

Институт экономики
Российской академии наук

**Институциональный анализ дисфункций
государственного управления экономикой**

Москва 2016

Институт экономики
Российской академии наук

Институциональный анализ дисфункций государственного управления экономикой

Под ред. д.э.н., проф. Зельднера А.Г., д.э.н. Осипова В.С.

Оглавление

Введение	4
§1. Базовые предпосылки формирования дисфункциональных тенденций	7
а. Основные эндогенные факторы	8
б. Экзогенные факторы и заимствование институтов	17
§2. Анализ и итоги административной реформы 2000-х годов.....	22
а. Реформа земельных отношений и жилищно-коммунального хозяйства	26
б. Кадрово-управленческий кризис	32
§3. Дисфункции государственного управления в сфере конкурентных отношений и антимонопольной деятельности	36
а. Основные направления развития системы антимонопольной деятельности. 41	
б. Предложения по формированию конкурентного климата и развития добросовестной конкуренции	42
с. Предложения по развитию администрирования антимонопольной деятельности ФАС России	44
§4. Дисфункции управления государственной собственностью и направления их преодоления	46
§5. Дисфункции судебной системы.....	50
§6. Преодоление дисфункциональных тенденций на основе методических подходов к выбору приоритетов, обеспечивающих экономический рост	54
Литература	59

Введение

Развитие, как объективный процесс перехода от старого состояния к новому, более качественному и совершенному, переход от простого к сложному растянут во времени и находится под относительным влиянием системы факторов, включая субъективные и природные. Человек, как субъект процесса развития, в зависимости от уровня подготовленности может ускорять или замедлять темпы развития экономики, допуская как локальные, так и глобальные просчеты (особенно в условиях монополизации власти). Если локальную ошибку можно относительно быстро исправить, то глобальные ошибки, как правило, пролонгированного действия с длительными непредсказуемыми последствиями. Постепенно происходит нарушение системы вследствие проявления разнонаправленных интересов субъектов рыночных отношений, что в итоге приводит к ее рассогласованию. Система теряет управление, а согласно закону Эшби «неуправляемые части любой системы от нее отваливаются». Это следствие дифференцированного подхода к путям достижения конечной цели. «При сосредоточении на одном объекте из поля зрения выпадает другой». Если это высокий уровень принятия решений, возникает системный сбой, нарушается нормальное функционирование, возникает нарушение структуры — деструкция, приводящая к рассогласованию системы, или, используя биологическую терминологию, ее дисфункция².

Академик Трапезников В.А. отмечал, что управлением называется организация целенаправленных воздействий³. Управление – направленное воздействие субъекта управления на объект управления с целью приведения его в заданное состояние. Отсюда результат направленного воздействия выражается в заданном состоянии объекта управления.

² Деструкция (лат.) нарушение структуры, разрушение. Появление в экономической системе разнообразных элементов, приводящих к ее рассогласованию.

Дисфункция (греч.-лат.), приставка *dis* - означает затруднение, нарушение, расстройство и *functio* – осуществление, исполнение, деятельность.

³ Трапезников В.А. Кибернетика и автоматическое управление // Известия. 1962. 7 февраля.

Известный принцип Ле-Шателье о том, что система, подвергаясь внешним воздействиям, стремится вернуться в исходное состояние⁴. Этот принцип помогает понять причину того факта, что воздействия на систему приводят в конечном итоге к восстановлению системы в исходном состоянии. С позиции эволюционного развития дисфункция препятствует реформированию хозяйственной системы, так как блокируется сама способность системы к восстановлению.

Причина того, что институциональные реформы в России не приводили к ожидаемому результату состоит в недооценке реальной сложности институциональных систем. В результате из поля зрения выпадают два обстоятельства: то, что институты связаны между собой, и то, что их состав принципиально неоднороден. Они делают вывод о важности учета системности институциональных изменений и вытекающих отсюда значимых проблем. Это, во-первых, проблема учета принципа комплементарности институтов, определяющего, что институты существуют в связках и желанный эффект достигается только через взаимосвязанные институциональные изменения. Во-вторых, существует проблема неоднородности правил, включающих, в частности, кроме регулятивных норм, также нормы принудительные⁵.

По нашему мнению, для уменьшения вероятности институциональных дисфункций категорически неприемлемо использовать силовые приемы, принуждение и т.д. Необходимо использовать градуалистский подход и медленно, путем выращивания промежуточных институтов двигаться к реализации намеченной цели. Такой подход предполагает возможность заимствования института из исторического прошлого страны-донора и через цепочку промежуточных институтов его адаптацию с учетом неформальных правил, действующих в стране-реципиенте. При этом использование насильственных методов внедрения институтов приведет к противоположному результату от задуманного, вплоть до социальных потрясений.

⁴ Гленсдорф П., Пригожин И. Термодинамическая теория структуры, устойчивости и флуктуаций. М.: Издательство «МИР», 1973. С. 72.

⁵ Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: От заимствования к выращиванию: Опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. М.: ГУ ВШЭ, 2005.

Один из последователей дисфункциональной теории, Р.Мертон отмечал: «в любом данном случае поведение объекта может иметь как функциональные, так и дисфункциональные последствия, приводя к трудной и важной проблеме разработки критериев для оценки четкого равновесия совокупности последствий. «Функции - это наблюдаемые последствия, способствующие адаптации или приспособлению данной системы; а дисфункции - те, которые уменьшают адаптацию или регулировку системы»⁶, по сути, снижается адаптация системы к внешним воздействиям. С позиции эволюционного развития дисфункция препятствует реформированию экономической системы, так как блокируется способность системы к восстановлению.

Экономисты как неокейнсианского направления экономической теории, так и либерального направления, расходясь в оценках роли государства в экономике, одновременно сошлись во мнении, что государство усилило свою роль в экономических отношениях – усилилось и усложнилось само государственное регулирование. Однако это не привело ни к избавлению от последствий кризисных явлений в экономике, ни к повышению уровня удовлетворения потребностей общества.

Изменение роли государства в экономических отношениях может происходить по нескольким направлениям, по некоторым из которых в нашей стране уже осуществляются первично-подготовительные мероприятия: начало борьбы с коррупцией, продолжение нелегкой и давно затянутой реформы снижения административных барьеров в экономике, введение института бизнес омбудсмена для защиты бизнесменов от незаконных действий органов государственной власти. Необходимо продолжить реформы, направленные на изменение роли государства, отказаться от прямого вмешательства в экономические процессы и, так называемого, «ручного управления» экономическими отношениями.

Мы вовсе не отрицаем государство как институт, и придерживаемся мнения экономиста-либертарианца Л. фон Мизеса: «Государство как таковое не только не является злом, но и представляет собой необходимейший и благотворный институт, без которого невозможно развитие и сохранение устойчивого общественного

⁶ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Хранитель, 2006. С. 146.

сотрудничества и цивилизации»⁷. При этом государственным органам следует изменить формы взаимодействия с бизнесом и обществом на благо всех трех указанных институций, так как государство может быть как сильным партнером бизнеса и общества, так как прессом, угнетающим их.

Важно отметить, что значение таких сравнительных преимуществ как природные ресурсы, климатические условия, а также приобретенных в результате своего предыдущего исторического развития, таких как технологический уровень, опыт производства в современных условиях существенно сокращается, и возрастает значение такого фактора конкурентоспособности как институциональная структура государства. То есть значение качества государственного управления, а не его усиление или ослабление выступает решающим фактором конкурентоспособности государства.

Управленческие ошибки в стратегическом развитии приводят к неудовлетворению общественных потребностей и, как следствие, к обострению социальных проблем в обществе. При затягивании с их конструктивным решением в обществе начинает меняться и социальная роль рынка, возникает рынок платных услуг во всех сферах, коррупция чиновников, теневая экономика, лоббирование нужных решений и законов, злоупотребление монопольным положением.

§1. Базовые предпосылки формирования дисфункциональных тенденций

В основе всех дисфункциональных проявлений лежат просчеты в выборе модели развития, просчеты в действующей системе управления социально-экономическими процессами.

Современный этап социально-экономического развития России – один из наиболее сложных за последние десятилетия. Помимо перечисленных санкций и антисанкций введен запрет на кредитование наших банков за рубежом. Это в сочетании с дефицитным бюджетом приводит к снижению инвестиционных возможностей, что сказывается на процессе расширенного воспроизводства. По

⁷ von Mises L. The Ultimate Foundations Of Economic Science: An Essay on Method. Kansas City, Sheed Andrews and McMeel, 1978. P.98.

сути, Россия столкнулась с системным кризисом с одновременным влиянием как внешних (экзогенных), так и внутренних (эндогенных) факторов.

а. Основные эндогенные факторы

Современный этап социально-экономического развития России – один из наиболее сложных за последние десятилетия. Помимо перечисленных санкций и антисанкций введен запрет на кредитование наших банков за рубежом. Это в сочетании с дефицитным бюджетом приводит к снижению инвестиционных возможностей, что сказывается на процессе расширенного воспроизводства. По сути Россия столкнулась с системным кризисом с одновременным влиянием как внешних (экзогенных), так и внутренних (эндогенных) факторов. Основные эндогенные факторы:

1. Важнейшим эндогенным фактором, предопределяющим дисфункциональные факторы социально-экономического развития России, выступает отсутствие в течение последней четверти века общепринятой модели развития страны. Это привело к деградации и деструктуризации промышленного развития России, к становлению приоритета сырьевых отраслей (из-за временно сложившейся благоприятной конъюнктуры мировых цен на сырьевые ресурсы) и практически к развалу несырьевых (кроме части ВПК) отраслей экономики.

Деструктуризация экономики России – следствие и управленческих просчетов. После реформирования экономики (1991-1992 гг.) к управлению пришли лидеры, осуществившие реформы, представители неоклассической, либеральной версии экономической теории, без опыта работы в рыночных условиях, но зато «с кулаками полными полномочий» (М.Е. Салтыков-Щедрин) и четко нацеленными на фетишизацию прибыли. В условиях России такой подход не мог не привести к развалу большинства несырьевых отраслей, к росту неравенства в доходах и сохранению бедности. Лауреат Нобелевской премии по экономике А.Сена подчеркивал: «проблема бедности, которая никогда не была разрешена, является настоящим бельмом на глазу либерализма не только в бедных и развивающихся

странах, но и в современном промышленно развитом мире... Несмотря на развитие, бедность сохраняется»⁸.

2. Несмотря на сырьевое направление развития экономики были допущены серьезные прогнозные просчеты, связанные с нарастающей конкуренцией за счет развития в мире возобновляемых источников энергии, по сути «не заметили» развития сланцевых технологий и, конечно же, не уделяли должного внимания энергосберегающим технологиям.

3. Существенную роль в развитии деструктивных социально-экономических процессов в России сыграли методы приватизации государственной собственности. В результате массовой приватизации был нарушен принцип социальной справедливости и не была обеспечена реализация продекларированного достижения большей эффективности экономики. По данным Счетной палаты, доля доходов от приватизации в бюджетах субъектов за период с 1993 по 2003 г. по итогам финансового года не превышала 1%⁹. Фактические результаты массовой приватизации не имели ничего общего с ее целями, продекларированными в программных документах: повышением эффективности приватизируемых предприятий, формированием слоя эффективных собственников, обеспечением социальной ориентации экономической политики и т.д. В итоге приватизация оказала пролонгированное деструктивное воздействие на последующее развитие экономики и социальный климат.

Проводить приватизацию крупнейшей (наиболее доходной) части госсобственности в условиях современного кризиса при низком уровне мировых цен на сырьевые ресурсы и снижении общей стоимости активов приватизируемых предприятий принесет невосполнимые потери бюджета и углубит неравенство в доходах населения.

Основные цели грядущей приватизации – сокращение госсектора и пополнение бюджета – могут быть достигнуты и за счет использования таких альтернативных форм, как аренда и концессии, которые обеспечат не разовое, а

⁸ Seen A. Development as Freedom. – N.Y.: Alfred A. Rnopf, 1999.

⁹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы. М., Олита, 2004. С. 161.

продолженное поступление доходов. Развитие этих форм государственно-частного партнерства может действительно стать эффективным вариантом использования госсобственности и пополнения бюджета без ее массовой продажи в частную собственность, но для этого необходима более четкая и более системная правовая база и экономическая стратегия развития страны.

4. Деструктивный фактор с далеко идущими последствиями, который четко проявился в последние десятилетия, – это нарушение нравственных и духовных аспектов роста и развития, это нарушение этических норм, по сути, игнорирование социальной этики (этики общественной жизни), которой противопоставляется индивидуальная этика.

С самого начала реформирования российской экономики процесс сопровождался постепенной потерей нравственного начала в регулировании экономических отношений, и этот важнейший дисфункциональный фактор, оказавший самое отрицательное влияние на устойчивость экономического развития. Это подтверждает и доклад Лаборатории сравнительных социальных исследований Высшей школы экономики «Счастье в России в сравнительной перспективе». Следует выделить две позиции. Первая касается того, что «развал СССР навсегда понизил уровень счастья у старших поколений россиян». Вторая позиция касается молодежи. В докладе отмечается, что «в большинстве стран цивилизованного мира происходит движение в сторону ценности самовыражения, Россия движется в противоположную сторону и находится почти на полюсе жадности и подозрительности» (Эксперт. №11.03.2013).

Падение нравственности меняет полюса ценностей - мораль на деньги¹⁰ и, как показывают данные вышеприведенных исследований, для достижения цели хороши все средства. Необходимо постепенно возвращаться к этическим ценностям, что возможно при развороте к подлинно социальной рыночной экономике. «Предстоит вернуться к обновленному варианту социального либерализма, придавшему капитализму «человеческое лицо» в 50-70-е годы, и бороться с выхолащиванием

¹⁰ Не имея четкой модели развития, в стране настойчиво насаждался культовый символ капитализма - деньги. «Деньги - соблазн, который медленно уничтожает человека, Иисус очень конкретен в этом вопросе. Невозможно служить Богу и маммоне. Нельзя: надо выбирать одно или другое. Это не коммунизм. Это чистое Евангелие», сказал папа римский Франциск на мессе 20 сентября 2013. А уже 23 сентября, выступая с речью в итальянском городе Кальяри, он еще раз вернулся к этой мысли: «Нам не нужна мировая экономика, причиняющая нам вред. Современный мир воздвиг себе кумира в виде бога по имени деньги» (Цитируется по журналу Эксперт. 2013. № 39).

