

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
РОССИИ**

2-09

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ:
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

**МОСКВА
2009**

УДК 332(470+571)

ББК 65.9(2Рос)

Э 40

Центр социальных научно-информационных исследований

Отдел экономики

Редакционная коллегия:

Н.А. Макашева – доктор экономических наук, главный редактор, *Г.В. Семеко* – кандидат экономических наук, зам. главного редактора, *В.С. Автономов* – член-корреспондент РАН, *Н.И. Иванова* – член-корреспондент РАН, *Е.В. Виноградова* – кандидат экономических наук

Редактор-составитель выпуска –

кандидат географических наук *М.А. Положихина*

Э 40

Экономические и социальные проблемы России: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред., и др. – М.: ИНИОН, 2009. – ISSN 1998-1791

№ 2: Совершенствование системы государственного и муниципального управления в России: Экономический аспект / Ред.-сост. вып. М.А. Положихина. – 158 с.

В сборнике рассматриваются современные проблемы государственного и муниципального управления и регулирования экономики в России с точки зрения целей, направлений и некоторых предварительных результатов реформ в этой сфере. Также анализируется опыт государственного регулирования экономики в ряде развитых стран мира с позиции эффективности применяемых инструментов.

Для специалистов в сфере социально-экономических исследований и управления, работников органов исполнительной и законодательной власти, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов и студентов.

This issue highlights the key problems of the state and municipal management and regulation in the nowadays Russia as well as aims, prospects and some preliminary results of the reform in this sphere. The practice of the state and municipal regulation of the economy in a number of the developed countries are also studied as well as the efficiency of undertaken measures.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

УДК 332(470+571)

ББК 65.9(2Рос)

ISSN 1998-1791

© ИНИОН РАН, 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
<i>М.А. Положихина.</i> Государственное управление экономикой: Теоретические проблемы и подходы к их решению.....	11
<i>Е.А. Сидорова.</i> Великобритания: Специфика государственного и муниципального регулирования экономики.....	40
<i>В.И. Шабаева.</i> Особенности функционирования системы государственного регулирования в ФРГ: Федеральный и местный уровень.....	59
<i>Е.Е. Луцкая.</i> Изменение государственного регулирования экономики в США в условиях кризиса	80
<i>Б.Г. Ивановский.</i> Реформы системы государственного управления в России: Промежуточные результаты.....	98
<i>С.Б. Чернов.</i> Теневая экономика, коррупция и государственное управление: Взаимосвязь и противостояние	119
<i>М.А. Положихина.</i> Качество и эффективность государственного и муниципального управления: Проблемы оценки.....	133

ВВЕДЕНИЕ

В условиях развивающегося общемирового кризиса все внимание научного сообщества, а также практиков управления, казалось бы, должно быть сосредоточено на вопросах разработки и осуществления антикризисных мер в экономической, финансовой и социальной сферах. Обращение к проблемам совершенствования системы государственного управления в этих условиях выглядит даже неуместным. Но представляется, что такие взгляды ошибочны. При благоприятной экономической конъюнктуре провалы, связанные с недостатками системы государственного управления, компенсируются влиянием других факторов. Во время кризиса они проявляются со всей остротой: потери от кризиса становятся больше, меры принимаются недостаточно эффективные, а период выхода из кризисного состояния растягивается.

В связи с этим актуальность проблем совершенствования системы государственного и муниципального управления в России нисколько не снижается. Без продвижения в данной области не будут удовлетворительно решаться ни текущие, ни перспективные задачи развития страны. В условиях неэффективно функционирующего государства общественные проблемы резко обостряются, что доказали события конца XX – начала XXI в. Тезис о необходимости возврата государства к более активной социально-экономической политике сегодня разделяется практически всеми и уже реализуется властями. Однако это возвращение должно означать не только и не просто повышение властных, регулирующих полномочий государственного аппарата, но и соответствующий рост

умения и ответственности как политических руководителей, так и чиновничества в целом¹.

Общество крайне нуждается в эффективной системе государственного управления, обеспечивающей координацию экономической деятельности капитала, государства и населения, согласование их экономических интересов. От состояния государственного и муниципального управления (его рациональности, объективности, производительности, эффективности) зависят уровень развития государства и качество жизни каждого отдельного человека. Воздействие же государственного управления на общество (и его подсистемы), а также его участие в социально-экономических (политических и т.д.) процессах во многом обусловлено тем, как организована собственно система государственного управления. Действующий же государственный аппарат превратился в тормоз для развития страны, который не дает возможности реализовать имеющийся потенциал, и требуется его значительное преобразование.

В условиях кризиса изменения в сфере государственного управления должны тщательно продумываться и проводиться особенно осторожно. Резкие, малообоснованные новации ведут к дестабилизации системы управления, что абсолютно недопустимо. Подобные преобразования можно реализовать только на профессиональной основе, и они невозможны без системного концептуального сопровождения. В связи с этим вопросы государственного управления заслуживают самого пристального внимания и специального изучения.

К феномену государственного управления можно подходить с разных сторон. Соответственно различаются принципы изучения государственного управления философией, политологией, социологией, правом, теорией государственного управления и экономической теорией. В результате отсутствует единое однозначное определение государственного управления.

Каждый из существующих подходов дает определенные «срезы» государственного управления как явления. А для его описания в целом должны объединяться и синтезироваться достижения разных наук. «Черный ящик», которым предстает система государственного управления, должен стать прозрачным для общества, а выходящие из него воздействующие импульсы должны быть на-

¹ Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 233–234.

правлены в нужную сторону и быть результативными с точки зрения общественных интересов.

В настоящем сборнике акцент сделан на двух сторонах государственного управления как общественного явления. Во-первых, на его влиянии (воздействии) на социально-экономическую сферу. В этом случае понятие «государственное управление» (система государственного управления) выступает синонимом понятия «государство», а государственное управляющее воздействие, по сути, является государственной политикой¹. Поскольку данное воздействие рассматривается применительно к экономике, то речь идет о государственной экономической политике. В свою очередь, экономическую государственную политику можно определить как систему ценностей и социально-экономических целей, а также направленные и осуществляемые для их достижения государственно-управленческие меры, решения, действия и программы, оформленные соответствующими нормативно-правовыми актами². В настоящей работе термины «государственное управление (регулирование) экономикой» и «государственная экономическая политика» используются как синонимы.

Во-вторых, рассматриваются вопросы организации и деятельности собственно системы государственного управления. Традиционный «экономический подход» дополняется принципами теории государственного управления. Также часто приходится обращаться к вопросам права, т.к. в этом смысле государственное управление представляет собой процесс разработки, принятия и выполнения законодательных и иных нормативных правовых актов государственных органов представительной и исполнительной ветвей власти, а также исполнение судебных решений.

Система государственного управления – это исторический феномен, возникший с появлением национального государства и современной политической системы³. Для индустриально развитых

¹ Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 62.

² Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России: К умной и нравственной экономике / Центр пробл. анализа и гос.-управлен. проектирования; Под общ. ред. С.С. Сулакшина: В 5 т. – М.: Научный эксперт, 2008. – Т. 1. – С. 46.

³ Шамхалов Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – С. 198–199.

стран характерно более или менее четкое разграничение между гражданским обществом, производственно-хозяйственной или экономической и политической системами, каждая из которых выполняет свои особые функции. Здесь имеет место своеобразное разделение труда между различными сферами жизнедеятельности общества¹.

Интерес к проблемам управления возник еще в Античности (Платон, Аристотель). Но только с началом промышленной революции в XVIII – XIX вв., когда действительно встал вопрос о плановой научной организации труда, стали бурно развиваться и средства научного управления. Показательно, что сами понятия «система государственного управления» и «теория государственного управления» в современном их толковании возникли лишь в конце XIX – начале XX в., т.е. в период, когда разделение государства и гражданского общества в качестве самостоятельных сфер деятельности людей, формирование и утверждение их основополагающих институтов, а также дифференциация социальных и гуманитарных наук, в особенности вычленения социологии, политической и экономической наук, стали свершившимися фактами.

В данном случае понятие «система государственного и муниципального управления» используется в более узком смысле и требует специального разъяснения.

В правовом поле Российской Федерации нет термина «государственное управление», а есть понятие «государственная власть». Соответственно, в нормативных правовых документах речь идет о системе органов государственной власти и о полномочиях отдельных органов в экономической, социальной и других сферах. В России действует двухуровневое законодательство о государственной власти – на федеральном уровне и на уровне субъекта федерации (региональный уровень). Третий уровень, близкий по содержанию к властно-управленческой деятельности, – муниципальный – согласно Конституции РФ выведен за пределы государственной власти.

Очевидно, в связи с таким разделением появился сначала термин «органы власти и управления», который обозначал всю совокупность федеральных и региональных государственных органов и муниципальных органов управления. Но государственное управление и местное самоуправление представляют две стороны публичного управления и уже в силу этого тесно взаимосвязаны.

¹ Шамхалов Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – С. 35.

В дальнейшем, учитывая, что управление – одна из основных функций государственных и муниципальных органов (а также проявление их власти), термин «органы власти и управления» трансформировался в более короткий термин «органы управления». В таком случае понятие «система государственного и муниципального управления» можно рассматривать как синоним понятия «система органов государственной власти и местного самоуправления».

При этом государственный орган – это организационно и структурно обособленная часть государственного механизма (управления), учрежденная в установленном порядке и наделенная государственно-властными полномочиями, правовыми и материально-финансовыми средствами для осуществления задач и функций государственной власти. Государственный орган включает в себя политическую, властную верхушку (президент, депутаты, руководители государственных органов и т.д.), государственный аппарат (чиновники или государственные служащие) и хозяйственно-вспомогательные подразделения¹.

Существуют и другие подходы, которые разделяют государственную власть и государственное управление. В частности, указывается на наличие трех структурных уровней организации государственной системы управления. В том числе: *институциональный* уровень – являющийся пограничным между политическим и государственным управлением, на нем определяются общая политика и главные задачи ее осуществления; *административный уровень* – сфера функционального управления, на нем любое направление деятельности подвергается анализу и раскладывается на различные организационно-управленческие компоненты (планирование, организацию, руководство, контроль и т.д.); *технологический* уровень – на котором происходит непосредственное удовлетворение социальных потребностей в услугах государственного управления, превращаемых в конкретные продукты (результаты), которыми пользуется общество в целом и отдельные граждане или их организации².

В данном сборнике рассматривается как деятельность государства (системы органов государственного и муниципального

¹ Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 437.

² Козбаненко В. Формы и методы государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – М., 2000. – № 2. – С. 47.

управления) по упорядочению, сохранению и развитию социально-экономической сферы общества (т.е. совершенствование государственной экономической политики), так и изменение самой системы управления (прежде всего административного и технологического уровней).

Уже в середине 70-х годов XX в. достаточно радикальные административные реформы были начаты в развитых странах – Великобритании, Австралии, Новой Зеландии. Через несколько лет – в США, а затем – в различных странах континентальной Европы. Главным направлением реформ был поиск новой модели управления, которая могла бы стать противовесом традиционной бюрократии. В начале 90-х годов XX в. начался процесс формирования новой системы государственного управления и государственной службы РФ, а в течение следующего десятилетия делались неоднократные попытки ее модифицирования и оптимизации параметров¹.

В настоящее время в России реализуется целый ряд реформ, направленных на совершенствование государственного управления как на федеральном, так и на субнациональном уровнях, основными из которых являются административная реформа, реформа государственной службы и бюджетная реформа. Необходимо отметить, что существует также ряд отраслевых программ модернизации, которые способствуют развитию органов государственного управления в отдельных областях (модернизация казначейской системы, налогового администрирования и т.п.). Размах и глубина преобразований, а также степень использования иностранного опыта не уступают реформам Петровской эпохи, отмечает М.И. Халиков². При этом встают вопросы: на что они направлены, как связаны, каковы их результаты и проблемы. Ответам на данные вопросы посвящены материалы настоящего издания.

Поскольку полностью раскрыть заявленную тему в одном сборнике невозможно, в нем отражены наиболее важные, на наш взгляд, теоретические и практические аспекты совершенствования системы государственного управления в России. Особое внимание

¹ Эффективность государственного управления: Некоторые подходы к оп-
ределению содержания: Система государственной власти и управления в России:
история, традиции и современность: Ежегод. междунар. науч. форум, Санкт-
Петербург, июнь 2003 г. / Под общ. ред. Шамахова В.А. – СПб., 2003. – С. 107–108.

² Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления:
Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. –
С. 235–236.

уделяется одной из острейших современных проблем государственной службы – коррупции и ее связи с теневой экономикой. Также представлен опыт регулирования экономики в ряде зарубежных стран, высоко оцениваемый мировым сообществом.

Необходимо подчеркнуть, что формирование более гибких и адаптивных управленческих структур и нового по своим характеристикам управленческого персонала, осуществление деятельности на основе принципов децентрализации, эффективности и экономичности находится в центре внимания теоретиков и практиков управления различных стран¹. При этом задачи, которые стоят перед развитыми странами мира, относятся к совершенствованию инструментов *регулирования* экономики и повышению эффективности *функционирования* действующих систем управления. Россия же, помимо этого, продолжает решать *институциональные* задачи, связанные с *формированием* современной и более эффективной системы государственного управления.

Создание собственной модели государственного «публичного менеджмента» представляет для страны новый исторический шанс. Впервые за всю тысячелетнюю историю российское государство реорганизуется не как разновидность монархического или тоталитарного режима, а как демократическое государство, отвечающее современным требованиям в данной сфере². В связи с этим научный анализ деятельности государственного аппарата, а также его эффективности крайне важен и полезен. Собственно изменять систему государственного управления легко: она жестко централизована, иерархична, регламентирована. Главное – определить, в каком направлении, в какой последовательности и какими методами эти изменения осуществлять. А также последовательно, упорно и настойчиво проводить необходимые преобразования.

¹ Эффективность государственного управления: Некоторые подходы к определению содержания: Система государственной власти и управления в России: история, традиции и современность: Ежегод. междунар. науч. форум, Санкт-Петербург, июнь 2003 г. / Под общ. ред. Шамахова В.А. – СПб., 2003. – С. 107–108.

² *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – С. 234.

М.А. Положихина

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПОДХОДЫ
К ИХ РЕШЕНИЮ**

Любая экономическая система может функционировать только в рамках определенного социального и политического порядка, т.е. при соблюдении неких правил в различных сферах общественной жизни, которые лучше всего обеспечиваются государством. Первые древнейшие государства создавались во многом для организации хозяйственной деятельности и экономической инфраструктуры общества. Существуют убедительные доказательства того, что первоначально централизованная власть возникла с целью организации сбора урожая и защиты этого богатства (14, с. 15–17). В силу целого комплекса факторов государство стало той организацией, которая объединила людей в упорядоченное общество, где по сути дела был положен конец знаменитому тезису «война всех против всех», который был характерен для догосударственных сообществ людей. А для выполнения возложенных на него функций государство нуждается в немалых материальных ресурсах, поскольку его жизнеспособность, эффективность и военно-политическое могущество мало чего стоят без соответствующей экономической базы.

Взаимоотношения общества (экономики, хозяйства) и государства можно представить следующим образом (см. схему). Из данного рисунка видно, что, во-первых, государство и общество (в том числе любую из его составляющих – экономику, социальную сферу и т.д.) можно рассматривать как достаточно самостоятельные системы, которые развиваются по собственным законам. Во-вторых, существует область их пересечения (например, государственный сектор экономики; чиновники как участники социальных процес-

сов или потребители материальных благ и т.д.), которая имеет большое значение для обеих систем. Наконец, между государством и обществом действуют сложные прямые и обратные связи, включающие как влияние государства на общество (государственное управление), так и воздействие общества на государство.

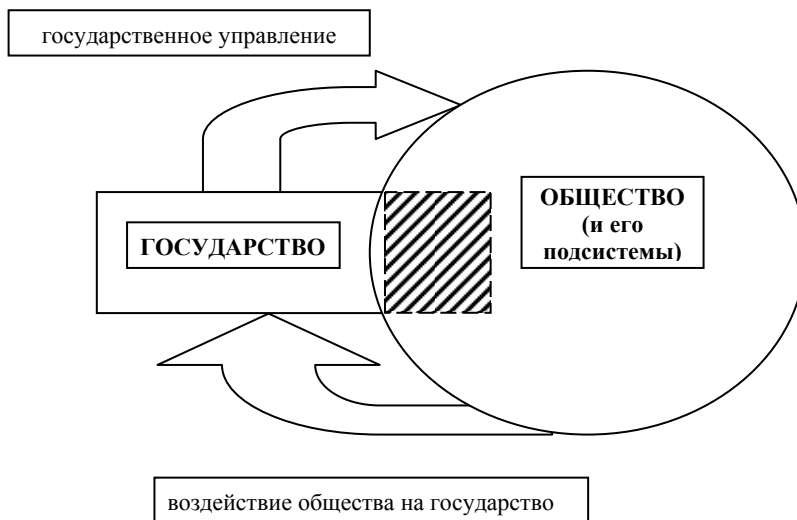


Схема взаимоотношений государства и общества

Государственное управление (регулирование) общественных, в том числе социально-экономических процессов, объективно вытекает из самой сущности государства и законов функционирования общества. Причем управление экономической (хозяйственной) деятельностью представляет одно из наиболее значимых направлений деятельности государства, которое определяет необходимость его существования и одновременно создает материальные возможности для этого.

Основные понятия

Несмотря на то, что сам феномен государственного управления существует с древнейших времен, он остается одним из наиболее сложных и даже таинственных сторон общественной жизни.

В докапиталистических формах социально-политической организации политическое или государственное начало пронизывало все сферы общественной жизни от культуры и воспитания подрастающего поколения до различных сфер экономики. В эпоху свободно-предпринимательского капитализма произошло обособление государства и хозяйства, поэтому объем, масштабы и характер государственного управления стали иными. В условиях корпоративного капитализма функции государства изменились и продолжают меняться в соответствии с изменением исторических условий. Соответственно трансформируются и направления, формы и методы государственного управления. В то же время накопление научного знания о закономерностях и тенденциях развития общества сопровождается углублением теоретических представлений о государственном управлении и расширением использования научных методов в его практике.

В зависимости от подхода государственное управление может являться собственно объектом изучения или выступать как внешняя сила по отношению к другим системам общества, в том числе экономике (рынку), или представлять собой один из компонентов различных общественных систем (например, как непосредственный субъект хозяйственной деятельности). Кроме того, понятие «система государственного управления» может использоваться в широком и узком смысле. Поэтому даже в рамках одного научного подхода существуют различные определения для этого понятия.

В том числе в теории государственного управления, в широком смысле под государственным управлением понимается «организующая деятельность государства по повседневному руководству экономической, политической, социальной и культурной сферами жизни общества». Иначе – политическое управление делами всего общества, что во многом аналогично системе государственного устройства (14, с. 203). В (10, с. 28–29) уточняется, что это «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу». Государственное управление в то же время сплав науки, искусства (таланта) и опыта. Явление, место и роль которого в обществе зависят от уровня управляемости (самоуправляемости) общественных процессов и результатов активности субъектов других видов управления, а также граждан в управле-

мых объектах. В узком смысле под государственным управлением понимают деятельность органов исполнительной власти.

Представляется, что данные определения не слишком удачны с точки зрения практического использования: или слишком общие, или слишком узкие (в частности, не учитывают влияния на экономику действий органов представительной и судебной власти). Существуют и другие определения государственного управления. Например, что это деятельность органов государственной власти и их должностных лиц (*public administration*) по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса (*public policy*) (6, с. 59). По мнению авторов (4), государственное управление (экономическим развитием) должно включать прямое управление принадлежащими государству хозяйствующими субъектами и хозяйствующими субъектами с достаточной долей государственной собственности, а также выработку экономических и социальных приоритетов, создание условий для развития рыночных отношений и хозяйствования, способствующих достижению публичных экономических целей Российской Федерации и мотивирующих негосударственные хозяйствующие субъекты к принятию самостоятельных хозяйственных решений не только в своих интересах, но и в интересах государства, общества, личности (с. 46).

Как следует из всех этих определений, государственное управление – это одновременно процесс и явление, которые могут рассматриваться с разных сторон. В связи с тем, что государство является и субъектом экономики, и субъектом управления, роль государственного управления в хозяйственной жизни весьма неоднозначна.

Основные концепции государственного воздействия на экономику

Роль государства в экономике, задачи и методы его воздействия на социально-экономические процессы обсуждались еще до появления самостоятельной экономической научной дисциплины и продолжают обсуждаться в настоящее время. Отношение к данному кругу проблем, как правило, основывается на более широких представлениях об обществе и в конечном счете отражает определенную экономическую и социальную философию.

Историю формирования представлений об экономической роли государства принято начинать с *меркантилизма* (конец XVI – середина XVII в.), являвшегося по сути первой самостоятельной

школой экономической мысли. Примечательно, что ее становление было связано именно с определением роли государства в экономике.

Представители этой школы считали основным источником богатства торговлю и соответствующим образом обосновывали необходимость активной государственной экономической политики (1, с. 10–14). Теория раннего (денежного) меркантилизма предлагала государствам осуществлять целую систему мер, направленную на удержание денег в стране. Согласно позднему (мануфактурному) меркантилизму, государство тем богаче, чем больше разница между стоимостью вывезенных из страны и ввезенных в нее товаров. Отсюда политика протекционизма, которая позволила Англии, Франции и Голландии в эпоху первоначального накопления капитала и становления капиталистической рыночной системы вырваться вперед в промышленном развитии.

Идеи меркантилизма подвергались резкой критике представителями классической школы политической экономии, отстаивающими систему представлений о роли, месте и задачах государства, которая сегодня известна как *экономический либерализм*. Классики политической экономии (особенно А. Смит) исходили из представлений о существовании социального и экономического порядка, который возникает и поддерживается без целенаправленного воздействия. В функционировании такого порядка участвуют индивиды, имеющие возможность реализовывать свои собственные цели. Отсюда идея ненужности и даже вредности вмешательства государства в экономику. Государство должно было только обеспечивать условия свободного осуществления индивидуальных целей и, если необходимо, устранять препятствия на этом пути. По существу, основными задачами государства было обеспечение институциональных и правовых условий функционирования экономики, а также поддержание устойчивой национальной валюты.

Экономический либерализм стал основой теории и политики свободной торговли (фритредерства – от англ. «free trade»), наиболее полно реализованной в Великобритании в середине XIX в. и способствовавшей превращению данной страны в мировую промышленную державу. В той или иной форме экономический либерализм господствовал на протяжении всего XIX в. и в начале XX в. во многих странах мира, прежде всего в Великобритании и США.

В 30-е годы XX в. идеи, выдвинутые Дж.М. Кейнсом, коренным образом изменили представления о роли государства и инструментах его воздействия на экономику. Этот новый подход, полу-

чивший название *кейнсианство*, предполагал перемещение внимания от предложения к спросу, изменение временной перспективы (от долгосрочной к краткосрочной), признание принципиальности институциональных изменений на рынках капитала и рабочей силы, неизбежности вынужденной безработицы. Соответственно были разработаны, а в ряде случаев развиты методы государственного регулирования экономики.

Главными направлениями государственной политики стали воздействие на инвестиции (важнейшую составляющую эффективного спроса) и создание благоприятных условий для частных капиталовложений. Наряду с чисто экономическими задачами перед государством были поставлены и социальные: проведение научных исследований, развитие производственной и социальной инфраструктуры (образования, подготовки и переподготовки кадров, медицинского обслуживания).

Разработанные в рамках кейнсианства меры, по общему признанию, позволили США и Великобритании преодолеть глубочайший экономический кризис, который охватил почти все капиталистические страны мира в конце 20-х – начале 30-х годов прошлого века. В 50–60-х годах XX в. кейнсианство стало господствующей западной экономико-политической доктриной (8, с. 10–16). Теоретические воззрения и практические действия последователей этой доктрины способствовали тому, что промышленно развитые страны Европы и Северной Америки добились в послевоенный период устойчивого экономического роста.

Параллельно с развитием кейнсианства в XX в. оформилось направление, которое иначе представляло экономику – как часть социальной системы, претерпевающей эволюционные изменения. Отсюда следует, что ценностные ориентации, мотивы и характер поведения экономических агентов формируются под воздействием изменений в экономических структурах и социальной среде. Этот подход, получивший название «*социальная школа*», имел своих предшественников, но не представлял единой доктрины. Наибольшую известность среди многочисленных течений социального направления получило учение теоретиков *фрейбургской школы (или ордолибералов* – В. Ойкена, А. Мюллер-Армака, Л. Эрхарда) о конкурентном порядке и концепция социального рыночного хозяйства (8, с. 16–18). Создатели данной концепции выдвинули четыре основные идеи:

– эффективная конкуренция обеспечивается не стихийным развитием, а активной конкурентной политикой государства (ограничение деятельности монополий);

– государство корректирует рыночное распределение доходов политикой перераспределения;

– государство добивается полной занятости, стабильности цен и равновесия платежного баланса посредством регулирования конъюнктуры;

– не ограничиваясь перераспределением доходов, государство обеспечивает привлечение широких масс населения к владению имуществом. При этом государственное планирование не должно быть авторитарным, а общественность не должна преследовать узкопотребительские цели.

Смысл данного учения сводится к тому, что государство, в сущности, ограничивается формированием экономического строя, тогда как сами по себе регулирование и ход хозяйственного процесса происходят спонтанно. Государственное воздействие на хозяйственный процесс допускается лишь как спорадическое, в исключительных случаях, связанных главным образом с действием экзогенных факторов.

Данные подходы были положены в основу хозяйственных реформ в послевоенной Германии. Созданная в итоге социальная рыночная экономика привела к значительным экономическим и социальным результатам: быстрому экономическому росту, высокому уровню жизни населения страны и его социальной защищенности.

Несколько иначе трактовалась социальная рыночная экономика в работах представителей *стокгольмской школы* (Б. Улин (Олин), Э. Лундберг, А. Линдбек, Э. Вестерлинд, Р. Бекман). Скандинавские авторы рассматривали современную экономику как «комбинацию частной и государственной деятельности с широким спектром воздействия государства на экономические и социальные процессы в условиях, благоприятных для частной инициативы» (8, с. 30–33). Один из наиболее видных представителей стокгольмской школы, Б. Улин, допускал вмешательство государства в экономику лишь при сохранении принципа «конкуренции на равных условиях». По его мнению, цель государственной политики – создавать ресурсы, а не только их перераспределять.

Особенностью данной модели социальной экономики являются сравнительно небольшие масштабы государственного предпринимательства при наличии развитого государственного сектора

в сфере распределения, потребления и услуг. Основываясь на указанных теоретических положениях, Скандинавские страны, особенно Швеция, во второй половине XX в. добились значительного прогресса в социально-экономическом развитии.

Проблемы стабильности экономического развития привлекали внимание одного из видных представителей *институционализма* – Ф. Перру (8, с. 20–30). Он считал, что различия размеров производства и капитала, условий заключения сделок и предоставления кредитов, разная степень информированности, а также принадлежность к активной или пассивной зоне экономики приводят к неравенству экономических единиц, отношения между которыми строятся по принципу доминирования. При этом экономический рост происходит не равномерно, а через «полюса роста».

Из концепции доминирования Ф. Перру выводил необходимость селективной государственной структурной политики (т.е. избирательного вмешательства государства в экономику) и создания «полюсов роста» в отсталых в экономическом отношении районах страны, а также принципы индикативного планирования. Достижение «экономической гармонии» и решение проблем регионального развития не доверяется стихийным силам рыночного механизма, а связывается с целенаправленной деятельностью государства.

Идеи Ф. Перру оказали большое влияние на формирование системы государственного индикативного регулирования во Франции после Второй мировой войны. В дальнейшем в рамках институционализма высказывались предположения, что благодаря «революции в экономических функциях» государство стало играть роль организатора хозяйства в интересах всеобщего благосостояния (Джон М. Кларк), а его вмешательство преобразует стихийное капиталистическое рыночное хозяйство в новую регулируемую экономику, которая свободна от противоречий и недостатков старого строя (Г. Мюрдаль).

В 70-х годах прошлого века возник целый ряд теорий так называемой «консервативной волны», критикующих кейнсианские теоретические подходы и методы регулирования экономики. В определенном смысле происходил возврат к классической теории и идеям экономического либерализма. Различные школы в рамках этого течения объединяла вера в принципиальную устойчивость рыночной системы и отрицание активного вмешательства государства с целью стабилизации конъюнктуры.

В русле неолиберализма в экономической политике многих стран в этот период стали активно применяться принципы *монетаризма*, наиболее ярким представителем которого является М. Фридман – лидер чикагской экономической школы (8, с. 33–34). Монетаристы основное внимание уделяют стабильности денежного обращения, видя в этом залог безинфляционного развития. Они трактуют инфляцию как чисто денежный феномен, порожденный большими государственными расходами на поддержание высокого уровня занятости и социальные нужды. Согласно воззрениям монетаристов, для государства возможна лишь такая форма регулирования экономики, как проведение фискальной политики и регулирование объема предложения денег для стабилизации национального рынка.

Монетаристские подходы к регулированию экономики получили широкое распространение в разных странах мира (в основном в развивающихся), в том числе благодаря рекомендациям МВФ и Всемирного банка. Но в последние годы все большее число экономистов утверждают, что акцент на рыночном саморегулировании экономики и уменьшении роли государства опровергается практикой экономического развития стран.

В обобщенном виде эту идею высказал профессор Гарвардского университета Д. Родрик: «Два десятилетия осуществления либеральных экономических реформ в развивающихся странах привели к неутешительным результатам. Латинская Америка, которая строже всех остальных стран придерживалась рецептов “Вашингтонского консенсуса”, а именно свободной торговли, свободных цен и приватизации, столкнулась с медленным ростом и углубляющимся неравенством. Только немногие страны бывшего коммунистического блока и Советского Союза достигли уровня производства 1990 года. В странах Центральной и Южной Африки программы МВФ и Всемирного банка по реформированию экономики провалились. Несколько успешных примеров принадлежат странам, которые шли под звуки собственного марша. Китай, Вьетнам и Индия нарушили практически все правила из учебников, даже когда они двигались в сторону рыночно ориентированной экономики» (8, с. 34–36).

Еще дальше монетаристов в отрицании позитивной роли государственного регулирования экономики пошли представители *новой классики*. В работах Р. Лукаса, Т. Сартейба и др. было показано, что кредитно-денежная политика не имеет шансов позитивно влиять на состояние реальной экономики. Поэтому единственно

правильной является консервативная политика регулирования денежной массы. Представители теории реального цикла (Ф. Кидленд и Э. Прескотт) вообще считали, что сама идея борьбы с циклическими колебаниями принципиально неверна. Стремление сгладить цикл снижает потенциал экономики к росту и развитию. Отсюда их радикальный вывод – антициклическая политика не только не эффективна, но и вредна с точки зрения долгосрочных перспектив развития экономики.

Теория общественного выбора связана с применением методологии неоклассической экономической теории для изучения политических процессов и феноменов (6, с. 688–689). Зародившись в 1960-х годах как отрасль экономической науки, изучающая вопросы налогообложения и государственных расходов в контексте проблемы предоставления общественных благ, данная теория значительно расширила сферу своего анализа и в настоящее время может рассматриваться в качестве дисциплины, по праву претендующей на статус «экономической теории политики». Благодаря работам Дж. Бьюкенена, Дж. Бреннана, У. Нисканена, М. Олсона, Г. Таллока, Р. Толлисона и других исследователей был достигнут существенный прогресс в разработках как базовых идей теории общественного выбора, так и концепций, опирающихся на эти идеи.

В том числе, согласно *теории политического делового цикла* (В. Нордхауз), государственная политика подчинена цели достижения успеха правящей партии на выборах. По мнению Д. Гибса, характер экономической политики зависит от того, какая партия («левая» или «правая») находится у власти (6, с. 706–707). В более совершенных моделях предполагается, что экономика адаптируется к «шокам», вызванным сменой правительства.

Один из наиболее значимых результатов, связанных с использованием моделей *теории эндогенного определения экономической политики*, заключается в доказательстве противоречия между экономической эффективностью, определяемой по критерию Парето, и политической эффективностью, условием которой является максимизация каждой категорией субъектов политического рынка своей целевой функции в условиях ограничений, налагаемых аналогичным поведением других субъектов (6, с. 707–710). С точки зрения большинства исследователей, ослабление негативных последствий ориентации экономической политики на запросы групп давления может быть достигнуто только с помощью специальных конституционных ограничений.

В рамках *экономической теории политических институтов* широкое распространение получили исследования, посвященные анализу структуры органов власти, процедур утверждения в государственных органах мероприятий экономического регулирования, а также стабильности политических институтов (6, с. 714–718). Признается, что создание более эффективных политических институтов обеспечивает снижение уровня «политически обусловленных» транзакционных издержек, т.е. приближает границу социальных возможностей к границе транзакционных возможностей. А в условиях функционирования эффективных политических институтов открываются возможности создания качественно новых для данной экономической системы механизмов заключения контрактов и защиты прав собственности, что приближает границу транзакционных возможностей к границе производственных возможностей. Учет действия политических институтов позволяет сделать важные выводы относительно факторов, определяющих возможности использования потенциала экономического роста в различных странах.

Экономические концепции, возникавшие в разное время в развитых западных странах, имели большое влияние на решение теоретических и практических вопросов государственного управления экономикой в России как в прошлом, так и в настоящем. Идеи же отечественных авторов о взаимоотношениях государства и экономики, часто весьма оригинальные, не получали должного общественного признания (1, 6). Вместе с тем российская система государственного управления всегда значительно отличалась от практик в других странах.

История государственного управления экономикой в России

Как считает ряд зарубежных исследователей, для российской и советской экономики традиционно обращение за помощью к государству для организации и управления. Многие русские ученые-экономисты были государственниками, разделяли позиции меркантилистов.

В XIX в. перед страной встала задача индустриализации, решение которой потребовало срочного развертывания железнодорожной сети и развития отраслей тяжелой индустрии, что могло быть по силам только государству. Государство выступало единст-

венным экономическим актором, способным оказать определенный регулирующий эффект на деятельность предприятий и частных объединений, в то же время без принижения роли частного сектора в экономике (12, с. 12–15).

В конце XIX – начале XX в. государственное регулирование с опорой на рыночные силы, а также институциональное обустройство хозяйственной жизни стимулировали экономическую деятельность в стране и привели к повышению доли России в мировой экономике (11, с. 28–29). Действия правительства Российской империи в предвоенное десятилетие включали и методы финансового регулирования (конвертируемость рубля, жесткий контроль денежной массы, сбалансированность бюджета, налоговое регулирование, развитие многоуровневой банковской системы), и промышленной (структурной) политики (государственные финансовые вложения в транспорт, внешнеторговый протекционизм, господдержка сельского хозяйства), и институциональные преобразования (реформирование сельского хозяйства, преодоление межсословного экономического неравенства, защита собственности). В этот период государственная политика обеспечивала сочетание государственных и частных интересов, взаимодополнение рыночного и государственного механизмов регулирования экономики (там же, с. 35–36).

Первая мировая война способствовала усилению элементов планирования и росту государственных монополий. Военно-промышленная организация, которая заметно улучшила производительность частных и государственных предприятий, была постепенно принята для управления всей российской экономикой (12, с. 15–16). После Октябрьской революции произошел переход от военной экономики Временного правительства к системе военного коммунизма. Военное управление благоприятствовало концентрации сил и средств, а в связи с тяжелыми экономическими условиями национализация распределительных и обменных отношений представлялась необходимой. Кроме того, сформировавшийся в предшествующий период государственный монополистический капитализм создавал основания для перехода к советской модели экономики.

В дальнейшем идеология полной занятости и патерналистское отношение к предприятиям привели к тому, что предпочтение отдавалось росту численности занятых и увеличению объемов производства. Модель экстенсивного роста, принятая в СССР, не благоприятствовала ни динамичному развитию предприятий, ни своевременному обновлению производительных сил (там же, с. 19–20).

