ю. А. Вопросы границ субъектных прав и свобод и граничные условия применимости к человеку, к киборгу, к роботу // Инновации. 2020. № 10. С. 26.

³³⁾ Romesberg F. E. Discovery, implications and initial use of semi-synthetic organisms with an expanded genetic alphabet/code // Philosophical Transactions of the Royal Society B. 2023. № 378 (1871). <https://royalsocietypublishing.org/doi/pdf/10.1098/rstb.2022.0030>

бизнеса в подготовку и переподготовку специалистов, в том числе на рабочем месте.

6. Негосударственные структуры в государственном управлении

Эффективной формой гармонизации отношений государства и общества является расширение функций саморегулируемых организаций в сфере предпринимательской и профессиональной деятельности, нацеленных на обеспечение высоких стандартов качества предоставляемой продукции и услуг. В этой области необходимо принятие органами государственного управления четких критериев распределения ответственности между государственными контролирующими органами и саморегулируемыми организациями. Необходимо определение круга функций контроля, которые в обязательном порядке должны быть сохранены за государственными органами. В особенности это касается контроля деятельности самих саморегулируемых организаций.

Необходимо выработать процедуры государственного мониторинга эффективности исполнения саморегулируемыми организациями своих функций. Указанный мониторинг необходим для оценки степени исполнения саморегулируемыми организациями стабильного и эффективного обеспечения высоких стандартов качества предоставляемой продукции и услуг. Именно такая оценка может служить основанием для принятия решений о расширении или, напротив, сужения сферы ответственности этих организаций. В любом случае необходимыми остаются меры государственного контроля и ответственности саморегулируемых организаций за правильную реализацию своих функций.

Однако в настоящее время государственное регулирование деятельности саморегулируемых организаций страдает существенными пробелами и несогласованностью. Отмечаются, в частности, такие проблемы, как «отсутствие четких процедур рассмотрения жалоб и компенсаций третьим лицам, пострадавшим от деятельности членов СРО, неэффективность использования средств компенсационных фондов, недостаточные требования к раскрытию информации о саморегулируемой организации и ее членах, неразвитость механизма стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности»³⁴⁾.

³⁴⁾ Захарова А. Э. Тенденции развития саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Проблемы развития саморегулируемых организаций в предпринимательской деятельности в Российской Федерации: сборник материалов круглого стола. 11 ноября 2019 года / Оренбургский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»; Отв. ред. и авт. предисловия А. Э. Захарова. Оренбург, 2019. С. 65.

Широкое развитие системы саморегулируемых организаций, а также других добровольных общественных объединений, созданных для обеспечения реализации интересов граждан (по видам интересов и на уровне локальных территориальных сообществ), создает хорошую социальную базу для повышения эффективности работы системы государственного управления. Такие организации могут привлекаться к разработке решений органов государственного управления в соответствующих сферах на различных стадиях и в различных формах. Они могут выступать институтами, обеспечивающими вовлечение в предварительное обсуждение решений органов государственного управления возможно более широкого круга специалистов и заинтересованных граждан. Они могут оказывать органам государственного управления консультативную помощь при разработке решений в сфере их интересов. Они могут выступать участниками и организаторами широких общественных дискуссий по поднятым органами государственного управления вопросам или выступать инициаторами постановки таких вопросов.

Развитие саморегулируемых организаций может стать одним из направлений постепенного перехода от принудительного государственного регулирования социально-экономических процессов к их общественному саморегулированию. Но для реализации этой тенденции необходимо, чтобы решение вопросов гражданами — потребителями товаров и услуг тех производителей, которые объединены в саморегулирующие организации, — перестало требовать дополнительно государственного участия и контроля, а обычной практикой стало бы урегулирование всех возникающих проблем непосредственно с СРО.