демократии, к которому как раз и привело господство квазирелигиозной веры в силы саморегулирования. Эта борьба, естественно, требует определенных организационных форм и институтов, на основе которых необходимо выработать концепцию, стратегию и программу рационального противостояния неолиберализму». (Мир перемен. №1. 2013. С. 7).

В целом, хотя время упущено, следует переходить к кропотливому формированию институциональной среды этических отношений в российском обществе путем введения соответствующих нормативно-правовых актов и механизмов, стимулирующих их реализацию для всех без исключения субъектов рыночных отношений. Во всех планах, концепциях, стратегии на всех уровнях целесообразно разработать и ввести этические требования, и их экспертизу возложить на институты гражданского общества. По мнению Э.Тоффлера, «сегодня во всем мире налицо отчетливое осознание, что прогресс не может более выражаться только в технологии или материальных стандартах жизненного уровня»¹¹.

В основе повышения эффективности функционирования общественной системы лежит объединение на базе этических принципов всех ее составляющих сфер - экономической, социальной, экологической. Соблюдение этических норм приводит в действие такие институты как порядочность, доверие, репутация и др., что предопределяет появление эффективной рыночной среды. Соблюдение системы этических норм выступает цементирующим звеном в преодолении деструктивных тенденций, формировании партнерских отношений государства и бизнеса, важнейшего источника дальнейшего развития государственно-частного партнерства.

5. Россия существенно задержалась на старте инновационного развития и разработки новых технологических трендов. Доклад ВШЭ «Глобальные технологические тренды» показывает, что «по большинству технологических трендов, которые обещают новую технологическую революцию в ближайшие 20-30 лет, у нас есть только заделы».

¹¹ Тоффлер Э. Третья волна. М. АСТ. 2002. С. 211.

В развитии инноваций – главная система. Одним из направлений развития теории инновационных систем выступает так называемая «тройная спираль», охватывающая взаимосвязь государства, бизнеса и науки, включая образование. Но в российских условиях при совершенно разнонаправленных интересах субъектов рыночных отношений целенаправленности в развитии инновационного процесса не наблюдается. Более того, государство не координирует многие исследования, не гарантирует спрос (через, как минимум, госзаказ¹²), не обеспечивает поддержку для выхода на международный рынок. И не случайно, по оценкам Роспатента, Россия в 11 раз больше использует иностранных патентов, чем патентует сама.

Здесь мы обратились к Административному регламенту Роспатента (утв. Приказом Минэкономразвития России от 20.07.2015 № 483). Учитывая значимость патента для коммерциализации изобретения, его автору придется ознакомиться с этим объемным документом. В приложении к регламенту – блок-схема предоставления государственной услуги по государственной регистрации товарного знака, знака обслуживания, коллективного знака и выдаче свидетельств на товарный знак, знак обслуживания, коллективный знак, их дубликатов, которая содержит пять путей развития событий, связанного с регистрацией изобретения, из которых 4 ведут к отказу в государственной регистрации, и только 1 к положительному заключению. Учитывая не только эти затраты сил, но и финансовые (затраты по регистрации изобретения колеблются от 7.500 руб. до 55.000 руб. в зависимости от характера изобретения) становится понятно, что изобретателям крайне тяжело регистрировать свое право.

Необходимо упростить регламент Роспатента: выдавать отказ в регистрации только по одному основанию – дублирование изобретения, в остальных случаях следует обязать госорган выдавать патент.

Важно отметить, что невостребованность изобретений является следствием отсутствия информации о них. Не существует единого государственного реестра патентов и изобретений, где содержалась бы исчерпывающая информация для потенциальных потребителей.

¹² В 2015 г. владелец «Стройгазмонтаж» А.Ротенберг получил госзаказы на общую сумму 555,5 млрд руб., из них шесть подрядов на сумму 426 млрд руб. переданы компании без конкурса.
<https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?view=...>

Зарубежный опыт свидетельствует о дороговизне регистрации изобретений. У нас возникает конкурентное преимущество, состоящее в том, что сокращение затрат до минимума (хотя бы отмена пошлин за регистрацию изобретения) способна привлечь изобретателей к регистрации своих изобретений в Российской Федерации, что автоматически сделает интересным рынок изобретений в России.

Доля «экономики знания» в формировании ВВП в России составляет около 15%, в странах Западной Европы – 35%, в США – 45%¹³. Это результат понимания роли экономики знаний и финансирования науки. Ассигнования на исследования и разработки из госбюджета в 2014 г. в России составили 34,5 млрд. долл., 0,92% ВВП в расчете по паритету покупательной способности национальных валют, в Германии – 32,9 млрд долл. (0,90% ВВП), в Японии 34,6 млрд долл. (0,75% ВВП), а в США – 132,4 млрд долл. – 0,79% ВВП¹⁴. Состояние с развитием науки отражает и такой показатель, как удельный вес экспорта высоких технологий отдельных стран в общемировом объеме. С 2005 по 2013 гг. Китай увеличил свой удельный вес почти вдвое – с 14,2% до 27,7%, США снизили свой удельный вес в общемировом объеме с 12,6% до 7,3%, Япония с 8,3 до 5,2%, в России удельный вес экспорта высоких технологий вырос с 0,36% в 2005 г. до 0,43% в 2013 г.¹⁵. Сокращение финансирования науки, по мнению Федерации американских ученых, неизбежно приводит к «глушению инновационного двигателя, приводящего в движение всю национальную экономику»¹⁶.

6. Важнейшим деструктивным фактором выступает инвестиционная политика, не обеспечившая даже в тучные годы развития инноваций и несырьевых отраслей (таблица 1).

Как видно из данных таблицы, плановая экономика уделяла огромное внимание машиностроению. К 1990 г. был относительный паритет в инвестировании ТЭК и отраслей машиностроения и металлообработки. Существенные изменения в структуре промышленного развития страны начинаются

¹³ Ж. Деньги и кредит. № 11. 2014. С. 10.

¹⁴ Наука, технологии и инновации России. Краткий статистический сборник. М. ИПРАН РАН. 2015. С. 78-80.

¹⁵ Там же. С. 88.

¹⁶ «Эксперт» №16 (848). 2013.

с реформирования (рыночного) экономики, с 1991-1992 гг., и приватизации добывающих отраслей и продолжаются до сих пор.

Начиная с 2010 г. объем инвестиций (в фактических ценах) в основной капитал ТЭК превышает объем инвестиций во всю обрабатывающую промышленность России.

Таблица 1.

Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности (%)¹⁷

Показатели	Годы								
	1980	1990	1991	1995	2000	2005	2010	2013	2014
Топливо-энергетический комплекс	6,0	7,6	8,0	8,4	16,7	12,4	12,7	13,6	14,7
Химическая и нефтехимическая промышленность	2,6	1,7	1,7	1,6	1,4	1,6	1,2	1,7	1,9
Машиностроение и металлообработка	8,4	8,3	6,9	3,1	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7
Легкая промышленность	1,0	1,2	1,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Пищевая промышленность	2,2	2,9	3,1	2,7	3,8	3,1	1,9	1,7	1,8
Сельское хоз-во	17,0	15,9	17,8	3,5	3,0	3,9	3,3	3,7	3,7
Строительство	4,6	4,5	4,5	2,5	6,4	3,6	3,7	2,7	3,0

Следует обратить внимание на то, что одновременно с ростом добычи и реализации нефти и газа уменьшаются вложения в химическую и нефтехимическую промышленность. США, вышедшие в 2014 г. на первое место в мире по добыче нефти и газа, (в том числе за счет сланцевых технологий), мощно развивают нефте- и газопереработку, реализуя конечную продукцию, и не превращаясь в страну с сырьевой экономикой.

Анализируя данные таблицы, обращает на себя внимание резкое снижение удельного веса инвестиций в сельское хозяйство – одну из ключевых отраслей, обеспечивающих продовольственную безопасность. Если еще в 1991 г. почти 18% бюджетных средств шло на развитие сельского хозяйства, то к 2013 г. этот показатель составил 3,7%. В России вышла из строя большая часть мелиоративных

¹⁷ По материалам: Российский статистический ежегодник. Госкомстат. М. 2001. С. 570; Российский статистический ежегодник. 2012. С. 643; Российский статистический ежегодник. 2014. Росстат. М. 2014. С. 554; Россия в цифрах. 2015. Росстат. М. 2015. С. 456-458.

систем; почти 90% всех производимых минеральных удобрений (из-за отсутствия у предприятий средств на их приобретение) экспортируется. Сельское хозяйство переходит на зерновую специализацию, но в условиях отсутствия севооборотов и низкой нормы внесения минеральных удобрений неизбежно срабатывает закон убывающего плодородия. Как следствие структурных перекосов практически потеряна легкая промышленность.

Вследствие резкого сокращения инвестиций в машиностроение и металлообработку за годы реформ Россия лишилась статуса страны с развитым машиностроением и ее центральным звеном - станкостроением. По количеству выпускаемых станков СССР входил в лидирующую группу развитых стран. Резкий обвал производства основных видов продукции машиностроения произошел в период с 1990 по 2013 г. Тяжелое, энергетическое и транспортное машиностроение сократились в среднем в 5-10 раз. Производство металлорежущих станков с 1990 по 2013 гг. снизилось с 74,2 тыс. шт. до 2,9 тыс. шт.¹⁸, или более чем в 25 раз. Производство грузовых автомобилей уменьшилось более чем в 3 раза, зерноуборочных комбайнов – почти в 12 раз, существенно снизилось производство продукции машиностроения для легкой и пищевой промышленности, а также бытовых электроприборов.

Российское машиностроение за период реформирования потеряло и примерно две трети численности своих работников. Сегодня в России примерно 9 млн человек заняты трудом в высокопроизводительной сфере, их меньше чем охранников. Результаты исследования Института социологии РАН говорят о том, что в глазах выпускников школ успешная карьера несовместима с рабочими профессиями.

Падение производства станков ведет к старению¹⁹ материально-технической базы и вынуждает наращивать импорт. По оценке ассоциации «Станкоинструмента» ежегодный объем продажи станков в России составляет 1-1,5 млрд долл., при этом доля отечественных – не более 1%²⁰. Станкостроение в России – это около 100

¹⁸ Промышленность России. 2014. Росстат. М. 2014. С. 190

¹⁹ Средний возраст машин и оборудования в 2013 г. 13,0 года, в том числе до 5 лет – 15%, от 5 до 10 лет – 24%, от 10 до 15 – 24%, от 15 до 20 – 15%, от 20 до 30 – 13% и свыше 30 лет – 4%. Средний возраст транспортных средств – 9,0 лет. Промышленность России. 2014. С. 113.

²⁰ Амосов А.И. О сценариях модернизации и инновационного развития промышленности России. М. ИЭ РАН. 2012. С. 25.

предприятий, практически все находятся в сложном финансовом положении и, как следствие, не имеют возможностей для НИОКР. Профессия станочника становится дефицитной. В то же время за прошедшее двадцатилетие Китай стал лидером по производству станков, в основном традиционных советского типа, и за счет ценового фактора занимает лидирующее положение по экспорту станков в мире (помимо сложных станков, где лидерство сохраняют Япония, Германия, Италия и др. страны). Пока в России проходила реформа, в процессе которой были проданы и перепрофилированы многие станкостроительные заводы и институты, в мире, по сути, произошел интеллектуальный прорыв в станкостроении.

7. Следующая стратегическая дисфункция заключается в формировании финансовой системы, в которой уделено недостаточное внимание реальному сектору экономики как реципиенту финансовых ресурсов; ему отводится место донору (см. рисунок 1, 2).

В сложившейся экономической модели финансовые посредники выполняют роль собирателя финансовых ресурсов не только от Центрального банка (кредиты), от населения (депозиты), но и от реального сектора (вклады в уставный капитал). Вместо финансирования реального сектора экономики, финансовый сектор изымает средства из реального и направляет их либо на валютные спекуляции, либо в оффшоры. Затем часть финансовых ресурсов реэкспортируются в страну, но уже под видом иностранных инвестиций. Для доказательства этого тезиса достаточно обратить внимание на системы финансирования крупнейших корпораций России, в том числе с государственным участием. Мы отмечаем, что вина за такое положение лежит не на корпорациях, а на дисфункции государственного управления, которая привела к формированию такой системы, в которой выгоднее средства выводить из страны, чем вкладывать в инвестиционные проекты.

Еще одна дисфункция заключается в том, что государству следует вместе с ростом налогового бремени создавать условия для расширения возможностей получения прибыли хозяйствующими субъектами и доходов – гражданами, а не как это происходит сейчас, - увеличивать налоговое бремя (косвенно, через рост

На заседании президиума Совета при президенте по модернизации экономики и инновационному развитию Д.Медведев отметил, что «рынок станкостроения в 2015 г. оценивается в 100 млрд.руб. Доля импорта 80%». (Российская газета. 16.03.2016).

тарифов ЖКХ, акцизов на бензин и т.д.) на фоне сокращения доходов населения и прибылей хозяйствующих субъектов. Такое поведение государства влечет за собой дальнейшее сокращение совокупного спроса и углубление экономического кризиса.