Социалистическая система, которая породила много надежд в конце 50-х годов прошлого века, постепенно деградировала и бюрократизировалась.

Когда в 80-е годы М.С. Горбачёв начал перестройку, он предложил создать систему демократического рынка, социалистический маяк для всего человечества, но эта идея потерпела крах. По мнению А.Н. Тарасова, попытка реформирования социализма в государство социальной рыночной экономики провалилась из-за того, что не были созданы институты, способные проводить мероприятия экономической реформы в жизнь (11, с. 102). Невысокий уровень государственного управления в советском государстве позднего социализма определялся также тем, что:

- не произошло замены административно-планового регулирования экономики принципиально новой системой координации экономической деятельности;
- существовало два соперничающих центра политической власти – Кремль и Белый дом;
- произошел разрыв хозяйственных связей и начали возникать региональные экономические барьеры.

В конце 1991 г. политическая и экономическая ситуация в России была катастрофической. Страна находилась на грани банкротства. Несмотря на медлительность реформ и снижение уровня жизни шла полным ходом спонтанная приватизация. Государственный аппарат находился в состоянии стагнации, государственный контроль оказывался невозможным (3, 10, 15). В этот период существовали разные предложения о направлении дальнейшего развития России, в том числе:

- консерваторы (Зюганов, Рыжков, Лигачёв и Бузгалин, Калганов, Сергеев): наведение порядка в экономической сфере (продолжение политики Ю.В. Андропова), в том числе контроль и персональная ответственность работников, жесткие меры против нетрудовых доходов; создание Государственной согласительной комиссии;
- умеренные реформаторы (Глазьев, Фёдоров, Абалкин, Лужков): создание сильных промышленных и финансовых групп, избирательная государственная поддержка производителей;
- реформаторы (Явлинский, Петраков, Михайлов): приватизация, демонополизация и формирование рыночных структур;
- правые реформаторы (Гайдар, Чубайс, Васильев и Улюкаев): немедленное внедрение рыночной экономики, следуя советам эко-

номических организаций Вашингтона и американских экспертов; провозглашение независимости России.

Б.Н. Ельцин решил преобразовывать социалистическую систему в либеральный капитализм. Российское правительство выбирало «все» или «ничего», поскольку промежуточные цели не являлись достаточными гарантиями сохранения власти (12, с. 25). Под влиянием западных экспертов, таких как Дж. Сакс и А. Аслунд, а также МФВ, Мирового банка и членов Большой семерки, Е.Т. Гайдар начал в 1992 г. «шоковую терапию». Новое реформаторское правительство начало политику, неожиданную для многих экономических агентов, в ряде случаев представляющую абсолютно инородное тело для существовавшей в стране социальной, экономической, политической и юридической среды. Принципиально программа Гайдара отвергала потребность в государственной деятельности по управлению переходом. Коррективы, которые иногда предпринимались в отношении этой политики, представляли собой своего рода капитуляцию (там же, с. 34).

Те, кто является сторонником «шоковой терапии» и исключительно быстрой приватизации, и в настоящее время не считают выбранную в тот момент политику ошибочной (17). Но, например, по мнению французских исследователей, реформа Гайдара не имела ничего общего с условиями установления демократии, поскольку последняя предполагает равное отношение к группам лиц и индивидуумам, чего не было в России (12, с. 42). Это было очередной утопией, способствующей тому, что признаком переходной экономики стали обеднение населения и криминализация общества. Если с идеей шоковой терапии можно согласиться, то гораздо труднее согласиться с методами ее осуществления, которые очень были похожи на перевоплощенные большевистские методы, но с «обратным знаком» (там же, с. 39).

Плохо понятый капитализм приводит к тяжелым человеческим издержкам, а максимальное сокращение роли государства – не лучшая стратегия (там же, с. 47). Кроме того, западные советники и международные экономические организации, основываясь на ограничительной концепции регулирования экономики, недооценили трудности и тем самым способствовали ослаблению России, а международная помощь имела политические основы. Жители России были уверены, что помощь МВФ основывается на достаточных экономических результатах, а истинной причиной являлась идея западных лидеров о поддержке режима президента Ельцина.

В настоящее время общим положением западной экономической мысли является вывод об ошибочности экономической политики Б.Н. Ельцина, констатация неоправданно высоких темпов российского реформирования (4, с. 159–180). Россия служит примером того, как не следует осуществлять переход к рыночной экономике. Траектория ее экономического развития представляется как ряд зигзагов, связанных со сменой системной парадигмы, резким переходом от одного модельного принципа к противоположному. В такой радикализации выбора многие исследователи усматривают специфику национального менталитета.

После десятилетия следования принципам «Вашингтонского консенсуса» в отечественной политике последнего времени наметилась тенденция возрастания роли государства в регулировании общественных процессов: усиление «вертикали власти», реализация национальных приоритетных проектов, попытка трехлетнего бюджетного планирования, разработка государственных программ развития отдельных отраслей и т.д. Как отмечается в (7), в России традиционно осуществление грандиозных планов модернизации, независимо от того, утопичны они или реализуемы, обычно сопровождается ограничением личных свобод. И наоборот, как только в стране раскрепощается личная инициатива и человек, становясь свободным, получает право на выбор, государство начинает стремительно утрачивать свое величие, а иногда даже и суверенитет (с. 245). Неизбежна ли такая дилемма?

По мнению авторов (7), анархо-олигархический капитализм в России мертв. Но восстановление «закона и порядка» несет совсем не абстрактную угрозу господства номенклатурного капитализма. Недостаток государственного регулирования так же вреден рыночной экономике, как и его избыток. *Плохое государство нужно заметить только таким государством, где политике социально-экономической модернизации не приносятся в жертву ни индивидуальная свобода граждан, ни обеспечение социальной справедливости.*

Современные подходы к вопросам государственного регулирования экономикой

Экономическая история показывает, что развитие любой страны во многом определяется соотношениями между государством и рынком. Каждая из этих систем организации общественных взаимосвязей обладает внутренним источником развития, но соци-

ально-экономический прогресс в целом может быть достигнут только тогда, когда между ними наблюдается определенный баланс. Если одна из систем доминирует над другой, координация экономической деятельности становится неэффективной. Это хорошо подтверждается всем опытом российской социалистической и постсоциалистической трансформации (11, с. 73).

Рынок не формируется сам по себе и его повседневное функционирование предполагает наличие законченной системы правил и системы, гарантирующей их выполнение (1, с. 89–90). Таким образом, признается, что государственное регулирование экономики является важнейшим элементом современной модели смешанной рыночной экономики. Рынок не в состоянии решить все проблемы общества без вмешательства государства. В частности, необходимость государственного регулирования связана с «провалами рынка» – ситуациями, когда рыночный механизм не в состоянии эффективно разместить ресурсы. Также отмечается, что рыночный механизм имеет малый горизонт планирования и не может решать задачи в долгосрочной перспективе.

Рынок призван обеспечить свободный обмен товарами, работами и услугами, тогда как общественные блага в полной мере могут быть созданы только государственными институтами (11, с. 110). В то же время существуют и «провалы государства» – неэффективное размещение ресурсов в результате государственного регулирования. Соответственно, государство должно действовать лишь там, где рыночные регуляторы не приводят к эффективному распределению ресурсов в масштабах общества. По мнению Т.В. Миролюбовой, при решении этого вопроса необходимо исходить из следующей методологической предпосылки: в отношении каждой конкретной функции и задачи регулирования требуется сопоставление возможностей рынка с возможностями государства (8, с. 59).

Развитие многих стран свидетельствует также о чередовании периодов усиления государственного регулирования экономики с периодами возрастания рыночного саморегулирования. Можно сделать вывод о цикличности роли государственного регулирования экономики. В определенные периоды развития стран возникает настоятельная необходимость в усилении регулирования экономики и как ответ на этот «заказ» происходит усиление роли государства. В другие периоды возникает необходимость ограничения роли государства в рыночной экономике, и это должно реализовываться (там же, с. 36).

Рыночная организация хозяйственной жизни позволяет в наибольшей степени реализовать частные интересы в создании богатства, но она не предназначена для реализации специфических общественных интересов (12, с. 53). Как следует из концепции *экономической социодинамики* (Р.С. Гринберг, А.Я. Рубинштейн), наряду с совокупностью предпочтений индивидуумов (выражающихся в рыночном процессе) существуют и общественные интересы, реализация которых является миссией государства. Систематическая государственная активность соответственно должна быть жестко привязана к целевым установкам общества и вытекающим из них приоритетам стратегии социально-экономического развития (7, с. 237–238).

Это особенно важно для сегодняшней России, где экономика функционирует в условиях, когда эффективные рыночные отношения в полной мере еще не сформировались, а груз прошлого в комбинации с ошибками 1990-х годов уже породил системные диспропорции, деформировавшие общество и обескровившие во многом его хозяйственную жизнь. Преодоление болевых точек в экономике страны – задача сложнейшая. Надежды на рыночное саморегулирование здесь заведомо бесполезны – нигде и никогда рынок не формулировал и не реализовывал национальную экономическую политику. Это прерогатива государства – только оно способно, предназначено и уполномочено реализовывать общественные интересы подобного масштаба.

Современные проблемы государственного управления экономикой в России

В настоящее время можно выделить ряд теоретических и прикладных проблем государственного регулирования экономики.

Во-первых, *возросшая сложность и разнонаправленность социально-экономических процессов в мире в целом и в России в частности*. Как считают авторы (7, с. 10), в XXI в. мир вступил в новую эпоху развития. Сейчас проступают и осознаются только ее отдельные черты – превращение науки в реальную производительную силу, информатизация и развитие коммуникационных технологий, усиление социальной составляющей экономики, партнерство разных групп общества и т.д. Высокая степень неопределенности и неустойчивости мировой системы создает значительные трудности для разработки и проведения эффективной государственной политики, а также повышает требования к качеству (в т.ч. знаниям) властной элиты.

Во-вторых, *отсутствие национальной модели социально-экономического развития России, признаваемой и поддерживаемой обществом* (или большей его частью).

При всех различиях теоретических позиций общим у прежних экономических учений являлся вывод о том, что для всех стран существует только один рациональный и естественный путь экономического и всего общественного развития. Однако наличие и естественная множественность режимов функционирования экономик определяют невозможность общих для всех рецептов оздоровления и эффективного развития. Согласно *теории регуляции* (Ж. де Бернис, М. Агальетта, Р. Буайе), способы регуляции экономических систем различаются во времени и пространстве, и не существует оптимальной организации, которая гарантировала бы устойчивую экономическую динамику раз и навсегда (1, с. 90). Также не существует единого, вечного и неизменного способа регулирования экономики.

Экономические успехи и социальный прогресс достигаются только тогда, когда правительство добивается гармонизации экономических функций государства и механизмов рыночного саморегулирования в проводимой экономической политике сообразно национальным интересам, на базе национальных духовно-культурных традиций, с учетом конкретных особенностей (11). Опыт целого ряда стран мира (Японии, Южной Кореи, Швеции, Китая и т.д.) свидетельствует, что наилучшие результаты достигаются в том случае, когда общие подходы модифицируются в соответствии с национальными особенностями. Современная отечественная практика также убедительно доказала, что простой перенос институтов без соответствующей трансформации приводит к неэффективности их функционирования (пример – система антимонопольного регулирования).

История экономического развития всех стран мира сопровождается поиском оптимального варианта соотношения рыночного саморегулирования и государственного регулирования. Россия по-прежнему находится в суровых условиях перехода от одной социально-экономической системы к другой. И хотя этот процесс еще не завершен, шансы на продвижение страны к гражданскому обществу, плюралистической демократии и социальному рыночному хозяйству сохраняются (7, с. 238). И другого пути, как создание собственной модели социально-экономического развития, учитывающей природные, исторические и культурные особенности,

для нее не существует. Главное – уметь извлекать уроки из недавнего прошлого и не повторять прежних ошибок.

В-третьих, отсутствие в России системы разработки и контроля реализации направлений государственной экономической политики.

Разработка экономической стратегии и политики любого государства – дело комплексное, кропотливое и чрезвычайно сложное. Анализ государственной деятельности в развитых странах убеждает: они стали «постиндустриальными» благодаря использованию мощного, гибкого, хорошо организованного механизма подготовки, принятия, координирования экономических решений на национальном уровне, их исполнения и контроля за исполнением и за эффективностью. В России в течение последних 15 лет такого механизма не существует, хотя и имеется известный набор органов власти, занимающихся в разных ракурсах и с разными, не всегда связанными между собой целями, различными экономическими проектами (7, с. 228–229).

Отсутствует целостная и взаимосвязанная система нормативных документов, определяющих направления экономической политики: они носят разные названия (стратегии, концепции, федеральные целевые программы, национальные приоритетные проекты и т.д.) и имеют свои особенности. Хотя большинство проблем социально-экономического развития носит комплексный характер, на практике преобладает отраслевой подход и доминирование позиций Минфина, а межведомственное взаимодействие трудно реализуется. В итоге разработка программ осуществляется «под деятельность ведомств», а не «под проблемы».

В результате управление экономическим развитием страны в настоящее время представляет собой достаточно хаотичное явление: разными органами и людьми разрабатываются и реализуются различные мероприятия, эффективность их осуществления не оценивается (4, с. 590–611). Это сопровождается стихийной самоорганизацией взаимодействия отдельных ведомств и их руководства, не обязательного и законодательством не предусмотренного; закрытым режимом принятия решений; отсутствием единой достоверной статистики. Каждое ведомство действует самостоятельно, без какой-либо значимой координации с другими (там же, с. 233).

Однако, как и всякий другой вид деятельности, процесс государственного управления экономикой нуждается в тщательной ор-

ганизации (там же, с. 229–231). Государственный механизм, предназначенный для управления экономикой, должен включать:

- орган, формулирующий долгосрочные цели экономической и социальной политики, а также стратегию и основные способы их достижения;

- органы, реализующие принятые и утвержденные решения;

- органы, осуществляющие контроль за выполнением принятых решений.

Опыт стран, сумевших в последние шесть десятилетий реализовать успешную стратегию догоняющего развития и модернизации экономик, свидетельствует о необходимости долгосрочного планирования (целеполагания) в практике государственного управления, в т.ч. использование принципов стратегического планирования. В России стратегическое планирование часто ассоциируется с планом-законом советских времен и воспринимается как инструмент господства государства над обществом. Однако формирование стратегий происходит и в нынешних условиях. Роль государственного органа по стратегическому планированию выполняет Экспертное управление Президента Российской Федерации. Именно ему, в соответствии с Положением об Экспертном управлении, вменены в обязанность «координация, разработка и экспертиза общенациональных проектов», а также «анализ информации, разработка прогнозов и сценариев развития социально-экономических отношений».

Однако закрытость процесса планирования и отсутствие гибкой системы согласования решений накладывают серьезные ограничения на результаты плановой деятельности даже при самой высокой квалификации и абсолютной честности исполнителей. Бизнес и общество не участвуют в формировании стратегий на регулярной основе и нередко воспринимают решения как навязанные против их воли. Авторы стратегии остаются в тени. Ответственность за неудачи в глазах общества несут министерства, для наказания которых на самом деле нет оснований (4, с. 243).

Подготовка экономических решений, важных инициатив и крупных мероприятий в закрытом режиме частично оправдывается тем, что первоначальные инициативы в процессе дальнейшего обсуждения обычно подвергаются существенному искажению, упрощению, удешевлению и т.д. В результате режим закрытости начинает казаться нормальным и даже удобным и выгодным. В то же время мировой опыт свидетельствует: эффективность государственной

экономической политики прямо зависит от того, насколько открыто она готовится и проводится и насколько она доступна независимому анализу и критике, т.е. насколько она публична (там же, с. 233).

Закрытость и нечеткость процедуры принятия управленческих решений ведет к тому, что современное государственное управление экономикой в России отличается непоследовательностью, кампанейщиной, волюнтаризмом и вкусовщиной в выборе приоритетных направлений, развитием лоббизма и коррупции. Для ее трансформации нужно внесение значительных изменений в нормативные документы, регламентирующие деятельность ведомств. Достижение открытости процессов принятия решений в России связано также с достаточно многочисленными аппаратными новшествами, с новыми чиновничьими технологиями (включая использование компьютерных технологий) и особенно – с восприятием руководства и госслужащих новых (отличающихся от традиционных) взглядов на отношения государства (органов управления) и общества (населения, бизнеса, науки).

В-четвертых, *несоответствие отечественной управляющей системы (т.е. государства) изменившемуся объекту управления.*

Управляющая система не может быть менее сложной, чем управляемая. Вплоть до конца XIX в. в государственных расходах доминировали традиционные функции (обеспечение внутренней безопасности и обороны, администрирование и сбор налогов, развитие экономической инфраструктуры). В конце XX в. на первый план в деятельности наиболее развитых государств вышли новые (современные) функции: социальное обеспечение, образование, наука и здравоохранение (7, с. 30–31). Проведенные в последние годы исследования позволили определить, что несмотря на различные модели регулирования экономики в развитых государствах уровень «чистых социальных расходов» является определяющим и достаточно близким – около 25% ВВП (там же, с. 33–36).

На рубеже 70–80-х годов прошлого века в большинстве западных стран была проведена модернизация государственной службы. Качественные изменения объектов управления определили трансформацию структуры и методов государственного управления, а также существенные изменения полномочий должностных лиц, появление новых подходов к собственно государственному администрированию (в том числе перенос управленческих технологий из частного сектора, бюджетирование по результатам и т.д.).

В Российской Федерации в период рыночных преобразований реформе системы государственного управления не придавалось большого значения. Частично это объясняется преобладанием либеральных взглядов на экономику, частично – отрицательной реакцией на само понятие «государство». Но за последнее десятилетие в России произошли большие изменения в системе государственного управления. Однако при становлении новой системы государственной службы возникли и новые проблемы.

Неповоротливость, коррумпированность государственной машины, ее оторванность от нужд граждан, общая неэффективность стали устойчивой доминантой общественного мнения. Отечественная государственная бюрократия, чья нормативная база, а также провозглашенные принципы организации и управления вполне соответствуют современным западным стандартам, подчас менее эффективна, чем во времена крушения Советского Союза. В структуре расходов правительства РФ преобладают традиционные функции (свыше 6% ВВП), а современные функции финансируются по остаточному принципу на уровне примерно в два раза ниже, чем в развитых демократических странах (около 2,5% ВВП). Эти диспропорции сохраняются и даже усиливаются в перспективе в результате проводимой бюджетной и налоговой политики (там же, с. 38–39).

Однако анализ эволюции функций государства приводит к выводу о том, что высокий уровень экономического развития, демократия и активная роль государства (в том числе в социальной сфере) тесно связаны между собой. Только формирование социального государства с современными функциями позволяет сохранить социально-экономическую стабильность в обществе и обеспечить его развитие, а также претендовать на передовые позиции в мире (там же, с. 35).

В России сохраняется необходимость проведения более последовательной и решительной реформы собственно системы государственного управления. По-прежнему актуален и выбор ее направления развития (западный, традиционный, свой собственный). Также нужен орган, который бы оценивал эффективность управления и готовил преобразования; необходим комплекс мер по корректировке статуса и условий деятельности госслужащих (13, с. 266–267). В целом, требуется создать такие организационные, мотивационные, экономические и нравственные условия, такую корпоративную культуру, которая бы объективно вынуждала чиновника служить с максимальной отдачей, честно и творчески. Эта управлен-

ческая задача решена во многих западных странах, но в России еще только предстоит ее решить как в теоретической, так и в практической плоскостях. А без отлаженной, четко функционирующей системы управления в принципе невозможно проведение эффективной государственной политики.

Наконец, *вопросы государственного управления в России осложняются тем, что системы проведения прикладных экономических исследований для государственных нужд как таковой не существует.*

Закрепление в отечественном законодательстве исключительно за ведомствами функций социально-экономического прогнозирования и планирования ведет к дилетантизму. В советский период деятельность Госплана и отраслевых министерств опиралась на разработки ряда научных институтов. А сейчас стратегию и ориентиры развития страны на длительную перспективу пытаются создавать силами отдельных рабочих групп, что ведет к низкому качеству итоговых документов. Анализ проблем, поиск решений, прогноз возможных последствий – это вид научной деятельности, чиновники не умеют и не должны этим заниматься.

Речь идет в целом о взаимоотношении науки и органов управления в современной России. Наука и власть обречены на взаимодействие: власть без научного сопровождения не может эффективно функционировать, и наоборот, социально-экономические дисциплины развиваются в результате поиска ответов на запросы практики. В СССР действовала достаточно жесткая система связей между научными организациями и органами власти. Хотя система прикладных экономических исследований, существовавшая в советский период, уничтожена, но и сейчас в России функционирует множество различных научных организаций, ведущих подобные работы (в том числе экономическое моделирование, разработка сценариев и прогнозов и т.д.) (9, с. 53–77). В настоящее время связи между научными организациями и органами управления должны строиться на основе рыночных принципов и конкуренции между различными научными организациями за выполнение заказов государственных органов (в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в ред. от 30.12.2008)¹. Этот механизм имеет множе-

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2005. – № 30, ч. 1, ст. 3105.

ство недостатков как теоретического, так и практического характера (непрозрачность, недобросовестная конкуренция, кратковременность отношений и т.д.), что определяет необходимость его значительного изменения.

Ситуация осложняется тем, что в настоящее время практически не происходит притока в науку практиков государственного управления. Непонимание научными исследователями специфических проблем, возникающих при осуществлении управленческих функций, ведет к тому, что чиновники игнорируют или не используют отечественный научный потенциал. Это препятствует развитию отечественной экономической науки, поскольку не происходит осмысление и обобщение накопленного отечественного опыта. Обучение и повышение квалификации специалистов-управленцев происходит в основном на примере зарубежных стран, положение в которых сильно отличается от российских реалий.

Взаимодействие науки и власти можно рассматривать на нескольких иерархических уровнях, в том числе:

- глобальном – когда научная концепция (доктрина) превращается в идеологию. В отечественной истории немало подобных примеров. Одни из самых ярких – создание плановой системы вместе с превращением марксизма в господствующую идеологию и теорию социально-экономического развития после победы большевиков в 1917 г., а также переход к рыночной экономике в 90-е годы XX в. На этом уровне большое значение имеет «качество» властной элиты;

- стратегическом – связан с выбором стратегии, приоритетом отдельных отраслей и т.д. Хотя на этом уровне заметную роль играют внутривластная борьба и лоббизм различных группировок, научные построения также имеют существенное значение, т.к. от них во многом зависит эффективность политических режимов;

- прикладном – привлечение научных организаций/работников для решения конкретных управленческих задач.

Если говорить о *глобальном уровне*, то основная проблема – отсутствие конструктивного дискусса (и площадки для него) между представителями органов управления (властными элитами) и научным сообществом по принципиальным вопросам развития общества. В результате происходит определенная «монополизация» подходов и «политизация» экономической мысли, приводящая к негативным результатам в управлении общественным развитием. Еще в опубликованном в 1909 г. сборнике «Вехи» авторы, лучшие философы России, отмечали как специфическую черту мышления отечествен-

ной интеллигенции крайне деформированное восприятие западных учений. В принципиально искаженном виде на российскую почву были экстраполированы концепты гегельянства, дарвинизма, марксизма. Традиции деформации, конъюнктурной подгонки под готовые идеологемы в очередной раз проявились в 1980–1990-е годы (4, с. 158). Чтобы избежать повторения «пройденного», отечественным элитам очень важно перейти от полемики, в которой главное – доказать свою правоту, к публичному диалогу, в котором стороны разъясняют свои позиции с целью достижения согласия. Именно это, по мнению Дж. Стиглица, является одним из принципиальных моментов при переходе к обществу, ориентированному на консенсус (15, с. 58).

Проблемы организации экономических исследований, связанных с решением *стратегических управленческих задач*, ярко проявляются на примере экономического моделирования.

История экономической мысли свидетельствует о том, что прогноз или оценка, сделанные на базе одной модели, будут, скорее всего, односторонними. А если эта модель окажется к тому же единственно признанной, то односторонность легко может обернуться предвзятостью и даже коррумпированностью. В разных странах для нейтрализации или ограничения указанные негативные тенденции используют различные институциональные формы и организационные решения (там же, с. 53–69).

В то же время в многочисленных научных источниках приводятся доказательства того, что одна и та же реальность может быть представлена разными экономическими моделями, а эти модели, в свою очередь, могут служить основанием для различных и даже противоположных выводов для экономической политики (там же, с. 49–53). В частности, в Англии проводились специальные сравнительные исследования основных экономических моделей, используемых для подготовки экономико-политических рекомендаций. Рекомендации по реагированию на шок (при одних и тех же целевых установках и регулирующих инструментах), основанные на разных моделях, оказались противоположными.

Примером внутриведомственного механизма, который согласует рекомендации для макроэкономической политики, выработанные на целом спектре различных моделей, может служить деятельность Федерального комитета по операциям на открытом рынке Федеральной резервной системы США – органа, определяющего денежную политику в США. Аналогичную роль на межведомст-

венном уровне американской Администрации играет так называемая Тройка – рабочая группа в составе высших чиновников трех экономических ведомств, ответственных за бюджетную политику: Государственного казначейства, Административно-бюджетного управления и Совета экономических консультантов.

В Англии задача согласования прогнозов в течение 1993–1997 гг. решалась в рамках специально созданного Форума независимых прогнозистов – совещательного органа при Министерстве финансов. Члены Форума целенаправленно отбирались так, чтобы в нем был представлен весь спектр влиятельных экономических школ. Этот орган был предназначен вести публичный поиск консенсуса среди профессионалов по вопросам экономической политики. Причем специалисты были уверены, что, не договорившись между собой, они отдадут решение соответствующих вопросов политикам, не всегда компетентным в экономических вопросах или склонным решать их в угоду политической конъюнктуры (там же, с. 51–53).

Высоко доверие к экономическим моделям, используемым в Центральном плановом бюро в Нидерландах. В соответствии со своим уставом Бюро регулярно представляет общественности свои прогнозы, проектировки и сценарии, а его ежегодный «Макроэкономический обзор» служит официальной основой бюджетных проектировок правительства. Влиятельность голландского ЦПБ во многом строится на его репутации строго научного и политически нейтрального учреждения.

В России в настоящее время нет аналогичных научных и государственных организаций (Экспертное управление Президента Российской Федерации и Общественная палата подобные функции не выполняют). В этих условиях представляется очень актуальным создание в стране публичного Экспертного совета, в который бы вошли представители различных научных организаций (9, с. 77). Он мог бы служить площадкой для публичного обсуждения разных стратегий (моделей, концепций) социально-экономического развития страны и достижения консенсуса. Этот шаг способствовал бы снижению социальной напряженности и преодолению разобщенности российского социума, повышению в целом качества государственного управления.

Организованный как профессиональная саморегулируемая организация, Экспертный совет мог бы также осуществлять корпоративный контроль за качеством прикладных научных разработок для государственных нужд. В этом направлении определенные

возможности представляет система «Электронного правительства», в частности мониторинг и анализ материалов Официального сайта Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов¹, на котором размещаются сведения о всех конкурсах на выполнение научно-исследовательских работ для государственных и муниципальных нужд.

На уровне решения *прикладных управленческих задач* речь идет о роли помощников, референтов, консультантов, экспертов и даже консультативно-экспертных подразделений самого высокого ранга, действующих в различных ведомствах. В соответствии с частью IV Гражданского кодекса проекты официальных документов могут быть изменены без согласия автора (ст. 1264), а права собственности обычно принадлежат органам, заказавшим работу (ст. 1298), которые сами решают, публиковать ее или нет и как использовать. Авторское право и авторский контроль в данном случае отсутствуют. Хотя в принципе органы власти должны направлять полученные НИР для размещения в свободном доступе, но это пока не делается. В итоге, во-первых, общественность, в том числе научная, недостаточно осведомлена, какие предложения по государственному регулированию социально-экономических процессов сделаны или обсуждаются. Во-вторых, в ходе внутриведомственных и межведомственных согласований проекты документов могут претерпевать существенные изменения, не всегда достаточно обоснованные.

Статус, права и степень ответственности экспертов по документам стратегического назначения должны быть законодательно определены и закреплены (по аналогии с судебно-медицинской экспертизой), а их отбор – стать более регламентированным и открытым процессом. Возможно, нужен закон, аналогичный закону «Об экологической экспертизе». Как варианты можно рассматривать индивидуальное признание физического лица экспертом по отдельным вопросам социально-экономического развития или признание за организацией права осуществления экспертизы документов по вопросам экономической политики.

Наконец, должен соблюдаться принцип открытости (публичности) аналитической деятельности ведомств и осуществляться поддержка атмосферы критической требовательности вокруг их работы, прежде всего силами научной (академической) общественности.

¹ www.zakupki.gov.ru

Можно констатировать, что в России имеются значительные интеллектуальные ресурсы для повышения качества государственного управления. Но для того, чтобы имеющиеся возможности были использованы, необходимо встречное движение как со стороны органов управления, так и со стороны научного сообщества, а также сознательная организация их взаимодействия.

Список литературы

1. *Андрианов В.Д.* Эволюция основных концепций регулирования экономики от теории меркантилизма до теории саморегуляции. – М.: Экономика, 2008. – 326 с.
2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – 4-е изд. – М.: Омега-Л, 2006. – 579 с.
3. *Белоусов Р.А.* Экономическая история России: XX век: В 5 т. – М., 1999 – 2006.
4. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России: К умной и нравственной экономике / Центр пробл. анализа и гос.-управлен. проектирования; Под общ. ред. С.С. Сулакшина. – Т. 1. – М.: Научный эксперт, 2008. – 840 с.
5. История государственного управления в России: Учебник / Болошина Н.Ю., Герасименко Г.А., Гусев К.В. и др.; Под общ. ред. Пихои Р.Г.; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Фед. и др. – 4-е изд., доп. и перераб. – М.: РАГС, 2009. – 439 с.
6. История экономических учений: Учебное пособие / Под ред. Автономова В.С., Ананьина О.И., Макашевой Н.А. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 784 с.
7. К программе социально-экономического развития России, 2008–2016: Науч. докл. / РАН; Подгот.: Гринберг Р.С. и др. – М.: Ин-т экономики РАН, 2008. – 246 с.
8. *Миролюбова Т.В.* Теоретические и методологические аспекты государственного регулирования экономики в субъекте федерации / Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2008. – 399 с.
9. Наука и власть: Проблемы коммуникации: Материалы Всероссийской науч. конференции: Москва, 26 сентября 2008 г. – М.: Научный эксперт, 2009. – 1332 с.
10. Система государственного и муниципального управления: Учебник / Адамович А.С., Атаманчук Г.В., Буякина А.Н. и др.; Под общ. ред. Атаманчука Г.В.; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2005. – 487 с.
11. *Тарасов А.Н.* Государство в трансформирующейся экономике: Очерки экономической истории. – Ростов-н/Д., 2006. – 122 с.

12. *Фонтанель Ж., Самсон И.* Российское государство и экономика: Трудные взаимоотношения / Пер. с фр. Н.В. Буровой, А.А. Кручининой; Под ред. д-ра экон. наук, проф. Л.С. Тарасевича. – СПб., 2005. – 204 с.
13. *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления: Учеб. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол.-социал. ин-т. – М., 2008. – 447 с.
14. *Шамхалов Ф.И.* Государство и экономика. Власть и бизнес. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 714 с.
15. Экономика как искусство: Методологические вопросы применения экономической теории в прикладных социально-экономических исследованиях / Ананьин О.И., Кошовец О.Б., Одинцова А.В. и др.; Отв. ред. Ананьин О.И.; РАН, Ин-т экономики. – М.: Наука, 2008. – 255 с.
16. *Якунин В.И.* Формирование государственной политики в современной России: проблемы теории и практики. – М.: РОССПЭН, 2006. – 352 с.
17. *Ясин Е.Г.* Структура российской экономики и структурная политика: Вызовы глобализации и модернизации: Докл. к IX Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и глобализация», 1–3 апр. 2008 г., Москва / Гос. ун-т – Высш. шк. экономики. – М., 2008. – 200 с.

Е.А. Сидорова

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Специфика государственной экономической политики Великобритании в большой степени объясняется ее историческим развитием как мирового финансового центра. Кроме того, экономический цикл в стране синхронизируется с США, а не с партнерами по ЕС. В результате цели и инструменты госполитики в Великобритании значительно отличаются от тех, что имеют место в других странах Европы. Великобритания до сих пор негативно относится к углублению европейской интеграции и к лисабонскому «мини-договору» (10). Наконец, современное положение в системе государственного управления экономикой обусловлено глубокой трансформацией, проходившей почти полвека.

Этапы трансформации системы государственного управления экономикой

После Второй мировой войны в Великобритании были последовательно реализованы самые различные схемы социально-экономического регулирования. Сначала оно состояло в управлении совокупным спросом и обеспечении полной занятости и предполагало расширение социально-экономической роли государства.

Хотя Британия и была одной из стран-победительниц во Второй мировой войне, ее экономика в послевоенный период переживала не лучшие времена, особенно по сравнению с другими европейскими государствами. Пик кризиса пришелся на 1970-е годы, когда экономика страдала от рецессии 1974–1975 гг. в сочетании с высокой инфляцией. В 1976 г. премьер-министр Д. Хили был вы-

нужден просить у МВФ ссуду в размере 2,3 млрд. ф.ст. Десятилетие закончилось крупными забастовками (зимой 1978–1979 гг.), а в 1979 г. выборы выиграла М. Тэтчер.

После прихода к власти правительства консерваторов рынок стал рассматриваться как наиболее эффективный механизм организации экономической деятельности. Существенные изменения претерпела модель социально-экономического управления.

Основой экономического курса консерваторов послужили работы известного австрийского экономиста Ф. фон Хайека (3, с. 27). В книге «Дорога к рабству» (1944) он убедительно показал, что социализм ведет к коллективизму, который, в свою очередь, несет в себе опасность тоталитаризма. Хайек призывал к восстановлению рыночных механизмов саморегулирования и сокращению роли государства в экономике. В то время, когда экономическое мышление определялось кейнсианскими постулатами, эти идеи считались революционными, хотя на сегодняшний день они звучат достаточно нейтрально.

Кабинет М. Тэтчер провел три основные реформы: сокращение власти профсоюзов, приватизация государственной собственности в промышленности и сокращение правительства. Самым важным преобразованием является приватизация. Она освободила прежние государственные предприятия от жесткого контроля и превратила их в динамичных рыночных игроков. Более того, этот процесс получил поддержку широких слоев населения, которое охотно приобретало акции бывших госкомпаний.

К началу нового столетия были приватизированы примерно 100 государственных предприятий. В результате размер государственного сектора сократился на 60%. За 1979–2000 гг. выручка от реализации активов госкомпаний составила примерно 80 млрд. ф.ст. Приватизация внесла весьма крупный вклад в развитие фондового рынка в стране: с 1979 по 1991 г. число держателей акций возросло с 3 до 11 млн. человек (с 7 до 25% взрослого населения страны) (7).

Был также значительно сокращен государственный аппарат: на 20% в течение 1979–1988 гг. Государство стало рассматриваться как слишком большая структура, которая проводит деятельность в целом ряде областей, не подлежащих государственному вмешательству. Кроме того, к государственной службе начали относиться как к чрезмерно бюрократившейся и бесполезной системе, решающей собственные задачи (5, с. 235–236). Экономический курс М. Тэтчер продолжил ее преемник Д. Мейджор. К тому времени, когда прави-

тельство консерваторов сменили в 1997 г. лейбористы, Британия изменилась до неузнаваемости.

Социально-экономическая политика пришедшего к власти кабинета Т. Блэра, с одной стороны, являлась сугубо прагматичной и по ряду направлений продолжала курс предшественников, с другой – отражала принципы нового лейборизма: сочетание социальных ценностей с развитием рыночной экономики. В частности, признавалось, что рыночные силы не являются единственным решением, так как не все рынки могут нормально функционировать без вмешательства государства. Более того, вмешательство со стороны государства приветствовалось, если состояние рынка вело к росту экономического (социального) неравенства. Лейбористы впервые определили размеры минимальной заработной платы, ввели налоговый кредит для наиболее низкооплачиваемой части населения, отменили некоторые антипрофсоюзные законы консерваторов.