Одной из быстро развивающихся сфер социальной самодеятельности граждан является волонтерское (добровольческое) движение. Взаимодействие волонтеров и волонтерских организаций с государственными органами до сих пор является слабо урегулированной сферой. Хотя первый законодательный акт об этой деятельности был принят еще в 1995 году, он лишь задавал общую правовую рамку статуса волонтерства³⁵⁾. Следующий документ появился лишь в 2018 году, но и он никак не определял основы взаимодействия государственных органов и волонтерских организаций³⁶⁾. «Российские нормативно-правовые акты разных уровней не согласованы между собой и не позволяют дать точные правовые определения во-

³⁵⁾ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.02.2018 г.) [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru/cons/>

³⁶⁾ Концепция развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 2950-р. <http://static.government.ru/media/files/e6LFLgABRP4MyQ8mW7HCICGR8esYBYgq.pdf>

лонтерства (добровольчества), обозначить права волонтеров и сферы их деятельности, разъяснить гарантии в отношении их деятельности со стороны государства», — отмечалось российскими социологами³⁷⁾. Исправить эту ситуацию было призвано постановление Правительства РФ от 28 ноября 2018 года³⁸⁾, но в отчете Минэкономразвития за 2022 год все так же фиксируется «низкий уровень взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления при организации мероприятий с участием волонтеров»³⁹⁾.

На стыке государственных органов и волонтеров при решении ими одних и тех же задач нередко возникают конфликты и трения. Одним из наиболее явных примеров такого рода являются трения между государственными институтами и волонтерами при решении такой насущной задачи, как материальное обеспечение войск в зоне СВО. Чтобы этого избежать, необходимо как установление границ прав волонтеров и волонтерских организаций, так и защита предоставленных им в этих границах прав. При этом на органы государственного управления ложится функция регулирования новых сфер деятельности волонтеров, включая ответственность государственных органов за соблюдение их прав.

Однако вряд ли подходящим решением вопроса о взаимодействии государства и волонтерского движения была бы тотальная регламентация деятельности последнего. Наилучшим путем урегулирования взаимодействия волонтеров и государства была бы оперативная выработка соглашений между органами государственного управления и волонтерскими организациями о правилах взаимодействия при совместном решении ими тех или иных социально значимых проблем. Таким способом волонтерские движения могут вовлекаться в осуществление тех функций, которые ранее были прерогативой государственных институтов.

³⁷⁾ Певная М. В. Развитие волонтерства в России: проблемы и противоречия // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2014. № 2(29). С. 232.

³⁸⁾ Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2018 года № 1425 «Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями и перечня видов деятельности, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями». <http://static.government.ru/media/files/xiUhPDDkYxabTz69Ed5gzWHqPA5IBcCF.pdf>

³⁹⁾ Министерство экономического развития Российской Федерации. Доклад о развитии добровольчества в Российской Федерации в 2022 году. <https://www.economy.gov.ru/material/file/dc54bb62900b2d48ed5c7ca5709efa02/doklad-o-razvitii-dobrovolchestva-za-2022-god.pdf>

Развитие волонтерского движения можно рассматривать не только как некое дополнение, основанное на добровольном участии граждан, к решению социальных вопросов системой государственных органов. Добровольчество выступает и как один из каналов самореализации граждан, и как путь воспитания традиции солидарного поведения. В волонтерском движении находят свое применение инструменты краудсорсинга и краудфандинга, которые могут распространяться на все более и более широкий круг вопросов. Оно выступает и как зримый пример формирования традиции социального поведения, основанного на неэкономических критериях, на критериях решения конкретных социальных проблем. При этом барьер платности ресурсов сохраняется лишь для самих волонтеров, но он устраняется для тех, на кого направлена волонтерская деятельность.

7. Неэкономическое общество и принудительные механизмы государственного управления

Развитие системы государственного управления должно учитывать не только текущие проблемы и тенденции, но и ориентироваться на прогнозируемые изменения в состоянии общества и государства, чтобы быть в готовности реагировать на новые вызовы. Следует обратить внимание на долгосрочный тренд автоматизации производства, создающий условия для формирования неэкономического общества. Разумеется, становление самого подобного общества является достаточно отдаленной перспективой. Но уже сейчас можно заметить признаки постепенного смещения баланса между экономическими и социокультурными целями общества в сторону последних.