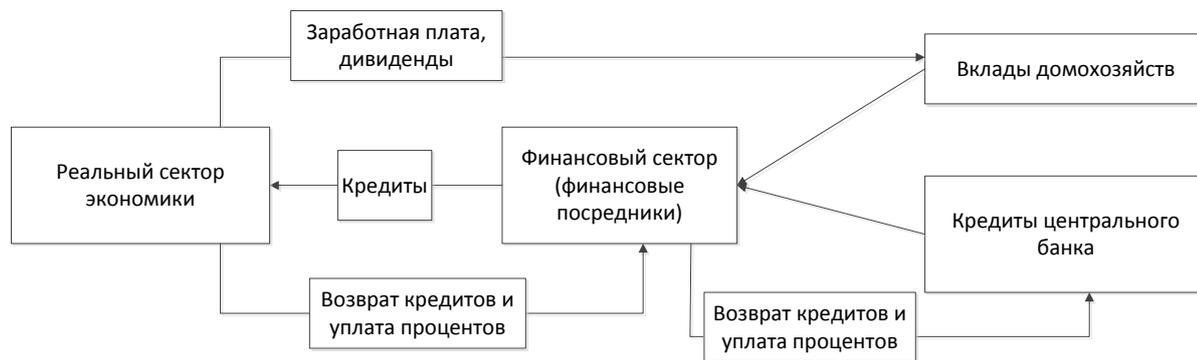


Рисунок 1 – Схема движения финансовых ресурсов (теория)

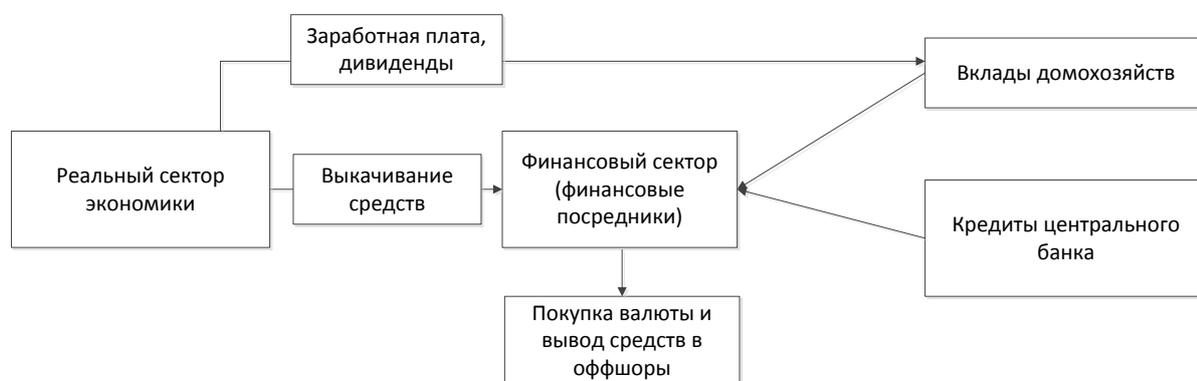


Рисунок 2 – Схема движения финансовых ресурсов (российская и китайская практика)

в. Экзогенные факторы и заимствование институтов

Проявление политической воли способствует быстрому изменению институциональной структуры. Отбор наиболее эффективных институтов – образцов из передовых развитых стран, пример рационального подхода к реализации структурных реформ и изменений институтов. Данный подход в литературе получил название «экзогенного заимствования института»²¹, или «импорта института»²². Этот подход преследует цель быстрого изменения институциональной структуры за счет импорта формальных институтов, однако, не учитывает структуры неформальных институтов, что серьезно искажает конечный результат структурной реформы в отличие от запланированного. Как отмечает Г.

²¹ Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования. 2003. №4. С. 12.

²² Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М.: Издательство «Алекс», 2006. С. 39.

Роланд: «... в отличие от формальных правил, изменения в неформальных нормах осуществляются постепенно и нередко формируют у индивидов альтернативные модели поведения, связанные с новым восприятием целей и ресурсов деятельности. Неформальные ограничения быстро изменяться не могут, так как опираются на укоренившееся культурное наследие, устойчивые стереотипы и мышления и способы действий. Если формальные правила можно изменить быстро и радикально (например, с помощью заимствования из за рубежа), то неформальные правила больше завязаны на обычаи и традиции, следовательно, достаточно консервативны»²³. В свою очередь Дж.Скотт утверждает, что: «...неформальная практика является необходимым условием существования формального порядка»²⁴. Аузан А. отмечает, что «при резком изменении законодательства возникает разрыв между формальными и неформальными институтами, который может иметь два последствия. Во-первых, высокая криминализация: обычаи требуют одного, законы требуют другого, и в этом разломе возможен взлет преступности. Во-вторых, свобода творчества: революции нередко сопровождается резким внедрением инноваций, культурным взрывом, творческими поисками»²⁵. Таким образом, экзогенный подход содержит в себе серьезную дисфункцию в реализации реформы системы государственного управления в связи с некоей оторванностью от системы неформальных институтов, что, в конечном итоге, далеко не всегда обеспечивает желаемый результат для приверженцев радикального подхода. В качестве иллюстрации к сказанному следует напомнить о периоде экономической политики, получившей название «шоковой терапии». Именно в этот период наблюдался самый серьезный отрыв формальных институтов (импорт зарубежных институтов) от системы неформальных институтов. Именно о таком результате политики «шоковой терапии» предупреждали российское правительство австрийские исследователи в своем докладе 1992 года: «...горький опыт Польши и Венгрии показывает, что ориентированная на рынок политика стабилизации не приводит автоматически к процессу устойчивого роста. Еще более важно признание того, что стабилизация,

²³ Roland G. Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. Winter 2004. Vol.38. #4. P.110.

²⁴ Скотт Дж. Благими намерениями государства. М.: Университетская книга, 2005. С.558.

²⁵ Аузан А. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь. М.: Издательство «Манн, Иванов и Фербер», 2014.

особенно путем «шоковой терапии», чревата такими огромными социальными издержками, что они становятся политически неприемлемыми и невыносимыми. ... На экономическом фронте центральный организующий принцип, к которому должна тяготеть вся чрезвычайная программа, заключается в сохранении производства с учетом исторических и структурных особенностей экономики конкретных стран»²⁶. Конкретные условия заключаются именно в неформальных институтах, характерных для экономики и общества конкретной страны. Далее австрийские ученые отмечают, что «главное заблуждение кроется в убеждении, что экономика капиталистического рынка возникнет спонтанно, как только утвердится частная собственность, введены свободные цены... Ошибка «спонтанности» создает массу трудностей ... она не учитывает, что рынок – социальная структура, создаваемая действиями людей»²⁷. Ошибка «спонтанности» или дисфункция экзогенного заимствования институтов оказалась характерна не только для России, но и для стран Восточной Европы, части стран Азии и Африки. Российский исследователь С.П. Аукуционек отмечал, что «... кризис и депрессия, возникающие в результате рыночных преобразований, создают объективные предпосылки для контрреформы, то есть для возвращения к централизованным методам управления экономикой»²⁸. Это лишний раз подтверждает серьезные риски импорта институтов без учета системы неформальных институтов, характерных для конкретной страны. Академик Абалкин Л.И. и др. отмечали, что сама концепция экономической трансформации имеет две конкурирующие версии²⁹: «шоковая терапия» и «градуалистский подход», который, как известно, состоит в постепенном проведении изменений в структуре институтов.

Тем не менее, экзогенное заимствование институтов необходимо при заимствовании теоретических моделей институтов, для дальнейшей разработки локального института для внедрения с учетом местных неформальных правил. Во-вторых, вполне приемлем подход возрождения институтов, ранее существовавших в

²⁶ Крегель Я., Мацнер Э., Грабер Г. Рыночный шок. Материалы группы «Адженда» по социально-экономической реконструкции Центральной и Восточной Европы. Вена: Австрийская академия наук. 1992. С.70-71.

²⁷ См. Там же, с.126.

²⁸ Аукуционек С.П. Теория перехода к рынку. М.: SvR-Аргус, 1995. С.99.

²⁹ Курс переходной экономик / под ред. акад. Л.И.Абалкина. М.: Финстатинформ, 1997. С.62-63.

стране, но прекративших существование по, как правило, политическим или идеологическим соображениям.

Следует отметить, что успешность экзогенного заимствования институтов зависит от конвергенции господствующих в стране-импортере неформальных и формальных правил, на основе которых функционирует импортируемый институт. Градуалистский подход базируется на концепции постепенных медленных преобразований экономической системы, что делает ее устойчивой, а ее развитие прогнозируемым. Возникающие неформальные правила поведения постепенно формализуются и закрепляются в нормативных актах. Так осуществляется легализация неформальных ограничений в практики ведения деятельности акторов. Отсюда понятно, что источником формальных правил становятся неформальные правила и ограничения, воспроизводя уже возникшие правоотношения в форме закрепленных норм поведения. В научной литературе такое явление было названо зависимостью от пути или эффектом колеи (*path dependence*). «Динамический процесс, развитие которого обусловлено его собственной историей, называется зависящим от пути развития»³⁰. Зависимость от прежнего пути в исторической перспективе оказала самое непосредственное воздействие на формирование системы государственного управления, национальные особенности ведения сделок и, естественно, на формы и механизмы, а также степень распространенности институтов.

Зависимость от пути или эффект колеи выражает степень укорененности национальных институтов в экономических отношениях, системе государственного управления, правовой системе и т.д. В зависимости от принятого пути развития и исторических предпосылок его формирования государство и нация выстраивают траекторию своего дальнейшего развития.

Степень участия государства в экономических отношениях зависит от эффекта колеи, то есть если государство в России играло на протяжении веков ведущую роль в экономической жизни страны, то эта роль не может измениться в короткие сроки, революционно, так как тяготение к возрождению своей роли будет слишком сильно.

³⁰ Дэвид П. Зависимость от пути развития и исторические общественные науки: вводная лекция. В сборнике Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и процесса. М.:ИД ГУ ВШЭ, 2007. С. 183.

Справедливо и обратное, что если государство с течением длительного времени избирательно участвовало в решении социально-экономических проблем, то его более полное включение в хозяйственную жизнь страны затруднительно и революционные изменения все равно сведутся к прежним масштабам деятельности. Более того, формы участия государства в экономических отношениях, инструментарий, также мало меняются с течением времени и закрепляются все сильнее в исторической перспективе. Так, если для России всегда была характерна неразделимость прав собственности государя как личности и государственной казны, то эта характерная особенность остается не только в царско-имперском периоде российской истории, но и в советский период и в современной России.

Для древнеримского права еще со времен Римской империи было характерно разделение прав государства и частных лиц и закреплено невмешательство одних в дела других. Так, безосновательно запрещалось изымать собственность граждан в пользу Империи³¹. Так как западноевропейские страны восприняли римское право в свои правовые системы, то для них было характерно осуществлять защиту права собственности частных лиц от посягательств кого бы то ни было. Это отношение абсолютно не характерно для российской практики.

В таких институциональных условиях право собственности превращается в фикцию, основанную на покровительстве государя. Современные экономические отношения в России также строятся на доверии первого лица. Смена первого лица, в соответствии с теорией Д.Норта³² обязательно приведет к переделу собственности в пользу лиц, которым будет доверять новый президент страны. Не случайно олигархи ельцинского периода, практически все, либо разорились, либо эмигрировали из страны; а их место заняли новые олигархи, приближенные к первому лицу. В этих условиях развитие доверия в системе государство-бизнес-общество не может возникнуть революционно, требуется время и изменение поведения государства по отношению к бизнесу и обществу.

³¹ Санфилиппо Ч. Курс римского частного права. М.: НОРМА. 2007. С.262.

³² Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.

§2. Анализ и итоги административной реформы 2000-х годов

Как известно управленческие просчеты в процессе развития приводят к неудовлетворению общественных потребностей и, как следствие, к обострению социальных проблем в обществе. Как в свое время подчеркивал Р. Мертон, «напряжения, накапливаемые в социальной структуре в результате дисфункции, ... со временем приведут к институциональному развалу и глубоким социальным изменениям»³³.

Для того чтобы не допустить такого сценария развития событий, а также повысить уровень доверия общества к власти, в 2004 году была предпринята административная реформа, призванная обеспечить модернизацию системы государственного управления на всех уровнях власти (федеральный, региональный и местный). Была поставлена задача обеспечить формирование прозрачной и функциональной системы органов власти с четким определением компетенции каждого уровня, объема полномочий и ответственности.

«Довольно долго, с начала 90-х годов до 2004 года, органы исполнительной власти на федеральном уровне представляли собой систему управления, практически полностью унаследованную от бывшего СССР и частично подстраиваемую под проводимые экономические преобразования. Базовые принципы построения и функционирования федеральных органов исполнительной власти не менялись и сводились в основном к упразднению одних и созданию других министерств и ведомств. При этом возлагаемые на органы властные полномочия и их функциональное наполнение практически не зависели от вида и статуса самих органов. В прежней структуре федеральных органов исполнительной власти существовали министерства, комитеты, комиссии, службы, агентства и надзоры. Каждый из этих органов совмещал в себе полномочия самостоятельно вести законотворческую деятельность, издавать свои нормативные правовые акты и одновременно контролировать и надзирать за исполнением этих норм гражданами и организациями. Другим следствием такой организации государственного управления стало дублирование одних и тех же полномочий разными органами. Это касалось, прежде всего, разрешительных, контрольных и надзорных полномочий как в отношении организаций частного сектора, так и организаций, подведомственных самим федеральным органам исполнительной власти»³⁴.

Важно отметить и рост бюрократизации хозяйственных процессов в стране, зарегулированность мешала экономическому развитию. Эти проблемы, наряду с низкой эффективностью работы государственных органов, низкой мотивацией государственных служащих выполнять свои обязанности и большим количеством

³³ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Хранитель, 2006.

³⁴ Вуколов В.Л. Административная реформа в Российской Федерации // Право и безопасность. 2005. №4 (17).