Но хотя лейбористы критиковали реформы М. Тэтчер, кабинет Т. Блэра не делал попытки вернуться к политике, проводимой ранее, или проводить более социально ориентированную экономическую политику континентального типа.

В результате по сравнению с 1970-ми годами механизм управления хозяйством в Великобритании претерпел существенные изменения. Прежде всего, произошла его значительная *децентрализация*. В 1990-х годах лейбористы передали ряд функций по управлению экономикой региональным органам власти. В рамках процесса децентрализации и с целью повышения эффективности общественного сектора правительство также передавало права на предоставление ряда публичных услуг неправительственным организациям. К середине 1990-х годов на такие организации (большинство из которых действовало на местном уровне) приходилось почти 30% всех расходов местных органов власти (20, с. 144).

В ходе реформы местных органов власти были изменены как структура, так и функции местных административных единиц. Система управления местных органов власти превратилась из трех- в двухуровневую. При сокращении числа местных бюджетов увеличился их объем и расширились социальные функции, а также возросло их значение при проведении региональной политики. Одновременно усилился контроль центрального правительства над расходованием средств местными органами власти. Все это повысило регулирующую роль системы местных финансов.

Курс на денационализацию стал способом финансирования бюджетного дефицита, позволившим меньше прибегать к займам. Широкое распространение получила распродажа государственного имущества – *демуниципализация*. Стремясь приобщить основные категории рабочего класса и «новых средних слоев» к «демократии собственников», правительство осуществляло распродажу муниципального жилого фонда, причем по санкционированным из центра льготным ценам. Другим направлением внедрения рыночных начал в деятельность государственного сектора стало введение *системы тендеров*. Правительство и местные органы власти были обязаны заключать на конкурсной основе (по результатам торгов) подряды на уборку территории и помещений, строительные и ремонтные работы, перестройку домов, услуги специалистов.

Важным направлением экономической политики является *дерегулирование*. В 80–90-е годы были сняты многие административно-правовые ограничения бизнеса; упрощены процедуры регулирования. Был упразднен контроль над заработной платой, ценами и дивидендами; существенному дерегулированию подвергся рынок труда, банковско-кредитная и валютная сферы. В 1979 г. был ликвидирован валютный контроль, сдерживавший движение капиталов между Великобританией и другими странами. В 1980 г. упразднена схема дополнительных специальных депозитов в Банке Англии, предусматривавшая помещение избыточной банковской ликвидности на беспроцентные счета для ограничения кредитной экспансии. В октябре 1986 г. была проведена реорганизация Лондонской фондовой биржи: были допущены на биржу банки и иностранные учреждения, членам биржи разрешено совмещать функции брокера и принципала.

Со вступлением Великобритании в Общий рынок (1973) произошла естественная перестройка *таможенной политики*. В переходный период (1973–1977) страна ежегодно на 20% снижала таможенный тариф в торговле со странами ЕЭС. В 1977 г. были отменены все таможенные барьеры по торговле Великобританией со странами Общего рынка.

Начиная с 2000 г. в связи с усилением конкуренции на мировых рынках правительством было принято решение о постепенном реформировании государственного регулирования экономической деятельности. Благодаря реализации этого плана в стране постепенно возрастала предпринимательская активность. Однако принимаемые меры являлись недостаточными. Проведенные в

1980-х годах в стране реформы государственного управления не приносили ожидаемого результата. Это во многом было связано с сохранившейся высокой степенью бюрократизации системы государственного регулирования экономики и низкой эффективностью системы государственной поддержки.

После тщательного анализа госрасходов распределение бюджетных ресурсов стало напрямую связываться с обязательствами министерств, что привело к повышению качества бюджетных услуг (2, с. 37). Серьезное внимание стало уделяться вопросам достижения более эффективных результатов работы исполнительной власти. Первым шагом в этой области явилось принятие плана «Инициативы в управлении финансами» (1982), вторым – опубликование доклада «Совершенствование управления работой правительства: следующие шаги» (1987) с изложением программы развития государственной службы и мер по повышению эффективности и качества государственных услуг.

В 1997 г. правительство лейбористов эту программу пересмотрело, включив ее в качестве составной части в более широкую инициативу по совершенствованию работы исполнительной власти. В мае 1999 г. опубликована Белая книга «Модернизация правительства», представляющая долговременную программу реформирования государственного управления (7).

Специфика британской модели государственного регулирования экономики

Британская модель социально-экономического развития заметно отличается от европейской континентальной. Ее структура во многом напоминает американскую (схожесть институциональной среды, инвестиционного поведения компаний, форм корпоративного управления, характер рынка труда и т.д.). В экономической литературе англо-американская модель получила название «модель акционерного капитализма» (*shareholder capitalism*) в отличие от континентальной модели «капитализма соучастия» (*stakeholder capitalism*). Основная цель управленческой деятельности в британской модели – максимизация доходов акционеров. В решении важнейших вопросов управленческой деятельности фирм представители труда (профсоюзы) и государства играют значительно меньшую роль, чем на континенте. Отсюда ориентация на краткосрочные цели развития фирм. Для этой модели характерно гораздо большее,

чем в других европейских странах, распыление акционерной собственности. Корпоративный контроль осуществляется в значительной мере через рынок ценных бумаг. В Великобритании больше развит фондовый рынок, значительно выше капитализация ценных бумаг. Финансовые институты и нефинансовые компании играют здесь гораздо меньшую роль во владении акциями, чем на континенте.

Государственные предприятия в Великобритании подразделяются на три вида: государственные корпорации; смешанные предприятия; ведомственные предприятия. Наибольшее развитие получили государственные корпорации, к которым относятся национализированные отрасли промышленности (угольная, электроэнергетическая, газовая), а также железнодорожный транспорт и др. Государственные корпорации находятся в ведении центрального правительства. Деятельность государственных предприятий Великобритании не всегда основывается на рыночных принципах, но отвечает стратегическим интересам государства, вследствие чего они, как правило, убыточны. Впрочем, есть мнение, что традиционно выделяемые госсектору средства опосредованно помогают поддерживать частный сектор (1, с. 90).

Великобритания имеет двухуровневую бюджетную систему, состоящую из государственного бюджета и бюджетов местных органов власти. Через государственный бюджет перераспределяется около 40% ВВП страны (21, с. 95–98).

Государственный бюджет Великобритании включает в себя консолидированный фонд и Национальный фонд займов¹, управляемые раздельно. Доходная часть Национального фонда займов формируется за счет неналоговых доходов: процентов по долгосрочным кредитам, предоставленным государственным предприятиям и местным органам власти; прибыль эмиссионного департамента Банка Англии и др. Расходы Национального фонда займов также включают проценты по государственному долгу и управление им, долгосрочные кредиты на капиталовложения государственным предприятиям и местным органам власти.

Бюджет формируется на основе среднесрочных программ экономического развития (3 года) и совокупности отдельных ежегод-

¹ Консолидированный фонд – это счет текущих поступлений средств и их расходования Министерства финансов в Банке Англии. Национальный фонд займов – бюджет капиталовложений. Дефицит Консолидированного фонда покрывается ссудой из Национального фонда займов, на сумму которой увеличивается государственный долг. – *Прим. автора.*

ных ведомственных программ. К подлежащим утверждению расходам относят: расходы на промышленность и сельское хозяйство, социальные нужды, субсидии местным органам власти, содержание аппарата управления, помощь развивающимся странам, военные ассигнования. По фонду постоянных расходов проходят ежегодные платежи Евросоюзу, осуществляется обслуживание государственного долга, финансируются расходы по «цивильному листу»¹.

В Великобритании насчитывается несколько десятков крупных внебюджетных специальных фондов. Из них финансируется около трети государственных расходов. Наиболее значимым является Фонд национального страхования, создаваемый за счет государственных ассигнований, взносов предпринимателей и работников. Основные средства из этого фонда (70%) направляются на пенсии. Нельзя не отметить, что положение пенсионеров в Великобритании значительно хуже, чем в других странах Западной Европы (особенно ФРГ) – многие пенсионеры вынуждены обращаться за дополнительным пособием. Значительными статьями расходов фонда являются также пособия по безработице.

Кроме того, в стране действуют научно-исследовательские фонды, используемые для поддержки исследований в строительстве, а также для содержания государственных научных центров, осуществляющих разработку фундаментальных исследований. Например, фонд Национальной корпорации по развитию научных исследований имеет самостоятельный баланс и не зависит от государственного бюджета. Его средства формируются за счет доходов от продажи лицензий на право использования изобретений. Фонд финансирует капитальные вложения частных предприятий, занимающихся научными разработками и внедрением их результатов в производство, а также исследования, проводимые в государственных университетах и национальных компаниях, и доведение их результатов до промышленного освоения.

Бюджетная политика Великобритании активно применяется как средство антициклического регулирования экономики. С приходом к власти лейбориста Т. Блэра она стала основным инструментом хозяйственного регулирования (4, с. 432). Главные цели бюджета заключаются в финансировании широкого спектра направлений социально-экономического развития страны. К основ-

¹ Часть государственного бюджета в конституционных монархиях, которая предоставляется в личное распоряжение монарха, для потребностей его и его дома. – *Прим. автора.*

ным целям бюджетной политики Великобритании относятся: макроэкономическая стабильность; рост производительности труда; высокий уровень занятости; повышение уровня жизни наименее защищенных слоев населения; приток инвестиций в сектор общественных услуг для повышения стандартов образования, здравоохранения, модернизации транспорта и борьбы с преступностью; защита окружающей среды.

Экономика Великобритании является одной из наименее регулируемых в мире. В последние годы правительство серьезно реформировало и упростило систему надзора за деятельностью финансовых учреждений и регулированием рынка ценных бумаг. Впрочем, дерегулирование не означает, что правительство отказалось от контроля над рынками. В стране действуют законы, регулирующие многие аспекты частного предпринимательства, прежде всего поведение хозяйствующих субъектов на рынке. Они направлены на предотвращение чрезмерной концентрации экономической власти у отдельных компаний, сохранение и стимулирование конкуренции.

До 1970-х годов экономическая политика правительства Великобритании была направлена, в основном, на экономическое регулирование конъюнктуры, сглаживание циклических спадов и подъемов. В настоящее время она нацелена на решение долгосрочных проблем, таких как структурная перестройка хозяйства, самообеспеченность энергетическими ресурсами, борьба с инфляцией. Основные принципы либеральной политики «нового типа» состоят в снижении налогового бремени для предпринимателей, отказе от субсидирования утративших конкурентоспособность отраслей, в ограничении социальных расходов ради усиления стимулов к труду.

Характерно, что замедление темпов роста в 2007 г. затронуло все страны ЕС-27, кроме Великобритании, чьи темпы роста составили 2,9% (10). Вероятно, это в значительной мере связано с эффективной системой государственных финансов и валютной самостоятельностью страны.

Финансовая политика

Исходя из того, что экономический рост сдерживается высоким уровнем инфляции, консерваторы разработали среднесрочную финансовую стратегию на три-четыре года. Ее осуществляют и лейбористы. Цель – ограничение темпов роста цен. Стратегия складывается из двух компонентов: монетарного и бюджетного. В 1980-е годы

основным ее инструментом было денежно-кредитное регулирование; финансовой политике отводилась пассивная роль обеспечения его эффективности.

В кредитно-денежной политике акцент первоначально был сделан на таргетировании денежной массы. Однако к началу 90-х годов правительство убедилось в том, что контроль над ее ростом осуществлять чрезвычайно трудно. Инструментом борьбы с инфляцией был избран обменный курс фунта. Такая политика продолжалась до сентября 1992 г., когда Великобритания вышла из механизма обменных курсов Европейской валютной системы.

С тех пор ключевым элементом стало изменение краткосрочных процентных ставок. В 1993 г. Банк Англии получил возможность самостоятельно устанавливать время введения новых ставок, а в мае 1997 г. обрел еще большую независимость. Банк сам принимает решения об изменении процентных ставок. Поскольку Великобритания не является членом еврозоны, Банк Англии не входит в Европейскую систему центральных банков и продолжает оставаться эмиссионным центром, осуществляя кредитно-денежную политику самостоятельно.

Была принята и с 1992 г. реализовалась программа «Частная финансовая инициатива» (*Private Finance Initiative – PFI*). В соответствии с ней, в частности, Правительство приглашало частные фирмы участвовать на конкурентной основе в проектах, которые прежде осуществляло само государство. В 1997–2000 гг. стоимость таких проектов превышала 22 млрд. ф.ст.

С конца 80-х годов и особенно в 90-е годы правительство активно прибегало к бюджетным мерам регулирования.

Для государственного бюджета Великобритании характерна хроническая дефицитность. Соответственно важнейшей задачей бюджетной политики является сокращение абсолютных и относительных размеров государственных расходов с параллельным уменьшением дефицита госсектора экономики или потребности государства в займах. Особое внимание при этом обращается на более эффективное использование государственных средств как центральным правительством (75% всех расходов), так и местными органами власти.

В июле 1997 г. было объявлено о составлении пятилетнего плана сокращения бюджетного дефицита. Лейбористы заявили, что при разработке бюджетов на 1998 и 1999 гг. они будут придерживаться предельного уровня расходов, установленного консервато-

рами в 1996 г. Министерством и ведомствам предлагалось жестко придерживаться предельного уровня (потолка) расходов, устанавливаемого правительством на трехлетний срок.

В 1998 г. был принят финансовый акт, названный «Кодекс финансовой стабильности» (The Code for Fiscal Stability) и определявший основные направления бюджетно-финансовой политики (15). Кодекс был направлен на поддержание высоких темпов экономического роста и высокого уровня занятости. С 1998 г. при составлении бюджетной политики Казначейство обязано соблюдать два правила: «золотое» (*Golden Rule*) и «инвестиционное» (*Sustainable Investment Rule*). Согласно первому, в ходе экономического цикла государство имеет право на заимствование средств только для целей инвестирования, а не для финансирования текущих расходов. Второе правило гласило: чистые заимствования госсектора (Public Sector Net Borrowing – *PSNB*) должны находиться на стабильном уровне от ВВП и объем государственного долга не должен превышать 40% ВВП (14).

Финансовая политика государства в условиях подъема, сопровождавшегося увеличением налоговых поступлений, а также рост доходов от приватизации уменьшили потребность госсектора в займах. Перелом в финансовой ситуации Великобритании произошел в середине 1980-х годов: правительству удалось приостановить рост государственных расходов. Если в 1970-е годы среднегодовые темпы их прироста составляли 3%, то в 1980-е – 0,8%. Всего за 1979–1997 гг. госрасходы снизились с 45 до 40% ВВП (там же). Но в соответствии с «Новым курсом» лейбористов с 2001 г. был предусмотрен ежегодный рост текущих государственных расходов в среднем на 2,5% в год.

В результате принятых правительством мер в конце 1980-х годов бюджет стали сводить с профицитом. Вместе с тем проблема дефицита госбюджета не решена окончательно, хотя он сокращался в 1990-е годы: с 6–8% ВВП в 1993 г. до 0,7% в 1999 г. (7,5 млрд. ф.ст.). Но уже в 2004 г. текущий бюджет был сведен с дефицитом, равным 8 млрд. ф.ст., а дефицит инвестиционного бюджета был запланирован в 19 млрд. ф.ст. В 2008 г., по оценкам, дефицит бюджета составит 3,4% ВВП (для сравнения: в США – более 5%) (24).

Правительство Великобритании смогло сократить и государственный долг, хотя его размер в 1990-е годы менялся неравномерно. За период с 1992 по 1996 г. он увеличился с 41,1% ВВП до 52,2%, а затем снизился до 42% ВВП в 1998 г. (351,8 млрд. ф.ст.). Внутрен-

ний долг Великобритании в 1999 г. составлял 48,7% ВВП, в 2005 г. – 43%, в 2008 г. – 38,3% (15).

Для реализации приоритетов экономической политики правительство Великобритании весьма эффективно использует налоговую систему.

Налоговая политика

В арсенале средств государственного регулирования налоговая политика занимает особое место. За счет налогов формируется около 90% доходов государственного бюджета Великобритании. Основными статьями бюджетных доходов в 2007 г. являлись: подоходный налог, взносы на социальное страхование, НДС, налог на прибыль.

Подоходный налог дает около 60% поступлений от прямых налогов в стране (9). В Великобритании действует шедулярное (schedule) построение подоходного налога, предполагающее деление дохода на части (в зависимости от источника дохода – заработная плата, дивиденды и т.п.), каждая из которых облагается особым порядком. Среди косвенных налогов все возрастающую роль играет НДС, который дает около 17% дохода бюджета (16). На долю НДС приходится около 50% поступлений от всех косвенных налогов. Крупные поступления дают также акцизы на горючее, табак и спиртные напитки, занимающие второе место среди косвенных налогов (ставка – 30%).

В соответствии с Законом о местном правительственном финансировании 1987 г. система доходов местных бюджетов базируется на четырех источниках: налоге на хозяйственную деятельность; муниципальных налогах; правительственных дотациях; взносах и сборах (22). Основными источниками финансирования (75% доходов местных бюджетов) являются налог на хозяйственную деятельность и муниципальный налог. В последние десятилетия в доходах местных бюджетов растет доля государственной финансовой помощи.

В последнюю четверть XX в. налоговая политика правительства Великобритании претерпела существенные изменения. В результате реформы 1973 г. была произведена перестройка подоходного налога и обложения прибыли корпораций, введен НДС, что приблизило структуру налоговой системы страны к структуре налоговых систем других стран тогдашнего Общего рынка.

С 1979 г. основная ставка налога НДС была повышена с 8 до 15%. В зависимости от видов поставляемых товаров и услуг ставки налога существенно варьируются. В настоящее время существует три вида ставок: стандартная; пониженная (применяется к топливу и электроэнергии, которые используются в домашнем хозяйстве и благотворительных заведениях); нулевая – для продуктов питания, книг и газет, при продаже новых жилых зданий и домов, используемых в благотворительных целях, услуг общественного транспорта, медикаментов и пр. Если компания оказывает только эти услуги, то она вправе не регистрироваться для уплаты НДС, но в этом случае необходимо разрешение местных налоговых органов.

Проводимые в дальнейшем налоговые реформы были нацелены на стимулирование экономического роста и эффективного распределения ресурсов, сокращение бюджетного дефицита без повышения налогообложения. В число их основных направлений входило: уменьшение налоговых ставок при одновременном сокращении налоговых льгот; переход к пропорциональному обложению доходов и снижение степени прогрессивности налоговой системы; повышение роли косвенных налогов в структуре доходов государственного бюджета (3, с. 56–57).

В 1990 г. была усовершенствована система налогообложения предпринимательства: произведена переоценка недвижимости и определены ставки налога на объекты хозяйственной деятельности на местном уровне. Следующая переоценка была проведена в 1995 г. Вся сумма налогов от хозяйственной деятельности поступает в государственный бюджет и перераспределяется затем между местными бюджетами, исходя из численности взрослого населения. Для расчета налога используется унифицированная ставка (в настоящее время 3,3% от стоимости объекта). Ее размер утверждается правительством ежегодно согласно данным Службы по оценке объектов недвижимости.

Для стимулирования экономического роста консерваторы снизили ставки прямых налогов, одновременно расширив налоговую базу за счет сокращения льгот. Лейбористы продолжили этот курс. Базовая ставка подоходного налога снизилась с 33% (1979) до 25% (1995). Затем – до 23% в 1997 г. и 22% в 2000 г. Объявлено о поэтапном уменьшении базовой ставки до 20% (17). С 1997 г. введена система «самоначисления подоходных налогов» для физических лиц. С 1999 г. она распространена на налог на прибыль. В соответствии с ней размер подлежащего уплате налога основывается

на расчетах, сделанных в налоговой декларации не налоговым инспектором, а налогоплательщиком самостоятельно.

Снижение ставок подоходного налога сопровождалось усилением косвенного налогообложения: повышалась стандартная ставка НДС. С 1997 г. она составила 17,5%¹ (11). Тем самым существенно увеличилась доля поступлений от косвенных налогов – с 43% (1979) до 54% (1998). Рост косвенных налогов был призван компенсировать сокращение поступлений от прямых налогов.

Одним из ключевых направлений деятельности государства в 1990-е годы оставалось налоговое стимулирование сбережений населения как важного источника финансирования капиталовложений. Были разработаны и введены различные льготные сберегательные схемы, при которых вложения, прежде всего мелких инвесторов, полностью или частично освобождаются от обложения налогами.

Важное значение имеет также налоговое стимулирование частных капиталовложений. Большие льготы предоставляются при обложении доходов от инвестиций. Важная роль в системе льгот принадлежит ускоренной амортизации. Кроме высоких амортизационных норм (на машины и оборудование – 25% их стоимости) значительные суммы вычитаются из валового дохода по так называемым первоначальным скидкам (впервые введенным в 1945 г.), установленным для первого года эксплуатации промышленных зданий, машин и оборудования. Действует и ряд других льгот и скидок. В итоге валовой доход от инвестиций сокращается почти на 50%.

За время своего правления консерваторы снизили ставку налога на прибыль с 50 до 35%. В 1997 г. лейбористы уменьшили ее до 31%, в 1999 г. – до 30%. Консерваторы снизили ставку налога для небольших компаний² с 50 до 23%. Лейбористы в 1997 г. уменьшили ее до 21%, в 1999 г. – до 20% (23).

Снижение ставки налога на прибыль корпораций было компенсировано отменой налоговых кредитов. По мнению правительства, такая мера должна стимулировать увеличение нормы прибыли и инвестиционной привлекательности Великобритании. В 1999 г. в страну поступила самая крупная за всю ее историю сумма иностранных капиталовложений. В настоящее время уровень налогообложения корпораций в Великобритании ниже, чем в большинстве других развитых стран.

¹ В условиях современного кризиса Г. Браун объявил о временном (на 13 месяцев) снижении ставки НДС на 2,5 процентных пункта – до 15%.

² Небольшой считается компания с годовым доходом не более 300 тыс. ф.ст.

Более интенсивный, чем в других европейских странах, экономический подъем 1990-х годов объясняется, в том числе, особенностями налоговой политики, во многом унаследованными от кабинета М. Тэтчер. В 2007 г. доходная часть бюджета составила 553 млрд. ф.ст., по сравнению с 2006 г. – 516 млрд. ф.ст., увеличившись на 7% (11, с. 13). В 2008 г. доходы бюджета увеличились почти на 4%, составив 575 млрд. ф.ст. Столь удачно функционирующие принципы налоговой политики впоследствии распространились и в других развитых странах.

Направления расходования бюджетных средств

В структуре государственных расходов Великобритании наибольшая доля приходится на систему социального страхования: средства из госбюджета, переводимые в Фонд национального страхования, а также пенсии и пособия, выплачиваемые непосредственно из него. В последние 40 лет этот показатель растет устойчивыми темпами, несмотря на его связь с состоянием экономической конъюнктуры.

Среди социальных расходов наибольшие суммы из государственного бюджета направляются на социальное обеспечение. Из них, в свою очередь, большая часть направляется на здравоохранение. За 30 лет их доля в госбюджете увеличилась в 1,2 раза. Здравоохранение национализировано и находится в ведении национальной службы здравоохранения. Однако нельзя считать, что медицинская помощь бесплатна, так как указанные расходы в значительной мере покрываются взносами на социальное страхование, которые платят работники и работодатели.

Ассигнования на образование также занимают заметное место в расходах бюджета. За рассматриваемый период их доля осталась практически неизменной и составила в 2006–2008 гг. около 13% (12).

К расходам на экономику относятся затраты на капиталовложения, НТП, экономическую и социальную инфраструктуру, обеспечение занятости в отдельных отраслях хозяйства и районах страны, стимулирование экспорта. В частности, на научно-исследовательские цели направляется более 2,5% ВВП, что является весьма весомым показателем. Государством финансируется около 60% всех средств, выделяемых на научные работы. Хотя сельскому хозяйству выделяются незначительные ресурсы, руководство Вели-

кобритании уделяет серьезное внимание вопросам его развития и специализации.

Значительное место (около 30% от всего объема) в общегосударственных расходах занимают расходы местных бюджетов. Крупнейшей статьёй расходов местных бюджетов являются затраты на социальные цели, особенно на образование (кроме высшего). Кроме того, из местных бюджетов финансируется содержание полиции и судебной власти, транспорта, дорожного хозяйства, оказание социальной помощи. Важной статьёй расходов госбюджета являются субсидии и кредиты местным органам власти, что позволяет проводить единую региональную политику. До 1988 г. центральное правительство напрямую контролировало инвестиции, осуществляемые местными органами власти. Центр продолжает искать пути воздействия на объем капиталовложений местных властей. Определяются величины предоставляемой им финансовой поддержки и требования к местным властям, в частности, чтобы часть доходов от продажи своих активов они направляли на новые инвестиции.

В связи с децентрализацией власти обострилась необходимость экономии государственных средств. Правительство лейбористов определило основной принцип расходной части бюджета – приоритетность статей. В качестве наиболее способствующих росту экономики были названы расходы на образование, профессиональное обучение (особенно молодежи), создание новых рабочих мест и здравоохранение. Кроме того, приоритетными были признаны расходы на науку, общественный транспорт, развитие информационных технологий.

С 1997 г. в Великобритании разработана серия мер, названная «Новым курсом» (*New Deal*), суть которого состоит в обеспечении социальной справедливости, создании равных условий занятости для всех, повышении уровня жизни социально уязвимых слоев населения, расширении среднего класса. В связи с этим большое место в деятельности правительства заняло субсидирование создания дополнительных рабочих мест. Для поощрения занятости в 1999 г. минимальная ставка подоходного налога была уменьшена с 20 до 10%, а базовая ставка с 2000 г. снижена до 22%.

После принятия программы стимулирования промышленного и регионального развития заметно возросли соответствующие статьи расходов. В частности, предусматривается предоставление региональных субсидий обрабатывающим и добывающим отраслям промышленности и строительству для покрытия части их инвести-

ционных расходов (8, с. 33). Значительно увеличились правительственные ассигнования частному сектору, преимущественно обрабатывающим отраслям, стали применяться субсидии предпринимателям на увеличение числа рабочих мест.

В 2006 г. расходная часть бюджета выросла на 7,1% по сравнению с предшествующим годом, составив 423,6 млрд. ф.ст. (42,7% ВВП) (12). В 2007 г. расходы текущего бюджета были запланированы в размере 587 млрд. ф.ст. (41,9% ВВП). При этом на расходы по социально ориентированным статьям (выплаты по социальному страхованию, образование и здравоохранение) приходилось 57% госбюджета. На 2008 г. расходы бюджета были запланированы в размере 628 млрд. ф.ст. (42% ВВП).

В 2003 г. на ежегодной конференции правящей лейбористской партии были названы основные проблемы, требующие повышенного внимания государства: реформы здравоохранения и пенсионной системы; сокращение безработицы в промышленности. Среди приоритетных направлений экономической политики лейбористов были также определены: сохранение независимости Банка Англии; жесткий контроль над инфляцией; проведение долгосрочной и прозрачной денежно-кредитной политики; сближение с континентальной Европой, включая вхождение в зону евро, расширение трансатлантического экономического партнерства. Такая политика представляется достаточно противоречивой, т.к. включает такие взаимоисключающие пункты, как прозрачная и долгосрочная денежно-кредитная политика и вхождение в еврозону. Как известно, члены последней не могут проводить собственную денежно-кредитную политику, передав ее на наднациональный уровень.

Современные проблемы государственного регулирования в Великобритании

Реформы в Великобритании во многом предопределили тенденции финансовой политики в других странах ЕС. Но Великобритания существенно отличается от стран еврозоны, которые в бюджетной сфере жестко связаны ограничениями Пакта стабильности и роста.

По сравнению с другими странами Европы, положение британской экономики до финансового кризиса было, несомненно, более устойчивым, в связи с увеличением внутреннего спроса, в том числе по причине роста госрасходов на здравоохранение и соцобеспече-

ние. Кроме того, рассматривая основные показатели по странам ЕС-15, приходится признать, что социально-экономическое положение в Великобритании более благоприятно, чем в подавляющем большинстве стран «Старой Европы». Специфика ее финансово-бюджетной политики помогает экономике функционировать более эффективно, чем у соседей на континенте. Страна обладала большим маневром в области финансовой и денежно-кредитной политики для преодоления циклического спада начала XXI в. по сравнению с еврозоной.

Но в настоящее время положение в британской экономике и бюджетно-финансовой сфере сложнее, чем ситуация на континенте. Из-за снижения налоговых поступлений и роста государственных расходов дефицит бюджета Великобритании в декабре 2008 г. увеличился до 14,9 млрд. ф. ст. По официальным данным, поступления от НДС упали на 20%, что связано с временным снижением ставки этого налога в рамках программы правительства по преодолению кризиса. Поступления от подоходного налога сократились на 5,3%. Сборы налога на прибыль корпораций остались примерно на прежнем уровне – они уменьшились всего на 0,5%. Одновременно отмечается значительное повышение расходов британского правительства на социальные программы, особенно в связи с ростом безработицы. В первом квартале 2009 г. дефицит бюджета в Великобритании достиг своего рекордного значения с 1946 г., составив уже 24,4 млрд. ф.ст. Ухудшение ситуации с дефицитом бюджета во многом произошло из-за резкого падения темпов экономического роста.

Если не удастся сократить рост дефицита, то «золотое» и «инвестиционное» правила будут нарушены. В 2009 г. стране предстоит масштабный экономический спад, рецессия в экономике может перейти в депрессию, а ВВП в 2009 г. сократится на 2,7–3,0% (26). На фоне сокращения ВВП и финансового кризиса, неблагоприятно влияющих на доходы, положение с бюджетом, вероятно, значительно ухудшится в ближайшие несколько лет.

Характерно, что Великобритания, помимо предоставления крупных «антикризисных пакетов» банковскому сектору, первой подняла вопрос о необходимости налогового стимулирования экономики (6). Правда, стоит отметить, что данная мера не нашла поддержки у остальных «локомотивов» ЕС. Более того, в ФРГ и во Франции данный шаг подвергнут критике.

Системы управления экономикой, государственных финансов и бюджетно-финансовая политика стран ЕС в настоящее время

подвергаются сильному давлению. Из ведущих стран Евросоюза наибольшие трудности у Великобритании. Но так как экономика Великобритании более гибкая, то, вероятно, ей удастся быстрее выйти из кризиса, хотя его дно в этой стране будет глубже, чем в ФРГ или Франции. Однако чем острее рецессия, тем больше стимулов как можно быстрее ее преодолеть.

Список литературы

1. *Афанасьев М.П., Кривошов И.В.* Модернизация системы государственных финансов. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2006. – 440 с.
2. *Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В.* Финансовые системы зарубежных стран. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 304 с.
3. *Клинова М.В.* Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества: экономическая роль и тенденции развития. – М.: Наука, 1988. – 184 с.
4. *Мировая экономика. Глобальные тенденции за 100 лет* / Под ред. чл.-корр. РАН И.С. Королева. – М., 2003. – 604 с.
5. *Мэннинг М., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт: Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2003. – 496 с.
6. *Россия и мир: 2008* / ИМЭМО РАН, ТПП РФ, ФПИИ. – М., 2007. – 147 с. – Mode of access: <http://news.gala.net/?cat=8&id=319452>; <http://www.vsesmi.ru/news/2417210/4066530>
7. *Садлер Дж.* Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании: Доклад на втором Европейском форуме по проблемам государственной службы – «Прозрачность и открытость в работе правительства: вызовы и возможности» (октябрь 1999 г., Маастрихт). – Mode of access: <http://rusref.nm.ru/indexpub65.htm>
8. *Сидорова Е.А.* Налогово-бюджетные рычаги повышения эффективности экономики: опыт ЕС // Мировое развитие / ИМЭМО РАН; Отв. ред. Ф.Г. Войтоловский, А.В. Кузнецов. – М., 2008. – Вып. 3: Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность. – С. 33–38.
9. *Финансовая политика стран ЕС* / Гутник В.П., Подколзина И.А., Островская Е.П. и др. – М., 2004. – 272 с.
10. *Alesina A., Giavazzi F.* The future of Europe: Reform or decline. – L.: The MIT press, 2006. – 186 p.
11. *Budget, 2006. A strong and strengthening economy: Investing in Britain's future. Economic and fiscal strategy report and financial statement and budget report.* – L.: The Stationery office, 2006. – 310 p.

12. Budget reports, 2006–2008. – Mode of access: http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm
13. Budget, 2008. Stability and opportunity: building a strong, sustainable future. Economic and fiscal strategy report and financial statement and budget report. – L.: The Stationery office, 2008. – 222 p. – Mode of access: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc03/0388/0388.pdf>
14. Bulletin Quotidien Europe 9574. – 2008. – Jan. 8. – Mode of access: <http://www.agenceurope.com/EN/GlobalFrameset.html>
15. Everyday politics of the world economy / Ed. by J.M. Hobson, L. Seabrooke. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2007. – 264 p.
16. Income and corporation taxes act, ICTA, 1988. – Mode of access: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/Ukpga_19880001_en_1
17. Local government finance act, LGFA, 1987. – Mode of access: http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1987/cukpga_19870006_en_5
18. Osborne proposes corporation tax cut // Financial times. – L., 2009. – March 6. – Mode of access: <http://www.ft.com/cms/s/0/a4142636-0a60-11d0-95ed-0000779fd2ac.html>
19. Putten Van der R. The Blair Decade // Conjoncture. BNP Paribas. – P., 2007. – July, N 7. – P. 26–39.
20. The European union economics and policies / Ed. by A. El-Agraa, B. Ardy. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2007. – 632 p.
21. Transforming public enterprise in Europe and North America. Networks, integration and privatization / Ed. by J. CLifton and F. Comin. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007. – 239 p.
22. Value added tax act, VATA, 1994. – Mode of access: http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1994/ukpga_19940023_en_1
23. Rates and allowances – Income tax. – HM Revenues and Customs. – Mode of access: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/it.htm>
24. The code for fiscal stability – HM Treasury. – 1998. – Nov. – Mode of access: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fiscal_stability.pdf
25. Brown struggling to shake off income tax unrest // Politics.co.uk – 2008, Apr. 19. – Mode of access: [http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-\\$1219453.htm](http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-$1219453.htm)
26. UK deficit jumps to 38% of GDP – Market update. – Last update 2008 Jul. 18. – Mode of access: <http://www.123jump.com/market-update/UK-Deficit-Jumps-to-38-of-GDP/28642/reports/uk-budget-deficit>

В.И. Шабаета

**ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ФРГ:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ**

Германия в течение последних полутора столетий является одним из политических и экономических лидеров Европы, от которого в значительной степени зависит развитие всего региона. Несмотря на поражение во Второй мировой войне, она быстро восстановила свои позиции и превратилась в образец для других стран. Развитие социальной рыночной экономики позволило добиться высоких темпов экономического роста, повышения уровня жизни населения и его социальной защищенности. Особенно высоко оценивается германский федерализм, обеспечивающий гармоничное взаимодействие местной и центральной власти.

Современная Федеративная Республика Германия (ФРГ) – классическая парламентская республика, в которой исполнительная власть подотчетна законодательной. Эта система обеспечивает реализацию демократических принципов в достаточно полном объеме. Именно поэтому германский опыт активно изучается за рубежом, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, избравших новый путь развития после распада социалистической системы. При этом наибольший интерес представляют долговременные процессы, происходящие в политической, экономической и социальной сферах ФРГ.

**Государственное устройство.
Центральные органы власти**

Современная конституция (Основной закон) ФРГ вступила в силу 23 мая 1949 г. как временный документ. Однако несмотря на

некоторые изменения, основные ее положения до сих пор сохранились в неприкосновенности. Основной закон делится на две части. Как и во всех современных демократических конституциях, на первом месте находится раздел «Основные права» (*Die Grundrechte*), посвященный основным правам и свободам личности; второй раздел – «Федерация и земли» (*Der Bund und die Lander*) – открывается статьей 20, провозглашающей, что «ФРГ является демократическим и социальным правовым государством».