Развитие современных технологий, ведущее к росту значения знаний, емкого производства и вместе с этим к возрастанию роли человека как носителя знаний, постепенно меняет облик общества. Рост необходимости в получении знаний и высокой квалификации сопрягается с совершенствованием образования и ростом общекультурных потребностей. В результате происходят постепенные сдвиги в структуре потребностей людей. Лица, занятые в высокотехнологичном производстве, в труде с высокой долей творческой составляющей, ориентируются не столько на наращивание объема потребления, сколько преимущественно на условия, обеспечивающие развитие и реализацию способностей человека. Основой потребительского поведения становится не безудержное увеличение поглощаемых потребительских благ, а ориентация на разумные соображения обеспечения удовлетворения конкретных рациональных потребностей —

рациональных как раз по критерию создания условий для развития и реализации способностей человека⁴⁰⁾.

Современное общество еще очень далеко от того, чтобы уйти от конкуренции за обладание ресурсами, и, соответственно, роль государства как арбитра в этой конкуренции за экономические ресурсы никуда не исчезает. Однако уже формируется роль государства как регулятора удовлетворения потребностей в социально-культурном развитии не на основе экономической конкуренции. Устоявшимся примером является решение проблемы равного доступа и равных возможностей в удовлетворении таких базовых социально-культурных потребностей, как образование и здравоохранение. Отход от чисто рыночных, экономических критериев здесь уже налицо. Система государственного управления обеспечивает выравнивание доступа к соответствующим благам за счет бюджетного финансирования здравоохранения, школьного и отчасти высшего образования. В перспективе эта тенденция должна развиваться и укрепляться, формируя равные стартовые позиции граждан для включения в общественное производство.

Постепенное переключение интересов человека с объема потребляемых благ на развитие и применение своих способностей также не лишено своих проблем. Любые ли способности человека достойны развития и применения? Не возникает ли риск поворота людей от потребительства к самореализации асоциальными способами? Решение проблемы разумности в сфере развития способностей человека может идти через превращение «человека разумного» в не только «человека созидającego», но и «человека культурного». Соединение критериев разума и критериев культуры создает внутреннюю, а не принудительную границу для погони за безудержным потребительством и за миражами иллюзорного удовлетворения симулятивных потребностей⁴¹⁾. В то же время нельзя отказываться и от некоторых мер стимулирования (как позитивного, так и негативного) ответственного потребительского поведения. Речь не идет о каких-либо внешних ограничениях или тем более мерах прямого принуждения. Ответственное потребление может определенным образом поощряться, хотя бы через формирование соответствующего благоприятного общественного мнения, а вокруг бездумного наращивания потребления должна создавать атмосфера общественного ostracism.

Сфера применения принудительных механизмов правоприменения для обеспечения соблюдения норм общественной жизни, может сужаться в пользу методов более мягкого и косвенного воздействия на поведение

⁴⁰⁾ Бодрунов С. Д. От экономических интересов — к нооценностям // Вопросы философии. 2022. № 7. С. 23–25.

⁴¹⁾ Бодрунов С. Д. Ноономика: траектория глобальной трансформации. М.: ИНИР; Культурная революция, 2020. С. 168–172, 179–187.

людей. Условием такого перехода является формирование и закрепление в общественном мнении системы определенных социальных предпочтений, основанных на поддерживаемых государством социально-культурных ценностях. В той мере, в какой эти нормы станут не только общепринятыми, но и войдут в практику повседневной жизни людей, возможен отход от принудительных мер поддержания социального равновесия к мерам, ориентирующим на достижение добровольного, сознательного соглашения между членами общества относительно соблюдения принятых норм.

С этой целью возможно использование различного рода стимулов (как позитивных, так и негативных), направленных на предотвращение нежелательного поведения и поощрение желательной социальной активности. Органы государственного управления могут оказывать общественное воздействие, например путем публичного заявления своих позиций относительно тех или иных действий граждан или путем предоставления адресной материальной поддержки. Разумеется, такого рода меры должны быть поначалу опробованы не как замена, а как дополнение к действующим механизмам государственного управления. Особо важно тщательное взвешивание социально-этической стороны такого рода мер, чтобы они не могли выродиться в травлю или выглядеть, как подкуп.