чиновников привели к тому, что система государственного управления превратилась в фактор, препятствующий развитию хозяйственных отношений. Высшему руководству страны стала понятна необходимость реформирования системы государственного управления. Первый этап административной реформы в стране был проведен в 2003-2004 годах. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» определил приоритетные направления административной реформы в 2003 - 2004 гг.:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. №451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» определено, что Правительственная комиссия по проведению административной реформы является координационным органом, образованным для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы, утвержденных Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824.

Комиссия провела анализ функций федеральных органов исполнительной власти на предмет их необходимости (выделены необходимые функции, подлежащие сохранению; избыточные – подлежащие сокращению; важные, но их исполнение может быть передано негосударственным организациям). Также был определен перечень нормативно-правовых актов, подлежащих отмене либо изменению в связи с сокращением масштабов государственного регулирования в соответствии с новым функционалом. Правительственной комиссией по

проведению административной реформы проанализировано 5634 функций, из них признано избыточными 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти.

Реформа была призвана разделить функции министерств и выделить из них функции законодательства (сохранены за министерствами), функции исполнения государственных функций и управления имуществом (агентства) и функции надзора (службы и надзоры). Идея состояла в том, чтобы не только избавиться от избыточных и излишних функций, но и в том, чтобы превратить министерства в органы принятия стратегических решений и сделать ответственными за реформы в соответствующих областях государственного управления и экономической системы. С течением времени некоторые агентства были ликвидированы (например, федеральное агентство по сельскому хозяйству и др.), созданы новые министерства и ведомства. В результате количество органов государственного управления стало не меньше, а значительно больше, что привело к разрастанию бюрократического аппарата, снижению эффективности его работы и увеличению затрат на его содержание. В условиях экономического кризиса и неблагоприятной внешней среды возникает необходимость более эффективного расходования средств, а значит, оптимизации системы государственного управления. Если воспользоваться опытом США, которые также столкнулись с проблемой бюрократизации экономики, но вследствие размеров их экономики, не испытывающие особых проблем из-за этого, то становится понятно, что повышение экономической эффективности системы государственного управления напрямую связано с сокращением избыточных функций и вслед за ним, сокращением избыточных государственных служащих и органов.

Кроме того, проблемой сегодняшнего дня стало отсутствие возможностей для министерств отвечать за стратегические решения, направленные на преодоление последствий экономического кризиса и внешнеэкономических отрицательных эффектов. Становится понятным, что режим «ручного управления экономикой» при всей своей эффективности в тучные времена экономического роста не срабатывает в

условиях экономического кризиса, когда ожидание команд и решение текущих вопросов в ущерб стратегическим действиям приводит к усугублению отрицательных последствий для экономики. Сейчас со всей очевидностью встал вопрос о том, что в стране отсутствует орган, который мог бы быть ответственным за координацию действий государственных органов в разработке и проведении необходимых реформ. Перегрузка министерств текущими вопросами привела к их нежеланию разрабатывать и проводить необходимые структурные реформы экономики. Ранее таким стратегическим органом был Центр рабочих реформ при Правительстве РФ. Теперь такого органа нет, и Президент РФ вынужден собирать в кремле лиц, которые ранее занимали посты министров (Кудрин, Греф и т. п.), чтобы понять, что же все-таки надо делать, чтобы антикризисный план начал свое действие. Понятно, что такие эпизодические консультации не могут привести к серьезной проработке проектов реформ, поэтому воссоздание пусть консультативного органа при Правительстве или лучше при Президенте РФ, так как именно он принимает стратегические решения в последней инстанции, постоянно и системно занимающегося разработкой и координацией осуществления структурных реформ просто необходим.

Здесь мы выходим на важнейшую системную дисфункцию государственного управления - институциональное несовершенство системы государственного управления. Наконец, сама стратегия принятия решений в системе государственного управления должна измениться с «модели латания дыр» на модель программно-целевого управления, в результате которой определяются приоритетные проблемы и инструментарий их решения с учетом стратегического характера принятия решений. Разработку таких приоритетных направлений следует передать также органу, ответственному за разработку и проведение структурных реформ.

Мы убеждены, что распределение полномочий должно происходить не только по отраслевому признаку и признаку компетенций, но и по горизонту макроэкономического планирования – тактическому и стратегическому управлению. К исполнению второго полномочия, мы считаем необходимым призвать новый орган управления как над министерское образование в системе управления. В процессе подготовки настоящего доклада стало известно о письме

Председателя Правительства РФ Президенту РФ о необходимости сформировать специальную комиссию под председательством Президента РФ по реформе систем государственного управления³⁵.

а. Реформа земельных отношений и жилищно-коммунального хозяйства

Проведенная в 2004 году административная реформа внесла существенные изменения в структуру государственных органов по управлению земельными отношениями. В 2004 г. в соответствии с Указом Президента РФ № 724 от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» к основным (межотраслевым) органам управления земельными ресурсами специальной компетенции относятся:

– Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития), с подведомственными ему Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (в соответствии с Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847) и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (Росимущество);

– Министерство природных ресурсов и экологии РФ с подведомственными ему Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральным агентством по недропользованию;

– Министерство сельского хозяйства РФ с подведомственными ему Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральным агентством лесного хозяйства;

– Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, входящая в состав Министерства здравоохранения и социального развития РФ и осуществляющая санитарно-эпидемиологический контроль в стране.

Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и

³⁵ Владимир Путин согласен на комиссию // Ведомости. №72 (4061). 22.04.2016 г.

нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии.

Государственная политика по управлению земельным фондом осуществляется посредством реализации следующих мероприятий:

- ✓ разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики;

- ✓ разработка и осуществление государственных и муниципальных программ по соответствующим направлениям земельной политики;

- ✓ контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации земельной политики.

Так как, проблема дисфункций тесно связана с проблемой эффективности государственного управления, которая, по праву, может быть названа важнейшей составляющей в понимании современного государства. Она охватывает большинство частных проблем реализации государственного управления, служит основой для определения форм и методов управленческой деятельности, отражает закономерности, отношения и взаимосвязи, объективно существующие и имеющие особое значения для его организации и функционирования.

В 2012 году было принято постановление правительства РФ, в котором был определен перечень признаков неиспользования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с этим деятельности³⁶. Неиспользование участка определяется по следующим признакам:

³⁶ Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2012 г. N 369 "О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации".

- ✓ на пашне не выращиваются сельскохозяйственные культуры и не обрабатывается почва, их залесенность и (или) закустаренность составляет более 15% площади участка;
- ✓ за многолетними насаждениями не ухаживают и не собирают урожай;
- ✓ на пастбищах не производится выпас скота, на сенокосах – сенокошение;
- ✓ если на культурных сенокосах содержание сорных трав в структуре травостоя превышает 30% площади участка.

Стоит отметить, что при наличии хотя бы одного признака земельный участок может быть принудительно изъят у его собственника в судебном порядке. Условие - он не использовал его в течение 3 лет подряд и более.

В результате огромные площади земель были переданы под индивидуальное жилищное строительство. Правильно ли было сделано такое решение с точки зрения стратегии развития и национальной безопасности – ответ на данный вопрос не является однозначным. Сейчас остро встает вопрос об импортозамещении в области продовольственной безопасности, следовательно - о развитии сельского хозяйства, но часть земель, которые можно было бы использовать под эти цели, уже не вернуть.

Так как доходность становится основным критерием выбора вариантов развития земельно-имущественных отношений, местные власти стремятся использовать этот ресурс для решения текущих финансовых проблем. При этом не учитывается важнейший момент: эти доходы появляются лишь при эффективном управлении земельно-имущественным комплексом, с учетом консенсуса интересов, в противном случае неминуема их потеря, т.к. размежевание интересов, ориентация на чисто финансовые критерии, в конечном счете, способствует потере преимуществ в использовании привлекательных земельных ресурсов.

Преодоление дисфункций в управлении земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения связано в первую очередь с встраиванием системы управления в процесс импортозамещения - основного стратегического направления развития сельского хозяйства на данном этапе.

Целевая поддержка сельхозпроизводителей в области импортозамещения должна осуществляться при одновременном запуске механизмов нейтрализации

дисфункций управления. И то и другое должно быть встроено в формирование так называемых «дорожных карт» в этой области.

1. Финансирование проектов, связанных с импортозамещением, осуществлять через институты развития (например, Фонд развития АПК). Положительный пример есть — это Фонд развития промышленности, получивший заявки в сумме на 600 млрд рублей. Второй механизм предполагает привлечение банков и кредитование инвестпроекта под залог облигаций или земельных активов. Обязательное условие — привлечение аудиторов для оценки бизнес-плана и института развития для предоставления гарантии. В налоговой политике надо сменить ориентир с обирания бизнеса на его развитие: налоговый зачет 25% стоимости оборудования; регрессивная шкала социальных страховых платежей в зависимости от уровня производительности труда; вывод из-под налогообложения всех расходов на НИОКР; снижение страховых платежей, налога на прибыль, НДС; увеличение налогов на потребление и сырьевую ренту; перечисление экспортерами налогов в бюджет в иностранной валюте; введение налога на покупку валюты для компаний-неимпортеров.

2. Использование земель в сельском хозяйстве должно преследовать цель обеспечения страны собственным продовольствием, развития инфраструктуры АПК и технологий АПК, увязанных с бюджетными возможностями и намерениями крупных игроков. Развитие АПК должно включать все проекты модернизации действующих и создания новых производств с расстановкой их по субъектам РФ и с определением конкретных мер господдержки.

Следует отметить, что изоляционистская политика порочна, так как для развития технологий, по которым у России нет готовых наработок (либо они утрачены, и их восстановление с экономической точки зрения нецелесообразно), должны быть привлечены иностранные исполнители. В этом плане перспективным выглядит стимулирование покупки российскими компаниями иностранных малых инновационных фирм и институтов, которые имеют в портфеле пока недооцененные патенты и разработки.

В ближайшие годы человечество столкнется с нехваткой питьевой воды, пахотных земель, дефицитом ресурсов и материалов. Появится феномен

образованной безработицы. Конкуренция на всех рынках ужесточится. И если мы не хотим быть на задворках этого мира, нам необходимо делать ставку на опережающее развитие и инновации — доведение технологии до оптимальной сложности и переход на принципиально новый уровень.

Есть правило, согласно которому управляющая система не может быть проще системы управляемой. В корпоративном секторе сегодня активно внедряются новые подходы, формируются проектные команды, матричные структуры. Уровень развития системы госуправления значительно ниже. Она совершенно не соответствует требованиям, которые к ней предъявляет бизнес. Реакцией на этот факт стало поручение президента внедрить в регионах проектное управление. Получилось только у двух областей — Белгородской и Тюменской.

Жилищно-коммунальное хозяйство, как и земельный фонд подвергся реформированию в части системы управления. Причин появления дисфункций в управлении ЖКХ³⁷ множество, но среди них следует выделить основные. Во-первых, это завышенное ожидание положительного эффекта от внедрения нового для российской экономики и общества института приватизации (который оказался не столь эффективен, как ожидали), и самоустранение государства от сферы ЖКХ на первом этапе реформы. Говоря об эффективности институтов, мы подразумеваем их результирующее воздействие на общественное благосостояние. Положительным, с точки зрения общественного благосостояния, можно считать такое изменение правил (режима регулирования), которое ведет к суммарному положительному балансу выгод и издержек разных групп экономических агентов. Это не всегда означает Парето-эффективное распределение, так как для части экономических субъектов возможны потери. Соответственно, необходимы и переговоры о компенсации таких потерь.

Сам по себе институт приватизации в сфере ЖКХ трансформировался в дисфункциональный и привнес риски в данной сфере управления.

³⁷ Оборот рынка ЖКХ в стране составляет около 4,2 трлн руб., или 5,7% ВВП России. В сфере ЖКХ работает 37 тыс. организаций, в ней занято более 2 млн чел. Коммунальная инфраструктура России - одна из самых масштабных в мире (протяженность сетей водоснабжения – 571 тыс. км., водоотведения – 192 тыс.км, теплоснабжения – 174 тыс.км). Жилой фонд России – это 3,3 млрд кв. м, (72% жилого фонда – многоквартирные дома

Во-вторых, одной из причин появления дисфункций государственного управления при реформировании сферы ЖКХ является отсутствие долгосрочной стратегии. Утвержденная Правительством РФ в январе 2016 г. Стратегия развития ЖКХ до 2020 г. охватывает очень небольшой временной период, за который невозможно решить накопившиеся за долгие годы проблемы жилищно-коммунального комплекса. Жилищно-коммунальная сфера - это не только 20% всей российской экономики, но и очень важная ее подсистема, имеющая свою специфику - высокую социальную значимость. Кроме того, стратегия реформирования сферы ЖКХ должна разрабатываться комплексно, на основе системного подхода, в рамках Стратегии реформирования всей социально-экономической системы России, иметь четко сформулированные цели.

Сейчас же процесс управления сферой ЖКХ сводится к «латанию дыр», поиску финансовых средств на модернизацию отрасли, без трансформации институциональной среды.

В-третьих, изменения экономической системы, происходящие в современной России, влекут за собой трансформацию всех ее субъектов, в том числе и государства. Поэтому в период реформ государство должно не отстраняться от управления в сфере ЖКХ, а должно трансформироваться самому, формируя новое институциональное пространство, и преодолевая свои дисфункции в управлении. Обеспечение доступных и качественных для населения услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) должно стать одной из важнейших задач в сфере предоставления платных услуг населению. Анализ структуры платежей граждан за услуги ЖКХ показал, что в России 72 процента средств потребителей направляется на оплату коммунальных услуг (текущее потребление), тогда как в европейских странах более 60 процентов вкладывается в благоустройство и ремонт жилья (в том числе идет на формирование фондов капитального ремонта).