Федеративное государственное устройство является традиционной формой государства для Германии. Основная его функция – соединение максимально возможной децентрализации принятия хозяйственно-политических решений с максимально необходимым централизованным регулированием. *Федеральный президент* (*Bundespräsident*), являясь главой правительства, выполняет в основном представительские или формальные функции. Он не оказывает практически никакого влияния на экономическую политику страны.

Главным из государственных органов Германии можно назвать бундестаг (*Bundestag*) или парламент, который унаследовал все функции рейхстага, а также приобрел широкие полномочия помимо них. Парламент формируется на основе всеобщих прямых выборов при тайном голосовании, срок его полномочий – четыре года. Основная функция бундестага – законодательная. Бундестаг также выбирает канцлера. Практически ни одно важное хозяйственно-политическое решение не принимается без обсуждения в бундестаге. Кроме того, бундестаг имеет право проводить парламентские расследования по различным вопросам, касающимся, как правило, злоупотреблений в сфере исполнительной власти.

В реальности все основные вопросы решаются в парламентских кулуарах: «неформальные соглашения за закрытыми дверями по-прежнему являются одним из инструментов эффективного правления» (3, с. 53).

Бундесрат (*Bundesrat*), или *Союзный совет*, является органом, воплощающим федеральный принцип построения германского государства: он представляет интересы земель на высшем уровне. Через него осуществляется двусторонняя связь между федеральными и земельными властями. Членами бундесрата становятся главы и министры земельных правительств. Каждая земля посылает своих представителей в соответствии с квотой, зависящей от численности населения. Ежегодно члены бундесрата избирают из своих рядов председателя, который является главой одного из земельных пра-

вительств. Кроме того, избираются три вице-президента, которые вместе с главой бундесрата образуют президиум, функции которого аналогичны функциям президиума бундестага. В бундесрате формируются постоянно действующие профильные комитеты, аналогичные по своим функциям парламентским. В целом бундесрат играет роль верхней палаты парламента, но с существенными оговорками. Основная функция Союзного совета – законодательная, через него, как и через парламент, проходят все законопроекты, но его мнение имеет различный вес в зависимости от содержания закона. Бундесрат обязательно участвует в решении споров между федеральными и земельными правительствами. Обязать земли к выполнению своих функций в отношении федерации можно только с одобрения бундесрата. Задача бундесрата заключается в эффективном представлении интересов земель на федеральном уровне и недопущении излишней концентрации власти в федеральном центре, и с этой задачей он успешно справляется.

Правительству (Bundesregierung) принадлежит исполнительная власть на федеральном уровне. Главой германского правительства является федеральный канцлер, который избирается парламентом на неопределенный срок. Он имеет право формировать кабинет министров и председательствовать в нем (министры назначаются президентом по предложению канцлера). Глава правительства определяет основы государственной политики и имеет право давать указания министрам. В то же время каждый член правительства имеет право действовать самостоятельно в рамках своих полномочий и несет полную ответственность за свои действия. Глава правительства имеет лишь ограниченное право вмешиваться в деятельность отдельных ведомств. Многие важные решения принимаются коллегиально.

В распоряжении главы правительства находится *Администрация федерального канцлера (Bundeskanzleramt)* – один из важнейших центров власти в государстве. Правительство принимает решения по текущим вопросам внутренней и внешней политики и издает постановления и распоряжения, имеющие законодательную силу. От правительства исходит и большая часть законопроектов. Хотя федеральное правительство обладает широкими полномочиями, в целом оно подконтрольно бундестагу. Само по себе правительство представляет собой весьма эффективный орган исполнительной власти, в котором каждое ведомство располагает необходимой свободой действий.

В настоящее время в Германии действует правительство так называемой «большой коалиции» двух крупнейших партий – социал-демократов и христианских демократов. Коалиционный договор был подписан 12 ноября 2005 г. В соответствии с ним канцлером стала А. Меркель. При подписании договора каждая сторона подчеркивала его «временный» и «вынужденный» характер. Несмотря на существующие между членами правительства разногласия по внешней и внутренней политике, правительство демонстрирует высокую степень стабильности.

Конституционный суд (Bundesverfassungsgericht) с резиденцией в Карлсруэ создан для того, чтобы не допускать нарушения Основного закона, и обладает монопольным правом трактовать последний. Конституционный суд не может возбуждать иск по собственной инициативе. Правом возбуждения иска обладают президент, бундестаг (не менее одной трети депутатов), бундесрат, федеральное и земельные правительства. Отдельные граждане имеют право подать «конституционную жалобу» на действия властей, но суд вправе отказаться от ее рассмотрения.

Германский федерализм

Германия является федеративным государством, в котором «горизонтальное» разделение власти между законодательной, исполнительной и судебной властями сочетается с «вертикальным» разделением – между федерацией и ее субъектами – землями. Страна состоит из 16 федеральных земель. Идея парламентаризма и правового государства осуществляется в первую очередь на уровне федерации и земель. Каждая земля обладает собственной государственностью, имеет собственное правительство и парламент. На федеральном уровне интересы земель выражает бундесрат. Земли не имеют права выхода из состава федерации, и она не может быть распущена на отдельные составляющие. Целью федеральной системы является предотвращение излишней концентрации власти в одних руках и увеличения доли участия населения в политической жизни на всех уровнях. Компетенция федеральных, земельных и местных (коммунальных) властей достаточно четко разграничена.

Центр занимается теми вопросами, которые целесообразно решать в общегосударственном масштабе, – внешняя политика, оборона, валютная система, транспорт и телекоммуникации, внешняя торговля, часть налогового законодательства и значительная

часть экономической и социальной системы. В компетенции *земель* находится система образования, здравоохранения, службы общественной безопасности, охрана окружающей среды, вопросы культуры. Для реализации особо важных проектов в этих областях может быть направлено федеральное финансирование. Земельные правительства практически самостоятельно обеспечивают реализацию федеральных законов при отсутствии каких-либо конкретных указаний федеральных ведомств, которые не имеют на местах своих органов управления. Существует понятие «конкурирующее законодательство» – земли имеют право издавать свои законы в случае, если нет соответствующих федеральных законов (гражданское и уголовное право, экономическое законодательство, трудовое право и пр.). Федеральное право имеет преимущество перед земельным, но центр не имеет права вмешиваться в компетенцию земель. Регулярно проходят встречи федерального канцлера с главами правительств земель. Каждая земля имеет в столице свое представительство во главе с уполномоченным земли при федерации.

Особенностью германского федерализма является то, что федерация практически не имеет исполнительных органов на местах, проведение в жизнь федеральных законов обеспечивают земельные исполнительные органы. Федеральное правительство имеет право лишь осуществлять надзор за тем, чтобы земли исполняли законодательные нормы. В рамках федеральной системы каждый субъект федерации пользуется на своей территории широкими правами и полномочиями. Тот же принцип действует и внутри отдельных земель. Распределение полномочий между органами власти разного уровня осуществляется достаточно грамотно; на каждом уровне есть свой независимый источник доходов, с помощью которого решается необходимый круг задач.

Распределение налоговых поступлений между разными уровнями власти происходит следующим образом:

- федерации принадлежат доходы от таможенных пошлин и косвенных налогов (на табак, кофе, алкоголь, нефтепродукты);
- землям принадлежат доходы от налогов на состояние и наследство, автомобили, пиво, лотереи;
- общинам принадлежат доходы от поземельного и других мелких местных налогов.

Другие налоги (промысловый, подоходный) распределяются между общинами, землями и федерацией в определенном процентном соотношении. Из всех налоговых поступлений сегодня почти

половина приходится на долю федерации и немногим больше 10% – на долю общин (3, с. 67).

Коммунальное самоуправление в ФРГ реализуется на уровне городов, общин и районов. Низшим уровнем самоуправления и основой германской *местной власти* являются общины – самоуправляющиеся административно-территориальные единицы с собственными органами исполнительной и представительской власти. Общины обладают финансовой автономией, имеют право объединяться в союзы для оптимального решения своих задач, в частности, для реализации проектов, имеющих значение для нескольких общин. Всего в Германии более 16 тыс. общин. В сельской местности общины объединяются в уезды – их в ФРГ более 500 (3, с. 69). У каждой общины и уезда есть свой устав. У органов местного самоуправления есть свои общегерманские общественные организации (Германский съезд городов, Германский съезд сельских уездов и пр.), которые способствуют развитию сотрудничества между ними. Финансовые средства, необходимые для успешного самоуправления на местном уровне, обеспечиваются системой бюджетного федерализма.

В рамках системы органов власти ФРГ низовой уровень – общины – пользуется достаточно широким объемом прав и привилегий. Это превращает общины в демократический «фундамент» германской системы органов власти. Местные органы власти способны более точно учитывать географические, демографические, исторические условия регионов, устанавливать приоритеты и находить адекватные решения. Это обеспечивает эффективность управления и сохраняет богатое разнообразие социальных и культурных форм. Считается, что хотя в целом экономическая политика должна стремиться к глобальному воздействию, а не быть дифференцированной по отраслям или предприятиям, необходимо, чтобы политические меры различались в зависимости от особенностей регионов.

Тем не менее всегда актуальна задача согласования общей направленности социальной и экономической политики федерации, земель и общин. Полной гармонии здесь не существует. Между органами власти идет постоянная конкурентная борьба за укрепление властных позиций и за большую часть общественных денег. Если активность местных властей направлена на создание благоприятных условий хозяйствования и развитие инфраструктуры, то это благотворно сказывается на экономическом развитии региона и страны в целом. Но попытки привлечь в свои регионы фирмы или

предприятия путем их субсидирования или предоставления им общественных благ могут иметь негативные последствия, поскольку не обеспечивают эффективное использование общественных ресурсов и подрывают конкурентный порядок.

Четкое разделение полномочий в условиях конкуренции предполагает и жесткую ответственность разных уровней власти. Только это может обеспечить баланс между общегосударственными и регионально обособленными хозяйственно-политическими мерами.

Экономическая политика

Экономическую систему Германии называют социальной рыночной экономикой (Soziale Marktwirtschaft) (СРЭ), или социальным рыночным хозяйством. Считается, что этот термин был введен Людвигом Эрхардом в 50-е годы прошлого века, но над этой концепцией и ранее работали несколько групп ученых-экономистов, которые придерживались разных точек зрения. Если одни исследователи считали приоритетной социальную ответственность государства, то другие полагали, что оно должно создавать оптимальные условия для бизнеса.

Однако общим было понимание необходимости создания базы для возрождения экономики Германии. Важнейшим элементом этого нового (достойного) порядка являлась конкуренция, призванная охранять одних от принуждения и силового воздействия других. При этом значительная роль отводилась государству, которое должно было «определять рамки конкуренции, устанавливать правила игры и в большей мере быть третейским судьей, но не делать собственную игру» (12, с. 9).

В июне 1948 г. в результате реформы Л. Эрхарда были созданы предпосылки для успешного внедрения СРЭ, и это имело решающее влияние на экономическое и социальное развитие ФРГ в послевоенный период. Дальнейшее развитие экономики ФРГ определялось теоретической концепцией экономического и общественного порядка, предложенной К. Аденауэром и включенной в конституцию 1949 г. Эта концепция предполагала обеспечение личных и основных экономических свобод, защиту частной, но социально ответственной собственности, и государство, гарантирующее социальное согласие и выравнивание.

В настоящее время СРЭ подразумевает использование всех преимуществ рыночного механизма с максимальным смягчением

его недостатков. С одной стороны, предпринимателям предоставляется высокая степень свободы, а государственное регулирование сведено к минимуму. В экономической системе государству отводится функция создания рамочных условий хозяйствования, то есть соответствующего правового поля, общепризнанных «правил игры» с целью создания благоприятной среды для здоровой конкуренции и недопущения монополизации рынков. Одновременно государство должно поощрять ответственность и самостоятельность каждого отдельного человека.

С другой стороны, бизнес должен быть социально ответственным. Благосостояние одних не должно достигаться за счет других, поскольку «общество контрастов» непременно будет нестабильным. Поэтому государство должно гарантировать каждому человеку социальную защиту, должно способствовать примирению интересов работников и работодателей, служить посредником между ними. Поскольку эти задачи часто противоречат одна другой (например, предприниматели заинтересованы в снижении налогов и зарплаты работников, а государству для обеспечения высокого уровня жизни нужно удерживать эти показатели на высоком уровне), то поиски «золотой середины» становятся основным содержанием государственной экономической и финансовой политики.

Лозунг СРЭ «Благосостояние для всех» ориентирует на возможно большее число участников. При этом государство должно обеспечивать социальное выравнивание с целью расширения общественной базы рыночной экономики. Поэтому добросовестная конкуренция должна дополняться социальным обеспечением и поддержкой тех участников, которые не могут выстоять в этой конкуренции, т.е. гарантией справедливости шансов и минимального удовлетворения потребностей. Ведущим выступает лозунг «Помощь для самопомощи» (13, с. 14). Правда, политики поставили для своей деятельности в рыночной экономике определенные условия: рыночные стимулы не должны искажаться слишком значительным перераспределением, поскольку груз высоких налогов является одной из причин слабого экономического роста Германии, а недостаточный рост – важным источником социальной несправедливости.

Поскольку речь идет о лучших условиях и правилах, то государство должно уйти оттуда, где оно снижает мотивацию к производительной деятельности, и сконцентрироваться в тех сферах, где речь идет об ускорении темпов роста и соблюдении равенства возможностей, а также обеспечивать справедливость в отношении

разных поколений. Социальную рыночную экономику в Германии, в которой существенную роль играет государственное регулирование, нельзя считать системой «регулируемого рынка» или «смешанной экономики», поскольку доминирующей силой регулирования хозяйственной жизни является конкуренция. Государственная экономическая политика по существу подчинена принципам конкурентного порядка.

Немецкая модель СРЭ основывается на частном хозяйстве и на принципе конкуренции. Но устойчивость и эффективность системы достигается за счет дополнения конкурентных отношений государственным регулированием, которое обеспечивает определенные интересы сообщества и поддерживает конкурентный порядок в целом. Таким образом, в СРЭ активно действует государство, и здесь очень важны четкие и жесткие границы его деятельности, нарушение которых может угрожать основным принципам системы. Поэтому особую роль играют правила, которые должно выполнять и гарантировать государство. Соблюдение правил и защита прав собственности обеспечиваются общественными институтами, совокупность которых придает государству характер «правового государства», гарантирующего господство закона. Сильная государственная власть обеспечивается не регулированием хозяйственных процессов, а политикой хозяйственного порядка, создающей и поддерживающей внешние институты и регулирующей развитие внутренних институтов.

В сфере создания и поддержания институтов нельзя рассчитывать на «разумность и рациональность государственных структур, поскольку политическим структурам присуща тенденция создавать неэффективные права собственности, которые приводят к стагнации и упадку» (4, с. 13). Нужны институты, которые вынуждали бы государство устанавливать эффективный хозяйственный порядок. В какой-то мере эту проблему могут решить разделение властей, публичность (гласность), наличие сильных альтернативных структур (оппозиции) и международная конкуренция, но автоматическая реакция властей не гарантирована.

Безусловно, адекватной рынку можно считать лишь ту деятельность государства, которая создает внешние институты рыночного хозяйства, обеспечивает необходимые условия его функционирования, не вмешиваясь в этот процесс. Если же государство воздействует на хозяйственные процессы, то практически всегда происходит деформация рыночных отношений. Это не значит, что

такое воздействие недопустимо, напротив, в отдельных случаях оно необходимо, например, когда кризис в определенной отрасли может вызвать такие социальные последствия, которые потрясут основы СРЭ и демократического общества. Поэтому иногда приходится прибегать к нерыночным методам, чтобы сохранить рыночную систему.

Немецкая модель СРЭ считалась образцовой и отлично действовала в годы экономического подъема. Тем не менее после 60 лет нового порядка немцы не склонны праздновать победу. По мере того, как число нуждающихся увеличивается, а экономические успехи остаются довольно скромными, ситуация вызывает недовольство и серьезные споры. Согласно опросам Института Алленсбаха (Institut Allensbach) в мае 2008 г., 38% немцев не имеют «хорошего мнения» о СРЭ и только 31% опрошенных заявили о «хорошем мнении», хотя еще в январе 2008 г. их было 39% (11, с. 26).

«Антисоциальными» в социальной экономике оказались высокая безработица и то, что миллионы людей, работая, не могут обеспечить себе необходимый минимум средств существования. Противоречит принципам СРЭ и возрастающий разрыв между бедностью и богатством. Слово «социальный» приобретает в последнее время отрицательный оттенок, а СРЭ несет тяжелые потери. Средний класс, являющийся опорой СРЭ, становится наиболее ущемленной частью общества. Люди с зарплатой 4400 евро облагаются самой высокой налоговой ставкой и платят самые высокие социальные взносы, в то время как служащие с годовым доходом в более чем 100 тысяч евро в последние годы получали льготы (7, с. 26). Высказывается мнение, что необходимо «повернуть вспять» либеральные реформы последних лет, только в этом случае можно снова рассчитывать на солидаризацию общества.

Особенно резко ухудшилось мнение об СРЭ в Западной Германии. Либералы настаивают на том, что Л. Эрхард имел в виду, прежде всего, обеспечение максимальной экономической свободы и лишь потом, как следствие экономических успехов, – социальной защиты. Они считают, что нынешнее государство берет на себя слишком большие социальные обязательства, не соответствующие состоянию экономики. Степень вмешательства бюрократии в экономику слишком велика. В то же время левые политики, напротив, выступают за увеличение налогового бремени на представителей «большого бизнеса» и сохранение всей социальной системы. Для них на

первом месте стоит благо каждого конкретного человека, а стимулировать развитие экономики можно, считают они, другими путями.

До сих пор существует ошибочное мнение, что СРЭ по Л. Эрхарду означает торможение рыночных сил и социальное выравнивание, что при СРЭ речь идет о том, чтобы перераспределять так много, чтобы все чувствовали себя в равной степени обеспеченными не только своими доходами, но и помощью государства. В действительности же Л. Эрхард считал, что рынок сам развивает социальные силы, он создает рост и тем самым материальные предпосылки для социальной политики: «Чем свободнее экономика, тем более она социальна» (11, с. 27). Кредо Л. Эрхарда заключалось в том, что существование рыночной экономики может быть оправдано тем, что большая часть населения получит от нее пользу. Но чтобы иметь дополнительную выгоду от этой экономической системы, самим гражданам нужно активно участвовать в экономической жизни и тем самым в повышении собственного благосостояния. И для этого им нужна свобода, которой они часто лишены. Так, за последние 30 лет государство расширило свое участие во многих областях общественной жизни: если в 1970 г. доля государства составляла 39%, то начиная с 80-х годов она колеблется между 45 и 50% (10, с. 50). Многие области забюрократизированы, гражданское участие в управлении сокращается в результате государственного регламентирования.

Помимо этого, некоторые немецкие экономисты, в частности Альтхаммер (J. Althammer), задаются вопросом, «сохранится ли социальное государство Германии в условиях глобализации, возможно ли вообще в условиях глобализации сохранять социальный экономический порядок?» Сопровождающие глобализацию международное разделение труда, специализация и дифференциация, а также интенсивная конкуренция представляют собой новые мощные движущие силы для экономического роста. Германия с ее высокой степенью открытости экономики (экспортная квота более 45%) является выигравшей от глобализации стороной. Особенно благотворно это отразилось на развитии рынка рабочей силы: с 2005 г. появилось более 1,5 млн. рабочих мест (13, с. 13). Правда, это не всегда становилось известно общественности, поскольку увеличение занятости на динамично развивающихся средних предприятиях проходит незаметно, а заявления представителей предприятий, которые закрывают производство или сокращают рабочие места, звучат громко. Делается вывод, что следует доверять ры-

ночно-экономическим стимулам вместо того, чтобы поддерживать промышленность с помощью массовых субвенционных программ.

В то же время глобализация ставит политику и общество перед новыми вызовами. Прежде всего повысилось предложение рабочей силы, особенно низкоквалифицированной, в том числе в связи с обострением ситуации в развивающихся странах, где во многих случаях нет возможности получить рабочее место и достаточный доход. Нужно искать пути предложить этим рабочим возможность более продуктивной деятельности. Перед Германией стоит задача учета данных обстоятельств в своей социально-экономической политике, включая необходимость повышения профессиональной гибкости и мобильности рабочей силы. Уход от проблемы является ошибочной политикой по отношению ко многим предприятиям, зависящим от международных договоренностей, и приведет к потере динамики экономического развития и ущемлению менее мобильных, привязанных к национальным стандартам занятых.

В своем выступлении по бюджету 2007 г. федеральный канцлер А. Меркель отметила, что после нескольких лет стагнации в Германии, наконец, снова начался подъем, хотя предстоит еще многое сделать. Курс на санацию должен быть продолжен, рабочие места должны быть снова гарантированными. При существующих 4 миллионах безработных нельзя чувствовать удовлетворение. Необходимо дать людям шанс на рынке рабочей силы, поскольку работа дает уверенность в своих силах и обеспечивает социальные контакты и тем самым свободу самоопределения.

С началом мирового кризиса ориентация немецкого правительства на СРЭ снизилась. То, что пять лет назад на партийном съезде в Лейпциге считалось правильным, теперь должно быть изменено – приходится думать о национализации и экспроприации, закачивать миллиарды евро в экономику и банковскую систему.

До последнего времени большинство немцев переживали экономический кризис как процесс, который затрагивал миллионеров, а их непосредственно не касался. Однако ситуация изменилась: рабочие места, жилье, деньги, собственный бизнес, учеба для многих оказались под угрозой. Кризис затронул все слои общества и породил неуверенность в будущем. Сообщения из мира финансов вызывают ужас уже у тысяч простых людей, а не только у политиков и руководителей экономики. Отказы банков в выдаче кредитов имеют вполне реальные последствия и не только для обладателей миллиардов, но и для тех, кому деньги нужны на ежедневные по-

купки в супермаркетах. От внешних услуг приходится отказываться, заменяя их собственными силами.

В феврале 2009 г. Федеральное агентство по труду сообщило об увеличении числа безработных на 63 тыс. человек. Как отрицательная тенденция рассматривается удвоение числа частично занятых в последнем квартале 2008 г. Если обычно поступление заказов, например, на химическом гиганте BASF колебалось из месяца в месяц приблизительно на 10%, то с прошлой осени их количество снизилось почти на 50%. Многие из почти 300 производств работают не на полную мощность, а другие уже остановились.

Никто не знает точно, как будут развиваться события дальше, но об этом думают и делают прогнозы в различных немецких учреждениях. Президент Института мировой экономики в Киле считает, что люди еще не понимают масштабов кризиса (6). В числе возможных последствий он называет следующие:

- нарушения в энергоснабжении;
- обострение экологических проблем;
- отказ от выполнения обязательств восточноевропейскими странами, бремя которых ляжет на западные страны;
- возникновение беспорядков в России и Китае, если население этих стран потеряет надежду на повышение благосостояния;
- осложнение положения банков и финансовой системы в целом – в настоящее время раздается много денег ненадежным клиентам почти без всяких условий.

Несколько тормозит кризис немецкая социальная система, прежде всего от массовых увольнений защищает неполная занятость. Но ежедневно появляющиеся статистические данные дают основания для опасений, что худшее еще впереди. Ситуация обостряется и нужно предотвратить крушение всей системы.

Финансовая политика

Большое значение в любом государстве имеет устройство (порядок) государственных финансов, поскольку оно определяет материальную основу экономического регулирования и социальной политики, а также обеспечивает сбалансированное разделение властных полномочий и ответственности разных уровней государственного управления и тем самым устойчивость всей системы.

Именно поэтому финансам отведено значительное место в Основном законе ФРГ. Конституционные нормы четко разграничи-

вают финансовую ответственность (то есть финансирование определенных государственных задач) между федерацией и землями и одновременно фиксируют соответствующее распределение государственных доходов, в результате чего появляется тесная финансово-экономическая взаимосвязь между распределением задач, расходов и налоговых поступлений. Система «финансового выравнивания» – основной вопрос Конституции ФРГ, который приобрел особое значение и новые тенденции после объединения Германии в 1990 г. Здесь действует двухступенчатый механизм – первичное распределение налоговых поступлений, или вертикальное «финансовое выравнивание» и их вторичное перераспределение, или горизонтальное «финансовое выравнивание».

Главным звеном трехзвенной общегосударственной финансовой системы ФРГ является бюджет, его структура и бюджетный процесс соответствуют федеративному характеру государственного строя. В госбюджет включаются доходы и расходы трех уровней административного управления – федерации (центральный бюджет), земель (региональные бюджеты) и общин (местные бюджеты). Сводный (консолидированный) госбюджет получается путем сложения доходов и расходов бюджетов всех трех уровней за вычетом межбюджетных трансфертов (субсидий, дотаций). Сюда же включаются средства фонда социального страхования и социального обеспечения.

Государственный бюджет является сложным инструментом воздействия как на экономику страны в целом, так и на отдельные хозяйственные процессы. Бюджетная политика ФРГ подчиняется общим целям экономической политики и опирается на отлаженный механизм ее реализации, на широкий арсенал средств и методов формирования доходно-расходных статей госбюджета. Формирование доходов бюджета представляет собой систему финансовых каналов, по которым в казну поступают средства от физических и юридических лиц. Особую роль здесь играет налоговая политика. Налоговые поступления составляют 4/5 всех доходов бюджета, при этом на 2/3 налоговые поступления формируются за счет прямых налогов (подходного или налога на зарплату, корпорационного, промыслового), а также налога с оборота (4, с. 83).

Вместе с тем германская система налогообложения давно подвергается критике по причине ее сложности и слишком высоких ставок налогов, что в конечном счете вместо социального выравнивания увеличивает социальную несправедливость. Предла-

гаемая налоговая реформа включает снижение налоговых ставок, расширение налогооблагаемой базы и отмену налоговых льгот.

Кроме налоговых поступлений, доходы центрального бюджета складываются из прибыли от экономической деятельности государственных предприятий и рентных платежей, в частности многомиллиардная прибыль ЦБ ФРГ, а также процентные выплаты за межгосударственные кредиты, доходы от участия в капитале и пр. Собранные в госбюджет средства распределяются по многочисленным сферам, обеспечивая функционирование всех сторон общественной системы. За счет бюджета в первую очередь обеспечивается финансирование традиционных сфер деятельности федерации, земель и общин. В то же время выполнение многих государственных задач ложится на земли с их общинами, из бюджетов которых финансируется до 3/5 всех расходов сводного бюджета ФРГ (4, с. 84).

Структура расходов федерального бюджета отражает функции, выполняемые федеральным правительством. На центральное правительство ложатся все военные расходы и расходы, связанные с внешними отношениями, основная часть социальных затрат и расходов на финансовое содействие – субсидирование, льготное кредитование или прямое финансирование отдельных отраслей, производств и регионов, на науку и образование, на содержание административного аппарата.

Важное место в системе государственного регулирования занимают бюджетные расходы на экономику (на жилищное строительство, коммунальное хозяйство, энергетику, добывающую и обрабатывающую промышленность, связь, транспорт и сельское хозяйство). Из них 90% идет на финансирование производственной инфраструктуры: строительство и поддержание дорог, портов, аэродромов, федеральной железной дороги и почты (4, с. 84).

Поскольку бюджет выступает материальной базой государственного регулирования, то особое значение имеют не традиционные статьи расходов, удовлетворяющие общественные потребности, а те, которые стимулируют хозяйственную активность частного бизнеса, т.е. прежде всего капитальные расходы госбюджета: финансирование государственных капиталовложений, инвестиционные кредиты и субсидии, т.е. расходы, на которые идут «сбережения» госбюджета.

Регулирующий аспект бюджетной политики государства играет очень важную роль. Бюджет активно используется для воздействия на производство и прежде всего на инвестиционный процесс.

За почти полувековой период бюджетная политика Германии накопила богатый опыт многостороннего и целенаправленного влияния на накопление основного капитала в стране. Особой активности бюджетная политика страны достигла в объединенной Германии. Теперь чрезвычайно велик диапазон сфер ее деятельности, задачи, подлежащие неотложному решению, сложны и многообразны, и огромен масштаб задействованных денежных потоков. Но следует подчеркнуть, что при обвальных финансовых потоках в новые земли правительство по-прежнему придерживается главной цели своей бюджетной политики – снижения доли государственных расходов и налогов в ВВП, так что успешно проводимая политика консолидации бюджета в 80-е годы продолжается и в объединенной Германии.

Перед финансовой политикой стоят две трудно совместимые задачи – уменьшение налогового давления на экономику и дефицитности бюджета. Огромный рост долга вынуждает федеральные и земельные правительства, равно как и общины, сдерживать расходы, осуществлять режим жесткой экономии с целью снижения долга.

Нынешний финансовый кризис – самый опасный со времен Великой депрессии. Как и в 30-е годы, оптимизм в обществе сменился неуверенностью, а ажиотаж на рынках – паникой. Однако ошибки прошлого многому научили, накоплен опыт преодоления проблем, созданы инструменты управления рынками и экономическими процессами. Для выхода экономики и общества из кризиса нужно учитывать три обстоятельства: во-первых, нужно действовать быстро. ЦБ и правительство уже предприняли ряд мер по повышению ликвидности, регулированию процесса слияний и поглощений и укреплению гарантий по депозитам. Во-вторых, действовать нужно комплексно и творчески, изыскивать новые подходы, чтобы воздействовать на все проблемные области финансового рынка – ликвидность, плохие активы, нехватка капитала и кризис доверия. В-третьих, действовать надо на основе сотрудничества, согласованно, общими усилиями. В плане действий, предложенном странами «Большой семерки», центральное место занимает обязательство использовать все имеющиеся средства для систематической поддержки основных финансовых учреждений. В плане намечаются особые механизмы, которые страны могут применять для поддержки финансовой системы, возобновления кредитных операций и восстановления доверия.

Местное самоуправление

Институт местного самоуправления является базовым элементом германской экономической системы. Концепция СРЭ ставит своей целью достижение бесконфликтного государственного порядка, свидетельствующего об эффективности функционирования всей экономической системы. На уровне местных органов власти это вполне реальная задача, несмотря на многочисленные проблемы и трудности. Но решается эта задача не в рамках каждого отдельного местного образования, а в масштабе государства: в Германии развитию местного самоуправления всегда придавалось приоритетное значение.

Идея децентрализации государственной власти реализуется за счет сильного института местного самоуправления, который является реальным противовесом центральным и региональным властям. В Германии основой эффективного местного самоуправления является право финансовой автономии местных органов власти, которое реализуется за счет равномерного включения местных бюджетов в систему фискального федерализма. Местные финансы являются неотъемлемым элементом финансовой системы федеративного государства.

Местный бюджет является основным инструментом реализации права местных органов власти на самостоятельное решение вопросов местного сообщества. Кроме того, именно на местном уровне возможно достижение максимальной прозрачности бюджетного процесса для граждан, а поскольку местный бюджет разрабатывается местной администрацией, они могут также участвовать в формировании бюджета, что абсолютно исключено на уровне федерации и регионов. Право местных органов власти на ведение собственных финансов является составной частью понятия «самоуправление», под этим понимается право городов и сельских коммун на осуществление под собственную ответственность политики доходов и расходов в рамках установленного законом бюджетного хозяйства. Самостоятельная финансовая политика коммуны должна отвечать, во-первых, принципу соответствия расходов доходам, то есть средства коммуны должны быть по возможности получены на ее территории, во-вторых, соответствовать принятым на земельном и федеральном уровнях законам о бюджетном хозяйстве и налогообложении.

Коммуны, осуществляя собственную экономическую политику, создают хозяйственную и социальную инфраструктуру на

своей территории, формируют уникальное размещение хозяйственных и социальных объектов. Коммунальная экономическая политика проводится в трех направлениях:

- содействие созданию новых производств на территории коммуны (политика размещения);

- содействие развитию уже имеющихся производств с целью увеличения числа рабочих мест (политика развития);

- содействие размещению на территории коммуны инновационных наукоемких производств (политика создания технологических парков).

Финансовая конституция Германии определяет принцип ответственности размеров расходных статей федерального и земельных бюджетов масштабам возложенных на них задач, и это определяет состояние коммунальных финансов. Существует точка зрения, что «наличие минимального финансирования максимально удовлетворяет принципу “демократической ответственности” местных органов власти» (Баранова, с. 66). Законодательно определяемый уровень минимального финансирования, с одной стороны, не позволяет коммунальной администрации пренебрегать выполнением своих задач под предлогом отсутствия средств, а с другой стороны, вынуждает ее экономно вести свое бюджетное хозяйство. Определенная финансовая автономия местных органов власти делает их ответственными в глазах избирателей и за бюджетное планирование, и за реальное исполнение бюджета.

Финансовые потребности коммуны имеют двойственную природу и, соответственно, финансируются из разных источников. Во-первых, существуют различия географического, экономического и социального характера, которые коммуны не могут компенсировать самостоятельно. Такие выходящие за рамки самоуправления различия финансируются из федеральных и земельных бюджетов в виде компенсационных федеральных и региональных трансфертов. Во-вторых, существуют финансовые потребности, направленные непосредственно на удовлетворение интересов жителей общины. Источниками местных финансовых потребностей являются коммунальные налоги, сборы и платежи.

Финансовые отчисления коммуналам из федеральных и региональных бюджетов могут носить целевой и нецелевой характер. Наибольшего размера достигают финансовые отчисления земель местным органам власти от совокупной доли общих налогов, поступающих в пользу федеральных земель (подходный налог, на-

лог на корпорации и на добавленную стоимость), и от собственно региональных налогов. Правда, вопрос о целесообразности и эффективности целевых отчислений (субвенций) коммунам постоянно дискутируется. В общем объеме отчислений их доля невелика (менее 10%), но она имеет тенденцию к увеличению (1, с. 79). Особенно сильно размер целевого субсидирования вырос после объединения Германии. Этот финансовый инструмент играет важную роль в финансировании процесса интеграции восточных земель.

Критика субвенций связана с тем, что, выделяя их, федерация получает право издавать директивные постановления и таким образом прямо вмешиваться в дела городов и коммун, ущемляя их право на самоуправление. Последствия такого вмешательства нередко оказываются негативными или далекими от первоначальных планов. Основная проблема заключается в том, что этот финансовый инструмент не соответствует рыночной экономике, он непредсказуемым образом вмешивается в рыночный процесс и может иметь самые неожиданные последствия. Тем не менее в определенных сферах альтернативы субвенциям не существует, и специалисты в области финансов считают, что это нормальный инструмент осуществления государственной экономической политики и отказываться от него не следует. Например, использование субвенций полностью оправдало себя при экономическом подъеме восточных земель. В то же время субсидии нецелевого характера (дотации) использовались неэффективно, большие суммы были попросту растрачены. Положительным итогом дискуссий о целевых отчислениях можно считать усиление контроля над субвенциями.

Институт местного самоуправления, наряду с принципом разделения властей и теорией правового государства, рассматривается в правовой науке Германии и как основной элемент понятия «демократия». Идея парламентаризма и правового государства осуществляется в первую очередь на уровне федерации и земель, которые по Конституции обладают своей государственностью.

Германская Конституция представляет собой стройную, последовательную и полную систему законов, обеспечивающих правовые нормы жизнедеятельности государства и гарантирующих механизмы реализации этих законов, в первую очередь финансовых. На современном этапе можно с полным основанием говорить:

а) о разделении компетенций между федерацией, землями и коммунами в сфере государственного управления;

б) о распределении финансовых средств между тремя уровнями власти с целью обеспечения выполнения функций, входящих в их компетенцию.

Традиционное разделение компетенций между уровнями государственной власти в Германии выглядит следующим образом:

- федерация в большинстве случаев обладает законодательной властью;
- государственное управление и администрация в большинстве случаев входят в компетенцию земель и коммун;
- правосудие тесно взаимодействует на федеральном и земельном уровнях.