Одним из действенных методов направления активности граждан в желательных направлениях может стать использование системы социальных гарантий, предоставляющих гражданам, проявляющим общественно-полезную и одобряемую активность, возможность повысить свой социальный и экономический статус (по доходу и доступу к социальным функциям). Граждане должны иметь широкий выбор альтернатив приложения позитивной социальной активности, в том числе в виде разного рода социальных инициатив. Чем шире граждане будут вовлекаться в такого рода активность, тем больше будет их вовлеченность в социально-позитивное поведение и тем меньше вероятность того, что потенциал их социальной активности будет развиваться в направлении девиантного поведения.

Одним из векторов развития непринудительных механизмов регулирования развития общества может стать содействие социально-культурному развитию граждан⁴²⁾. Именно такое развитие закладывает

⁴²⁾ Отметим, что и создание стимулов, и ввод гарантий, и содействие социально-культурному развитию граждан требуют отвлечения ресурсов из альтернативного использования. В этом смысле все-таки нельзя считать эти способы непринудительными механизмами, так как перемещение ресурса организуется и требует решений, действий, управления, которое по определению предполагает принудительную силу. Без принудительной силы нет управления в принципе. Просто ее формат бывает разный, в том числе мягкий и скрытый, однако иные решения влияют на результат и они могут быть жесткими и открытыми. — Прим. ред.

фундаментальные основы позитивного социального поведения, вытесняет и замещает девиантные формы социальной активности. Проведение государственной политики содействия такому развитию носит долгосрочный стратегический характер и сопряжено со значительными инвестициями в социально-культурную сферу. Кроме того, эффективность таких инвестиций зависит и от восприимчивости населения к целям социально-культурного развития. Это в особенности касается низкодходных групп населения, для которых высоки риски маргинализации. Преодоление бедности и негативных эффектов значительного социального расслоения возможны за счет формирования потребности в социально-культурном развитии, помимо влияния на распределение дохода, которое также является базой для решения указанных задач.

Совокупность рассмотренных задач делает предпочтительным государственное управление социально-культурной сферой, реализующее принцип равного доступа граждан к социально-культурным благам — образованию, здравоохранению, литературе и искусству, спорту (принцип эгалитарности). Реализация именно такого принципа обеспечивает не только абстрактную справедливость в смысле обеспечения равных возможностей, но и эффективность социально-экономического развития, обеспечивая развитие и вовлечение в производство всего возможного человеческого потенциала. Тем не менее полная реализация такого подхода пока встречает экономические ограничения, что приводит к частичной платности этих сфер. В результате образуется сегрегация населения по доступу к этим благам на основе доходно-имущественного ценза. Поэтому, пока нет возможности полностью реализовать эгалитарный принцип, государству следует прибегать к различным компенсирующим механизмам, расширяющим доступ малоимущих и низкодходных групп населения к социально-культурным благам (различные формы субсидирования образования, здравоохранения, занятий спортом и т. д.).

Хотя формирование общества, основанного на неэкономических критериях человеческой деятельности, является делом отдаленного будущего, некоторые реальные тенденции к формированию такого общества дают о себе знать уже сейчас. Эти тенденции необходимо учитывать при настройке системы государственного управления. Одной из таких тенденций является постепенное расширение отказа от полноценной системы отношений собственности в пользу лишь частичного использования соответствующих полномочий и их распыления между различными субъектами отношений собственности. Такая диффузия собственности проявляется, в частности, в развитии шеринговой экономики. Эта экономика требует регулирования системы отношений между операторами шеринговых систем, титульными собственниками имущества, в них используемого,

пользователями шеринговых сервисов и третьими лицами, интересы которых могут затрагивать пользователи шеринговых сервисов.