Одновременно с этим наибольшее увеличение стоимости услуг с 2000 года наблюдалось в сфере водоснабжения - тарифы на горячее водоснабжение выросли на 1388 процентов (ежегодный прирост опережал уровень инфляции). Это подчеркивает необходимость оптимизации тарифного регулирования и системы тарифообразования на услуги жилищно-коммунальной сферы, основной задачей

которых является обеспечение баланса интересов предприятий, оказывающих услуги, и их потребителей, то есть необходимость обеспечения доступности жилищно-коммунальных услуг для потребителей без ущерба для эффективного функционирования организаций жилищно-коммунальной сферы, позволяющая также привлекать в отрасль частные инвестиции.

Задача современного этапа реформирования ЖКХ - достижение баланса интересов собственников жилья, управляющих жилищным фондом и ресурсоснабжающих организаций.

в. Кадрово-управленческий кризис

Очевидно, что режим ручного управления экономикой не нуждается в творческих инициативных и инновационно настроенных кадрах - необходимы только исполнители. Толковые исполнители бесспорно необходимы, но разработка решений не менее, а может и более важная задача, так как необходима немедленная реакция на изменение внешней среды, ведь она не будет ждать пока бюрократическая машина «повернется лицом» к ней. Следствие - очевидное запаздывание в принятии решений и усугубление негативных деструктивных тенденций.

Проблема недоверия в обществе находит свое выражение в принятии на работу или службу только лично преданных людей при полном игнорировании признаков профессиональных компетенций. Такие кадровые решения с высокой степенью вероятности гарантируют первому лицу сохранение его поста в течение длительного времени, а значит, реализуют основную цель долгосрочного извлечения административной ренты от занимаемого положения. Еще один мотив назначений заключается в приеме на работу тех лиц, которые рекомендуют себя как исполнители, лишённые властных амбиций. Здесь для первого лица минимизируются риски лишиться своего поста (а с ним и источника административной ренты), одновременно имея штат работоспособных сотрудников. Такое решение может быть оправдано, когда руководитель-стратег, профессионал и специалист в профильной деятельности. Однако в обратном случае, организация

«заболачивается», лишается динамики. Следует отметить, что найм высокопрофессиональных сотрудников с внешней стороны выглядит как правильное решение, но с внутренней (взгляд руководителя) – это риски утраты властных полномочий, - поэтому выбор осуществляется в пользу снижения эффективности, но сохранения властных полномочий.

Важной особенностью современных кадрово-управленческих решений является принцип «дети наследуют род занятий и должности родителей». Уже становится нормальным, когда родственники чиновников становятся чиновниками или руководителями компаний с государственным участием. Судейские мантии также зачастую передаются «по наследству»; такие случаи известны и в законодательном корпусе. Как по трафарету такие семейно-кадровые решения принимаются и в федеральных государственных учреждениях, в том числе в системе Российской академии наук, вузах, медицинских и образовательных учреждениях. Здесь возникает некая приватизация источника административной ренты. Важно отметить, что показатели качества и эффективности работы учреждения отходят на второй план, так как система имеет иерархию, и на следующем уровне этой иерархии имеют место такие же отношения, а значит и существует возможность сохранения административной ренты «в нужных руках», ведь раздел ренты продолжает осуществляться по ранее установленным правилам, даже при смене субъектов таких специфических правоотношений.

Неформальные институты в данном случае, маскируясь под формальные, создают впечатления правильности действий, законности принимаемых решений (судьей становится юрист, чиновником - обладатель диплома магистра, ученым - обладатель степени доктора наук, а врачом - выпускник медицинского вуза и т. д.), однако, это вовсе не означает эффективной деятельности этих лиц на занимаемых высоких постах. Формальное выполнение правил подразумевает априорную правильность самого действия, хотя это далеко не так. Такое положение дел отсекает от профессиональной среды наиболее талантливых работников и удерживает профессионально непригодных, откровенно слабых и пассивных работников при посредственных по способностям детях специалистов прошлого поколения. Такое положение дел напрямую сказывается на качестве управленческих

решений и, как следствие, эффективности системы государственного управления, управления государственной корпорацией и т.д. Получается интересный парадокс: «Профессионалы с дипломами специалистов не могут привести вверенные им учреждения к эффективной деятельности».

В чем же причина таких дисфункций в системе государственного управления экономикой? Очевидно в резком различии целей чиновника (управленца) и целей государства (хозяйствующего субъекта). Если цели государства и чиновника совпадают (идеальная ситуация), то не возникает конфликта интересов, а усилия чиновника в своей деятельности способствуют увеличению эффективности системы государственного управления. При полной противоположности интересов чиновника и государства, деятельность чиновника напрямую приносит вред государству и обществу, что влечет за собой конфликт интересов и разрыв отношений государства и чиновника (увольнение от службы, отставка). Эти две крайности, разумеется, редко встречаются в практике функционирования системы государственного управления.

В большинстве случаев мы сталкиваемся с пропорциональной смесью обоих подходов. Чиновник (управленец) из боязни быть изгнанным выполняет формально все доводимые до него указания, инструкции и поручения (формальный институт), оставаясь, однако, при этом в плену собственных интересов (неформальный институт). Собственный интерес заключается в сохранении занимаемой должности как источника административной ренты.

По мнению американских социологов Р. Мертона и А. Гоулднера³⁸, наиболее распространенной дисфункцией, порождаемой бюрократией, является перенос акцента с целей деятельности на ее средства, в результате чего жесткая иерархия, неукоснительное исполнение инструкций, строгая дисциплина и т.п. превращаются в тормоз на пути рациональности. Иными словами, рациональное устройство воспроизводит внутри себя элементы иррационального.

Утверждение Вебера о наивысшей эффективности бюрократии нередко подвергалось критике. По мнению некоторых социологов, Вебер не учел возможности проявления в бюрократических организациях разного рода

³⁸ Gouldner A.W. Patterns of Industrial Bureaucracy. NY.: Free Press, 1954.

дисфункций. При этом имелось в виду, что следование бюрократическим нормам могло привести к снижению эффективности управленческой деятельности. Такая точка зрения высказывалась в ряде работ Р.Мертон, который не подвергал сомнению веберовский идеальный тип рациональной бюрократии³⁹, но все же указал на то, что функционирование бюрократической организации сопровождается некоторыми побочными последствиями, противоречащими целям данной организации. Дальнейшее развитие дисфункционалистский подход к проблеме бюрократии получил в исследованиях Ф.Селзника⁴⁰ и А.Гоулднера.

Следует напомнить о концепции, выдвинутой У. Нисканеном. Он предположил, что производственная функция государственного органа может быть известна только самому государственному органу, то есть только само ведомство знает, как преобразовываются финансовые ресурсы, отпускаемые на его деятельность, в результаты его деятельности⁴¹. Результаты деятельности ведомства зачастую носят неосязаемый характер (нормативно-правовые акты). Благосостояние чиновников зависит от бюджета ведомства. Рост бюджета дает возможности для повышения благосостояния, должностного статуса и т.д. Общеизвестно, что неформально Министерство финансов РФ обладает значительно большим влиянием в структуре власти чем, например, Министерство сельского хозяйства РФ или Министерство образования и науки РФ. Возникает прямая возможность для завышения бюджетов ведомств по сравнению с действительно необходимым уровнем для выполнения приданных функций, то есть сравнительная неэффективность предоставления общественных благ посредством государственных органов.

Склонность бюрократического аппарата к расширению и, одновременно, ограниченность бюджетных средств создает дилемму бюрократических интересов, которая выражается конкуренцией между различными структурными элементами министерств или между ведомствами по поводу объемов их финансирования из государственного бюджета. Конкуренция здесь возникает не только за финансовые

³⁹ Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс. 1990.

⁴⁰ Selznick Ph. The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community. Berkeley: University of California Press, 1992.

⁴¹ Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

ресурсы, но и за влияние. В то же время между группами влияния в системе государственного управления на следующем уровне иерархии происходит своя конкуренция за финансирование и влияние в отдельных сферах государственного управления – «силовики» и «либералы».

В заключение отметим, что при реализации административной реформы обозначились несколько устойчивых дисфункций:

- акцент на принятии законодательства, а не на его реализации. Принятие законов не сопровождается качественной проработкой соответствующих подзаконных актов;

- отсутствие учета региональных особенностей при реализации реформ на федеральном уровне (характерно для федеративных государств);

- абсолютизация конкурсного отбора для стимулирования реформ, что в итоге приводит к увеличению разрыва между группой регионов, преуспевающих в реализации реформ, и многочисленной группой отстающих регионов, многие из которых не располагают минимальным уровнем потенциала, требуемого для участия в конкурсах. Именно последние больше всего нуждаются в федеральной помощи для поддержки реформ, но не могут ее получить из-за хронического конкурсного аутсайдерства;

- отсутствие центра управления реформами.

§3. Дисфункции государственного управления в сфере конкурентных отношений и антимонопольной деятельности

Государственное управление выступает стратегическим ресурсом и инструментом повышения конкурентоспособности в долгосрочной перспективе. К некоторым государственным мерам, способствующим повышению конкурентоспособности можно отнести: развитие системы антимонопольной деятельности; предложения по формированию конкурентного климата и развития добросовестной конкуренции; предложения по развитию администрирования антимонопольной деятельности ФАС России.

Решение задачи повышения конкурентоспособности, придания устойчивости позитивным сдвигам в динамике и структуре экономического развития обеспечивается в мировой практике сбалансированным воздействием как рыночных механизмов, так и механизмом регулирующего воздействия государства.

Формирование институциональных предпосылок для преодоления дисфункций государственного управления в сфере конкурентных отношений и антимонопольной деятельности должно быть системным и увязано с мерами по преодолению дисфункций на более высоком иерархическом уровне управления. Оно должно опираться как на внутренние, так и на внешние возможности.

Начиная с 2000 г., отмечается присутствие России в ежегодно публикуемом Докладе о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ). В нем анализируются факторы, влияющие на рейтинговые позиции в Глобальном индексе конкурентоспособности. Согласно оценкам ВЭФ, к 2014-2015 гг.⁴² отечественная экономика накопила целый комплекс нерешенных проблем: 102 место по развитости государственных институтов, что подрывает базовые основы конкурентоспособности, крайне слабая защищенность имущественных прав - 117 место, нецелевое использование бюджетных средств - 102; ответственность - 106; бремя государственного регулирования - 101.

Как известно, основополагающим элементом рыночного механизма регулирования экономики и одновременно конкретной формой ее функционирования выступает конкуренция.

В результате функционирования ФАС России, к 2013 г несмотря на наличие Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 30.12.2012 с постоянными изменениями) «О защите конкуренции» экономика РФ приобрела олигопольный характер и на протяжении многих лет ФАС России только констатирует, что, например, пять нефтяных компаний «Газпром нефть», «Роснефть», «Лукойл», «ТНК-ВР Холдинг», «Сургутнефтегаз» занимают доминирующее положение на рынке сырой нефти в России, их суммарная доля превышает 70%, Доля каждого из этих хозяйствующих субъектов – более 8%, что превышает доли других хозяйствующих субъектов на рынке сырой нефти в Российской Федерации. Таким

⁴² <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015>.

образом, каждая из этих компаний занимает доминирующее положение на рынке и, кроме того, имеет дополнительную возможность оказывать существенное воздействие на основные условия обращения товара на рассматриваемом рынке, указывает ведомство»⁴³.

Это воздействие складывается, в том числе из: завышенных цен, на низкоконкурентных рынках; более высоких издержках производства и реализации; огромных непроизводительных расходов, которые тратят фирмы на монополизацию рынка или поддержание сговора вместо того, чтобы вкладывать ресурсы в производство; недопроизводства продукции и услуг по всей технологической и товаропроизводящей цепочке. Кроме того, негативное влияние монополизма на макроэкономическое развитие, которое трудно количественно оценить выражается через:

– отсутствие стимулов к конкуренции и развитию собственного производства. Данный вывод подтверждается тем, что за длительный период (более 10 лет) наблюдения антимонопольных органов за состоянием конкуренции на рынках нефтепродуктов на них не появилось новых, обладающих сколько-нибудь заметной долей на рынке хозяйствующих субъектов (новых игроков на рынке), а перераспределение долей если и происходит, то за счет взаимных поглощений или приобретения активов одними участниками рынка у других;

– отсутствие стимулов к инновациям. Этим нефтяным хозяевам не нужно увеличивать мощности глубокой переработки нефти, о которой так много заботятся в промышленно развитых странах;

– непрекращающийся рост цен и тарифов, что одинаково больно бьет и по производителям и по потребителям. Цены естественных монополий, сформированные на непрозрачности затрат и не отражающие соотношения в спросе и предложении на внешнем и внутреннем рынках, раскручивают инфляционную спираль по всей экономике (добыча углеводородного сырья, ВПК, услуги РЖД, ЖКХ). Немотивированное создание посреднических структур, в том числе внутрикорпоративных, позволяющих укрывать прибыль и реальную эффективность бизнеса;

⁴³ <http://www.fas.gov.ru>

– падение производства в нефтеперерабатывающих секторах реальной экономики при сохранении долей на рынках четырех вертикально интегрированных нефтяных компаний – ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «НК «ЛУКОЙЛ» и ОАО «ТНК – ВР Холдинг», которые занимают на оптовых рынках мазута, авиакеросина и бензинов автомобильных в РФ суммарно доли, превышающие 70%; три компании – ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «НК «ЛУКОЙЛ» – занимают на оптовом рынке дизельного топлива суммарно долю, превышающую 50%. При этом доли каждого из указанных хозяйствующих субъектов (групп лиц) на каждом из перечисленных рынков составляют более восьми процентов и превышают доли других хозяйствующих субъектов на соответствующих рынках.

При этом в течение длительного периода относительные размеры долей указанных хозяйствующих субъектов подвержены малозначительным изменениям, доступ на рынки РФ новых конкурентов затруднен, а каждый из рассматриваемых нефтепродуктов не может быть заменен другим товаром при потреблении⁴⁴.

В последнее время развитию конкуренции в РФ стало уделяться большое внимание в рамках внедрения в деятельность органов государственной власти управления по результатам. С 2009-2012 гг. реализация конкурентной политики осуществлялась на основе Программы развития конкуренции в РФ и Плана по ее реализации, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 19 мая 2009 года № 691-р. В 2012 г. по итогам реализации Программы Правительством РФ принято решение об ее отмене и утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») ⁴⁵ «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р).