Исторический опыт германского федерализма подтверждает состоятельность этой формы государственного устройства, при котором достигается национальное согласие при решении неотложных социально-экономических проблем, обеспечиваются права человека. За свою почти 60-летнюю историю ФРГ совершила эволюцию от дуалистической модели федерализма до его унитарно-кооперативной разновидности, которая проявляет тенденцию к возможной трансформации в конкурирующий тип федерализма. Эти процессы являются результатом политической практики самого государства.

Однако очевидные успехи не могут скрыть и те издержки, которые присущи сложившейся модели федерализма. В частности, содержание Основного закона и конституционная реальность расходятся: федерация в значительной степени обладает конкурирующим законодательством; Федеральный центр все активнее принимает рамочные документы по регламентации правовых норм в отдельных сферах, например, рамочный закон о высшей школе, рамочный закон о правах чиновников. В результате земли все больше рассчитывают на возможность участия в законодательстве через бундесрат, а у парламентов регионов значительно сужаются их законодательные функции. Централизация все больше вытесняет практику децентрализованных методов, которая оптимально отвечала бы требованиям местных властей и граждан. Центр настолько решительно использовал свои права в области конкурирующего законодательства, что земли практически не обладают налоговой автономией, они не имеют возможности оказывать влияние на ситуацию по сборам доходов, в отличие от коммун, обладающих несколько большими правами в области налоговой политики. После конституционных реформ 1969 г. система смешанного финансирования проектов с участием федерации и земель вытеснила четкую модель разграничения компе-

тенций в области финансов. В реальности федерация принимает решения, а земли и общины должны изыскивать возможности по реализации поставленных Центром задач. В результате не достигнуты равные материальные условия, не оправдали себя нормативные акты для реализации этого конституционного поручения законодателя. Внесенные в 1994 г. в Основной закон изменения о достижении равноценных жизненных условий тоже не привели к устранению экономических различий даже между старыми субъектами федерации, напротив, эти различия обострились.

Налицо не только отсутствие четкого разграничения компетенций, но и ограничение автономии земель в результате постоянно растущей зависимости от федерации. К сожалению, землям не удается реализовать требования о предоставлении им большей внутренней самостоятельности и использования собственных ресурсов.

Список литературы

1. *Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2005. – 235 с.
2. *Васильев В.И.* Германский федерализм: проблемы развития. – М.: Компания Спутник +, 2000. – 407 с.
3. *Власов Н.А.* Германия в начале XXI века / С.-Петерб. гос. ун-т. Фак. междунар. отношений. – СПб., 2008. – 307 с.
4. Механизм регулирования экономики в Германии: как он функционирует и чему учит? / Белов В.Б., Грачева М.В., Гутник В.П. и др. – М.: ВлаДар, 1995. – 220 с.
5. *Althammer J.* Zur Zukunft des Sozialstaates im globalen Wettbewerb: Soziale Marktwirtschaft auf Weltebene // *Polit. Meinung.* – Bonn, 2008. – Jg. 53, N 462. – S. 22–24.
6. Die Krise schlägt zu // *Stern.* – Hamburg, 2009. – N 13. – S. 98–108.
7. Helfende Hand am rechten Arm // *Wirtschaftswoche.* – Frankfurt a. M., 2008. – N 27. – S. 26–29.
8. *Oettinger G.H.* Soziale Marktwirtschaft // *Polit. Meinung.* – Bonn, 2008. – Jg. 53, N 6. – S. 50–53.
9. *Ramthun Ch.* Kein Wohlstand für alle // *Wirtschaftswoche.* – Frankfurt a. M., 2008. – N 24. – S. 24–31.
10. *Schaefer M.* Sechzig Jahre sozialer Marktwirtschaft: Weichenstellungen für die Zukunft // *Polit. Meinung.* – Bonn, 2008. – Jg. 53, N 462. – S. 9–10.
11. *Walter N.* Über vorübergehende Entwicklungen und unberechtigte Kritik: Ein Erfolgsmodell für Wohlstand // *Ibid.* – S. 11–14.

Е.Е. Луцкая

ИЗМЕНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ В США В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Экономический кризис 2008–2009 гг. – второй по своим масштабам и степени воздействия на глобальную экономическую систему после Великой депрессии начала 1930-х годов. Кризис знаменовал собой конец эры дерегулирования экономики. На повестку дня вновь выдвинулась необходимость усиления государственного регулирования как наиболее действенного способа преодоления кризиса.

В данном обзоре обобщены мнения западных, прежде всего американских, специалистов по таким проблемам, как причины, особенности и последствия кризиса в США, эффективность правительственных антикризисных мер. Основной акцент сделан на рассмотрении точек зрения специалистов на способы преодоления кризиса финансовой системы. Такой отбор продиктован не только тем, что финансовый кризис явился отправной точкой общеэкономического кризиса. Необходимо учитывать значимость «финансиализации» экономики. Именно финансовый сектор определяет ход экономических процессов в развитых странах; создает значительную часть рабочих мест; с ним так или иначе связана большая часть руководящей элиты.

Особенности американского кризиса по сравнению с кризисами в других развитых странах

Как считают западные экономисты, выбору определенной антикризисной политики должен предшествовать тщательный анализ особенностей данного кризиса. История развития глобальной экономики последних десятилетий (с 1970 г.) дает возможность

политикам, ответственным за принятие решений, извлечь полезные уроки из сравнительного анализа особенностей кризисов в разных странах. По данным МВФ, за истекший период в мире произошло всего 124 системных банковских кризиса, большинство которых имели место в развивающихся странах. Однако шесть кризисов из этого числа потрясли экономику развитых стран. Крупнейшими были кризис в Японии в конце 1980-х годов, начало которому положил взрыв пузыря рыночных активов, связанных с недвижимостью, а также «Нордический банковский кризис» (Швеция, Норвегия) в начале 1990-х годов. Все эти кризисы были сопряжены с глубокой рецессией. Их преодоление потребовало от правительств огромных средств на санацию банков, что в итоге привело к существенному росту государственного долга.

По мнению аналитика из журнала «Economist», современный американский кризис не только не меньше по своим масштабам, чем отмеченные выше, но по многим характеристикам представляется более сложным. Как и в других развитых странах, кризису в США предшествовали вздутие «пузыря недвижимости» и кредитный бум. Но США превзошли все другие развитые страны по росту цен на жилье (они удвоились за пять лет) и на коммерческую недвижимость. Кредитная задолженность частного сектора возросла с 22 трлн. долл. в 2000 г. (222% ВВП) до 41 трлн. долл. (294% ВВП) в 2007 г. Если судить по такому критерию, как величина недействующих кредитов (non-performing loans), то положение дел в США хуже, чем в какой-либо другой развитой стране, за исключением Японии. Согласно данным МВФ, в Швеции недействующие кредиты в период пика кризиса конца 1980-х годов достигли 13% ВВП; в Японии соответствующая величина составляла 35%. По оценке банка «Голдман Сакс», на балансах американских банков в настоящее время находятся 5,7 трлн. долл. проблемных активов, что составляет 40% ВВП (1, с. 75).

Положение усугубляется тем, что США в настоящее время не могут воспользоваться торговой экспансией как способом выхода из кризиса не только по причине более сильных позиций доллара по сравнению с другими валютами (эти позиции, впрочем, весьма уязвимы), но, главным образом, вследствие глобального характера кризиса и повсеместного падения спроса. Сравнение с Японией 1980-х годов в данном случае опять не в пользу США. В Японии экономическое оживление после длительного кризиса началось именно на волне роста экспорта.

Современная банковская система США по сравнению со шведской системой конца 1980-х годов гораздо более сложная, что затрудняет действия регуляторов в период кризиса. В Швеции банковская система высококонцентрирована – на долю одного самого крупного банка (Nordbanken) в период кризиса приходилась четвертая часть всех кредитов. Приобретя контрольный пакет акций всего лишь двух крупных банков, правительство Швеции в основном решило проблему плохих активов. В США банковская система более рассредоточенная. Даже после недавней волны консолидации, стимулируемой правительством, в стране насчитывается порядка 12 системообразующих коммерческих банков.

Еще одна важная особенность, отличающая современный кризис в США от прошлых кризисов в развитых странах, – бурное развитие небанковского финансового сектора, или так называемой «теневой банковской системы», образуемой многочисленными хедж-фондами и инвестиционными банками. Именно эта система ответственна за резкий рост уровня финансового левериджа (увеличение соотношения между заемным и собственным капиталом банков и компаний) и бум секьюритизации банковских активов. Негативная роль «теневой системы», помимо прочего, проявляется в том, что она затушевывает истинные масштабы банковского кризиса. Такой критерий, как уровень недействующих займов, уже не является надежной оценкой степени финансовых затруднений банков. Наиболее серьезные потери финансовой системы США в настоящее время связаны с резким падением объемов секьюритизации. Так, если в 2007 г. было секьюритизировано 668 млрд. долл. нетрадиционных ипотечных кредитов, то в 2008 г. эта величина упала до 40 млрд. долл. Долги финансовым институтам представляют собой наиболее быстро растущий компонент задолженности частного сектора (4, с. 76).

Следующая особенность кризиса в США – это важная роль долга домохозяйств. Исторически наиболее глубокие банковские кризисы были связаны со сверхвысоким уровнем заимствований со стороны компаний. В Японии, например, корпоративные заимствования в 1980-х годах существенно превысили собственный капитал компаний. В США другая картина. За период с 2000 г. практически весь прирост задолженности нефинансового сектора приходился на долю домохозяйств – следствие рыночных условий, благоприятствующих покупкам в долг растущего в цене жилья. Фактор домохозяйств имеет важные последствия для преодоления кризиса. Урегули-

рование долгов данного сектора – это более противоречивый процесс, чем урегулирование задолженности фирм. Он более прост в том плане, что не требует коренной и всеобъемлющей перестройки корпоративной экономики страны. Но одновременно он и более сложен, поскольку связан с политическими и социальными вопросами.

В США в настоящее время домохозяйства в большей степени, чем обычно, склонны сберегать свои доходы. В 2008 г. норма сбережений составила 3,6% от располагаемого дохода по сравнению с отрицательной величиной в 2007 г. Однако, в отличие от Японии, где посткризисный период характеризовался ростом сбережений и инвестиций корпораций и некоторым сокращением сбережений домохозяйств, в США, похоже, корпорации не будут склонны делать инвестиции до тех пор, пока потребительские расходы не начнут расти. Домохозяйства для восстановления своих балансов могут опираться только на продолжительный спрос со стороны государства. Следовательно, стимулирование внутреннего спроса потребует от правительства США больших расходов и, соответственно, приведет к сохранению бюджетного дефицита в течение более продолжительного времени, чем это имело место в Японии (1, с. 76).

Регулирующие действия правительства США на начальных этапах развития кризиса

Кризис в США начался с коллапса системы ипотечного кредита весной-летом 2008 г. и быстро распространился на всю финансовую систему, а затем и на реальный сектор экономики. Осенью 2008 г. финансовый кризис усилился: корпорации Fannie Mae и Freddie Mac были взяты под опеку правительства, а банк Lehman Brothers Holding и некоторые другие финансовые институты или обанкротились, или были поглощены конкурентами.

Как отмечают американские аналитики, вплоть до начала кризиса правительство США (в лице Комиссии по ценным бумагам и биржам) не только не контролировало рост проблемных кредитов, но своими действиями практически способствовало дальнейшему «вздутию» рынка. Так, были введены новые правила, по которым уменьшались нормы резервирования для крупных инвестиционных банков, что позволило этим институтам иметь более высокий уровень задолженности относительно собственного капитала. Но как только конъюнктура ухудшилась, выявилась неспособность этих банков поддерживать высокий уровень левериджа.

У банка «Bear Stearns», например, краткосрочные долги в 33 раза превышали стоимость собственного капитала. Убытки взаимных фондов в первые месяцы кризиса вызвали отток капитала инвесторов, что, в свою очередь, привело к падению стабильности рынков рефинансирования краткосрочных ценных бумаг, особенно коммерческих, и падению доверия на рынках рефинансирования оптовых банковских операций.

Первый антикризисный план правительства США – *план Полсона* (еще при администрации Буша) был направлен в первую очередь на решение проблемы ликвидности финансовой системы. Министерство финансов выделило 700 млрд. долл. на покупку плохих долгов банков и крупных компаний. Всего с учетом различных грантов, гарантий и займов на первом этапе антикризисного урегулирования было истрачено 1,5 трлн. долл. из бюджета страны. Для сравнения: в 2001–2008 гг. на ведение двух войн – в Ираке и Афганистане – было истрачено «всего» 800–900 млрд. долл. (15, с. 4). По мнению специалиста У. Табба (W. Tabb), план Полсона не отвечал на ключевой вопрос: какова цена, которую министерство финансов готово заплатить за плохие активы. Если суммы, выделяемые правительством, не превышают существующую рыночную стоимость плохих активов, то это вряд ли поможет преодолеть кризис. Не были также просчитаны последствия действий правительства в сфере реальной экономики. Необеспеченные госзаймы компаниям и покупка их ценных бумаг не могли заменить собой краткосрочные банковские кредиты, в которых они нуждались.

В конце 2008 г. в ответ на существенное ухудшение условий функционирования финансовых рынков и перспектив развития экономики в целом, ФРС предприняла новые шаги по смягчению кредитно-денежной политики. В декабре Комитет по операциям на открытом рынке (Federal Open Market Committee – FOMC) установил целевой ориентир для учетной ставки процента в пределах 0–0,25%, который сохраняется и в настоящее время.

Одновременно FOMC сосредоточил внимание на альтернативных механизмах смягчения ситуации на кредитных рынках, в том числе:

- был расширен доступ банков к кредитным ресурсам за счет увеличения масштабов аукционной торговли кредитами;
- была усовершенствована и расширена сеть соглашений о свопах с иностранными центральными банками, с тем чтобы ослабить напряженность на глобальных долларовых рынках;

- был создан механизм содействия функционированию взаимных фондов;
- был создан механизм кредитования эмиссии срочных ценных бумаг, обеспеченных активами (Term Asset-Backed Securities Loan Facility – TALF), цель которого – облегчить выпуск ценных бумаг, приобретаемых потребителями и мелким бизнесом;
- для улучшения функционирования рынка ипотеки и поддержки рынка жилья ФРС начала осуществлять крупномасштабные покупки у федеральных жилищных агентств их долговых обязательств и ценных бумаг, обеспеченных ипотекой (16, с. 2).

Как считает председатель ФРС Б. Бернанке, выступивший с речью в сенате США 3 марта 2009 г., меры, предпринимаемые с осени 2008 г. властями США, способствовали улучшению условий функционирования некоторых финансовых рынков. В частности, заметно ослабла напряженность на рынке рефинансирования краткосрочных ценных бумаг; уменьшилась ставка предложения на лондонском межбанковском рынке депозитов (ЛИБОР), которая служит ориентиром для процентных ставок по кредитам, предоставляемым домохозяйствам и мелкому бизнесу. Улучшились также условия функционирования рынка коммерческих бумаг (т.е. краткосрочных обязательств компаний) даже для низкорейтинговых заемщиков, а отток капитала из взаимных фондов сменился хотя и скромным, но притоком капитала. На рынке «удовлетворяющих требованиям» ипотечных кредитов процентные ставки упали на 1 процентный пункт после объявления о намерении ФРС купить долги и обеспеченные ипотекой ценные бумаги ипотечных организаций. Еще одно свидетельство улучшения состояния финансов корпораций – значительная эмиссия корпоративных облигаций инвестиционного уровня. Тем не менее, признает Б. Бернанке, на многих рынках финансового сектора по-прежнему сохраняется напряженность, например, в сфере секьюритизации (16, с. 3).

Антикризисная программа администрации Б. Обамы

При формировании новой правительственной антикризисной программы победили идеи сторонников либерально-кейнсианского направления экономической мысли, таких, например, как П. Кругман и Джеймс К. Гэлбрейт (сын известного экономиста и социолога Джона К. Гэлбрейта). Поскольку главными причинами современного американского кризиса, по мнению этих экономистов, явля-

ются крах кредитной системы и резкое падение внутреннего спроса, то, соответственно, основными антикризисными действиями правительства должны быть меры, направленные на восстановление кредитных потоков и рост государственных расходов. Эти действия должны быть решительными и проводиться в полном объеме. Главное, что требуется от правительства, – это быстро восстановить финансовую систему и тем самым преодолеть кризис. Если какая-либо мера вовремя не срабатывает, то, как считает П. Кругман, это означает только то, что правительство должно увеличивать свою помощь до тех пор, пока не будет достигнут нужный эффект. Он ссылается при этом как на американский опыт выхода из Великой депрессии 30-х годов, так и на опыт других развитых стран. В частности, ошибкой Японии в 1990-х годах, по его мнению, было излишнее затягивание процесса рекапитализации банковской системы, что привело к развитию дефляции. Краткосрочной целью правительства, считает П. Кругман, должна быть полная рекапитализация банков – практически она может быть «близкой к временной национализации значительной части финансовой системы страны». Эти меры позволят разморозить кредитные рынки и восстановить доверие к банкам (9, с. 8).

Изменения в институтах и механизмах процесса регулирования продиктованы не только идеологическими и политическими соображениями, в частности признанием необходимости усилить роль государства в период кризиса. Многие из изменений назрели уже давно, и кризис только подтолкнул их осуществление. Это относится, в частности, к финансовому регулированию, которое, по словам Б. Обамы, должно быть «переформировано». Некоторые агентства должны быть консолидированы. Рассматриваются, например, предложения относительно слияния Комиссии по срочной биржевой торговле (Commodity Futures Trading Commission) и Комиссии по ценным бумагам и биржам (Securities & Exchange Commission). Необходимы также новые механизмы, обеспечивающие государственный контроль за потребительскими финансовыми продуктами. Среди других новшеств – усовершенствованные системы регулирования в сфере здравоохранения и окружающей среды.

Важным компонентом программы является *план Обамы (или план Гейтнера) по спасению банков*, который был обнародован министром финансов США 23 марта 2009 г. Это программа государственно-частного сотрудничества по выкупу у банков проблемной задолженности и плохих («токсичных») активов (Public-Private In-

vestment Program – PPIP). Она представляет собой расширенную версию объявленной еще в октябре 2008 г. Программы по спасению проблемных активов (Troubled Asset Relief Program – TARP) с некоторыми существенными отличиями. Вместо непосредственной покупки правительством банковских проблемных активов (риск возлагался целиком на налогоплательщиков) новый план предусматривает предоставление федеральных займов и разного рода субсидий пулам частных инвесторов, которые должны будут скупать у банков ценные бумаги по дисконтным ценам в расчете, что стоимость этих бумаг будет возрастать по мере оживления рынка. Согласно плану, возможная в будущем прибыль будет поделена между правительством и частными инвесторами. Если ценные бумаги упадут в цене, то обе стороны понесут потери, но потери правительства будут более крупными.

Для реализации программы правительство намерено создать фонд размером около 500 млрд. долл. (с учетом денег частных инвесторов), который в дальнейшем может быть увеличен до 1 трлн. долл. (13, с. 2). Назначен и главный оператор сделок с подобными активами – Федеральная корпорация страхования вкладов (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC), которая будет определять объем гарантируемого фондирования для каждой сделки. Схема взаимодействия FDIC с частными инвесторами такова: половину суммы необходимого капитала получает тот инвестор, который предложит на торгах наибольшую цену за проблемный актив. Банк-продавец принимает предложенную цену, после чего покупатель-инвестор получает необходимый объем фондирования от FDIC.

Еще один компонент плана – Механизм кредитования срочных ценных бумаг, обеспеченных активами (Term Asset – Backed Securities Loan Facility – TALF), финансируемый ФРС. Выделенные еще в начале кризиса 200 млрд. долл. для финансирования рынка секьюритизированных займов будут существенно увеличены (в пределах от 500 млрд. до 1 трлн. долл.) в соответствии с новым планом администрации. Цель этой программы – оживить небанковские источники кредитования, т.е. тот самый рынок секьюритизации, крах которого явился спусковым крючком кризиса всей финансовой системы страны. Предполагается, что кредиты по программе TALF будут предоставляться инвесторам, вложившим средства в ценные бумаги, обеспеченные потребительскими, студенческими займами, а также займами на рынке коммерческой недвижимости. Развертывание TALF подразумевает выделение 9 долл. в виде займов со

стороны ФРС на каждый доллар субсидий и кредитов, предоставляемых по программе TARP.

Таким образом, существенно увеличивается роль ФРС на кредитных рынках США. Баланс Центрального банка уже увеличился вдвое с начала кризиса и достиг к весне 2009 г. 2 трлн. долл. По утверждению Б. Бернанке, «прибыли ФРС от кредитных программ компенсируют ее убытки». На практике, однако, отмечают аналитики, такая политика ФРС будет означать включение печатного станка и выброс на рынок значительной денежной массы. Другим существенным недостатком этой программы является тот факт, что она, хотя и косвенным образом, но поощряет деятельность хедж-фондов и других небанковских организаций, что вступает в противоречие с декларируемыми самим правительством намерениями усилить регулирование этих организаций (4, с. 77; 8, с. 2).

Бюджетно-налоговые меры в рамках антикризисной программы США

Конгресс США принял в марте 2009 г. пакет бюджетных стимулов, направленных на решение насущных антикризисных задач. Пакет включает в себя: сокращение личных подоходных налогов и увеличение трансфертных платежей домохозяйствам; налоговые стимулы, нацеленные на рост деловых инвестиций; федеральные гранты правительствам штатов и местным правительствам, призванные облегчить реализацию начатых строительных проектов; рост закупок со стороны федерального правительства. Таким образом, путем поддержки государственных и частных расходов правительство намеревается в течение ближайших двух лет повысить внутренний спрос и объем производства, а также уменьшить потери от сокращения занятости и доходов. П. Кругман называет эти меры «добрыми старыми кейнсианскими фискальными стимулами».

По словам председателя ФРС Б. Бернанке, цель «бюджетного пакета» заключается не в том, чтобы обеспечить единовременный стимул для развития экономики, а в том, чтобы заложить основу для основательного, устойчивого оживления. В то же время он признает, что сроки реализации и масштаб макроэкономических эффектов бюджетной программы характеризуются высокой степенью неопределенности, что отражает необычность современной кризисной ситуации.

Так, например, поведение домохозяйств может быть весьма противоречивым. Столкнувшись с проблемой падения доходов и

ограничения доступа к кредитам, они могут истратить большую часть средств, полученных от налоговых послаблений. Но при этом склонность домохозяйств расходовать деньги, возможно, не возрастет, поскольку в условиях неопределенной экономической среды они будут стремиться делать сбережения из соображений предосторожности. В равной степени трудно судить о том, насколько интенсивно будут расходоваться средства, предназначенные для инфраструктурных и других долгосрочных проектов, и каков будет эффект реализации этих проектов. Имеющиеся оценки этого эффекта колеблются в значительном диапазоне. Так, согласно разработанным Бюджетным управлением конгресса США (Congressional Budget Office – CBO) оценкам, принятые бюджетные программы позволяют повысить прогноз роста реального ВВП к концу 2010 г. в пределах от 1 до немногим более чем 3%, а уровень безработицы уменьшить на 0,5–2% по сравнению с базовым прогнозом, составленным без учета этих программ (16, с. 3).

П. Кругман отмечает два существенных недостатка первой программы бюджетного стимулирования, принятой в начале 2008 г.: 1) выделенные средства были слишком малы – всего лишь около 1% ВВП (по сравнению с намеченными ассигнованиями в программе 2009 г. – порядка 4% ВВП); 2) большая часть бюджетных денег предназначалась для финансирования налоговых скидок населению. Эти деньги в основном ушли в сбережения вместо того, чтобы стимулировать расходы. В новой программе бюджетного стимулирования главный акцент должен быть сделан на федеральной поддержке расходов, в первую очередь, расходов правительств штатов и местных правительств на инфраструктурные проекты – строительство дорог, мостов и т.п. Эти деньги будут реально потрачены, причем на нечто, имеющее действительную ценность. Достоинства этих статей расходов перевешивают их недостаток – некоторый временной лаг между началом освоения и получением ожидаемого эффекта (9, с. 8).

Критика антикризисной стратегии правительства в американской экономической литературе

Программа RPIP еще на стадии разработки подверглась критике со стороны многих экономистов, причем как сторонников плана Б. Обамы в целом, так и его противников. На последнем этапе подготовки программы администрация отказалась от идеи финансируе-

мого правительством «плохого банка», который должен был скупать у частных банков проблемные активы. Причина отказа – высокая стоимость проекта и сложность оценки стоимости плохих активов.

Пакет бюджетных стимулов, предусмотренных планом Б. Обамы, и сейчас подвергается резкой критике со стороны многих американских экономистов. Так, Дж. Сакс в статье, опубликованной в газете «Financial Times», называет налоговые меры администрации «фискальной смирительной рубашкой». Эти меры в среднесрочном плане приведут к огромному дефициту бюджета, что в целом негативно скажется на экономике страны и сведет на нет возможные краткосрочные выгоды. Опыт налоговых скидок в недавнем прошлом не подтверждает их стимулирующего воздействия на экономику. Это относится и к пакету налоговых стимулов в размере 100 млрд. долл., принятому весной 2008 г., и к программе TARP (700 млрд. долл.). Последняя программа не вызвала оживления кредитной деятельности банков; в большей мере она способствовала массовому переводу средств от налогоплательщиков к менеджерам и собственникам финансовых институтов. Новые бюджетно-налоговые меры администрации полностью игнорируют среднесрочную бюджетную стратегию. Доля налогов в ВВП страны составляет в настоящее время 18%. Это те доходы, которые покрывают лишь пять категорий бюджетных расходов: социальное обеспечение (пенсии и пособия инвалидам), здравоохранение, льготы ветеранам, расходы на оборону и выплаты процентов по госдолгу. Все другие расходы бюджета – система юстиции, пособия по безработице, НИОКР, расходы на энергетические системы и инфраструктуру, дипломатические миссии, иностранную помощь и многое другое – покрываются за счет увеличения госдолга, т.е. за счет займов от иностранных государств и будущих поколений. Реализация спешных краткосрочных налоговых стимулов без увязки со средне- и долгосрочными бюджетными программами подорвет выполнение последних (12, с. 1–2).

В какой-то степени критика бюджетной программы со стороны неправительственных экономистов признается финансовыми властями. Б. Бернанке отмечает, что дополнительные бюджетные ассигнования на цели финансовой стабилизации и стимулирования расходов бизнеса и домохозяйств приведут к существенному росту бюджетного дефицита. Согласно имеющимся оценкам, дефицит федерального бюджета возрастет в 2009 фин. г. до 1,8 трлн. долл., а в 2010–2011 гг. будет составлять 1 трлн. долл. И как следствие

этого роста – уровень задолженности федерального правительства увеличится с 40% (по отношению к номинальному ВВП) в начале кризиса до более чем 60% в ближайшей перспективе, т.е. достигнет максимальной величины за период с начала 1950-х годов. Однако, в отличие от своих критиков, Б. Бернанке считает такой ход событий неизбежной платой за быстрое и целенаправленное разрешение стоящих перед страной проблем. «Альтернативой может быть только длительный период экономической стагнации, которая приведет не только к дальнейшему ухудшению состояния бюджета, но и к сокращению производства, занятости и доходов» (16, с. 4).

Ряд экономистов, в числе которых лауреат Нобелевской премии Дж. Стиглиц, критикуют план Б. Обамы за то, что он по существу знаменует собой дальнейшее продвижение «философии леве-риджа», которая господствовала в финансовой системе в течение последних 30 лет. Принцип аукционной продажи с участием частных инвесторов, по замыслу администрации, должен знаменовать собой рыночную оценку активов. Как пишет Дж. Стиглиц, «теоретически план администрации базируется на предположении, что именно рынок будет определять цены плохих банковских активов – включая неоплаченные ипотечные займы и ценные бумаги, обеспеченные этими займами. Реальность, однако, такова, что рынок будет оценивать не сами эти активы, а их опционы» (10, с. 1)¹. План Б. Обамы, продолжает этот автор, делает излишне сильный акцент на проблеме ликвидности и явно недостаточный – на проблеме неплатежеспособности банков. Между тем банки в период бума выдавали плохие кредиты и имели высокий уровень леве-риджа. Они по существу потеряли свой капитал, который теперь нужно восстановить. Запускаемый правительством механизм рыночной оценки активов не будет работать, считает Дж. Стиглиц. «Только покупая у банков активы по цене, намного превышающей рыночную, можно достичь их адекватной рекапитализации. Но переплата будет означать, что практически все убытки лягут на плечи государства, т.е. налогоплательщиков». В любом случае проект RPIP нельзя назвать партнерством правительства и бизнеса – условия слишком неравны:

¹ Опцион – разновидность срочной сделки, которую не обязательно исполнять; контракт, который дает право, но не обязательство купить или продать финансовый инструмент в течение некоторого срока по оговоренной цене в обмен на уплату определенной суммы (премии); большинство опционов используются для хеджирования или спекуляции и редко исполняются // Федоров Б.Г. Новый англо-русский банковский и экономический словарь. – М., 2006. – С. 505–506.

правительство субсидирует львиную долю стоимости каждой сделки по покупке активов, несет почти все убытки и получает лишь 50% возможной прибыли (10, с. 2).

Еще один критик плана Б. Обамы – П.Д. Шифф (P.D. Schiff) также считает, что главный недостаток плана в его излишнем акценте на проблеме кредитования. Закачивание в экономику заемных средств с целью вернуться к докризисному уровню леввериджа рассматривается правительством как наиболее эффективная антикризисная политика, отмечает П. Шифф. При этом вопрос, насколько этот уровень был оправдан рыночными условиями того времени и насколько он оправдан нынешними условиями преодоления кризиса, не анализируется. До 2008 г. процесс секьюритизации, т.е. повышения роли различных видов ценных бумаг как формы заимствований, позволил американцам занимать больше средств, чем когда-либо в прошлом. «Теперь, когда активы, обеспечивавшие эти ценные бумаги, рухнули в цене, триллионы долларов секьюритизированного долга превратились в токсичный ил, осевший на дне финансовой ямы. Т. Гейтнер исходит из ошибочного предположения, что расчистка и восстановление рынка секьюритизации являются предпосылкой здоровой экономики» (14, с. 1).

Период кризиса – это время, благоприятное для того, чтобы частный сектор попытался восстановить равновесие посредством сокращения потребительского и ипотечного кредита, снижения цен активов и роста сбережений. Вместо этого правительство стремится насильственно перекармливать американцев сверхзаимствованиями, что может привести к еще большему коллапсу.

Как подчеркивает П. Шифф, кредиты не создаются из воздуха. Основой любых кредитов являются сбережения, образуемые за счет некоторого ограничения потребления. Особенностью развития американской финансовой системы в последнее десятилетие был преимущественный рост кредитования потребителей, а не производителей. Такой путь развития не является эффективным. Дефолты по потребительским кредитам – гораздо более частое явление, чем дефолты бизнеса. Дело в том, что в отличие от частного бизнеса, который занимает деньги в основном для того, чтобы расширять производство, потребители берут кредиты, чтобы увеличивать свое потребление; при этом их способность возвращать кредиты не увеличивается. Закачивая в рынок секьюритизации огромные деньги (в основном посредством запуска печатного станка), правительство практически содействует развитию процессов инфляции. Результа-

тами такой политики будут: вместо достижения декларируемой цели «восстановить утерянный спрос» – рост потребительских цен; вместо создания новой покупательной способности – перераспределение последней от сберегателей к заемщикам. «И поскольку план Б. Обамы подрывает производственную мощь американской экономики, страна не будет располагать значительным покупательным потенциалом, который можно было бы перераспределять» (14, с. 2).

Некоторые результаты современной антикризисной политики США

В новой программе правительства США осталась нерешенной проблема оценки «плохих» активов банков. Как отмечает журнал «Economist», не удалось проложить мост между банками, которые не хотят продавать активы по депрессивным ценам из-за нежелания признавать свои убытки, и потенциальными покупателями, не уверенными в существенном выигрыше. Сам Т. Гейтнер признает, что налаживание партнерства между правительством и бизнесом – очень сложная задача. «Если частные компании получают слишком большую долю прибыли от совместных сделок, то это может вызвать общественное возмущение, подобное тому, что было с бонусами в American International Group Inc. (AIG). Но, с другой стороны, ограничения со стороны правительства способны охладить частных партнеров» (4, с. 77).

В американском обществе зреет недовольство излишне расточительной политикой правительства по отношению к крупным банкам, а именно – накачиванием банков огромными суммами бюджетных денег без применения к ним сколько-нибудь серьезных мер наказания. Показательно, что такие крупные гиганты, как Citigroup и Bank of America уже получили от правительства, каждый в отдельности, по 45 млрд. долл. плюс страховые выплаты. Хотя сама идея национализации не свойственна американскому менталитету, общественный протест против национализации убытков при сохранении прибылей в частных руках получает все большее распространение.

Реакция американского бизнес-сообщества на нововведения неоднозначна. Некоторые руководители корпораций выражают опасения, что «регулирующие» могут зайти слишком далеко, вводя жесткие правила для бизнеса, которые нанесут ущерб процессу инноваций. Однако есть и другие мнения. Некоторые бизнесмены надеются на получение определенной выгоды, считая, что более

жесткий госконтроль будет способствовать ослаблению конкуренции, особенно там, где она была «несправедливой». Многие руководители (особенно в сфере малого бизнеса) считают заслугой администрации Б. Обамы не столько усиление регулирования, сколько его усовершенствование, например, увеличение степени прозрачности правил и процедур, а также уменьшение конфликтности в действиях регулирующих агентств (2, с. 054).

Нерешенной остается еще одна важная проблема антикризисного плана администрации США – выработка новых правил и процедур регулирования небанковского финансового сектора (хедж-фондов и других подобных институтов), оказывающего существенное воздействие на банковскую систему. Власти признают необходимость введения новых, эффективных правил надзора за крупными институтами, банкротство которых может представлять угрозу для всей финансовой системы страны. Примером такого рода институтов может служить крупнейший страховщик – AIG, дефолт которого ускорил падение ипотечного рынка США. По словам Т. Гейтнера, «все институты и рынки, деятельность которых таит в себе системные риски, должны стать объектами особого надзора, включая наложение ограничений на уровень риска».

Весьма характерна точка зрения специалиста Н. Фергюсона (N. Ferguson), который считает, что США должны покончить с практикой бесконечного роста государственных расходов и сохранения дефицита бюджета в размере 10% ВВП. Финансируемые из бюджета фискальные стимулы имеют шанс работать, по мнению этого автора, лишь в закрытой экономике. «В глобализированном мире нескоординированная расточительность национальных правительств в большей мере способна вызвать рост волатильности рынков ценных бумаг и валюты, чем служить основой для оживления экономики» (5, с. 1). Как считает Н. Фергюсон, правительство должно не наращивать госдолг, а, напротив, его сокращать. Для этого необходимо осуществить две важные меры:

1) реструктуризация банков, которые фактически являются неплатежеспособными¹. При этом акционеры банков будут поставлены перед фактом потери денег. Правительство получит контроль над банками в обмен на обеспечение их рекапитализации после списания большей части долгов. Держателям облигаций может быть

¹ Фактически Н. Фергюсон имеет в виду национализацию банков, но использует термин «реструктуризация», – по его мнению, более предпочтительный. – *Прим. автора.*

предложено на выбор: либо обменять облигации на акции (своп долг-акции), либо смириться со «стрижкой» (переоценка ценных бумаг с понижением их стоимости на 20%). Реструктуризация банков должна быть одноразовым событием, т.е. без последующих правительственных гарантий или субсидий. Она не будет препятствовать созданию частным сектором новых банков. Через определенное время, скажем, через 10 лет, может быть осуществлена реприватизация банков;

2) конверсия американских ипотечных ценных бумаг в бумаги с более низкой ставкой процента и более длительным сроком погашения. Конверсия может быть реализована через контролируемые правительством ипотечные организации Fannie Mae и Freddie Mac. Эта мера весьма эффективна – она будет способствовать укреплению потребительского доверия в гораздо большей степени, чем все другие стимулы, включая сокращение налогов (5, с. 2).