Изменение предпочтений потребителей также постепенно смещается от количественного наращивания потребления благ к обеспечению условий для саморазвития и реализации своих способностей, что переориентирует потребление в пользу социально-культурных благ. В связи с этим возникает проблема государственной политики в области доступа граждан к социально-культурным благам. Стратегическим направлением этой политики должно быть обеспечение эгалитарности в доступе к этим благам, поскольку это обеспечивает наиболее эффективное формирование и использование человеческого потенциала для социально-экономического развития. До тех пор, пока этот принцип не реализован, государственная политика должна быть нацелена на расширение применения различных форм поддержки доступа к этим благам социально уязвимых слоев населения.

Изменение структуры преобладающих человеческих интересов приводит и к сдвигам в характере государства. Ослабление мотивов, связанных с конкуренцией за экономические ресурсы, снижает необходимость в применении принудительных форм государственного управления. При этом необходимость регулирования баланса общественных интересов не исчезает, но формы такого регулирования сдвигаются от принудительных к более мягким, в том числе основанным на самоорганизации граждан.

Вопросы для самоконтроля

1. Что нового вносит в функции государственного управления появление цифровых активов?
2. Для чего необходимо государственное регулирование деятельности цифровых мегаплатформ?
3. С какими рисками связана монополизация сбора и обработки больших данных?
4. Какова должна быть роль государства в области применения технологий вмешательства в природу человека?
5. Что такое диффузия собственности?
6. Какие изменения в системе государственного управления связаны с шеринговой экономикой?
7. Каковы принципы государственного управления в сфере регулирования доступа к социально-культурным благам в условиях современной технологической революции?
8. На чем основана возможность постепенных сдвигов от принудительных форм государственного управления к формам, основанным на самоорганизации граждан?

Рекомендуемая литература

- Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310056>
- Федеральный Закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5017. <https://www.szrf.ru/api/issues/image?valid=1002020031010#zoom=100&page=108>
- Стратегия развития беспилотной авиации Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2035 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2023 г. № 1630-р. <http://static.government.ru/media/files/3m4AHa9s3PrYTDr316ibUtyEVUpnRT2x.pdf>
- Государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». <http://static.government.ru/media/files/AAVpU2sDAvMQkIHV20ZJZc3MDqcTxt8x.pdf> (дата обращения: 30.03.2024).
- Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. <http://static.government.ru/media/files/41d4b737638b91da2184.pdf> (дата обращения: 30.03.2024).
- Правительство России. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года <http://government.ru/news/12582/> (дата обращения: 30.03.2024).
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. «Цифровое государственное управление». <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 28.03.2024).
- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Технологии виртуальной и дополненной реальности» <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019vrr.pdf> (дата обращения: 03.04.2024).
- Программа «Информационная инфраструктура». Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/870/>
- Бодрунов С. Д. Ноономика. Монография. М.: Культурная революция, 2018.
- Вилловых А. В. Манипулирование социальным поведением в условиях цифровой среды // Научный журнал «Дискурс-Пи». 2020. № 2 (39). С. 149–164.
- Дамодаран А. Стратегический риск-менеджмент: принципы и методики. М.: Вильямс, 2010.
- Косоруков А. А. Технологии дополненной реальности в сфере государственного управления // Социодинамика. 2020. № 1. С. 5 (1–11) DOI: 10.25136/2409-7144.2020.1.31949. https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=31949 (дата обращения: 28.03.2024).
- Национальная технологическая инициатива. Принципы. <https://nti2035.ru/nti/> (дата обращения: 29.03.2024).

Платформенная занятость: определение и регулирование / Авт. коллектив: О. В. Синявская, С. С. Бирюкова, А. П. Аптекарь, Е. С. Горват, Н. Б. Грищенко, Т. Б. Гудкова, Д. Е. Карева. М.: НИУ ВШЭ, 2021.

Понкин И. В. Концепт цифрового государства: понятие, природа, структура и онтология // Государственная служба. 2021. № 5.

Ташиева В. В. Цифровые номады и миграционные процессы в российской IT-сфере: политологический анализ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2022. Т. 24. № 3.

Яременко Ю. В. Теория и методология исследования много уровневой экономики: В 3 кн. Кн. 1. М.: Наука, 1997.

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Для заметок

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....