В сентябре 2015 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1738-р был утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации. Цели Стандарта развития конкуренции, скорее относятся к репрессивным функциям деятельности органов управления, чем к созидательным.

⁴⁴ <http://www.fas.gov.ru>

⁴⁵ <http://ac.gov.ru/files/attachment/7687.pdf>

Аналитическим центром при правительстве РФ при взаимодействии с Торгово-промышленной палатой РФ в 2014 и 2015 гг были проведены онлайн-опросы на тему «Оценка состояния конкурентной среды в России⁴⁶». В опросе приняли участие около 650 респондентов. Данные опросов показывают, что влияние государства на состояние конкурентной среды неощутимо участниками бизнеса. Это можно объяснить или полным отсутствием доверия к государственным институтам или хорошо отлаженной нормативно - правовой базой и ее государственных механизмов, выполняющих свои функции защиты рынка от негативных явлений, но не создающих проблемы бизнесу и предпринимателям дополнительными барьерами. Второе - маловероятно.

Отсутствие доверия к государственным институтам приводит к невозможности обратной связи и соответственно к выявлению характера и причин возникающих дисфункций в работе органов власти, тормозящих развитие конкурентной среды.

Узкие места, которые могут вызывать дисфункциональные последствия при использовании предложенных механизмов и инструментов.

1. Результативность работы ФАС России в условиях внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти оценивается по принципу «что делали?», а не по принципу «что сделали?», то есть, каков конечный результат его функционирования. Более целесообразен, на наш взгляд, дополнить существующий подход к оценке деятельности ФАС России подходом с оценкой по конечному результату на уровне социально-экономических показателей. Например, в сфере антимонопольной деятельности таким конечным результатом является снижение цен на оптовых и розничных рынках и, особенно, на продукцию монопольного сектора.

2. Уточнение системы показателей, характеризующих развитие конкуренции и конкурентной среды и перспектив их реального достижения. В современных условиях слабая конкуренция – прикрытие более серьезных процессов, и зачастую

⁴⁶ <http://ac.gov.ru> Составлено по: Аналитический центр при правительстве РФ./Оценка состояния конкурентной среды в России. Доклад. 2014, с. 20. Аналитический центр при правительстве РФ./Оценка состояния конкурентной среды в России. Доклад. 2015.с.15-16.

недекларируемых целей власти и бизнеса, направленных на укрепление своих позиций.

3. Внедрение ряда показателей в отечественную практику, например, индекса PMR (Product Market Regulation, данные Организации экономического сотрудничества и развития) несет в себе много потенциальных дисфункциональных последствий. При его расчете учитывается три ключевых показателя – участие государственного сектора в экономике, регулирование рынков (ценовое и неценовое регулирование ключевых отраслей), барьеры для конкуренции (наличие картелей, вертикально и горизонтально интегрированных компаний в отрасли, административные барьеры). В российской практике все три показателя имеют отличное от европейской практики статистическое и содержательное (экономическое и институциональное) наполнение. Поэтому некорректно, даже формально использовать многие показатели без предварительной подготовки в российской аналитической и управленческой деятельности.

4. Создание системы ответственности за *конечные* результаты. Пока реально действует только система контроля за исполнением отдельных поручений.

а. Основные направления развития системы антимонопольной деятельности

Антимонопольная деятельность ФАС России *изначально не имела* сформулированной целевой направленности, не развивалась в соответствии с заданными стратегическими ориентирами или концептуальными положениями, не опиралась на макро и социально-экономические результаты своей деятельности, системно не структурирована. Концептуальные и методологические предпосылки совершенствования антимонопольной деятельности – могут стать мощным генератором институциональных реформ.

Существующую законодательную и нормативно- правовую архитектуру антимонопольной деятельности следует дополнить документом, носящим концептуальный характер (то есть консолидирующим на единой стратегической и

методологической основе), регулирующим характер и направления антимонопольных реформ.

Несмотря на декларируемое всеми понимание необходимости проведения антимонопольных реформ, они не будут легкими и скорыми.

Во-первых, слишком сложен объект реформирования – отраслевая и институциональная структура экономики РФ. Для этого требуется разработка концептуальных основ ее демонтажа в соответствии с предполагаемыми целями, методологическими принципами и регулятивными нормами.

Во-вторых, интересы многих сторон затрагивают потенциальные перемены. Стремительные процессы демонополизации российской экономики могут представлять серьезную угрозу для стабильности социально-экономической системы страны. Согласно одной из наиболее свежих оценок, представленной председателем совета директоров ПАО «РЖД» и ПАО «Аэрофлот» К.Андросовым на Гайдаровском форуме-2016, по итогам 2015 г вклад государства и государственных компаний в ВВП РФ может составить около 70%⁴⁷,

В-третьих, серьезные негативные претензии могут быть смягчены, если будут выявлены, просчитаны и обозначены не только качественные, но в первую очередь, количественные оценки предполагаемых потерь и выигрышей от слома действующей ныне госмонополистической модели как отдельных участников производства, так и общества в целом, важно определить хотя бы порядок интегральных ущерба или выгоды. Цена возможных просчетов может быть слишком высокой для стагнирующей российской экономики.

в. Предложения по формированию конкурентного климата и развития добросовестной конкуренции

1. Ослабление государственного регулирования в сфере конкурентных отношений связано во многом с отсутствием Государственной концепции конкурентной политики в РФ. Предлагается разработка на уровне органов законодательной и исполнительной власти Государственной концепции

⁴⁷ <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653>

конкурентной политики в РФ. Значительно усилить внимание и организация работ по институциональному обеспечению развития конкуренции. Экономический рост имеет тенденцию к снижению, что отчасти свидетельствует и об отсутствии конкуренции и о неработающем «Законе о конкуренции».

2. Особую значимость в предлагаемой Государственной концепции конкурентной политики в РФ представляют меры созидательного характера. Данное направление должно стать одним из приоритетных в перестройке деятельности ведомств по развитию конкуренции. Опыт дробления монополий – это действия более репрессивного, чем созидательного характера.

3. Формирование современных конкурентных отношений требует развития специальной экономической и правовой инфраструктуры. Комплексное развитие системы инфорсmenta должно включать: совершенствование правовых норм; развитие судебного регулирования (в том числе повышение качества решений суда и его ответственности); развитие негосударственных судебно-правовых учреждений (третейские суды и др.); развитие профессиональных ассоциаций, обеспечивающих формирование в деловой среде цивилизованной «культуры контракта»; создание прочных гарантий независимости судебной системы от законодательной и исполнительной власти, от любой из потенциальных сторон в судебном споре; обеспечение прозрачности судейского корпуса и судебной деятельности.

Отсутствие судебно-правовой и административной поддержки, создание конкурентной системы и, в конечном счете, отсутствие объективного права, являются главными причинами слабого общественного запроса на конкуренцию. Коррупция и сохраняющееся влияние экономически мощных групп не обеспечивает равноприменение законов, а это значит, что для предприятий создаются неравные условия конкуренции. При функционирующей конкурентной системе нерентабельные предприятия быстро вытесняются с рынка, но в России, неудовлетворительное конкурсное законодательство и неразработанность механизма его применения не позволяют этого сделать достаточно быстро и эффективно.

с. Предложения по развитию администрирования антимонопольной деятельности ФАС России

Цель деятельности ФАС России определяется как планируемый *измеряемый* конечный результат решения проблемы социально-экономического развития посредством реализации его функций. В данной трактовке понятие «Благоприятная конкурентная среда» не может быть определено статистически, также не может быть определено в правовом или этическом поле. Именно правовой и этический подход к постановке такой цели, может способствовать ее достижению поскольку,

- необходим контроль за исполнением мероприятий по продвижению к цели;
- развитие конкуренции предполагает не только комфортные условия для ведения бизнеса, но и предусматривает систему санкций и наказаний вплоть до уголовной ответственности. Кроме того, при такой постановке не совсем понятна роль ФАС России в достижении заявленных целей.

- вывести функции по развитию конкуренции созидательного характера из под ведомственной подчиненности ФАС России и передать их Минэкономразвития.

Задача ФАС ныне – сосредоточиться на повышении эффективности правоприменения⁴⁸ на основе лучших мировых практик. Для этого предлагается изменение его роли, значимости и полномочий как противовеса давлению мощных коррупционных бюрократических сил, криминально-монопольному диктату в конкурирующих видах бизнеса.

Узкие места внедряемых методик Программы развития конкуренции в РФ, которые могут вызывать дисфункциональные последствия при использовании предложенных механизмов и инструментов.

1. Ныне результативность работы ФАС России в условиях внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти оценивается формально, т.е. оценивается не каков реальный конечный результат его функционирования, а насколько соответствует он формализованным процедурам. Более целесообразно, на наш взгляд, дополнить существующий подход к оценке

⁴⁸ Правоприменение, ныне наиболее узкое место в системе государственного регулирования – это исполнительная вертикаль власти, судебная система, все, что связано с правоохранительными функциями.

деятельности ФАС России подходом с оценкой по конечному результату на уровне макро- и социально-экономических показателей. Так, в феврале 2013 г. была утверждена Методика расчета значений показателей эффективности деятельности руководителя Федеральной антимонопольной службы в сфере развития конкуренции. В ней речь идет об изменении системы оценки деятельности ФАС на уровне правительства и общества. Ныне деятельность ФАС оценивается по отчетам о результатах проверок о выявлении фактов злоупотреблений на российских рынках

В результате может появиться соблазн и угроза, что деятельность ФАС будут оценивать по вкладу в доходы в государственный и региональные бюджеты.

В перечне государственных услуг и государственных функций ФАС России⁴⁹ не предусмотрена функция обеспечения реального конечного результата, по которому можно оценивать деятельность этого государственного ведомства. В сфере антимонопольной деятельности таким конечным результатом является позитивная динамика макроэкономических показателей и снижение или хотя бы рост меньшими темпами цен на оптовых и розничных рынках и, особенно, на продукцию монопольного сектора.

2. Уточнение системы показателей, характеризующих развитие конкуренции и конкурентной среды и перспектив их реального достижения. В современных условиях слабая конкуренция – прикрытие более серьезных процессов, и зачастую недекларируемых целей власти и бизнеса, направленных на укрепление своих позиций. В 2010 г был создан и введен в эксплуатацию Межведомственный портал по управлению государственной собственностью, содержащий сведения о приватизируемом имуществе и организациях с государственным участием. Однако, в настоящее время «... потребителям доступна официальная информация о числе и стоимости сделок слияний и поглощений, в которых продавцом выступает государство. При этом ни в одном из государственных информационно-статистических ресурсов нельзя найти сводную информацию о числе и стоимости М&А в которых покупателем выступает государство⁵⁰.

⁴⁹ <http://www.fas.gov.ru/>

⁵⁰ Поликарпова М.Г., Иванова Т.А. О системе статистических показателей интеграционной активности в российской экономике // Вопросы статистики. 2014. №11. С. 24-35.

3. Создание системы ответственности за реальные конечные результаты. Пока реально действует только система контроля за исполнением отдельных поручений.

§4. Дисфункции управления государственной собственностью и направления их преодоления

Управление государственной собственностью, как макроэкономическая подсистема рыночной экономики обеспечивает реализацию общественных интересов и создание условий для эффективной деятельности субъектов всех форм собственности. Позиционирование государственной собственности как экономической основы реализации общественных интересов предъявляют более жесткие требования к уровню и качеству государственного управления ее использованием и развитием.

Отсутствие концепции управления государственной собственностью, определяющей его фундаментальные принципы, в том числе принципы ее правовой защиты, свидетельствует о методологической непроработанности действующей системы управления. Результатом слабой проработанности концептуальных подходов к управлению государственной собственностью являются серьезные методологические упущения, как в процессе законодательной деятельности, так и в практике управления, существенно снижающие не только концептуальную четкость системы управления, но и качество компетенций управления, которыми обладают ее субъекты.

Одним из наиболее очевидных методологических просчетов существующей системы управления государственной собственностью, оказывающих деструктивное воздействие на его качество, является упорное игнорирование как в законотворческой деятельности так и в практике управления специфики ее субъекта. Данную специфику нельзя не отнести к «провалам» государственной собственности поскольку она заключается в отсутствии по объективным причинам у ее субъектов (в отличие от субъектов частной собственности) естественных мотиваций к ее сохранению и эффективному использованию. Поскольку такого рода «провал» создает базовые предпосылки для злоупотреблений субъектов государственной

собственности в процессе ее использования, постольку ни у законодательной, ни у исполнительной власти не должен вызывать сомнений императивный характер нахождения способов элиминирования его негативного воздействия на эффективность экономики.

Анализ причин недостаточной эффективности государственной собственности свидетельствует о том, что они - следствие не ее природы и сущности, но следствие дисфункций государственного управления, имеющих место вследствие игнорирования этой природы, дисфункций, придающих агрессивный характер институциональной среде функционирования и развития государственной собственности, блокирующих возможность ее полноценной реализации. Их основной источник – низкое качество экономического законодательства, ключевого фактора формирования институциональной среды, поскольку правовое поле функционирования государственной собственности и реальная структура прав собственности формируются в основном качеством законодательного оформления институтов и механизмов, обеспечивающих ее реализацию.

К методологическим просчетам системы управления государственной собственностью можно отнести и ее недооценку как фактора макроэкономического регулирования, проявляющуюся в чрезмерной локализации процесса управления на микроуровне и в индифферентном отношении государства как собственника значительной части экономических активов в реальном секторе экономики к их использованию для нейтрализации циклических колебаний общественного воспроизводства, а также решения других воспроизводственных проблем. В порядке постановки проблемы представляется целесообразным предложить следующий подход: государство как собственник могло бы вменить в обязанность государственным компаниям выступать в качестве флагманов при решении наиболее острых проблем.