Подводя итог рассмотрению антикризисной политики американской администрации, можно сказать, что вливание в экономику бюджетных денег сыграло определенную положительную роль в краткосрочном плане. Эти меры предотвратили крах финансовой системы и способствовали ее частичному оздоровлению. Однако такая политика в долгосрочном плане чревата серьезными рисками. Расплатой за раздувание денежной массы может стать переход от спада, связанного с дефляцией, к стагнации, сопровождаемой ростом цен. Реализация плана спасения экономики потребовала от финансовых властей осуществления массивной монетизации государственных долговых обязательств и выпуска новых казначейских билетов. Фактически это означает, что ФРС занимает деньги у всех держателей долларов в мире.

В то же время спрос на американские казначейские облигации на открытом рынке сокращается. Этот рынок в настоящее время испытывает кризис доверия. Вплоть до последнего времени главным покупателем американских ценных бумаг были Китай и страны Юго-Восточной Азии. Однако с 2009 г. наметилась тенденция к переориентации Китая от покупок доллара и ценных бумаг США к покупкам золота и сырьевых товаров. Кроме того, Китай начал осуществлять политику продвижения юаня как региональной валюты. Именно юань, а не доллар постепенно становится главной валютой в торговых сделках между странами Юго-Восточной Азии. Все это создает угрозу положению доллара как резервной

валюты и уменьшает возможности США использовать мировые ресурсы для финансирования своего госдолга.

Важные уроки, которые должны извлечь власти различных стран мира из сегодняшнего кризиса, как отмечает П. Кругман, следующие. 1. Режим регулирования всех основных компонентов экономической системы должен разрабатываться и внедряться в жизнь не в период кризиса, а в период подъема, тогда и последствия кризиса будут не столь болезненны. Это относится, в частности, к регулированию небанковских финансовых институтов, которое должно было осуществляться еще в докризисный период. 2. Необходимы взвешенный подход и разработка адекватных современным условиям норм регулирования процесса финансовой глобализации.

Список литературы

1. America's banking crisis. Worse than Japan? // *Economist*. – L., 2009. – Vol. 390, N 8618. – P. 75–76.
2. *Carey J., Francis T.* Business' 10 biggest battles // *Businessweek*. – N.Y., 2009. – N 4117. – P. 052, 054, 062.
3. *Coy P.* Nationalization: Who would bear the pain? // *Businessweek*. – N.Y., 2009. – N 4122. – P. 022–024.
4. Dashed expectations // *Economist*. – L., 2009. – Vol. 390, N 8618. – P. 77–78.
5. *Ferguson N.* Beyond the age of leverage: New banks must arise. – 2009, Febr. 2. – Mode of access: <http://www.ft.com/cms/s/0/85106daa-f140-11dd-8790-0000779fd2ac,dvp>
6. *Foley S.* Investors and economists rail against Obama bailout plan. – 2009, Febr. 11. – Mode of access: http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_20090211/ai_n31321768/
7. Fortune international. – N.Y., 2009. – Vol. 159, N 3. – P. 68–70.
8. *Krugman P.* What to do // *The New York review of books*. – N.Y., 2008. – Vol. 55, N 20. – P. 8, 10.
9. *Lounsbury J.* Stiglitz weighs in on the PPIP. – 2009, April 02. – Mode of access: <http://seekingalpha.com/article/129131-stiglitz-weighs-in-on-the-ppip-and-it-s-not-pre>
10. *Mandel M.* The “bad bank” solution // *Businessweek*. – N.Y., 2009. – N 4118. – P. 027.
11. *Sachs J.* The stimulus is a fiscal straitjacket. – 2009, Jan. 27. – Mode of access: <http://www.ft.com/cms/s/0/35438c54-ec8a-11dd-a534-0000779fd2ac,dvp>
12. *Sasseen J.* The bailout is broken // *Businessweek*. – N.Y., 2009. – N 4118. – P. 021–022.

13. *Schiff P.D.* Will Obama's bailout plan turn out to be a dud? 6 comments. – 2009, Feb. 18. – Mode of access: <http://seekingalpha.com/article/121219-will-obama-s-bailout-plan-turn-out-to-be-a-dud>
14. *Tabb W.K.* The financial crisis of U.S. capitalism – 2008, Octob. 10. – Mode of access: <http://www.monthlyreview.org/tabb101008>
15. Testimony of Chairman B.S.Bernanke «Current economic and financial conditions and the federal budget» – U.S. Senate, 2009, March 3. – Mode of access: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20090303>

Б.Г. Ивановский

**РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:
ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

Встраивание российского государства в систему мировых хозяйственных связей, качественно изменяющуюся под влиянием глобализации, возникновения информационных «сетевых структур» и ряда аналогичных явлений, задающих стандарты, которым должно следовать любое государство, претендующее на достойное место в мировом сообществе, требует изменения самой сути государственного управления. Новые условия предъявляют более высокие требования к компетентности, квалификации и профессионализму государственного аппарата, особенно к гибкости и эффективности исполнительной власти.

Роль государства в современном обществе не только не ослабевает, но становится все более значимой. Общество развивается, усложняются его связи и отношения, однако необходимость организации и координации различных социальных элементов и структур не исчезает. Признано, что эффективность функционирования системы государственного управления является одним из факторов эффективной деятельности других социально-экономических систем. Совершенствование государственного управления во всех странах мира рассматривается как одно из условий обеспечения устойчивого социально-экономического развития и повышения благосостояния населения.

В частности, ряд эмпирических исследований показывает, что качество государственного управления влияет на приток иностранных инвестиций в страну, а прозрачность государственных органов и эффективность их функционирования тесно связаны с

показателями экономического роста. Наконец, существует взаимосвязь между качеством государственных услуг и уровнем бедности¹.

Уже более 15 лет в России проводятся реформы самой различной направленности. При этом многие из них позволили, по мнению А.М. Шестоперова (24), достичь «существенных результатов, которые коренным образом изменили общественные отношения в целом и хозяйственную сферу в частности». В данных условиях особенно четко проявляются недостатки государственного управления, рассматриваемого как процесс принятия управленческих решений в пределах компетенции и полномочий должностных лиц. По эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей по уровню экономического развития. По ряду интегральных показателей Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы.

Структура и деятельность государственного аппарата в России не соответствуют экономическим реалиям. Управленческий аппарат обладает сложной структурой, функции ведомств дублируются, при этом среди них преобладают в основном контрольные. На основе властного положения и служебной информации органы управления принимают решения, зачастую исходя лишь из своих ведомственных интересов (18, с. 19). Низкая эффективность работы государственного аппарата и органов исполнительной власти в целом, а также несовершенство механизма принятия государственных решений выступают все более значимыми факторами ограничения экономической конкурентоспособности и социально-экономического развития страны.

Ошибочные решения и административная нераспорядительность оказывают мультипликативное негативное воздействие на экономику, приводя к спаду деловой активности. Результативность всего комплекса социально-экономических преобразований в России во многом определяется ходом административной реформы и реформы государственной службы (24). Вместо громоздкой многоступенчатой структуры государственных органов требуется создание более гибкой системы с ясно определенными функциями и полномочиями каждого из входящих в нее звеньев.

¹ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: Возможные подходы (рабочие материалы) / Всемирный банк. – 2000. – 22 с. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articleprint_568.html

Административная реформа: Задачи и этапы реализации

Начало реформы относится к 2000 г., когда была начата разработка Концепции государственного строительства, определившая следующие задачи:

- укрепление федерального центра, а также вертикали власти;
- создание нового уровня во взаимоотношениях государства и бизнес-элиты – отстранение «олигархов» от принятия политических решений;
- внедрение либерально-демократических новаций в экономическую и социальную политику;
- продолжение курса открытой экономики и интенсификации участия страны в международных процессах;
- создание институциональных условий для длительного экономического роста.

Как отмечает Е.В. Логинова, в 2000–2002 гг. были выработаны основные принципы государственного управления, которые предусматривали: предоставление государственным агентствам свободы действий по распоряжению государственными ресурсами; введение косвенных методов государственного регулирования; передачу на условиях аутсорсинга в частные руки тех функций государственных органов, которые бизнес сочтет для себя выгодным (9, с. 99). В 2003–2006 гг. на основе указанных концептуальных положений были приняты важные решения по реализации реформы федеральных органов исполнительной власти. На этом этапе основными целями были провозглашены:

- обеспечение свободы экономической деятельности; внедрение адекватного механизма управления рыночным сектором экономики с целью повышения его эффективности; переход от преимущественно прямых методов регулирования рынка к косвенным; упразднение избыточных функций государственного регулирования;
- упразднение функций органов исполнительной власти, не связанных непосредственно с регулированием хозяйственной деятельности и контролем (надзором);
- повышение эффективности работы государственного аппарата, устранение дублирования функций различными ведомствами, снижение издержек, связанных с межведомственными взаимодействиями;
- проведение в жизнь принципов разделения властей, сдержек и противовесов, раскрытия информации, недопущения конфликтов

интересов (в первую очередь, разделение правоустанавливающих и правоприменительных функций), обеспечение открытости принятия решений.

В число основных направлений административной реформы входило также формирование эффективно работающего механизма по решению споров между гражданином и государством за счет более совершенных административных процедур и судебных механизмов.

В результате реализации этого этапа административной реформы к 2005 г. были проведены инвентаризация, анализ и классификация функций федеральных органов исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными 1468, дублирующими – 263 (9, с. 100–101). Приняты нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций. Так, внесены изменения в Федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие поэтапную отмену лицензирования 49 видов деятельности из 123, а также в ряд других законопроектов.

В то же время признается, что стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий реформы (там же, с. 103). Реформа в основном затронула федеральный уровень исполнительной власти, в то время как на региональном уровне она реализовалась лишь в виде эксперимента.

На следующем этапе реформирования системы органов исполнительной власти РФ (2006–2007) предусматривалось наряду с прочим разработать меры, направленные на:

- дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве на основе повышения эффективности государственного контроля и надзора, других форм государственного регулирования административного характера;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- модернизацию системы информационного обеспечения органов управления исполнительной власти и повышение эффективности их деятельности;

– разработку механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

На данном этапе административной реформы проводились масштабные мероприятия по пересмотру функций органов исполнительной власти, построению их новой системы и структуры, создавались необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления и самоуправления. Вместе с тем становилось все более очевидным, что сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее международной конкурентоспособности (9, с. 104). В целях преодоления разрыва между состоянием государственного управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны разработана Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., которая предусматривает:

– внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;

– разработку и внедрение стандартов государственных услуг, а также регламентов в органах исполнительной власти;

– оптимизацию функций исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности исполнительной власти;

– формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы.

Осознание российской политической элитой взаимосвязи между перспективами экономического роста и качеством государственного администрирования стало ведущим стимулирующим фактором активизации процесса реформирования системы органов государственного и хозяйственного управления. Однако до сих пор еще не существует официальной оценки результатов и эффективности этой деятельности, отмечает Е.В. Логинова (9, с. 151–152).

В 2008–2009 гг. основными направлениями административной реформы стало внедрение административных регламентов, проведение антикоррупционных мер и реализация инновационных решений. Начиная с 2006 г. регулярно проводятся конкурсы на финансирование проектов федеральных и региональных органов исполнительной власти. Государством предпринимаются определенные меры для повышения качества оказываемых услуг. Одним из главных направлений административной реформы в настоящее

время становится переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде, а также создание интернет-порталов с информацией о перечне предоставляемых ими государственных услуг.

Тем не менее по большинству приоритетных направлений работы только начались. К нерешенным задачам реформирования системы федеральных органов власти Е.В. Логинова относит (там же):

- отсутствие разработанных стандартов качества и доступности государственных услуг;

- недостаточность мер, направленных на сокращение административных ограничений в предпринимательстве при усилении государственного контроля и надзора;

- отсутствие действенного механизма противодействия коррупции и оптимизации взаимодействия федеральных органов государственной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом;

- низкий уровень использования современных информационных технологий, необходимых для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Важным концептуальным недостатком административной реформы А. Щелкин и А. Свиридов (23) считают ее форсированный характер и отказ разработчиков учесть опыт эволюционной модернизации госуправления, накопленный другими странами. В большинстве крупных европейских стран, а также в США и Канаде, подобные реформы начались значительно раньше. В 70-е годы XX в. стартовала административная реформа в Великобритании. Реорганизация госуправления в США началась в 1978 г. с принятием Конгрессом закона о реформе государственной службы. Во Франции решение о реформе государственной службы было принято в 1981 г. Законодательная основа административной реформы в ФРГ была заложена принятым в феврале 1997 г. законом о реформе права публичной службы. Однако ни в одной развитой стране административная реформа еще не завершилась. Так, правительство Великобритании, постоянно присутствующей в «первой десятке» формируемого ЕБРР рейтинга стран – лидеров эффективного госуправления, лишь в 1984 г. (на седьмой год административной реформы) приступило к разделению функций министерств; причем работа эта была завершена британским правительством лишь в 1996 г.

Направления реформы государственной службы

Для формирования эффективного государственного аппарата требуется решить вопросы его численности и структуры, организации труда и заработной платы. Но критерии оценки содержания и объема функций, исполняемых органами государственной власти и конкретными служащими, пока определены недостаточно четко. Существенным препятствием для повышения качества государственных услуг служит низкий уровень профессионализма государственных и муниципальных служащих. В частности, руководители министерств и их заместители перед своим назначением не проходят предварительной подготовки. Повысить качество предоставления государственных услуг только за счет регламентации полномочий ведомств невозможно, полагает Р.М. Халилов (20). Необходима также соответствующая подготовка и переподготовка государственных служащих с использованием высокоэффективных образовательных технологий и стандартов.

Значимым недостатком в сфере оказания государственных услуг является отсутствие механизмов контроля (там же, с. 2333). До сих пор не определен круг лиц и институтов, осуществляющих контроль качества этих услуг. Различные ведомства в России работают разобщенно, не обмениваются информацией, что обуславливает необходимость создания многофункциональных информационных центров. При проведении реформы государственного аппарата необходимо ориентироваться на систему целей общественного развития, опирающихся на прогнозы социально-экономического развития страны. Однако пока это не удается сделать, как и определить оптимальные для их реализации организационные ресурсы, сформировать целесообразный государственный аппарат, в том числе и систему органов исполнительной власти, являющуюся важнейшей его частью (там же, с. 2335).

Административная реформа задумывалась как одна из неотъемлемых составляющих процесса формирования в России благоприятного делового климата, который должен привести к росту инвестиций и ускорению экономического роста. Поэтому одна из основных ее целей – создание максимально простой и прозрачной системы взаимоотношений предпринимателей и госструктур (15). Тем не менее до сих пор около 10% оборота малого бизнеса уходит на преодоление легальных и нелегальных административных барьеров. Это и расходы по оформлению документов, и взятка чинов-

нику просто за то, чтобы он делал свое дело. Решение вопроса осложняется тем, что чиновничество недостаточно контролируется обществом и законодательной властью. В условиях постоянного контроля со стороны парламента и политических партий чиновники вынуждены действовать строго по регламенту. В России же такое давление отсутствует.

Снизить административные издержки малого бизнеса с 10 до 3% можно за три-пять лет. Для этого необходимо ликвидировать ряд административных функций и контролировать, чтобы они не возродились. Гораздо сложнее научить чиновников эффективно работать и снизить уровень коррупции.

Отсутствие целевого государственного управления порождает, по мнению О. Сергеева (17), условия, которые множат число коррумпированных чиновников – монополистов. В результате так называемого «структурно-функционального методологического подхода» к формированию системы управления министерства и ведомства, вырабатывающие политику государства в соответствующих областях, не объединены общими целями и задачами. Перманентные изменения в административной сфере в большей мере дезорганизуют управленческие отношения, чем организуют их (11). Данное положение усугубляется состоянием психологической неуверенности руководителей органов исполнительной власти в своем ближайшем будущем, что, в свою очередь, подталкивает их на различные должностные правонарушения, в том числе и коррупционные.

По существу, в России идет нежелательный для любого демократического государства процесс слияния власти и денег. В частности, эта ситуация затрудняет принятие закона о прогрессивном налоге на сверхбогатых, который действует во многих странах с развитой рыночной экономикой.

В числе правовых мер противодействия коррупции выделяется Указ Президента РФ № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12.08.2002 г. (в ред. от 20.03.2007)¹, а также Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. (в ред. от 25.12.2008 г.)² и целый пакет документов, принятых в мае 2009 г. Однако все они имеют ряд недостатков. Так, на уровне доверительного управления принадлежащими гос-

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 33, ст. 3196.

² Собрание законодательства РФ. – М., 2004. – № 31, ст. 3215.

служащим ценными бумагами и акциями должностные лица могут создавать своими действиями или бездействием преимущества в экономической деятельности в ущерб законным интересам иных юридических лиц (21, с. 307). Не предусмотрен контроль расходов должностных лиц, находящихся на государственной службе. А без этого контроль их доходов (и доходов ближайших родственников) не может служить заслоном коррупции.

Ускорению антикоррупционных процессов способствует, по мнению В.В. Четверикова, подписание Россией международной Антикоррупционной конвенции, десятилетие принятия которой отмечалось в Риме в конце 2007 г. Кроме того, важным является проведение постоянных мероприятий по информированию общественности в целях создания атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также формирование условий для публикации и распространения информации о коррупции (там же).

Преодоление коррупции в органах исполнительной власти связано, считает Л. Якобсон, с четким определением функций чиновников, а в пределах функций – с жесткой регламентацией деятельности и ее прозрачности (15). Данный автор считает необходимым сосредоточиться на решении следующих задач:

- разработать четкие стандарты госуслуг: гражданин должен понимать, что ему следует получить от госорганов и за какое время;
- разработать систему регламентов для госорганов и госслужащих;
- обеспечить нормальное стимулирование труда чиновника, чтобы у него была заинтересованность следовать выработанным регламентам. Предлагается повысить зарплату рядовому чиновнику, а также привязать размер вознаграждения к качеству работы.

В обеспечении этих задач большую роль может сыграть реализация концепции Электронного правительства. Подавляющее большинство чиновников – это сотрудники, выполняющие техническую работу. С одной стороны, их много, с другой – их недостает. Проблема состоит в том, что технологии управленческой работы катастрофически устарели.

Изменение системы финансирования государственных органов

В настоящее время система бюджетирования, ориентированного на результат (БОР или *result oriented budgeting*), выступает важнейшим элементом результативного государственного управ-

ления (10, с. 65–69). Впервые этот подход был применен в США в середине XX в., а в дальнейшем он стал использоваться и в других развитых странах. Но до сих пор не существует ни единой терминологии БОР, ни единого подхода к его внедрению в различных странах. В большинстве случаев под термином БОР понимается более прогрессивная – по сравнению с затратным методом – методология подготовки и исполнения бюджета, где акцент переносится с затрат на результаты. При этом термины «бюджетирование по результатам» и «программно-целевой подход» применяются как равнозначные.

Основным побудительным мотивом внедрения БОР является возможность более эффективного распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов. Это достигается благодаря получению более полной и точной информации о результатах реализации как отдельных ведомственных программ, так и всей их совокупности, направленной на достижение общих социально и экономически значимых целей. При этом следует подчеркнуть, что сама по себе система БОР не решает вопрос оптимального распределения бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями, она лишь создает для этого благоприятные условия, перенося акцент с разделения бюджетных ресурсов на достижение конечных результатов, на которые эти ресурсы выделяются.

При переходе к системе БОР возникают следующие проблемы:

- измерение социально-экономических результатов деятельности государственных учреждений;
- выработка единой системы целей и показателей, отражающих степень их достижения;
- устранение различий в структуре программ и финансовой отчетности различных ведомств;
- совершенствование информационного обеспечения и систем учета;
- повышение внимания к мониторингу и оценке результатов.

Переход к системе БОР требует стратегического планирования деятельности органов государственной власти и перспективного бюджетного планирования. Практическое применение БОР также должно сопровождаться соответствующими институциональными изменениями, так как предполагает большую управленческую самостоятельность подразделений органов государственной власти и их ответственности за достижение результатов. П. Брук, консультант компании Bannock Consulting и ведущий эксперт проектов

«Реформа государственного бюджета» и «Административная реформа II: совершенствование управления государственными расходами» в России, предложил представить ход реформ в виде последовательного формирования ряда «платформ» (8, с. 80). Платформа представляет собой совокупность конкретных промежуточных результатов и служит устойчивой базой для дальнейшего реформирования. Переход от одной платформы к другой обеспечивается комплексом дополняющих друг друга мероприятий.

В настоящее время внедрение БОР в России ограничивается бюджетным планированием. При этом накопленный опыт свидетельствует о необходимости доработки схемы и механизмов внедрения данной системы. Актуализировались также проблемы управления на уровне отдельных ведомственных структур (там же, с. 82). Создание эффективного финансового менеджмента должно быть увязано с изменением и других аспектов деятельности органов государственного управления (в том числе формирование иной культуры управления) в результате административной реформы и реформы государственной службы.

Проблемы совершенствования государственного регулирования

Как отмечает В. Кушлин, перед Россией стоит задача создания национальной схемы организации общественного производства, более состоятельной, чем «западный» социально-экономический механизм. Этот механизм должен исключать перепотребление, не допускать финансовых пирамид, делать не только аморальными, но и ненужными акты коррупции (7, с. 10). В прикладном смысле задача заключается в обеспечении быстрого перехода нашей страны к режиму результативной экономической стратегии и тактики, опирающихся на современные технологические решения и на разумную эксплуатацию в национальных интересах имеющихся ресурсных преимуществ. Отсюда возникает необходимость формирования такой системы государственного управления, которая учитывала бы вызовы времени и использовала бы адекватные приемы регулирования.

«Кризис, пережитый Россией в 1990-е годы, показал, что концептуальные решения, связанные с переустройством экономики и общества, нельзя поручать внешним проектировщикам и консультантам. Такого рода проекты реализуются до конца и приносят положительные результаты только тогда, когда воспринимаются

обществом как плоды собственных поисков. С учетом этого должна быть существенно усилена творческая компонента во всех разработках, касающихся системы государственного управления экономикой и обществом, для чего требуется постоянный приток в центры проектирования и принятия управленческих решений отечественных творческих сил» (там же).

Наконец, в управлении экономикой надо исходить из полного, а не урезанного спектра форм и методов воздействия. Не оправдало себя представление, что рыночной системе якобы соответствуют лишь косвенные методы управления. Набор эффективных методов и форм регулирования на самом деле весьма широк. Гораздо полнее следует, в частности, использовать современные организационные технологии, а также административные методы. Тем более что подавляющее число болевых точек существующего экономического механизма вообще не устранимо без четкого и жесткого администрирования. Среди них – обеспечение полной собираемости налогов, противодействие коррупции и иным формам теневых экономических отношений, гарантированное доведение бюджетных денег до адресатов, исключение утечек ассигнований при реализации целевых программ и т. д.

Модернизация информационного обеспечения системы государственного управления

В настоящее время внедрение информационно-коммуникационных технологий признается стратегическим направлением оптимизации управленческих процессов. Во многом это связано с концепцией «информационного общества» (12, с. 9–11).

Использование современных информационных технологий улучшает работу государственных органов управления и их связь с населением. При этом речь идет не столько о технической стороне (компьютерах, средствах связи), сколько о построении качественно новой системы отношений. Трансформируется сам процесс принятия управленческих решений: он смещается на более низкий уровень, децентрализуется и становится интерактивным.

На формирование в России соответствующей институциональной среды и инфраструктуры современного информационного общества направлен ряд нормативных документов, важнейшим из которых является Федеральная целевая программа «Электронная

Россия (2002–2012 гг.)»¹. Однако в сфере государственного управления по отношению к использованию информационных технологий во многом действуют устаревшие стереотипы. Основные средства идут на приобретение вычислительной техники, а на обучение чиновников тратятся во много раз меньшие суммы (12, с. 16–17).

Дефицит достоверной и своевременной информации ощущается все более остро на всех уровнях управления. Но далеко не всегда ясно, какая нужна информация, где и как ее искать. Существует ряд объективных факторов, препятствующих движению информации от ее производителя к потребителю.

В частности, сложным остается межведомственное информационное взаимодействие, которое ограничено законодательно («коммерческая тайна», «право обладателя информации» и т.д.), технически (разность стандартов, регламентов и т.д.) и финансово-экономически (кадровый потенциал и материальные ресурсы). В связи с этим возрастает значимость формирования единой межведомственной информационно-статистической системы и создания эффективных поисковых систем для органов государственной власти.

По данным за 2004 г., высокий уровень развития информатизации отмечался только в 23% субъектов РФ. Институтом развития информационного общества был определен индекс готовности регионов РФ к информационному обществу, по данным за 2005–2006 гг. (12, с. 22–23). Наиболее высокий рейтинг согласно этому исследованию имеют Москва (6,29 балла по 7-балльной шкале) и Санкт-Петербург (4,93 балла соответственно), а самый низкий – Республика Ингушетия (1,5 балла). Обобщение опыта регионов РФ по использованию статистических информационных ресурсов и способов их предоставления показывает, что только в Мособлстате функционирует автоматизированная система формирования государственного заказа на выполнение информационных и аналитических работ для органов государственной власти. В других субъектах РФ имеют место следующие способы формирования и использования информационных ресурсов: создание проблемно ориентированных баз данных в территориальном органе статистики, разработка интегрированных информационных ресурсов, предоставление статистических информационных ресурсов для наполнения региональных информационных систем органов власти, загрузка

¹ Постановление Правительства РФ от 28.01.02 № 65 (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 5, ст. 531.

статистических показателей в аналитический комплекс «Прогноз» региональных органов государственной власти (там же, с. 322–325).

Автор указанного исследования считает, что на современном этапе для повышения эффективности работы специалистов региональных органов власти целесообразны разработка и внедрение региональных статистических информационно-аналитических систем. На примере Волгоградской области показано, что внедрение такой системы дает возможность предоставлять статистическую и аналитическую информацию в режиме on-line, а также увеличить объем предоставления информации пользователям. Информационные ресурсы органов статистики в последнее время становятся, по его мнению, стратегическим фактором развития страны и ее регионов, экономическое и социальное благосостояние которых напрямую определяется уровнем применения информационно-коммуникационных технологий.

Совершенствование государственного регулирования в сфере науки и образования

В современных условиях высокие результаты производительности труда и доходность инвестиций во многом определяются развитием научно-технической деятельности. Государственной властью России принят ряд программных и нормативно-правовых документов, отражающих цели и основные направления государственной политики в научной сфере.

В том числе на уровне государства стимулируется процесс интеграции науки и образования. Интеграцию предлагается осуществлять как путем создания научными организациями на базе вузов лабораторий, осуществляющих научную и научно-техническую деятельность, так и посредством создания вузами на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс.

Вместе с тем многие исследователи выступают против соединения науки с процессом образования. Научные сотрудники, оказавшись в структуре «исследовательских университетов», большую часть своего рабочего времени будут тратить на адаптацию к педагогическому процессу в ущерб науке, предполагает Е.В. Водопьянова (3). А учебная нагрузка преподавателей российских вузов настолько велика, что им «не до науки». Поэтому, по мнению данного автора, наиболее вероятным последствием реализации таких проектов будет дальнейшее разрушение российской науки и образования.

При этом подчеркивается, что огромный ущерб в области высшего образования наносится в результате невыполнения контрольных функций Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, которая допускает выдачу дипломов организациями, не имеющими соответствующей аккредитации; подделку дипломов; выдачу гражданам дипломов об образовании несуществующими учебными заведениями (11).

Научная деятельность призвана занять одно из главенствующих мест в экономике РФ. При этом чем эффективнее будут механизмы административно-правового управления наукой, тем быстрее это произойдет, считает А.В. Востриков (4, с. 2335, 2338). Исходя из осуществляемой государственной политики в области управления принадлежащим ему имуществом, данный автор выделяет следующие экономические и организационные вопросы, которые необходимо решить применительно к научной сфере.

1. Формирование государственного научно-технического имущественного комплекса в соответствии с государственными задачами и бюджетными возможностями.
2. Повышение ответственности соответствующих органов за возникновение длительных негативных социально-экономических процессов в научной сфере.
3. Формирование условий, при которых научно-техническая деятельность научных организаций стала бы основным источником их доходов.
4. Повышение эффективности использования государственной собственности путем законодательного регулирования и формирования целеполагающих управленческих решений.
5. Установление соответствия между свободой выбора научным сообществом способов решения научных задач и правовыми ограничениями по использованию государственного имущества в хозяйственных целях.

Существующие в настоящее время сложные и недостаточно гибкие механизмы государственного управления в научной сфере (налоговые, таможенные, денежно-кредитные) не отвечают потребностям стимулирования научно-технического прогресса, заключает данный автор.

Вопросы регулирования природопользования на региональном и местном уровнях

В настоящее время реформы государственного управления перемещаются на уровень регионов, для чего принят ряд нормативных документов. В ходе реформ предполагается оптимизировать функции структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ, повысить их открытость и эффективность

взаимодействия с населением. Но ряд проблем остается вне поля зрения. В том числе на современном этапе остро проявляется несовершенство механизма участия муниципальных образований в решении вопросов, связанных с природопользованием.

Нормы действующего законодательства не предусматривают разграничение собственности на недра на федеральную собственность, собственность субъектов федерации и муниципальную. Таким образом, в границах РФ недра находятся в федеральной собственности. В связи с тем, что пользование недрами стало главным источником роста национального богатства, необходимо изменить конституционно-правовые отношения в области пользования природными ресурсами между государственной властью и органами местного самоуправления, считают Л.В. Емельдеева и В.К. Нехайчик (5, с. 1066–1067). Данные авторы полагают, что целесообразно законодательно наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере недропользования и принять соответствующие нормативно-правовые акты, которые обеспечивали бы налоговые и бюджетные права органов местного самоуправления в части платежей за пользование недрами.

Промежуточные результаты реформ

Подводя итоги административных преобразований, Ю. Болдырев указывает, что не достигнута главная цель – повышение эффективности деятельности государственного аппарата с точки зрения общественных потребностей (2). Более того, наблюдается постепенный отход от ряда формальных требований, в том числе увеличивается число заместителей министров, происходит смешение функций между некоторыми службами, агентствами, министерствами и т.д. «На фоне усиления пропагандистской работы увеличивается информационная закрытость государственных органов, а качество подготовки, принятия и реализации решений снижается».

Предварительным итогом проводимой административной реформы можно считать, по мнению В.Б. Слатинова, создание условий для модернизации системы управления, что является фактором успешного социально-экономического развития страны (18, с. 119). Вместе с тем слабо изучается общемировой опыт в данной области. Не обобщается и накопленный положительный отечественный опыт осуществления аппаратных преобразований.

Результаты реформирования системы государственного управления в России весьма противоречивы (1). Удалось провести разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью, продвинуть реформу государственной службы, а также реформу функций и структуры исполнительной власти. Было проведено функциональное исследование всех органов власти, в результате чего выявлены и упразднены избыточные, нелегитимные и дублирующие функции ведомств. После завершения третьего этапа реформы в 2010 г. реализацию всех государственных функций предполагается осуществлять в соответствии с административными регламентами – нормативно закрепленными моделями поведения чиновников в тех или иных ситуациях.

Однако из-за отсутствия подробно разработанных и законодательно утвержденных стандартов государственных услуг и административных регламентов их предоставления в настоящее время разграничение полномочий и ответственности между министерствами, агентствами и службами носит в значительной мере формальный характер (11). Кроме того, деятельность ряда агентств носит фактически фиктивный характер. А целый ряд других агентств и госкомпаний, наоборот, открыто игнорируют указания профильных министров. Это в особенности характерно для системы Минтранса, где министр фактически утратил оперативный контроль над Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиацией), Федеральным агентством железнодорожного транспорта и ОАО «РЖД». Подобная ситуация характерна и для взаимоотношений Минфина России с Федеральной налоговой службой и пр.

Авторами (23) отмечается беспрецедентный случай двойного подчинения федеральной службы. Так, Федеральная таможенная служба находится в ведении Минэкономразвития, контролирующего нормативно-правовое регулирование в таможенной сфере. Кроме того, в ведении Минфина осталось право определять таможенную стоимость товаров (на основе которой и устанавливается размер пошлины) и контролировать поступление таможенных платежей через систему Федерального казначейства. Таким образом, за ФТС остались только функции надзора за выполнением законодательства участниками внешней торговли.

Сокращение в результате реформы числа федеральных органов исполнительной власти путем механического объединения некоторых из них, а также пренебрежение целями и задачами при хаотичном сложении функций прежних органов привело к созда-

нию причудливых образований – министерств-монстров. В них соединили плохо совместимые с точки зрения управления транспорт и связь, экономику и торговлю, образование и науку, медицину и труд, культуру и массовые коммуникации, промышленные отрасли и энергетику (17).

На современном этапе формирование и распределение функций между органами власти в России еще далеко от завершения. Созданы министерства и ведомства разного характера, разной «силы» и подчиненности. Новая система исполнительной власти имеет более сложную ступенчатую структуру и две «ветви» – президентскую и правительственную. Очевидно, что «управленческое поле» расширяется, усложняется, приобретает новые качественные особенности. Это ведет к усложнению механизма принятия решений или, по крайней мере, к долгому процессу наладки и дополнительным издержкам применения этого механизма.

«Еще в начале административной реформы эксперты предупреждали об опасности монополизма надзорных органов и их подчинения министерствам. Однако потребовался кризис в обеспечении лекарствами и серия авиакатастроф, чтобы убедиться в этом. Действительность превзошла все ожидания, когда Генеральной прокуратурой РФ было установлено, что соответствующие органы не столько регулируют рынки лекарств и авиаперевозок с позиций интересов государства и населения, сколько участвуют в недобросовестной конкуренции и переделе этих рынков» (там же).

И российское общество в целом, и элита в частности оценивают перемены в административной сфере как провалившийся проект (1). В административную реформу не вошли ни перестройка отношений законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, ни реформа административно-территориального устройства государства. В результате такого «урезания» не были достигнуты основные цели реформ: создание ответственного общества и эффективного государства. В том числе не был реализован один из главных принципов реформы – принцип субсидиарности (выполнение центральными органами власти только тех функций, которые не могут быть выполнены на местах). Более того, за последние годы в России резко усилилась централизация власти и бюджета, а объем функций государства не только не уменьшился, но даже возрос. Самодостаточные институты гражданского общества, которые могли бы выполнять многие задачи публичной администрации, так и не были созданы.

Трудности проведения реформ государственного управления в России, по мнению А.М. Шестоперова (24), связаны с неразвитостью институтов гражданского общества, необходимостью коренных изменений в системе бюджетного финансирования, а также с определенными ошибками реформаторов, наличием внутренних и внешних противоречий реформы. Система «нового государственного управления» предполагает изменение взаимоотношений между обществом и государством, преобразование их по модели отношений между клиентом и сервисной службой. Однако остается не до конца определенным вопрос, сможет ли проводимая реформа, несмотря на свой «экономизм» (который проявляется в ориентации на бизнес-сообщество как главного заказчика реформы и в критериях оценки успешности ее проведения), реализовать в рамках отечественной системы государственного управления те элементы менеджмента, на которые ориентирована эта идеология. Ведь реализация новой системы государственного управления требует еще модернизации культуры, моделей поведения и установок государственных служащих.