Анализ причин неудовлетворительного использования государственной собственности свидетельствует об отсутствии нормативно-правовой базы принуждения ее субъектов (государственных служащих, имеющих отношение к распоряжению государственной собственностью, и менеджмента государственных компаний) к ее сохранению и эффективному использованию, что, несомненно,

является одной из основных причин ее незащищенности и консервации институциональной среды, благоприятной для расцвета коррупции. Для нормативных актов, регулирующих использование государственной собственности во всех ее сегментах характерно отсутствие правовых норм, устанавливающих формы и степень ответственности субъектов государственной собственности за ее сохранность и эффективное использование, а также санкции за их несоблюдение. Данный пробел государственного регулирования по своей сути есть не что иное, как вымывание из воспроизводственных функций субъектов государственной собственности их основной функции – обеспечения ее сохранности, умножения и эффективного использования.

Повышение эффективности государственной собственности - трудоемкий процесс, далеко не исчерпывающийся процессом ее приватизации, которая, как показывает опыт ее осуществления в России, не впечатляет положительными результатами. В содержательном плане он предполагает осуществление целого ряда мероприятий по созданию базовых предпосылок вовлечения в оборот неиспользуемых резервов развития государственной собственности. К наиболее неотложным мерам, на наш взгляд необходимо отнести:

1. Разработку Концепции управления государственной собственностью, определяющую фундаментальные принципы управления, общие для всех ее сегментов, обязательные для соблюдения всеми субъектами регулирования ее функционирования и развития.

2. Инвентаризацию экономического законодательства, оказывающего регулирующее воздействие на процесс использования государственной собственности, с целью выявления и ликвидации коррупциогенных пробелов, закрепляющих за субъектами государственной собственности избыточные нерегламентированные законом права распоряжения ею.

3. Разработку конкретных форм и степени юридической ответственности субъектов государственной собственности за ее сохранность, эффективное и целевое использование, общих для всех сегментов государственной собственности.

4. Повышение качества отчетности государственных компаний, представителей государства в акционерных обществах с участием государства,

органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по распоряжению государственной собственностью, министерств и ведомств, готовящих директивы для голосования представителей государства в акционерных обществах.

5. Оптимизацию распределения полномочий собственника имущества ФГУПов и акционерных обществ с участием государства между менеджментом компаний и органами исполнительной власти, курирующими их. Внесение в нормативные акты, определяющие данное распределение, норм, устанавливающих соответствующее распределение их ответственности за качество выполнения своих полномочий.

6. Усиление государственного контроля за эффективностью использования государственной собственности и активизация развития форм общественного контроля. Усиление государственного контроля за обоснованностью издержек производства государственных естественных монополий. Обеспечение действенных форм государственного контроля за эффективностью выполнения инвестиционных и инновационных программ государственных компаний.

7. Повышение уровня информационной прозрачности реализации инвестиционных программ государственных естественных монополий.

8. Включение в состав целей приватизации, формулируемых в прогнозах ее осуществления, такой цели как повышение эффективности приватизируемых предприятий и эффективности экономики.

9. Вменение на законодательном уровне в обязанности Агентству государственной статистики публикации показателей, характеризующих степень участия государства в производстве продукции по видам деятельности, а также эффективность различных видов деятельности по формам собственности, как минимум - показателей рентабельности и фондоотдачи.

10. Кооперация потенциалов государственной и частной собственности на основе развития государственно – частного партнерства, повышение эффективности использования возможностей государственной собственности для создания режима имущественных отношений в рамках ГЧП, благоприятного для привлечения частного капитала.

§5. Дисфункции судебной системы

Судебная власть обладает по Конституции РФ самостоятельностью и отделена от исполнительной и законодательной ветвей власти. Этот механизм позволяет не допустить узурпации власти, так как нарушение прав может быть восстановлено через судебное решение. Таким образом, роль судебной власти трудно переоценить. Тем не менее, в России судебная власть не имеет столь необходимой самостоятельности в своих решениях, отчего права граждан и хозяйствующих субъектов нередко нарушаются без возможности восстановления нарушенных прав. Судебная власть зачастую используется для отъема собственности под прикрытием формально законных судебных решений. В этом наблюдается одна из самых существенных дисфункций системы государственного управления. Представителям исполнительной власти необходимо самоограничиться в использовании своего влияния на судебные решения, на деятельность судебной власти.

По данным судебной статистики за 2015 год рассмотрено 15.807.802 дел судами общей юрисдикции, 13.814.848 дел в 2014 году и 12.831.939 дел в 2013 году⁵¹.

Кроме факта роста количества рассматриваемых дел, важно учесть и увеличение сроков рассмотрения дел (как следствие роста нагрузки дел на судей). Верховный суд с начала 2016 года уже трижды рассматривал этот вопрос и предупреждал судейский корпус о недопустимости волокиты⁵². 30 апреля 2010 г. Федеральным законом № 69-ФЗ в Гражданский процессуальный кодекс РФ внесена статья 6.1. «Разумный срок судопроизводства и разумный срок исполнения судебного постановления». Сам факт внесения такой статьи говорит о волоките в судах. Количество судебных дел говорит о росте нарушений прав граждан, которые они вынуждены защищать в суде. Даже с учетом детей, каждый десятый гражданин России сталкивается с нарушением своих прав ежегодно. Важно отметить, что граждане далеко не всегда обращаются в суд за защитой своих прав, именно вследствие волокиты в судах.

⁵¹ По данным Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации [<http://www.cdep.ru/index.php?id=79>]

⁵² По данным официального сайта Верховного суда Российской Федерации [<http://www.vsrfr.ru>]

Несколько иная картина складывается при анализе тенденций количества жалоб на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Таблица 2.

Количество жалоб на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти, органов местного самоуправления, рассмотренных в судебной системе РФ

№пп	2013	2014	2015
1	120 928	115 735	107 804

Сокращение числа рассматриваемых дел по вопросам обжалования неправомерных действий мы рассматриваем не как положительную тенденцию, связанную со снижением нарушений прав граждан неправомерными действиями государственных органов и должностных лиц, а как бесполезность данного способа защиты нарушенных прав.

Арбитражные суды рассматривали в период 2009-2013 гг. более миллиона дел в год по первой инстанции.

Таблица 3.

Количество дел, рассмотренных в системе арбитражных судов РФ по I инстанции

№пп	2009	2010	2011	2012	2013
1	1 409 503	1 197 103	1 078 383	1 409 545	1 247 863

Всплеск количества рассматриваемых дел приходится на годы резкого обострения экономической обстановки в стране. Тем не менее, с учетом 10.870,4 тыс. юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации на конец 2015 года⁵³, получается, что каждое десятое юридическое лицо сталкивается с нарушением своих прав. Совпадение этого показателя с показателем по физическим лицам также подтверждает общую тенденцию о массовом нарушении прав.

⁵³ По данным Федеральной службы государственной статистики
[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#]

Вместе с неутешительными статистическими показателями, следует показать и институциональные особенности судебной власти в современных условиях.

Мы отмечаем отсутствие независимости судебной власти от исполнительной. Показательны судебные процессы по переводу собственности частных лиц в государственную собственность, которые проходят в рекордные сроки, в то время как дело в арбитражном суде рассматривается в среднем около года.

Необходимо приступить к судебной реформе и сделать суд реально независимым органом разрешения споров.

В рамках реформы судебной системы необходимо прекратить практику назначения судьями выходцев из силовых структур, прокуратуры или детей судей. Обеспечение возможности назначения на должности судей наиболее квалифицированных, опытных и авторитетных юристов (сейчас на практике судьями не могут быть адвокаты или юристы) даст импульс развитию судебной ветви власти.

Так как нарушения прав граждан в самых разнообразных ситуациях носят массовый характер, необходимо упростить доступ граждан к правосудию. В настоящее время в системе мировых и федеральных судов государственная пошлина за рассмотрение иска имущественного характера доходит до 40.000 руб. Необходимо отказаться от взимания пошлин за рассмотрение исков для тех граждан, кто является налогоплательщиком. Также от оплаты пошлин должны быть освобождены социально незащищенные слои населения, пенсионеры, а также граждане, не имеющие доходов и стоящие на учете на бирже труда. Так мы получим возможность решения проблемы определения структуры занятости населения.

Р. Познер отмечает, что услуга по судебной защите может рассматриваться как товар, и к ней могут быть применены законы спроса и предложения⁵⁴. По его мнению, государственные пошлины за рассмотрение исков необходимо увеличивать, чтобы сократить спрос на этот товар и не загружать суды излишним количеством исков. Такой подход категорически неприемлем в наших условиях. Снижение пошлин действительно приведет к некоторому росту искового производства в судах, но это путь к эффективному разрешению конфликтов,

⁵⁴ Познер Р. Экономический анализ права. СПб.: Экономическая школа, 2004.

восстановлению прав граждан. В настоящее время перегрузка судей делами приводит к неэффективному судопроизводству, но эта проблема может быть решена только увеличением численности судейского корпуса.

Следует законодательно запретить председателям судов и иным органам судейского сообщества вмешиваться в рассмотрение конкретных дел. Необходимо отстаивать реальную, а не мнимую, независимость судей, при одновременном усилении их ответственности за неправомерные и предвзятые решения (в настоящее время за неправомерные судебные решения судью практически невозможно привлечь к ответственности вследствие корпоративной круговой поруки – в квалификационных коллегиях судей заседают сами судьи, что практически исключает подтверждение обвинений судьи в каких-либо неправомерных действиях). Также следует увеличить представительство и усилить роль общественности в квалификационных коллегиях судей с целью предотвращения круговой поруки.

Необходимо создать независимую от субъектов Российской Федерации апелляционную инстанцию, так как совпадение географических границ судебных округов и субъектов федерации приводит к серьезному влиянию региональных властей на суды, что обеспечивает коррупцию при вынесении решений.

Важно закрепить в процессуальных кодексах обязанность выносить решения по делам только коллегиально и запретить единоличное рассмотрение дел.

Практика рассмотрения уголовных дел по предпринимательским статьям показывает, что они используются в большинстве случаев для отъема собственности предпринимателей. Президент РФ в своем Послании к Федеральному собранию в 2015 году отмечал: «За 2014 год следственными органами возбуждено почти 200 тысяч уголовных дел по так называемым экономическим составам. До суда дошли 46 тысяч из 200 тысяч, ещё 15 тысяч дел развалилось в суде. Получается, если посчитать, что приговором закончились лишь 15 процентов дел. При этом абсолютное большинство, около 80 процентов, 83 процента предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес. То есть их попрессовали, обобрали и отпустили. И это, конечно, не то, что

нам нужно с точки зрения делового климата. Это прямое разрушение делового климата»⁵⁵.

В этой связи необходимо запретить судьям уголовных составов, ведущим процесс «по существу» предъявленных обвинений, выносить решения по процессуальным вопросам, что позволило бы прекращать уголовное преследование предпринимателей на более ранних стадиях. Также следует вернуть прокуратуре право принимать решения по процессуальным вопросам в ходе следствия, в том числе решения о «мере пресечения» для обвиняемых в уголовных преступлениях.

Улучшению ситуации в системе судебной власти могло бы расширение практики создания независимых третейских судов для рассмотрения хозяйственных споров. В настоящее время Министерство юстиции РФ разрабатывает законопроект, который призван резко свернуть деятельность третейских судов, что, конечно же, нельзя назвать положительным явлением. Нагрузка в судах как арбитражных, так и общей системы огромна. В среднем судья рассматривает за год 1 - 1,5 тысячи дел, то есть от 5 до 7 дел ежедневно. Такая нагрузка не позволяет полноценно рассматривать дела и исследовать все материалы дела, и таким образом, выносить справедливые решения. Важно отметить, что внешне законные решения не всегда являются справедливыми. Здесь также как и в социальной сфере действуют метрические показатели, поэтому судьи, также как и иные работники отраслей, предоставляющих общественные блага, стремятся к внешней благопристойности в ущерб содержательности деятельности.

§6. Преодоление дисфункциональных тенденций на основе методических подходов к выбору приоритетов, обеспечивающих экономический рост

В условиях кризиса выбор приоритетов для обеспечения устойчивого экономического развития насущная стратегическая задача для любой страны. Ограниченные бюджетные, административные, природные, географические, демографические, институциональные ресурсы диктуют необходимость выбора из всего множества желательных к реализации задач тех из них, которые, во-первых,

⁵⁵ Послание Президента Федеральному Собранию. 3 декабря 2015 года [<http://kremlin.ru/events/president/news/50864>]

окажут мультипликативный эффект на решение иных задач, не вошедших в приоритеты, а во-вторых, обеспечит повышение уровня благосостояния населения. Эти две позиции являются определяющими для первичного отбора приоритетов, однако, принимая эти условия необходимыми, их нельзя назвать достаточными для ограничения круга приоритетов экономического развития, и выбора наиболее важных из них, приоритеты должны быть вписаны в общую канву экономической политики, которая представляет собой систему взаимосвязанных целей, принципов, стратегий и инструментов взвешенного и целенаправленного воздействия на экономику⁵⁶.

В качестве императива выявлена дисфункциональная тенденция в экономике России в докладе с учетом бюджетных ограничений предлагается переход к приоритетному развитию отрасли высокой мультипликативной направленности, способных за счет расширения внутреннего потребительского спроса обеспечить не только насыщение рынка отечественными товарами, но и экономический рост. В качестве механизма привлечения частных инвестиций с целью структуризации и модернизации несырьевой экономики и обеспечения на этой базе потребительского спроса предлагается организационно-экономический инновационный механизм – институты государственно-частного партнерства.