Чего больше дают преобразования в административной сфере – вопросов или ответов – покажет будущее, но уже ясно, что оптимизация системы государственного управления в России скорее только начинается, чем заканчивается (там же). Но осознание недостатков – это первая ступень к их устранению. Некоторые авторы предлагают восстановить дореформенные структуры федеральных органов исполнительной власти, т.к. усовершенствовать их, по мнению А. Ковалева (6), невозможно в силу возникновения в аппарате управления все большего числа паразитарных звеньев и вирусов саморазрушения. И только после анализа и экспертизы содеянного разработать и принять современную, программно ориентированную концепцию административной реформы. Но представляется, что при таком подходе Россия будет отброшена еще дальше назад и, с учетом потерянного времени, вряд ли сможет вырваться из числа «догоняющих» стран.

Современные кризисные условия повышают требования к эффективности работы госаппарата. В связи с этим, по мнению Ю. Болдырева, назрела необходимость реформирования Администрации Президента РФ с передачей Правительству РФ всех функций хозяйственного управления и, возможно, создания некоего аналога ФБР (по одной из версий, Федеральной службы расследований), способного декриминализовать остальные силовые струк-

туры (2). «Эти действия не должны быть оторванными от государственной административной политики в целом. Сложившаяся ситуация требует возобновления широкой общественной дискуссии по вопросам совершенствования государственного управления с выработкой и последующим применением органами власти принципов и решений, соответствующих интересам всех граждан России».

Список литературы

1. Административная реформа по-русски // Эксперт Украины. – Киев, 2007. – № 21(118). – Режим доступа: http://www.expert.ru/pritussues/ukrain/2008/21/reforma_po_russki
2. Болдырев Ю. Уроки и итоги административной реформы: Какой должна быть структура исполнительной власти? // Российская власть и промышленность. – М., 2006. – 01.19. – Режим доступа: http://www.informprom.ru/news_full.html?id=8469
3. Водопьянова Е.В. Наука в России: Куда? Как долго? Что потом? // Современная Европа. – М., 2005. – № 1. – С. 121–132.
4. Востриков А.В. Административно-правовые аспекты управления наукой в Российской Федерации в условиях рынка // Власть и управление = Law a. politics. – М., 2008. – № 10. – С. 2335–2349.
5. Емельдеева В.К., Нехайчик В.Д. Проблемы правового регулирования участия органов местного самоуправления в решении вопросов природопользования // Власть и управление = Law a. politics. – М., 2008. – № 5. – С. 1061–1067.
6. Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. Журнал для медленного чтения. – М., 2004. – № 5 (17). – С. 156–170.
7. Кушлин В. Факторы экономического кризиса и базис его преодоления // Экономист. – М., 2009. – № 3. – С. 3–11.
8. Ларина С., Рыбакова О. Реформирование бюджетного процесса и модернизация управления финансами в бюджетных организациях // Государственная служба. – М., 2008. – № 1 (51). – С. 77–87.
9. Логинова Е.В. Формирование системы федеральных органов исполнительной власти в РФ / Рос. экон. акад. им. Г.В. Плеханова. Каф. нац. экономики. – М., 2008. – 168 с.
10. Миролобова Т.В. Теоретические и методологические аспекты государственного регулирования экономики в субъекте федерации / Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2008. – 399 с.

11. О ходе административной реформы // Русская доктрина: (текст): Колл. монография. Ч. 3: Русское государство. Гл. 7: Какой административный аппарат нужен России. 2. – М., 2005. – Режим доступа: <http://www.rusdoctrina.ru/index.php?subject=4&t=91>
12. Олейник О.С. Информатизация процессов управления развития региона: Общество, статистика, власть / Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград, 2008. – 423 с.
13. Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу: Письмо Президента РФ В.В. Путина от 03.30.2002. – Режим доступа: <http://www.xrumer.nanonewsnet.ru/news/2002>
14. Попов Л.Л. Административное право. – М.: Юрист, 2005. – 703 с.
15. Проректор ВШЭ: Снизить расходы малого бизнеса на взятки можно за 3–5 лет, а вот уменьшить коррупцию в государстве гораздо труднее [Интервью Л. Якобсона газете «Время новостей»]. – М., 2005.05.07. – Режим доступа: <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=744610>
16. Слатинов В.Б. Промежуточные итоги административной реформы: От структурного хаоса к государственному менеджменту // Вестник МГУ. Сер. 21. – М., 2006. – № 4. – С. 18–27.
17. Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. – М., 2006. – № 10. – С. 3–11.
18. Халилов Р.М. О некоторых факторах осуществления административной реформы // Право и политика = Law a. politics. – М., 2008. – № 10. – С. 2329–2334.
19. Четвериков В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика = Law a. politics. – М., 2008. – № 2. – С. 303–308.
20. Шадрин А.Е. Административная реформа и политическая модернизация. – М.: ИЭПП, 2004. – 69 с. – Режим доступа: <http://www.politlab.org/reports/shadrin01pdf>
21. Щелкин А., Свиридов А. Хроника пикирующей реформы // Невское время. – СПб., 2006. – 05.20. – Режим доступа: http://www.nevskoevremya.spb.ru/vlast/3656/hronika_pikiruyushej_reformue
22. Шестоперов А.М. Административная реформа и экономика России: Пределы совместимости и противоречия развития (аналитический обзор) / НИСИПП. – М., 2005. – Режим доступа: http://www.nisse.ru/bussiness/article/article_436.html?effort=2
23. Эволюция государственной политики в области дерегулирования и дебюрократизации экономики, устранения административных ограничений в предпринимательстве / Шеховцев А.О. и др.; НИСИПП. – М., 2005. – Режим доступа: http://www.nisse.ru/bussiness/article/article_392.html?effort

С.Б. Чернов

**ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА, КОРРУПЦИЯ
И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ:
ВЗАИМОСВЯЗЬ И ПРОТИВОСТОЯНИЕ**

Недостаточно полное или неэффективное выполнение государством функций управления обуславливает рост теневой экономики, которая начинает направлять процессы общественного воспроизводства, распределять ресурсы и полученные блага по своим законам. Однако такое замещение государственных институтов приводит к тому, что утрачивается доступность общественных благ, усиливается социальное неравенство и распространяются внеэкономические формы конкуренции. Развитие теневой экономики представляет угрозу для существования цивилизованных рыночных отношений и национальной безопасности страны. Поддержание и воспроизводство таких деструктивных с точки зрения общественных интересов моделей поведения невозможно без соответствующей поддержки со стороны коррумпированных представителей власти.

Коррупция является одной из наиболее развитых и масштабных форм криминализации социально-экономических отношений. Она разлагает систему управления государством (делая ее неэффективной и нерациональной) и параллельно генерирует массу отрицательных эффектов: воспроизводит латентные, нелегальные и неинституциональные отношения обмена и соответствующие им социальные нормы (2). В последние годы вопросы противодействия коррупции постоянно находятся в поле зрения Президента и Правительства РФ. Россия ратифицировала большинство международных конвенций о борьбе с коррупцией. Принят целый ряд нормативных документов, направленных на противодействие корруп-

ции в органах власти, в том числе совсем недавно – в мае 2009 г. Растет количество судебных разбирательств. Однако в целом результаты этой борьбы незначительны. Согласно данным международной организации «Transparency Int.», опубликованным в сентябре 2007 г., Россия занимает по уровню коррумпированности власти 143-е место из 180 обследованных стран мира (3, с. 23).

Представляется, что такие результаты обусловлены тем, что борьба с коррупцией ведется изолированно от мер противодействия развитию теневой экономики и махинациям в финансовой сфере. В реальности же эти явления тесно связаны. Теневая экономика служит «питательной средой» для коррупции и, в свою очередь, успешно функционирует только в условиях поддержки со стороны коррумпированных чиновников. А связи между теневой экономикой и коррумпированными должностными лицами (как и их связи с легальным экономическим сектором) осуществляются при посредничестве финансовых организаций. Таким образом, меры противодействия должны разрабатываться и осуществляться скоординированно во всех этих областях (экономике, финансовом секторе и системе государственного управления). И для этого требуется более глубокое понимание существующих взаимозависимостей и механизмов их действия.

Основные понятия

Коррупция появляется одновременно с возникновением государства как института, т.е. существует еще с античных времен. С экономической точки зрения коррупция представляет собой извлечение государственными служащими выгоды из занимаемого положения и проявляется в нарушении общепринятых правил игры ради максимизации прибыли. Хотя все попытки национальных законодателей, международных организаций, научного сообщества дать единое определение коррупции пока не увенчались успехом, коррупция и отмывание денег расцениваются как нарушение общественного порядка в экономической и моральной, психологической и правовой сферах. В современном государстве коррупция считается не только источником потерь для общества, но и причиной неэффективности государства (6). Ее снижение до минимального уровня является одним из основных вызовов для современных демократических режимов.

Легализация капитала, полученного незаконным (криминальным) путем, т.е. финансовые операции, прикрывающие действительный источник получения денег и других видов капитала на рынке, считается *отмыванием денег*. Отмывание денег осуществляется с помощью фальсификации финансовых документов и манипуляций в системе межбанковских транзакций.

Теневая экономика – это система отношений в сфере производства, обмена, распределения и потребления экономических благ, которые оказывают разрушающее воздействие на субъекты легальной экономики.

Теневая экономика отличается от легальной по следующим критериям:

- отношения, возникающие и существующие между ее субъектами по поводу создания, обмена, распределения и потребления экономических благ, наносят вред участникам легальных экономических отношений (государству, муниципалитетам, частному бизнесу, домашним хозяйствам);
- характер деятельности субъектов теневой экономики скрыт от налоговых органов и органов государственной статистики;
- функционирование субъектов теневой экономики имеет противозаконную форму.

Исходя из этого вся теневая экономика делится на две части:

- криминальную деятельность («черную экономику»), которая запрещена нормами Уголовного кодекса;
- некриминальную деятельность («серую», или «вторую экономику»), которая нарушает другие законодательные нормы.

Если первый критерий обособления теневой экономики носит объективный характер, то два последних – субъективны (и формальны). Ориентация только на субъективные критерии выделения теневой экономики может приводить к парадоксальным ситуациям, когда не теневые по сути экономические отношения (например, ведение домашнего хозяйства) из-за отсутствия государственной регистрации и учета ошибочно объявляются частью теневой экономики, хотя они не наносят вреда каким-либо хозяйствующим субъектам. В данном случае общество имеет дело с натуральным хозяйством, являющимся пережитком прошлых веков и сохранившимся ввиду неразвитости производительных сил.

Теневые (ненаблюдаемые или незафиксированные) экономические действия признаны играющими одну из главных ролей в переходных экономических системах. Однако до настоящего времени,

по мнению ряда авторов (5), оценки размеров этих секторов не являются достаточно надежными. Вместе с тем признание успеха и неудач десятилетия переходного периода во многом зависит от оценок масштабов и динамики незафиксированных экономических действий.

Европейская экономическая комиссия ООН опубликовала в 2003 г. обзор оценок и методов оценки ненаблюдаемой экономики в национальных счетах в течение 1998–2000 гг. для стран с переходной экономикой. Доклад ООН показывает, насколько они различаются в разных странах: от 8% в Хорватии до 48% в Кыргызстане (в России – около 25%) (там же, с. 290). Но данные ООН иногда весьма отличаются от информации национальных статистик. Самый яркий пример – Кыргызстан, по национальным оценкам которого масштаб ненаблюдаемой экономики на 2000 г. составлял только 13,1% (там же, с. 291–292). Кроме того, не существует непрерывного ряда данных по оценке теневой экономики, особенно в течение первых лет перехода. Если бы такие оценки были сделаны в начале переходного периода, то темпы роста ВВП в последующие годы были бы другими.

Учитывая недостатки оценок теневой экономики на основе макромоделей, а также недостаточную прозрачность и последовательность оценок в национальных счетах, следует признать, что в действительности о теневых экономических секторах, причинах и последствиях их функционирования известно совсем немного (5). Необходимо выделение больших ресурсов национальным статистическим агентствам, а также развитие сотрудничества между национальными статистиками и учеными-экономистами в целях улучшения методов оценки нефиксируемых действий и, следовательно, полной экономической деятельности. Нужен профессиональный прорыв в исследованиях теневой экономики, развитие новых средств ее измерения.

Возникновение теневой экономики

Формирование теневой экономики связано с развитием рыночных (товарно-денежных) отношений. Именно фундаментальные противоречия современного общества являются причинами возникновения и развития теневой экономической деятельности.

Экономические причины: противоречия между потребительной стоимостью и стоимостью товара; между конкретным и абстрактным трудом, проявляющееся в жизни как противоречие между

частным и общественным трудом, а также между стоимостью и потребительной стоимостью рабочей силы.

Заинтересованность участников товарных сделок в нарушении пропорциональности обмена в свою пользу и страх банкротства (при невозможности на законном основании снизить индивидуальные затраты) толкает предпринимателей на сокрытие доходов от налогообложения, обман покупателей, экономический шпионаж и на многие другие виды преступлений. Тем самым криминализируется сфера бизнеса, а ее участники превращаются в привлекательный объект для посягательств со стороны профессиональной преступности.

Деньги, полученные в результате теневой экономической деятельности («грязные» деньги), требуют товарного покрытия в такой же мере, как и «чистые» деньги. Отсюда у субъектов теневой экономики возникает потребность в доступе к товарной массе на легальных рынках, стремление с минимальными индивидуальными затратами приобрести соответствующие материальные ценности (часто противозаконными методами).

Кроме того, пока существует спрос на оружие, наркотики, товары и услуги порнобизнеса, до тех пор общество будет сталкиваться с проституцией, наркобизнесом и торговлей оружием.

Социальные причины развития теневой экономики. Оплата рабочей силы ниже ее стоимости или получение миллионов рублей незаработанных денег руководством фирм деформирует общественное сознание, формирует пренебрежительное отношение к труду и служит причиной противоправных поступков. Резкий рост социальной дифференциации в доходах и накопленного богатства домашними хозяйствами при отсутствии соответствующих социальных гарантий оказывает негативное влияние на сознание нетрудоспособной части общества (прежде всего – несовершеннолетних), усиливая привлекательность теневой экономической деятельности. Увеличение безработицы, особенно в период экономических кризисов, ведет к расширению теневой экономической деятельности (как и преступности в целом, пример – участвовавшие разбойные нападения на инкассаторов).

Финансовые причины. Фетишизация значения денег в человеческой жизни деформирует сознание людей и формирует у части членов общества убеждение о всеобщей продажности.

Приращенный и «отмытый» капитал реинвестируется в преступную деятельность, так как остановка его оборота в теневой

экономике губительна для теневого предпринимателя (так же, как разрушителен данный процесс в легальной экономике), т.к. она грозит уменьшением дохода, прибыли и нормы прибыли от противоправной деятельности. Погоня за прибылью, концентрация и централизация незаконного капитала формируют устойчивую финансовую почву для возникновения и развития организованной преступности.

Особенности деятельности теневых предпринимателей

Цель подавляющего числа преступлений – это получение имущественной или иной выгоды, а всякая выгода должна быть сопоставлена с затратами на ее производство. Поэтому можно рассматривать стремление получить высокую норму прибыли и максимизировать прибыль как движущие силы теневой экономической деятельности. Но сверхприбыль получают только те из теневых предпринимателей, кто добивается монопольного положения на теневом рынке.

Первой функцией теневого предпринимателя является соединение всех ресурсов в единый теневой технологический процесс. Например, для выпуска контрафактных аудио- и видеокассет правонарушитель-предприниматель подыскивает специальное помещение. Часто при этом преступники стремятся проникнуть на территорию режимных объектов с целью затруднить доступ сотрудникам правоохранительных органов к производству. Также закупаются специализированное оборудование и материалы, используется наемный труд специалистов.

Вторая функция теневого предпринимателя – это решение основных вопросов ведения своего бизнеса. Именно в рамках этой функции осуществляется организация теневой бухгалтерии. Теневой бухгалтерский учет может осуществляться не только самим предпринимателем, но и наемными учетными работниками, которые могут и не состоять в штате сотрудников этой организации. При этом если теневой предприниматель изначально нацелен на противоправное поведение, то его наемные работники (менеджеры, бухгалтеры и т.д.) могут и не знать об истинных замыслах своего работодателя.

Третья функция теневого предпринимателя – это поиск новых способов и новых сфер приложения полученного капитала, а также новых методов ухода от ответственности. Примером могут

служить случаи разнообразного финансового мошенничества, хищения бюджетных средств компаниями-посредниками, а также хитроумные способы отмывания «грязных» денег.

Четвертая функция теневого предпринимателя – это проведение рискованных операций, в результате которых он может не только потерять собственный капитал, но и быть раскрытым, привлеченным к ответственности правоохранительными органами либо попасть под контроль более могущественных криминальных структур. Можно с большой уверенностью предположить, что теневым предпринимательством занимаются преимущественно лица, склонные к риску.

В зависимости от того, в каком секторе теневой экономики осуществляется технологический процесс, он может проявляться различным образом. Так, в «черной» экономике теневые предприниматели стремятся к большей конспирации, так как их действия напрямую наносят неприкрытый ущерб обществу, государству и гражданам. В качестве примера можно привести организованные преступные группы, специализирующиеся на квартирных кражах и разбойных нападениях. В «серой» («второй», или фиктивной) экономике теневой предприниматель может выглядеть внешне благопристойно, так как наносимый им ущерб проявляется либо не сразу (в случаях ухода от налогообложения), либо носит скрытый характер (например, продажа дефектной продукции под видом качественного товара).

При этом следует учитывать, что:

- потребители «второй» (фиктивной) экономики получают экономический эффект от приобретения товаров по сниженным ценам;
- наемные работники получают работу во «второй» (фиктивной) экономике, а отсутствие социальных гарантий компенсируется большей заработной платой, чем в легальной экономике;
- не уплаченный теневыми предпринимателями налог не рассматривается гражданами как ущерб, так как поступление налогов в бюджеты не равнозначно росту доходов населения.

Все это, вместе с фактами хищения, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств, а также случаями коррупции деформирует общественное сознание и служит оправданием сокрытия доходов от налогообложения, ведению теневой экономической деятельности в целом. Теневые предприниматели, функционирующие во «второй» (фиктивной) экономике, в глазах обще-

ственности представляются менее опасными, чем субъекты «черной» экономики. Более того, наказание за неуплаченные соответствующие налоги рассматривается средствами массовой информации и даже некоторыми учеными как административный произвол. Ущерб, наносимый такими действиями государству и обществу, полностью не осознается, что, например, фиксирует действующее российское законодательство. В результате нивелируется значимость принципов честного предпринимательства, и, наоборот, успешный бизнес связывается с постоянным нарушением норм права. Таким образом, усиливается криминализация общества в целом, формируется устойчивое восприятие зависимостей между властью, криминалом и капиталом. При таких условиях у представителей капитала не срабатывают правовые и нравственные ограничения. А подобный корпоративно-клановый характер отношений чиновников и представителей бизнеса искажает уже и политические, и социальные процессы в обществе.

Взаимосвязь теневой экономики и коррупции в России

Реформирование российской экономики с начала 90-х годов прошлого века сопровождалось ускоренным развитием теневого предпринимательства. Среди причин, обусловивших данную тенденцию, можно выделить следующие.

1. Возвращение противоречий товарно-денежного производства. Переход к рынку как к способу связи между производителями и потребителями неминуемо увеличивает и обостряет противоречия в обществе, приводит к формированию и развитию организованной преступности. Исходя из этого, расширение теневой экономики и организованной преступности нельзя рассматривать как случайные явления. 2. Лишение государства в ходе реформ значительной части высокодоходной собственности, сокращение государственных расходов и, как следствие, падение совокупного спроса и развитие кризисных и инфляционных процессов в обществе. 3. Несовершенство, а подчас и длительное отсутствие необходимых законодательных норм, регламентирующих экономическую деятельность, в том числе Налогового кодекса. 4. Расширение возможностей для умножения и легализации теневых, в том числе криминальных капиталов, появившихся еще в годы плановой экономики.

В процессе перехода от социализма к капитализму и разгосударствлению собственности в России возникла ситуация «героичес-

кого» первоначального накопления капитала, которая поставила предпринимательство и частную инициативу в двойственное положение. С одной стороны, это давление организованной преступности, стремящейся утвердить свои правила хозяйственной жизни. С другой – государственной бюрократии, которая принудительно вводит административный стиль управления. В результате создаваемый на данном историческом этапе в полугосударственной экономике «дикий» (номенклатурный) капитализм был теснейшим образом связан с властью (1).

В политически нестабильной системе бурно развивалась коррупция, которая выражалась в незаконном личном обогащении, нелегальном захвате и присвоении принадлежащей государству недвижимости, приватизации предприятий и т.д. Как отмечает автор (6), при отсутствии правового государства коррупция и отмывание денег становятся одними из регуляторов общественной и экономической системы. В несформированном институциональном пространстве наибольшую выгоду получают инсайдеры и олигархи.

За прошедшие годы ситуация в России изменилась. Соответственно возникают иные проблемы. В частности, особого внимания заслуживает перспектива конвертируемости российского рубля. С одной стороны, свободная конвертируемость – это большое благо для развития экономики. С другой стороны, это привлечет в Россию международную преступность для сбыта запрещенных товаров (например, наркотиков) и для отмывания «грязных» денег.

Но и в настоящее время отечественный бизнес, особенно теневой, в процессе своей деятельности неизбежно сталкивается с административными проблемами, которые удастся решать только при поддержке бюрократии – государственного аппарата управления (федерального, регионального). Именно закулисные действия, неправовые отношения между представителями бизнеса и бюрократии создают питательную среду для криминального поведения (взяточничество, мафия, коррупция) и теневой экономики. Квазикорпоративное взаимодействие государственных структур с бизнесом, особенно олигархическим, реализуется к выгоде обеих сторон: бюрократия, обходя законные нормы и правила, получает значительные материальные блага, а бизнес (олигархия в частности) добивается монопольных прав на рынках, привилегий в разгосударствлении и приватизации эффективной собственности и получении сверхприбылей (1, с. 300–303).

В условиях бесконтрольности и отсутствия конкуренции (особенно в регионах) закрытое сообщество вынуждено опираться на гиперродственные (клановые) отношения, «семейный» бизнес, личную преданность, разветвленную систему пособников и охранников, оберегающих секретность и тайны деятельности, явно противоречащей законности. Все это обуславливает процесс деградации «элитных групп» современной России, образовавшихся не на уровне компетенции, способностей и глубины знаний, а по принципу негативного подбора «своих людей».

Раньше в теоретической литературе высказывалась мысль о том, что коррупция может оказаться полезной в условиях чрезмерной бюрократизации. Взятка якобы помогает обойти бюрократические препятствия (6). Но это слишком примитивная точка зрения. Менеджеры в странах с высоким уровнем коррупции тратят больше времени на переговоры с бюрократами, чем их коллеги в менее коррумпированных странах. Коррупция негативно влияет на производительность и препятствует экономическому росту. Она искажает экономические решения и ведет к реализации неэффективных проектов, нанося тем самым вред экономике. Инвесторы предпочитают свободные от коррупции страны и не доверяют коррупционным режимам. В условиях кризиса ущерб, наносимый коррупцией, существенно возрастает.

Меры противодействия развитию теневой экономики и коррупции

Теневая экономическая деятельность в настоящее время свойственна всем странам мира. Осознавая вред, который наносит теневая экономика обществу, правительства многих государств активно с ней борются. Так, финансовая полиция города Палермо в 2007 г. конфисковала собственность на 1 млн. евро у «крестного отца» сицилийской мафии Бернардо Провенцано, осужденного на 12 пожизненных заключений. Итальянские правоохранительные органы считают, что Б. Провенцано несет ответственность за большинство убийств, совершенных по решению так называемой «комиссии» мафиозного клана коза ностра. Всего же с начала 2007 г.

итальянские власти конфисковали у сицилийской мафии собственность на 600 млн. евро¹.

Исследуя методы противодействия развитию теневой экономики на современном этапе, необходимо отметить, что в условиях экономического кризиса сокращение совокупного спроса и доходов в легальной экономике вызывает рост привлекательности неофициальной (второй) формы теневой экономики. Неучтенная выручка, выплата «конвертной» заработной платы и сокращение на этой основе налоговых платежей в бюджет позволяют некоторой части предпринимателей не уходить с рынка и поддерживать столь необходимый в условиях рецессии спрос на труд. Но снижение издержек незаконными способами закрепляет техническую отсталость российских предприятий, препятствует сокращению затрат на единицу выпускаемой продукции.

В настоящее время основным направлением борьбы с теневой экономикой признается разработка запретительных и профилактических мер в социально-экономической и финансовой сферах, а также мер по легализации «второй» экономики и по совершенствованию механизмов распределения бюджетных средств.

Совершенствование запретительной экономической политики возможно за счет формирования труднопреодолимых барьеров на путях легализации (отмывания) теневых доходов и проникновения представителей теневого капитала во все ветви и уровни власти. Поэтому важно:

- не допускать формирования теневого бухгалтерского учета, то есть системы сбора, регистрации и обработки информации об используемых в теневой экономике обязательствах и имуществе, а также об осуществляемых теневых хозяйственных операциях;

- обязательно выявлять, расследовать, раскрывать и наказывать коррупционные преступления, особенно в крупном и особо крупном размере.

Профилактическая экономическая политика должна быть направлена на:

- сглаживание значительной социально-экономической дифференциации населения по уровню доходов путем принятия ступенчатой шкалы налоговых ставок налога на доходы физических лиц;

¹ У сицилийского мафиози конфискована собственность на миллион евро [Сообщение Н. Барашева из Рима] // РИА Новости. – М., 2007. – 08.18. – Режим доступа: <http://www.rian.ru/crime/20070818/72270360.html>

- упрощение механизма расчета налога на доходы физических лиц за счет ликвидации малозначительных налоговых вычетов и установления единого налогового вычета, равного прожиточному минимуму;

- обеспечение социальных гарантий лиц, работающих по найму;

- законодательное закрепление обязательного формирования профсоюзов в крупных и средних трудовых коллективах и их участия в управлении организациями;

- выравнивание уровня заработной платы у сотрудников различных правоохранительных органов и обеспечение их уровня жизни не ниже среднего в стране;

- четкую регламентацию действий должностных лиц государственных и муниципальных органов.

Легализация неофициальной (второй) экономики должна строиться на:

- упрощении системы регистрации таких юридических лиц, как общества с ограниченной ответственностью, а также регистрации предпринимателей без образования юридического лица;

- снижении налоговой нагрузки предпринимательской деятельности в аграрном секторе экономики;

- развитии безвозмездного налогового и другого консультирования граждан в области предпринимательства и социальной защиты трудящихся, например на сайтах федеральных министерств и служб;

- подготовке специалистов, адаптированных к современным условиям хозяйствования;

- закрытии малочисленных и неукomплектованных кадрами филиалов вузов при увеличении числа бюджетных мест в государственных образовательных учреждениях;

- возврате государству основной роли в выполнении социальных программ в области пенсионного и медицинского обслуживания.

Любые финансовые программы поддержки банковского, реального и иного сектора экономики должны строиться на принципах гласности и открытости для общественного контроля за счет:

- публичности финансовой отчетности организаций;

- раскрытия информации об объемах получаемой заработной платы первыми должностными лицами организации;

- запрета на выплату премий, дивидендов и прочих доплат в течение года получения и использования государственных источников финансирования.

Государственная помощь должна оказываться только тем организациям, которые разработали и внедряют программы сокращения издержек на выпускаемую продукцию и оказываемые услуги.

Меры, направленные на снижение уровня коррупции, должны ориентироваться на развитие конкурентных отношений и повышение производительности труда. Только свободная конкуренция способствует отбору наемного менеджмента в соответствии с легитимными нормами «лучших», необходимых профессиональной властно-управленческой системе, а также успешному удалению из этой группы худших элементов. В этих целях следует реформировать отношения государства и бизнеса, а также укреплять правовые и экономические основы частного предпринимательства. Особое значение имеет разработка правовых мер противодействию коррупции в экономической сфере. В частности, В.В. Четвериков (4, с. 308) предлагает ввести административно-правовые нормы, определяющие ответственность за:

- создание неофициальной отчетности;
- проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций;
- ведение учета несуществующих расходов;
- отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован;
- намеренное уничтожение бухгалтерской отчетности ранее сроков, предусмотренных правовыми актами.

В целом, для снижения масштабов теневой экономики, уровня коррупции и отмыwania денег в России необходимо завершить демократизацию общества и создание эффективного рыночного хозяйства. Основными условиями уменьшения значимости этих явлений в общественной жизни являются обеспечение свободы предпринимательства при высоком уровне защищенности права собственности, договорных отношений и правил добросовестной конкуренции, а также проведение рациональной государственной политики в экономической, финансовой и социальной сферах, качественное правовое регулирование.

Список литературы

1. Капитонов Э.А., Зинченко Г.П., Капитонов А.Э. Корпоративная культура: теория и практика. – М.: Альфа-пресс, 2005. – 352 с.
2. Моденов А.К. Криминализация экономики в эпоху глобализации / С.-Петерб. гос. ун-т эконом. и финансов. – СПб., 2004. – 208 с.
3. Охотский Е.В. Борьба с коррупцией – важнейшая составляющая кадровой политики демократического правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. – М., 2009. – № 2. – С. 21–24.
4. Четвериков В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика = Law and politics. – М., 2008. – № 2. – С. 303–308.
5. Feige E.L., Urban I. Measuring underground (unobserved, non-observed, unrecorded) economies in transition countries: Can we trust GDP? // Journal of comparative economics. – Amsterdam, 2008. – Vol. 36, N 2. – P. 287–306.
6. Vesič D. Ekonomska i politička komponenta korupcije i pranje novča // Međunarodni problemi. – Beograd, 2008. – Vol. 40, N 4. – S. 481–501.

Положихина М.А.

**КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ**

Несмотря на все своеобразие пути развития России на протяжении длительной истории, в начале XXI в. страна, по словам Р.М. Вульфовича, оказалась перед лицом проблем, в значительной степени общих для всей цивилизации. Одной из них стала необходимость создания системы управления обществом, способной ответить на вызовы нового столетия: экономическую глобализацию, формирование финансовых и информационных систем общемирового масштаба и т.д. (17, с. 104).

На рубеже 70–80-х годов прошлого века в большинстве западных стран была проведена модернизация государственной службы и оформилась концепция «нового государственного менеджмента». В соответствии с ней основными принципами государственного управления являются демократизация (открытость власти, коммуникабельность и информированность, зависимость государства от интересов общества); распределение полномочий по вертикали; ориентация на клиента и на конечный результат; рентабельность; простота управления. В новом государственном менеджменте активно используются методы управления, применяемые в крупных компаниях частного сектора. В целом изменяется модель государственного управления: в традиционную рациональную модель М. Вебера включаются элементы поведенческой (бихевиористской) модели, ориентированной на творчество, новаторство и эмоциональную атмосферу (15, с. 243–246). При этом особое внимание уделяется вопросам качества и эффективности государственного управления.

Понятия эффективности и качества государственного управления

Содержание понятия «эффективность деятельности» вообще достаточно хорошо известно – это показатель, оценивающий соотношение между затратами и полученным результатом (как синонимы используются еще понятия «производительность», «продуктивность», «результативность»). В экономической науке обстоятельно разработана категория экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки. В современном менеджменте сделано то же самое применительно к управлению организацией (фирмой) в условиях рыночной конкуренции. Проблема заключается в том, что прямого перенесения признаков экономической или управленческой эффективности на систему государственного управления быть не может (15, с. 225–226).

Государственное управление как вид деятельности отличается от других видов управления прежде всего тем, что оно осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами. Приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан. Поэтому содержательное определение понятия «эффективность государственного управления» и ее критериев не есть технологическая операция, скажем, по модели «затраты – выпуск», а представляет собою элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый оценочный аспект.

Для России применение к государственному управлению понятий эффективности и качества является принципиально новым подходом: в прошедшие исторические периоды сама возможность постановки такого вопроса отсутствовала. Соответственно многие теоретические положения данного подхода даже не до конца осознаны, не говоря уже об их практической разработанности. В связи с этим используется традиционный прием перенесения западных идей, без их какой-либо адаптации к отечественным реалиям. В результате искажаются исходные принципы и затрудняется процесс их совершенствования. Ситуация наглядно проявляется уже на уровне самих понятий.

В частности, в официальных документах (в том числе в Концепции административной реформы в Российской Федерации в

2006–2010 гг.¹⁾) понятия эффективности и качества рассматриваются в соответствии с принятой методикой Всемирного банка. Согласно этой методике оценивается «эффективность правительства», которая отражает *качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством*. А «качество государственного регулирования (законодательства)» определяется *проводимой политикой в области контроля уровня цен, контроля банков, регулирования международной торговли и развития бизнеса*. Очевидно, что этот подход значительно отличается от понимания категорий «качество» и «эффективность», сформировавшегося в отечественной науке и практике. Таким образом, вопрос, что же такое эффективность и качество государственного управления и как они определяются, заслуживает более тщательного изучения.

В отечественной литературе существуют различные подходы к вопросам эффективности и качества государственного управления.

По мнению С.Н. Лопатиной, можно выделить три вида эффективности системы государственного управления: экономическую, техническую и социальную (17). В (14) указывается, что главной является социальная эффективность, которая представляет собой показатель результатов воздействий государственных и муниципальных институтов (органов) на общественные процессы (с. 427–428). Не случайно появились даже такие словосочетания, как «социальные издержки» и «социальная цена». Социальная результативность (эффективность) управления может измеряться динамикой соответствующих показателей управляемого объекта. Техническую эффективность управления можно рассматривать как уровень производительности труда в сфере управления, в т.ч. через затраты времени и средств для принятия решений и их выполнения, а экономическую – по величине доходов и затрат (например, в сфере управления государственной собственностью).

Помимо того, высказываются мнения, что разным уровням государственного управления соответствуют своя эффективность и качество. В (15) приводятся следующие уровни эффективности: общая – результаты функционирования всей системы государственного управления (состояние объекта – общества); специальная –

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789 // Собрание законодательства РФ. – М., 2005. – № 4, ст. 4720.

организация и функционирование субъекта (состояние самой системы управления); конкретная – управленческая результативность деятельности отдельных органов и должностных лиц. Общая эффективность государственного управления может определяться по соотношению использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов. Специальная эффективность может рассматриваться как соответствие управленческой деятельности определенным государственным ценностям, целям и нормам, принципам управления и общественным интересам (там же, с. 230). Наконец, конкретная экономическая эффективность системы государственного управления может определяться как отношение финансовых результатов к затратам или как отношение объема предоставленных услуг к их стоимости (17, с. 283–284).

Государственное управление можно рассматривать и как определенный циклический процесс, который распадается на ряд стадий (14, с. 345, 357–358), в том числе:

- анализ и оценка управленческой ситуации;
- прогнозирование и моделирование необходимых и возможных действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (объекта);
- разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
- обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
- организация выполнения принятых решений;
- контроль за выполнением и оперативное информирование;
- обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

Каждой из указанных стадий могут соответствовать свои эффективность и качество.

Приходится констатировать, что в настоящее время содержание понятий эффективности и качества государственного управления определяется неоднозначно, а соотношения между ними запутанны. Так, эффективность называют одним из качеств (признаков) системы управления. В этом случае оценки ее качества и эффективности совпадают. Однако представляется, что правильнее разделять данные понятия. Так, согласно концепции институтов и институциональной динамики Д. Норта, в любом обществе всегда складывается «смесь» из эффективных и неэффективных институ-

тов, и именно соотношение между ними определяет в конечном счете траекторию его развития (10, с. 30). Исследователь указывал на действие трех факторов, способствующих сохранению неэффективных институтов (правил): в этом может быть заинтересовано государство, если это способствует максимизации разницы между доходами и расходами казны; неэффективные институты могут поддерживаться могущественными группами со специальными интересами; эволюция общества зависит от однажды избранной институциональной траектории (path dependence). Новые, более эффективные «правила игры» могут оставаться незадействованными, потому что их введение требует значительных первоначальных вложений, от которых свободны уже давно укоренившиеся институты. Все это, по мнению Д. Норта, стабилизирует сложившуюся институциональную систему независимо от степени ее эффективности. Институты как бы «заталкивают» общество в определенное русло, с которого потом трудно свернуть. Можно сделать вывод, что от определения направлений повышения качества (и эффективности) функционирования институтов государственного управления во многом зависит прогрессивность (качество) развития России.

Еще больше вопросов связано с критериями и показателями эффективности (качества) управления. Критерий обозначает признак или совокупность признаков, на основании которых оценивается эффективность (качество) государственного управления как в целом для всей системы (общие критерии), так и для каждой сферы управления (специфические критерии). Наибольшие проблемы здесь вызывает процедура оценки, так как разные люди неоднозначно воспринимают результаты и последствия одних и тех же управляющих действий/решений.

В соответствии с терминологией М. Вебера существует три группы критериев: ценностно-рациональная – соответствие результатов решений и их последствий признанным государством ценностям, выраженным в политической стратегии; целерациональная – соответствие результатов исполнения решения поставленным целям или практическим задачам, выраженным в государственных программах и планах; прагматическая – оценка по типу «затраты – выпуск» или «затраты – результаты» (15, с. 228).

Ценностно-рациональные критерии эффективности государственного управления формируются на базе системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии общественно-государственного строя, в стратегических целях правящего субъекта – полити-

ческом курсе, в концепциях, политических установках и нормах системы управления, за которыми стоят общие национально-государственные интересы. Зачастую за таковые выдаются интересы отдельных (доминирующих) групп населения. Сказанное объясняет относительность оценочных критериев эффективности, зависимость их от типа политической системы и от конкретно-исторических условий.

Нельзя не отметить, что эффективность (качество) государственного управления проявляется на всех уровнях функционирования системы: от отдельной организации до местного общества, от местного уровня до регионального, от регионального сообщества до социальной системы и ее политической организации – государства. На каждом из уровней эффективность может измеряться своими целерациональными критериями. Предположительно, высшим целерациональным критерием эффективности системы государственного управления в целом может служить полнота реализации ее функций, т.е. сохранение политической системы и общества, обеспечение их целостности, единства и безопасности, а также защита интересов всех групп населения, прав и свобод граждан. Другими критериями могут выступать уровень производительности труда; темпы и масштабы прироста национального богатства; уровень благосостояния людей; упорядоченность, безопасность и надежность общественных отношений (14) и т.д. Набор критериев велик и пока недостаточно обоснован.

В теоретическом аспекте оценка эффективности (качества) государственного управления есть процедура сравнения результатов тех или иных решений (действий) с критериальными признаками. Установленные в ходе оценки противоречия между достигнутыми результатами и нереализованными возможностями, между использованными и невостребованными ресурсами, между показателями на входе и на выходе управляющей системы являются стимулом для повышения уровня функционирования всей системы управления, использования адекватных принципов, форм, методов и стиля принятия и реализации решений, совершенствования нормативно-ценностной базы управления. Оценка эффективности государственного управления необходима как для государственных органов власти, так и для общества в целом. Обществу она позволяет контролировать деятельность государственных институтов. Руководителям и государственным служащим она нужна для самоконтроля, для усовершенствования управленческого процесса. В совокупности

это составляет механизм реагирования государства на изменения внешней среды и внутреннего состояния, систему контроля над внешними и внутренними процессами изменений.

Современное положение с оценкой управленческой деятельности государства (государственных органов) и принимаемых им решений в России во многом определяется ценностной разобщенностью общества. А неясность критериев (и показателей) эффективности (качества) государственного управления на разных уровнях в условиях России дополняется проблемой взаимосвязи процесса оценки с вопросами контроля и ответственности.

Теоретически процедура оценки эффективности (качества) управления отличается от реализации контрольных функций. Если содержанием контроля является соотнесение результата исполнения решения намеченным целям, то в процессе оценивания главное – показать, насколько решение соответствовало миссии, функциям и целям данного государственного органа, а также интересам государства и общества, их возможностям и объективным потребностям; в какой мере затраченные усилия реализованы в осуществленных изменениях управляемого объекта. Однако то, что в отечественной практике государственного управления часто за какими-то оценками следовали соответствующие «оргвыводы», определяет настороженное отношение чиновников всех уровней к введению практики оценки их деятельности. Существуют также опасения, что оценка эффективности и качества вместо совершенствования деятельности системы государственного управления будет использоваться для ее разрушения или сведения личных счетов. Все это приводит к замедлению внедрения в России публичной оценки эффективности и качества деятельности государственных органов.

Оценка управления на уровне государства

Существует ряд международных методик оценки государственного управления (5), но наибольшую известность получил подход на основе «интегрального показателя государственного управления» (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS), разработанный Институтом Всемирного банка. GRICS определяется, начиная с 1996 г., с периодичностью раз в два года, с 2004 г. – ежегодно.

Данный показатель состоит из шести индексов, характеризующих следующие параметры государственного управления: право голоса и подотчетность власти; политическая стабильность и от-

сутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства (государственного регулирования); верховенство закона; контроль коррупции (8). По каждому из шести указанных индексов дается балльная оценка на основе измерения нескольких сотен переменных, взятых из большого количества различных источников. Результат оценки представлялся в форме процентного значения по шкале от 1 до 100. Чем выше значение рейтинга, тем более высокую позицию имеет страна по эффективности государственного управления. Используемая Всемирным банком методика позволяет выполнять как оценку отдельных компонентов, так и комплексную оценку государственного управления в различных странах в зависимости от потребностей (5).

В соответствии с этими показателями Россия в 2006 г. в рейтинге соседствует с африканскими странами и такими неоднозначно воспринимаемыми международным сообществом политическими режимами, как Венесуэла и Иран. Подводя итоги более чем десятилетнего периода, исследование констатирует, что, исходя из применяемых методик, существенный прогресс государственного управления в мире отмечен лишь в Африке. Зато он практически не фиксируется в наиболее динамично развивающихся странах мира – Бразилии, России, Индии и Китае (5).

Даже если исходить из абсолютной объективности экспертов, нельзя не заметить ряд недостатков способа оценки государственного управления Всемирным банком. Во-первых, он разработан для сравнительной оценки положения, занимаемого разными странами в некий промежуток времени, и не позволяет отслеживать динамику изменений в данной сфере в какой-либо одной стране. Если прогресс в определенной сфере государственного управления в ряде стран является сопоставимым, показатель GRICS для этих стран может не изменяться. Напротив, если в достаточно большом количестве стран качество государственного управления резко снижается в силу определенных причин, значение данного показателя для третьей страны может необоснованно возрасти (и наоборот). Во-вторых, метод опирается исключительно на субъективные индикаторы и индикаторы, основанные на восприятии, что повышает риск смещения рейтинговых оценок. Наиболее распространенный риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления. Нельзя игнорировать и определенную политическую ангажированность

подхода, и воздействие имиджевых оценок (5). Наконец, количество стран, охватываемых в ходе составления интегральных показателей, может изменяться, что влияет на рейтинг страны без увязки с конкретными мероприятиями по развитию государственного управления.

Эти недостатки становятся отчетливо заметными при сравнении значений показателей государственного управления для России за 1996 и 2007 гг., а также при сравнении показателей России и других стран за 2007 г. (табл. 1 и 2). Эксперты Всемирного банка полагают, что государственное управление в России за прошедшее время практически не изменилось, а по трем показателям даже ухудшилось. Но утверждение, что, например, уровень контроля коррупции в России в 1996 г. был выше, чем в 2007 г., представляется малообоснованным.

Таблица 1

**Оценка государственного управления в России
Всемирным банком¹ (баллы)**

№	Критерии	Годы						
		1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007
1.	Право голоса и подотчетность власти	34,9	32,2	33,7	39,4	29,3	20,7	20,2
2.	Политическая стабильность и отсутствие насилия	16,3	22,1	23,6	27,9	16,2	22,1	23,1
3.	Эффективность правительства	28,0	39,3	32,7	46,0	44,5	37,0	42,2
4.	Качество законодательства (регламентации)	28,3	29,3	19,0	37,1	47,3	30,2	35,0
5.	Верховенство закона	24,8	21,4	15,5	21,0	21,9	17,0	16,7
6.	Контроль коррупции	23,3	18,4	11,7	20,9	24,8	21,4	16,4

Согласно данным Всемирного банка, у более чем половины стран мира система госуправления более эффективна, чем в России (17, с. 193). Но странной выглядит более высокая оценка политической стабильности и отсутствия насилия на Украине по сравне-

¹ Согласно данным официального сайта Всемирного банка. – Режим доступа: <http://www.govindicators.org>

нию с Россией или уровня контроля коррупции в большинстве стран СНГ по сравнению с Россией (табл. 2). Наиболее высоко из стран СНГ оценили эксперты Всемирного банка государственное управление в Армении, Украине, Грузии и Молдове. Вызывает большие сомнения, что успехи этих стран в совершенствовании государственного управления оценены объективно по сравнению с положением в России, Беларуси, Азербайджане или Казахстане. Бросается также в глаза разрыв в значении показателей, с одной стороны, между развитыми и развивающимися странами мира, с другой – между Россией и другими странами БРИК.

Таблица 2

**Оценка государственного управления в России
и ряде других стран мира (баллы)**

№	Страны	Критерии (2007)					
		Право голоса и подот- четность власти	Политичес- кая ста- бильность и отсутствие насилия	Эффек- тивность прави- тельства	Качество регули- рования	Верхо- венство закона	Кон- троль кор- рупции
1.	Россия	20,2	23,1	42,2	35,0	16,7	16,4
2.	Беларусь	4,3	52,9	9,0	5,3	12,4	19,3
3.	Украина	45,2	50,0	29,9	36,4	27,6	26,6
4.	Казахстан	17,8	57,7	32,7	34,5	23,8	17,4
5.	Грузия	42,3	23,6	52,1	58,7	42,9	48,3
6.	Молдова	36,5	36,1	19,4	42,7	29,5	29,5
7.	Армения	30,3	42,3	46,4	60,2	40,5	30,0
8.	Азербай- джан	14,9	24,0	28,0	31,3	23,3	11,1
9.	Таджики- стан	10,6	19,2	14,	15,5	10,5	20,3
5.	Китай	5,8	32,2	61,6	45,6	42,4	30,9
6.	Индия	58,7	17,8	57,3	46,1	56,2	47,3
7.	Бразилия	59,1	36,5	52,6	53,4	43,3	52,5
8.	США	85,1	55,8	91,5	90,8	91,9	91,3
9.	Германия	94,7	81,3	92,4	92,7	94,3	93,2
10.	Франция	91,3	64,9	88,6	85,9	89,5	89,4
11.	Велико- британия	93,8	66,3	93,8	98,1	92,9	93,7
12.	Япония	75,5	84,6	89,1	83,5	90,0	84,5

Как следует из природы ценностно-рациональных оценок (а именно к ним относится показатель GRICS Всемирного банка), критериев эффективности государственного управления может быть множество, в зависимости от принятой системы ценностей. Например, в (11) приводится следующий способ оценки государственного управления стран мира – по научной обоснованности принимаемых государственных решений. Согласно предложенному методу, значение индекса качества государственного управления определено для России – 60, Беларуси – 98, Казахстана – 93, Китая – 76, Индии – 89, США – 82, Германии – 74, Японии – 77, Франции – 93, Великобритании – 101 (с. 61).

Еще одна современная тенденция – возрастание значимости социальных показателей как критерия «успешности» государственного управления (11, с. 907). Представляется, что достижение каких-то результатов в социальной сфере должно входить в международную оценку уровня государственного управления.

Принципиальным положением при проведении подобного рода оценок является выбор, что является предметом оценки – соответствие режима каким-то стандартам или его экономическая (социально-экономическая) результативность. О том, что это не одно и то же, свидетельствует исторический опыт. Например, экономические успехи режима Пиночета в Чили или провал в экономике, сопровождающий демократические реформы в России. При определении критериев оценки государственного управления в целом важным является выработка ценностных ориентиров. В рассмотренных выше исследованиях Всемирного банка показатели государственного управления следуют из ценностей западноевропейской модели государственного управления, которая не является универсальной. В частности, нет прямой зависимости, как полагают некоторые исследователи, между демократическими принципами управления обществом и экономическими успехами – связи здесь гораздо более сложные (в том числе имеют значение фактор стабильности и уровень правопорядка). Поэтому и неоднозначно воспринимаются результаты проведенного анализа. Для того чтобы оценки государственного управления по странам мира признавались объективными и адекватными, необходимо *согласование ценностных критериев оценки* между различными моделями государственного управления или выявление общих для них ценностей.

Признавая несовершенство показателя GRICS (как и других интегральных показателей государственного управления) для оп-

ределения фактического прогресса, связанного с институциональным развитием, был разработан набор более узких и более объективных показателей эффективности государственного управления «второго поколения». Система этих показателей основана на предположении о том, что исполнительная власть функционирует в системе определенных внешних и внутренних ограничений и обладает определенными возможностями для осуществления своей деятельности, характеризующимися показателями процесса и показателями результативности. В том числе:

1) ограничения для исполнительной власти:

- формальные горизонтальные: время представления внешнего аудита исполнения бюджета в Парламент; время рассмотрения в суде исков, возбужденных гражданами (организациями) против действий органов исполнительной власти;

- неформальные горизонтальные: количество «политических назначенцев» на руководящих должностях государственной службы;

- внутренние вертикальные: доля расходов субнациональных бюджетов в общей структуре расходов консолидированного бюджета; доходы региональных и местных бюджетов в % к ВВП;

- внешние вертикальные: уровень грамотности населения;

2) возможности исполнительной власти:

- показатели процесса: фонд оплаты труда центрального правительства в % к ВВП; средняя заработная плата государственных служащих к ВВП на душу населения;

- показатели результативности: время ожидания ответа при обращении в государственные органы; качество государственных услуг.

Необходимо отметить, что показатели государственного управления «второго поколения» существенно варьируются по времени, когда эффект от преобразований становится очевидным, а также по степени воздействия. В краткосрочном плане реформы государственного управления незначительно влияют на показатели качества государственных услуг; некоторые «внутренние» показатели эффективности (связанные с численностью, финансированием и т.п.) отражают преобразования в сфере государственного управления достаточно быстро, однако являются менее значимыми для общества в целом.

Расчетов показателей государственного управления «второго поколения» единообразно по странам мира не производилось. На уровне конкретных стран данные показатели эффективности госу-

дарственного управления, как правило, носят «целевой характер» и привязаны к достижению национальных приоритетов в сфере предоставления определенных государственных услуг или совершенствования процедур и процессов деятельности государственных органов (8).

При этом одной из основных методологических проблем, связанных с оценкой эффективности государственного управления, является *трудность выявления устойчивой взаимосвязи между улучшениями в области государственного управления и изменениями социально-экономической ситуации*. Хотя ряд эмпирических исследований показывает зависимость качества государственного управления и экономического роста, определить вклад развития государственного управления в общий экономический рост до сих пор не представляется возможным (8). В том числе, имеет место различный временной лаг между управленческими действиями (решениями) и трансформацией социально-экономических объектов. Оказывают свое влияние и глобальные процессы, и международная конъюнктура. Очевидно, что в этой области необходимы дальнейшие исследования с целью получения недостающих научных знаний о существующих закономерностях.

Оценка деятельности институтов государственного управления

Международные методики ориентированы на оценку результатов деятельности всех государственных институтов в целом. На национальном уровне большее практическое значение имеет разделение процедуры оценки в соответствии со спецификой деятельности исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Необходимо отметить, что традиционно вопросы государственного управления рассматриваются применительно к деятельности органов исполнительной власти. Представляется, что при таком подходе выпадает из поля зрения влияние на экономику (социально-экономическую сферу, общество в целом) деятельности других ветвей власти. Хотя, безусловно, управление (регулирование) является, прежде всего, функцией органов исполнительной власти, но и воздействие органов законодательной и судебной власти на ход социально-экономических процессов заслуживает самостоятельного изучения. О первых шагах в данном направлении свидетельствуют

материалы международной конференции, которая состоялась 4 декабря 2008 г. в Центре стратегических исследований (Москва)¹.

Недостатки современной отечественной системы государственного управления очевидны (15, 17). На самых различных уровнях признается необходимость совершенствования в России административно-управленческих процессов и повышения эффективности деятельности государственных органов/служащих. Теория и практика организационного управления предлагает два пути повышения эффективности. Самый легкий способ – механизировать и автоматизировать организационные или производственные процессы. Второй путь более трудный, но самый надежный – развить желание и умение каждого работника работать с максимальной отдачей (17). Возможности реализации обоих этих направлений в России весьма значительны.

В 2005 г. Институт проблем государственного и муниципального управления Высшей школы экономики по заказу Минэкономразвития РФ подготовил методику оценки качества государственного управления в субъектах РФ для целей мониторинга административной реформы (1). Предложенный в ней подход состоял в оценке качества (зрелости) процессов государственного управления в трех его основных сферах:

- ориентированность системы управления на результат – качество организации процессов и комплексность целеполагания, планирования, бюджетирования;

- внутренняя организация деятельности – упорядоченность выполнения функций и полномочий, возложенных на органы исполнительной власти субъекта РФ;

- взаимодействие с потребителями государственных услуг – информационная открытость, технологическая и процедурная оптимизация органов исполнительной власти, позволяющие гражданам снижать издержки взаимодействия с органами исполнительной власти.

О степени ориентированности на результат предлагалось судить по тому, как организован процесс планирования деятельности отдельных органов исполнительной власти и в целом администрации субъекта федерации, по использованию механизмов областных целевых программ. Внутренняя организация деятельности оцени-

¹ *Колегов В.В.* Международная конференция «Внедрение оценки регулирующего воздействия в России: Роль в законотворчестве, ожидания и практические шаги» // Государственная власть и местное самоуправление. – М., 2009. – № 2 (февраль). – С. 33–34.

валась на основании данных о проведении функционального анализа и реализации его рекомендаций, о проведении реорганизации работы ведомств на основе процессного подхода. Качество взаимодействия с гражданами и организациями учитывалось по наличию использования технологии «одного окна», полноте, доступности и актуальности информации о деятельности органов исполнительной власти и т.д.

Авторы данной работы признавали, что использованный ими подход к определению качества государственного управления ориентирован на оценку определенного комплекса мероприятий и в значительной степени формален. Этот «формализм» проявляется в том, что развитие новой практики подтверждается не конечными результатами ее внедрения, а полнотой ее документального оформления, что не гарантирует достижения общественно значимого результата. Тем не менее такой подход может быть применен как один из элементов контроля исполнения установленных требований, стандартов и регламентов, официально признанных на данном этапе.

Следующей задачей, по их мнению, является оценка результативности установленных процедур, предусматривающая их увязку с конечными результатами реализации полномочий органов исполнительной власти. Такая оценка качества управления носит менее формальный характер и может быть получена в ходе аудита эффективности. Аудит эффективности управления призван ответить на вопросы о том, например, насколько разумно сформулирована стратегия; в какой мере и в какие сроки она позволяет решить те или иные общественно значимые проблемы; насколько принятые регламенты и стандарты деятельности отвечают целям стратегии и насколько позволяют улучшить взаимодействие с гражданами; сколько средств при этом требуется. Все эти вопросы требовали дополнительных исследований. Однако такие исследования проведены не были (во всяком случае, их результаты неизвестны).

Существовали и другие предложения (12, с. 291–303). Например, в Институте макроэкономических исследований была разработана методология оценки и оптимизации государственной административной системы на основе структурно-функционального анализа (4). Но на правительственном уровне были приняты совсем иные решения.

Согласно указам Президента РФ от 28.06.2007 № 825 (ред. от 28.04.2008) «Об оценке эффективности органов исполнительной

власти субъектов РФ»¹ и от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»² был утвержден определенный перечень показателей. В первом случае их 43 (в дополненной редакции – 127); во втором случае – 30. Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия была утверждена Методика проведения оценки (протокол № 1 от 18 июля 2007 г.). Субъекты федерации соответственно разработали и осуществили систему мер по реализации требований указов. Но все эти действия не дают и не могут дать значительного положительного эффекта, принципиально изменить (улучшить) систему государственного управления в России в силу изначально неверного подхода.

Утвержденные показатели характеризуют уровень социально-экономического развития регионов (районов), но мало отражают собственно управленческую деятельность. Конечно, корреляция между «хорошим» (качественным и эффективным) управлением и высокими социально-экономическими результатами есть, но эта связь не прямолинейна. Очень велико влияние иных условий и факторов, не связанных с системой государственного управления. Сравнение различных наборов социально-экономических показателей не позволяет сделать вывод о качестве собственно управленческой системы и о ее вкладе в динамику развития. Для того чтобы измерить этот вклад, нужно прежде всего формализованно описать саму систему государственного управления. Без этого невозможно сравнивать ее различные модели, а значит, и сопоставлять с соответствующими им конечными результатами (1).

Возможно, что теоретическая ошибка официального подхода заключается в необоснованном использовании ценностно-рациональных критериев оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ вместо целерациональных. На практике же сведение оценки эффективности и качества деятельности органов управления только (или преимущественно) к оценке социально-экономического положения территорий выглядит как возврат к существовавшим в советское время подходам. Но не только ситуация изменилась, но и появились новые научные разработки в данной области. Признано, что подобные показатели малопредставительны

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2007. – № 27, ст. 3256.

² Собрание законодательства РФ. – М., 2008 – № 18, ст. 2003.

для оценки управленческой деятельности (11, с. 907–920). Устаревшее содержание, соседствующее с новой риторикой, только дискредитирует идею административной реформы. И здесь не помогут никакие улучшения предлагаемых методик (3). Нужно принципиальное изменение подходов.

В.И. Якунин считает, что в настоящее время можно говорить об имеющем место «кризисе» понимания эффективности работы органов государственного управления в России (18). Применяемые методики соответствуют мировым стандартам, но используются без оглядки на реальные модели принятия решений в сфере государственного управления, что загоняет понимание эффективности все дальше и дальше в рамки рационального подхода, жестко расписывающего полномочия, но не приспособленного для развития системы управления и учета состояния внешней среды. Кризис усугубляется попытками перенесения западного понимания эффективности управления без учета особенностей отечественных целевых и ценностных установок. Поэтому крайне актуальной является научно-практическая разработка *новой модели критериев эффективности деятельности органов государственного управления, соответствующей национальным условиям.*

По мнению данного исследователя, предметом для оценки эффективности государственного управления могут служить принимаемые управленческие решения. В современной науке существует ряд моделей процесса принятия политико-управленческих решений: рациональная модель Г. Саймона, инкрементальная модель Ч. Лидблома, модель политико-управленческого цикла. Каждая из них имеет свои достоинства и недостатки, по-разному трактует эффективность государственного управления (и управления вообще). Сравнивая указанные подходы, исследователь делает вывод, что эффективность государственного управления может определяться возможностями органов государственной власти реагировать на факторы воздействия внешней среды, сохраняя при этом стабильность и устойчивость системы.

В.И. Якунин предлагает рассматривать эффективность государственного управления как способность реализовать публично заявленные цели и ценности. В этом случае критериями эффективности могут выступать: адекватность и реалистичность; безопасность (т.е. обеспечение стабильности функционирования системы); профессионализм (методики принятия решений и обеспечения стабильности управляющей команды высшего звена); социальный гу-

манизм. Признавая ценность доминирования структурного и процедурного управления, исследователь считает необходимым выйти за его рамки для развития творческого потенциала лиц, принимающих решения.

Оценка деятельности государственных служащих

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008)¹ показатели результативности профессиональной деятельности гражданского служащего включаются в должностной регламент и могут предусматриваться в служебном контракте. По отдельным должностям устанавливается особый порядок оплаты труда в зависимости от достигнутых показателей эффективности и результативности. Связаны эти показатели и с реализацией различных кадровых технологий (конкурс, аттестация, квалификационный экзамен и т.д.).

При этом основными требованиями к показателям эффективности деятельности госслужащих выступают: соответствие поставленным целям, специфичность; измеряемость (наличие определенной шкалы оценок); сравнимость (возможность сравнивать с предыдущими или схожими показателями); достижимость (нахождение в сфере влияния); релевантность (соответствие между желаемыми и достигнутыми результатами); экономичность (определение показателей не должно требовать значительных финансовых и временных затрат); определенность во времени (возможность оценки в обозримом будущем); проверяемость (должны основываться на документальных данных) (9, с. 15–16).

Однако, несмотря на то, что в каждом ведомстве существует кадровая служба и регулярно проводятся аттестации служащих, системы оценки кадров госсектора, связанной с его функциями (в частности, зафиксированными в регламентах деятельности государственных органов) и соответствующей современным требованиям, в России пока не существует. Реформирование государственной службы признается одним из приоритетных направлений современного государственного строительства и повышения эффективности государственного управления. Но, по словам заместителя начальника Управления Президента РФ по вопросам государ-

¹ Собрание законодательства РФ. – М., 2004. – № 31, ст. 3215.

ственной службы С. Савченко, до сих пор отсутствует система показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Недостаточен также уровень методического сопровождения проведения аттестации и ротации государственных служащих¹.

Как идеи оценки деятельности управленческих кадров преломляются на практике, иллюстрирует монография В.В. Рассадина (13). В работе предлагается три варианта оценки работников аппарата районного управления сельского хозяйства: по рейтингу показателей за текущий (прошедший) год; по рейтингу динамики показателей за два прошедших года; по среднему значению рейтингов показателей, определенных первым и вторым способом (с. 3). Эффективность деятельности начальников управлений оценивается по 134 показателям, специалистов (главных экономистов, бухгалтеров, агрономов, зоотехников, госветинспекторов и главных инженеров управлений сельского хозяйства) – по 40 соответствующим различным показателям. В качестве критериев оценки используются традиционные данные статистики сельскохозяйственного производства: посевная площадь и урожайность сельскохозяйственных культур, поголовье и продуктивность скота, себестоимость продукции и цена ее реализации, обеспеченность сельскохозяйственной техникой, рентабельность, энерговооруженность и т.д.

Приведенный в монографии материал наглядно демонстрирует, насколько искажаются идеи «нового государственного менеджмента» на низовом управленческом уровне. Предлагаемая методика оценки деятельности муниципальных служащих в лице работников управлений сельского хозяйства примитивна и научно не обоснована. Хотя прекрасно известно, что результаты сельскохозяйственного производства в регионе и районах за один-два года не являются прямым следствием хорошего или плохого управления – здесь оказывают не меньшее (если не большее) влияние погодные условия, условия предшествующих периодов, общеэкономическая ситуация в стране, текучесть кадров и т.д. Данный случай является типичным примером формального отношения, когда новыми словами «камуфлируется» традиционный для советского периода подход к «оценке» деятельности руководителей и специалистов. И в настоящее время этот подход наиболее распространен, хотя его изъяны давно известны.

¹ Савченко С. Реформирование и развитие государственной службы РФ в период 2003–2007 годов в рамках федеральной программы // Государственная служба. – М., 2008. – № 4 (54). – С. 12.

В то же время можно считать прогрессом тот факт, что такие работы публикуются. Это создает возможность для их публичного обсуждения и, хочется надеяться, совершенствования.

Примером принципиально иного подхода к оценке деятельности работников государственного и муниципального уровня управления могут служить рекомендации ОЭСР, анализируемые в (6). Согласно им, оценка эффективности работы этих организаций и их служащих – это процесс, состоящий из ряда этапов. Начинается он с осознания (анализа) слабых сторон организации и формулирования целей – достижения конкретных результатов или оказания услуг определенного качества. В качестве инструментов оценки используются различные методики: система вопросов, имеющая название Общая оценочная структура (The Common Assessment Framework – ООС/CAF), Оценка на основе базовых показателей («Benchmarking»), кадровый менеджмент.

Оценка на основе базовых показателей основывается на изучении лучших практик и процессов, лежащих в их основе. Она включает следующие шаги: определение того, что делает или производит организация (конкретное лицо); сравнение результатов с результатами других аналогичных структур (лиц); реализация мер, необходимых для преодоления существующего расхождения. Объектами для оценки являются продукты, к которым применимо измеримое соотношение «результат – затраты». Желательными результатами для системы госуправления выступают экономическая эффективность, высокая степень удовлетворения клиентов (населения) и персонала данной организации.

В рамках «кадрового менеджмента» оценивается, имеет ли место: понимание и политика в отношении принципов управления; тренинг для менеджеров; гибкость в условиях оплаты труда и занятости, последовательная политика в области обучения; определение плановых показателей эффективности работы и проведение анализа эффективности; информационные каналы для распространения лучшей практики и соответствующих знаний. Оценка эффективности деятельности представляет собой формальную структурированную систему измерения реальной эффективности работы сотрудников в сравнении с определенными стандартами. Критериями, по которым оценивается сотрудник, являются, например, качество работы, знания, отношение к работе. По каждому из критериев выстраивается рейтинговая шкала, показывающая возможные достижения и эффективность работы.

Приведенные примеры показывают, насколько глубоко разработаны практические вопросы оценки эффективности и качества государственного управления в развитых странах, и насколько далеко в России от этого уровня осознания проблем и их решения. Очевидно, что для преодоления этого разрыва необходимо, в первую очередь, больше уделять внимания вопросам оценки эффективности и качества государственного управления в системе подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, особенно сотрудников кадровых служб.

Во-вторых, необходима координация деятельности органов государственной власти по обеспечению единства системы квалификационных требований и методологии оценки эффективности работы управленцев в соответствии с их должностями и выполняемыми функциями, а также оценка результативности деятельности каждого органа управления в целом. Требования к чиновникам должны быть четкими и конкретными (17, с. 151–152, 153). Но сама методология в настоящее время отсутствует и основной проблемой оценки деятельности государственных служащих (как и органов государственного управления) остается *сложность определения объективных количественных показателей* эффективности и качества. Создание современной отечественной методики оценки эффективности деятельности государственных служащих является важнейшим первоочередным направлением научно-практических разработок (17, с. 23–24).

Наконец, следует внести значительные изменения в системы рекрутинга кадров для государственного и муниципального управления, должностного роста и ответственности госслужащих. Пока в этих процессах главным являются субъективные мнения (вышестоящего для конкретного служащего начальника, «телефонное право» и т.д.), а не публично известные определенные показатели, эффективность и качество деятельности госаппарата в России не повысятся. Должен быть создан режим, обеспечивающий, с одной стороны, реальную общественную подконтрольность государственных служащих, с другой – их правовую защищенность от произвола и некомпетентности. Кроме того, необходимо рационализировать затраты на содержание госаппарата, увеличив долю прямых материальных стимулов и снизив долю косвенных, ликвидировать существующие «теневые» привилегии. Более серьезного внимания также заслуживают вопросы административной этики и культуры, повышение практической ценности служебной репутации.

При этом необходимо иметь в виду, что существенная часть используемых показателей эффективности (качества) государственного управления (а также часть показателей непосредственных результатов) основывается на данных обследований (населения, госслужащих, деловых кругов). Этот способ оценки имеет ряд недостатков, в том числе:

- мнение населения (бизнес-кругов) о качестве предоставляемых услуг во многом зависит от его ожиданий. В международной практике зафиксированы случаи, когда ожидания потребителей услуг существенно превышали возможности государственных органов, и даже значительный прогресс в оказании госуслуг через некоторое время оценивался потребителями как незначительный;

- проведение регулярных обследований требует выделения бюджетных средств на эти цели, в т.ч. на своевременный сбор и обработку большого объема данных, обычно не находящих отражения в национальной статистике.

Хотя использование материалов обследований (в том числе социологических) является весьма полезным (поскольку они достаточно объективны в оценке происходящих изменений), подобные показатели должны дополняться статистическими данными, а также данными министерств и ведомств. Для решения всех этих проблем в России требуется создать специальную систему сбора и анализа данных, прежде всего – на федеральном уровне исполнительной власти. В дальнейшем, при перенесении системы мониторинга на региональный уровень, потребуется сбор информации на уровне региональных и местных администраций (8).

Приходится констатировать, что проводимые в последние годы в России реформы пока не привели к оптимизации функций и структуры системы государственного управления, значительному повышению эффективности и качества функционирования государственного механизма. Как отмечают авторы (7), управление экономическим развитием (и управление вообще) в России в настоящее время представляет собой достаточно хаотичное явление. Сохраняются неэффективное распределение управленческих функций, пробелы в реализации отдельных управленческих функций, проблемы горизонтального взаимодействия разных органов власти на всех уровнях и т.д. (с. 590–611). Административная реформа в узком смысле слова – т.е. реорганизация деятельности чиновников и государственных органов для повышения эффективности и качества их работы – в России только начата (15, с. 240).

Основной проблемой является отсутствие пока объективной (или хотя бы общепризнанной) «шкалы координат» для анализа и оценки вклада тех или иных институтов или управленцев в ход социально-экономических процессов, решение которой требует более глубоких знаний о конкретных управленческих (и в целом общественных) механизмах. Только реальное улучшение состояния производительных сил страны (благополучия человека, научно-производственного потенциала, среды обитания – природы), целостность государства и единство общества – могут в течение времени показать, что найден наконец-то эффективный вариант управления (14, с. 456).

Список литературы

1. *Алескеров Ф.Т., Головицкий К.И., Клименко А.В.* Оценки качества государственного управления. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 36 с.
2. *Андреанов В.Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: История и современность. – М., 2009. – 248 с.
3. *Бажин И.* Методика оценки деятельности органов исполнительной власти // Государственная служба. – М., 2009. – № 1. – С. 77–82.
4. *Балацкий Е.* Новые аналитические инструменты совершенствования государственной административной системы // Проблемы теории и практики управления: Международный журнал. – М., 2004. – № 5. – С. 34–39.
5. *Барццц И.Н.* Показатели эффективности государственного управления: (Субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть – XXI век: Законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2008. – № 1 (80). – С. 3–6; № 2–3 (81–82). – С. 11–15.
6. *Васильев С.В., Жуковский А.И., Цуркер К.* Эффективность работы организаций государственного и муниципального управления и их служащих. – Великий Новгород, 2002. – 70 с.
7. Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России: К умной и нравственной экономике / Центр пробл. анализа и гос.-управлен. проектирования; Под общ. ред. С.С. Сулакшина.: В 5 т. – М.: Научный эксперт, 2008. – Т. 1. – 840 с.
8. *Добролюбова Е.И.* Показатели эффективности реформ государственного управления в России: Возможные подходы (рабочие материалы) / – Всемирный банк. – 2000. – 22 с. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articleprint_568.html.
9. *Жильцов В.* Эффективность в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. – М., 2008. – № 4 (54). – С. 14–22.

10. *Миролюбова Т.В.* Теоретические и методологические аспекты государственного регулирования экономики в субъекте федерации / Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2008. – 399 с.
11. Наука и власть: Проблемы коммуникации: Материалы Всероссийской науч. конференции: Москва, 26 сентября 2008 г. – М.: Научный эксперт, 2009. – 1332 с.
12. *Олейник О.С.* Информатизация процессов управления развитием региона: Общество, статистика, власть / Волгогр. гос. ун-т. – Волгоград, 2008. – 423 с.
13. *Рассадин В.В.* Оценка работы начальников и главных специалистов районных управлений сельского хозяйства Ульяновской области / Всерос. НИИ экономики сел. хоз-ва. – М., 2008. – 131 с.
14. Система государственного и муниципального управления: Учебник / Адамович А.С., Атаманчук Г.В., Буякина А.Н. и др.; Под общ. ред. Атаманчука Г.В.; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2005. – 487 с.
15. *Халиков М.И.* Система государственного и муниципального управления: Учебн. пособие / Рос. акад. образования. Моск. психол. – социал. ин-т. – М., 2008. – 447 с.
16. Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Под общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М., 1998. – 848 с.
17. Эффективность государственного управления: Некоторые подходы к определению содержания: Система государственной власти и управления в России: История, традиции и современность: Ежегод. междунар. науч. форум, Санкт-Петербург, июнь 2003 г. / Под общ. ред. Шамахова В.А. – СПб., 2003. – 682 с.
18. *Якунин В.И., Сулашкин С.С., Тимченко А.Н.* Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. – М., 2006. – № 8. – С. 7–14.