Управление процессом устойчивого экономического развития (в условиях ограничения ресурсов и снижения уровня жизни) – это практически всегда оптимальный выбор приоритетов развития с учетом поставленной цели, обеспечивающих в конечном итоге достижение высокого качества жизни населения. Оптимизация выбора целей и путей их достижения с использованием приоритетов – это следствие, в первую очередь, высокого профессионализма в управлении, позволяющем рационально использовать имеющиеся всегда в ограничении финансовые ресурсы с целью достижения максимального эффекта за счет оптимального, экономически обоснованного выбора приоритетов. «Экономика как наука – это учение о том, как общество делает выбор в использовании своих ограниченных ресурсов»⁵⁷.

⁵⁶ Вельфенс П. Основы экономической политики. СПб.: Институт социальной экономики, 2002. С. 77.

⁵⁷ Стиглиц Д. Экономика государственного сектора. М.: ИГУ, 1997. С. 18.

В основе выбора приоритетов социально-экономического развития – реальная оценка состояния экономических процессов и четкое понимание конечных целей. При этом:

- выбор приоритетов должен учитывать национальные интересы страны, которые представляют «совокупность сбалансированные интересы личности, общества и государства в экономической, социальной и других сферах».

- могут выделяться приоритеты, так называемой, первоочередной необходимости с позиции социальной стабильности и национальной безопасности. Это проблемы поддержания уровня жизни населения, бюджетные возможности, текущее социально-экономическое состояние, экологические и другие проблемы;

- приоритеты, направленные на реализацию поставленной цели, при прочих равных условиях должны учитывать долгосрочные стратегические разработки, схему развития и размещения производительных сил страны на перспективу;

- приоритеты должны обеспечить получение мультипликативного эффекта, определяемого включением в сферу производства все большего и большего числа отраслей, решая проблему «спрос-предложение».

Учитывая, что в соответствии со статьей 7 Конституции, Россия - «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», именно показатель достижения высоких стандартов жизни следует использовать в качестве критерия для определения приоритетов, обеспечивающих, с учетом реального положения, достижение целевого ориентира государственной социально-экономической политики.

К выбору приоритетов необходимо подходить комплексно, учитывая их влияние на необходимость институциональных изменений, предполагающих партнерские отношения государства, бизнеса и общества в реализации намеченных целей развития. С экономических позиций это целенаправленная деятельность государства, использующего институты и механизмы для концентрации ограниченных бюджетных ресурсов и привлекаемых частных инвестиций на базе механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) с целью обеспечения

устойчивых темпов экономического роста, социальных. С социальных позиций – достижение роста уровня и качества жизни.

Если проанализировать пути развития ведущих индустриальных стран мира, то почти все они в стратегии своего развития прибегали к системе приоритетного развития отраслей со значительным мультипликативным эффектом. В качестве таких приоритетов на различных стадиях развития выступали: инновационные технологии, ипотека, транспортная инфраструктура, интенсивное сельское хозяйство и некоторые другие. Причем вне зависимости от уровня развития рыночных отношений в стране и форм собственности на первоначальном этапе роль стартера в запуске мультипликативных программ выполняло государство.

Великая депрессия 1929-1933 гг. в США, по сути, легализовала государственное вмешательство в рыночную экономику. Одновременно государство обеспечило развитие ряда приоритетных программ (транспортная инфраструктура, жилищная ипотека и др.) и полностью создало всю необходимую инфраструктуру путем встраивания в рыночный механизм государственных институтов, выступающих в качестве непосредственных субъектов рынка. Так, например, в США при осуществлении запуска программы жилищного строительства, предусматривающей в качестве ядра систему секьюритизированного ипотечного кредитования как связующего звена финансового рынка и рынка недвижимости, государство на первоначальном этапе взяло на себя выполнение всех непредоставляемых на тот момент рынком функций: организатора, гаранта, страховщика, инвестора, посредника, арбитра и других.

Прежде чем остановиться на предлагаемых с позиции конкретной экономической ситуации 2015-2016 гг. для России приоритетах, отметим следующий важный аспект. При прочих равных условиях, для любой уважающей себя экономики приоритетом приоритетов всегда остаются национальная безопасность, промышленная политика и инновационные разработки.

С учетом сложившегося положения развитие национальной промышленности целесообразно на кластерной основе в тех направлениях, которые у нас еще достаточно конкурентоспособны: атомное машиностроение, космические

разработки, авиационный и судостроительный комплексы, нефте- и газопереработка и некоторые другие.

Принятый нами обобщающий критерий выбора приоритетов - повышение уровня и качества жизни населения – нуждается, применительно к данному этапу развития, в детализации путей достижения качества жизни, что предполагает:

1. Обеспечение производства и потребления основных продуктов питания населением России по научно-обоснованным нормативам, как важнейшее условие социальной стабильности общества.

Россия обладает не только крупными запасами топливных ресурсов, но самое значимое – наличие земельных ресурсов, позволяющих при соответствующих экономических условиях и воле решать все проблемы своей продовольственной безопасности, и более того, стать крупным экспортером экологически чистых продуктов питания. На Россию приходится 12% мировых пахотных земель, 20% мировых запасов пресной воды, 39,2 млн. человек сельского населения, из которых более половины в трудоспособном возрасте. На душу населения в России приходится по 0,8 га пашни — это один из самых высоких показателей в мире.

Сельское хозяйство оказывает существенное мультипликативное воздействие на смежные отрасли. С аграрной сферой связана треть отраслей народного хозяйства. По экспертным оценкам одно рабочее место на селе позволяет обеспечить занятость 5-6 человек в других сферах экономики, а рост производства продукции АПК обеспечивает высокую долю продовольственных товаров в структуре розничного товарооборота, которая в 2014 г. составила 47%⁵⁸.

2. Развитие жилищного строительства, учитывая существенную потребность в жилье населения и строительстве социальных инфраструктурных проектов, позволяет запустить в действие мультипликатор Кейнса, когда запуск строительного приоритета приводит к цепной реакции развития смежных отраслей.

3. Одним из важнейших приоритетов обеспечения экономического роста и повышения конкурентоспособности отечественной продукции, обладающих

⁵⁸ Расчет по статистическим данным. Сборник «Россия в цифрах. 2015». М.: Росстат, 2015. С. 339-340. При этом следует отметить, что в статистический показатель «оборот розничной торговли» не включаются стоимость товаров, проданных из розничной торговой сети юридическим лицам (включая социальную сферу, индивидуальных предпринимателей и оборот общественного питания).

мультипликативным эффектом, выступает транспортная инфраструктура. Это важнейший национальный, (а не отраслевой) приоритет. Отсутствие современной транспортной инфраструктуры в России отражается на национальной безопасности страны, увеличивает затраты предприятий, обостряет социальные проблемы. Ущерб России от недостатков дорожной инфраструктуры оценивается в 450-500 млрд руб. ежегодно. Транспортная инфраструктура обладает значительным мультипликативным эффектом. По данным Федерального дорожного агентства, каждый рубль, вложенный в дорожное строительство, приносит около 3 рублей дохода.

Развитие дорожной инфраструктуры было одним из приоритетов, позволивших США в 1929-1932 гг. преодолеть экономический кризис. Касаясь транспортной инфраструктуры, Президент США Д.Эйзенхауэр отмечал, что «...этот государственный проект изменил лицо Америки больше, чем любой иной. Его влияние на американскую экономику столь велико, что не поддается точному исчислению»⁵⁹. С 1956 года по 1973 год в США была завершена федеральная программа скоростных автомагистралей, финансирование которой составило 129 млрд. долларов, 90% - это государственные инвестиции, экономический эффект реализации дорожной программы составил примерно 2,1 трлн долларов.

Литература

1. Gouldner A.W. Patterns of Industrial Bureaucracy. NY.: Free Press, 1954.
2. Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
3. Roland G. Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. Winter 2004. Vol.38. #4. P.110.
4. Seen A. Development as Freedom. – N.Y.: Alfred A. Knopf, 1999.
5. Selznick Ph. The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community. Berkeley: University of California Press, 1992.

⁵⁹ Хлебников П. Магистралей Эйзенхауэра // Forbes. 30/06/2004.

6. Silvestrov S.N., Zeldner A.G., Osipov V.S. Introduction to the Theory of Economic Dysfunction // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Т. 6. № 3. С. 394-399.
7. von Mises L. The Ultimate Foundations Of Economic Science: An Essay on Method. Kansas City, Sheed Andrews and McMeel, 1978. P.98.
8. Амосов А.И. О сценариях модернизации и инновационного развития промышленности России. М. ИЭ РАН. 2012. С. 25.
9. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы. М., Олита, 2004. С. 161.
10. Аузан А. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь. М.: Издательство «Манн, Иванов и Фербер», 2014.
11. Аукуционек С.П. Теория перехода к рынку. М.: SvR-Аргус, 1995. С.99.
12. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс. 1990.
13. Вельфенс П. Основы экономической политики. СПб.: Институт социальной экономики, 2002. С. 77.
14. Вуколов В.Л. Административная реформа в Российской Федерации // Право и безопасность. 2005. №4 (17).
15. Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования. 2003. №4. С. 12.
16. Гленсдорф П., Пригожин И. Термодинамическая теория структуры, устойчивости и флуктуаций. М.: Издательство «МИР». 1973. С. 72.
17. Дэвид П. Зависимость от пути развития и исторические общественные науки: вводная лекция. В сборнике Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и процесса. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007. С. 183.
18. Деструктивные тенденции в российской экономике и пути их преодоления в сферах, обеспечивающих потребительский спрос. Научный доклад / Под ред. Зельднера А.Г., Осипова В.С. Москва, 2013.
19. Зельднер А.Г. Государственные функции в условиях неопределенности развития рыночной экономики // Экономика и социология. 2012. № 13. С. 4-10.

20. Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство - мейнстрим современного этапа российской экономики // Мир перемен. 2014. № 1. С. 140-143.
21. Зельднер А.Г. Дисфункциональные факторы в российской экономике: производственная структура // Вестник АКСОР. 2015. № 2 (34). С. 74-78.
22. Зельднер А.Г., Панова Т.В., Осипов В.С. Институциональное поле государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2015. № 131. С. 34-37.
23. Зельднер А.Г., Осипов В.С. Институциональный анализ дисфункций государственного управления экономикой: предпосылки административной реформы // ЦИТИСЭ. 2016. № 1 (5). С. 5.
24. Зельднер А.Г., Ширяева Р.И. Приватизация в России: новый этап, неучтенный опыт и возможная альтернатива // Экономические науки. 2012. № 86. С. 7-14.
25. Зельднер А.Г., Ширяева Р.И. Приоритеты российской приватизации // Экономические науки. 2014. № 115. С. 7-12.
26. Зельднер А.Г., Осипов В.С. Системные дисфункции государственного управления: институциональный подход // Экономика и предпринимательство. 2015. № 8-2 (61-2). С. 127-131.
27. Зельднер А.Г. Совершенствованию государственно-частного партнерства в России системный подход // Экономические науки. 2013. № 98. С. 7-14.
28. Зельднер А.Г. Сущность и истоки деструктивных тенденций в экономической системе России // Экономические науки. 2013. № 101. С. 7-13.
29. Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М.: Издательство «Алекс», 2006. С. 39.
30. Институциональная среда российской конкуренции: преодоление структурно-дисфункциональных стереотипов в государственном управлении. Под ред. Курнышевой И.Р. Москва, 2014.
31. Козлова С.В., Грибанова О.М. Институциональный анализ дисфункций государственного управления ЖКХ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 3. С. 54-63.

32. Козлова С.В. Преодоление деструктивных тенденций и повышение эффективности управления земельными отношениями в России // Вопросы экономики и права. 2014. № 74. С. 93-97.
33. Крегель Я., Мацнер Э., Грабер Г. Рыночный шок. Материалы группы «Адженда» по социально-экономической реконструкции Центральной и Восточной Европы. Вена: Австрийская академия наук. 1992. С.70-71.
34. Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: От заимствования к выращиванию: Опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. М.: ГУ ВШЭ, 2005.
35. Курс переходной экономик / под ред. акад. Л.И.Абалкина. М.: Финстатинформ, 1997. С.62-63.
36. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Хранитель, 2006. С. 146.
37. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Хранитель, 2006.
38. Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
39. Осипов В.С. Аудит эффективности исполнения функций государственного управления // Вестник АКСОР. 2014. № 4. С. 168-175.
40. Осипов В.С. Государство, бизнес и общество: дисфункции взаимодействия // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10-1 (63-1). С. 38-41.
41. Осипов В.С. Дисфункции государственного управления и направления их преодоления // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2015. № 1. С. 74-84.
42. Осипов В.С. Дисфункции системы государственного управления и необходимость ее реформы // Государственный аудит. Право. Экономика. 2015. № 1. С. 12-16.
43. Познер Р. Экономический анализ права. СПб.: Экономическая школа, 2004.
44. Поликарпова М.Г., Иванова Т.А. О системе статистических показателей интеграционной активности в российской экономике // Вопросы статистики. 2014. №11. С. 24-35.

45. Преодоление деструктивных тенденций в государственном управлении. Под ред. Зельднера А.Г. Москва, 2014.
46. Роль институтов развития в привлечении частных инвестиций. Под ред. Зельднера А.Г., Халтурина Р.А. Москва, 2014.
47. Санфилиппо Ч. Курс римского частного права. М.: НОРМА. 2007. С.262.
48. Скотт Дж. Благими намерениями государства. М.: Университетская книга, 2005. С.558.
49. Стиглиц Д. Экономика государственного сектора. М.: ИГУ, 1997. С. 18.
50. Тоффлер Э. Третья волна. М. АСТ. 2002. С. 211.
51. Трапезников В.А. Кибернетика и автоматическое управление // Известия. 1962. 7 февраля.
52. Хлебников П. Магистралей Эйзенхауэра // Forbes. 30/06/2004.
53. Ширяева Р.И. Дефицит методологических подходов к управлению государственной собственностью // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10-1 (63-1). С. 90-93.
54. Ширяева Р.И. Дисфункции в организации отношений собственности на землю // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2014. № 6. С. 76-84.