

Кто спасет утопающих в бюрократическом болоте

По страницам «ЭКО»

Просматривая подшивку «ЭКО» за последние полтора-два десятка лет, невольно поражаешься, насколько широк круг тем и проблем, поднимаемых авторами и читателями журнала, – от реформирования ЖКХ и системы пенсионного обеспечения до развития ресурсных отраслей и нюансов региональной промышленной политики. Ведь обо всем писали! Анализировали, раскладывали по полочкам, указывали на подводные камни, предлагали вполне разумные, иногда – буквально пошагово разработанные – решения. Некоторые из наших предложений, по-видимому, были услышаны, во всяком случае, нашли отражение в программных документах самого высокого уровня. А воз и ныне там. В стране как не было порядка, так и нет. Госпрограммы не выполняются, промышленное производство продолжает деградировать, благие намерения, смелые инициативы и мудрые советы тонут в болоте канцелярских бумаг, директив и инструкций. Что в России действительно цветет и развивается – так это бюрократический аппарат. Причем, не только на всех уровнях государственного управления, но и в частном секторе.

Предлагаем вниманию читателей подборку, в которую включены выдержки из материалов разных лет, посвященных состоянию государственного управления в стране.

ЯСИН Е.Г. Этот путь России предстоит пройти еще раз // ЭКО. – 2010. – № 10. – С. 30–38. URL: http://ecotrends.ru/images/Journals/2010–2019/2010/N10/3_Articles/030Yasin2010_10.pdf

...Майкл Портман сказал, что система институтов рыночной экономики должна быть устроена так, чтобы у предпринимателя было твердое убеждение: заработать можно только посредством повышения производительности. Всё! Если он это понимает, то у него будет интерес к инновациям и т. д. Если есть какие-то другие варианты – в ходу будут именно они: поиск ренты, коррупция, монополии и т. п. Это означает только одно – система институтов не отстроена. Вся система институтов в СССР была разрушена до дна. И надо было воссоздавать новую систему. Но этого не произошло...

Кстати говоря, подтверждение тезиса о взаимоотношениях государства и конкуренции – металлургия. Потому что в этой отрасли крупные комбинаты, но ни один из них не является монополистом. Они половину продукции вывозят за границу (там не побалуешься!). Металлурги пытались чего-то добиваться, как нефтяники или газовики, в правительстве и в Кремле – но ничего не получилось. И тогда они стали разбираться между собой: есть конкуренция, инвестиции, кто-то проигрывает, кто-то выигрывает – идет нормальная жизнь. И поэтому металлургия – самая успешная отрасль в России по производительности труда в сравнении с США: 33% от американского уровня. Во всех остальных сферах, даже розничной торговле, она ниже...

Административная реформа не удалась с самого начала. И не потому, что была плохо задумана. Я лично ничего не имею против разделения функций в аппарате власти. Хорошая административная система бывает либо при жесткой диктатуре (пример – Наполеон), либо в условиях демократии, когда государственная машина контролируется на выборах. Это чисто политический вопрос. С 1987 г. началась драка между младореформаторами и олигархами – драка бессмысленная, потому что они были близки по взглядам и интересам. На деле это была схватка между предпринимательством (крупным бизнесом) и бюрократией. Сколько бы ни говорили А. Б. Чубайс или Б. Е. Немцов, что они в то время играли на стороне бюрократии, – бюрократия победила (не их руками, но мы-то знаем, чьими). И это привело к тому, что бизнес был задавлен, вынужден был подчиниться и с тех пор уже не мог играть ту активную роль, которая, вообще-то говоря, ему была предписана с переходом к рыночной экономике...

Я наблюдал эту картину в течение 2000 г. – первой половины 2003 г. Произошли институциональные изменения в области политической системы, которые просто отодвинули страну назад. Это 2004–2005 гг., когда В. В. Путин провел законы по избирательной системе, по партиям и т. д. Неплохие специалисты над ними работали, я бы сказал, они сделали все необходимое для того, чтобы никто никогда больше не мог выиграть выборы в России, кроме Путина и его команды. Вот при этом «пиковом интересе» страна сейчас и существует. Теперь все поняли, хоть и с запозданием (но лучше поздно, чем никогда), что нам нужна инновационная экономика. А для этого необходима модернизация, но решиться на нее никто не может.

Мы пока не выбрались из ситуации, когда можно сказать, что перспективы развития, которые заслуживала Россия после тех героических реформ, перед нами открыты... Я бы поставил вопрос о каком-то следующем шаге реформ, который был похож на программу «500 дней» или гайдаровские реформы... Этот путь России предстоит пройти еще раз, но, конечно, это будет медленный процесс, эволюционный, а значит, неизбежна борьба противоположных начал. И те силы, которые сегодня противостоят друг другу, могут либо броситься в схватку, либо найти общий язык – они пока находятся в неопределенном состоянии.

ШВЕЦОВ Ю.Г., БУЛАШ О.А. Государство как частная собственность бюрократии // ЭКО. – 2009. – № 11. – С. 13–30.

...Бюрократическая система управления означает в самом общем случае постепенный отход организации от ее уставных (общественно полезных) целей и подчинение закономерностям внутрикорпоративного иерархического развития...

Рост доли государственных расходов в ВВП экономически развитых стран стал главной закономерностью... Государственные расходы увеличиваются не только в абсолютном, но и в относительном выражении везде, даже в самых либеральных странах мира, в соответствии с известным законом теории управления, согласно которому сложность управляющей системы растет во много раз быстрее, чем сложность объекта управления...

Бюрократический централизм постоянно стремится к унификации всех управленческих элементов вопреки сложности и многообразию реально существующих объектов, а потому попросту не способен обеспечить грамотное и оперативное руководство там, где требуется мгновенное принятие решений. Отсюда – увеличение числа различных подразделений, изощренная иерархическая структура и в конечном итоге – многократное увеличение численности аппарата управления...

Государство, являющее собой громадный организационный механизм, состоит из множества подобных организаций, каждая из которых ориентирована на самосохранение и расширение сферы своего действия всеми доступными методами. При этом государственные организации борются за власть бюрократическими методами: каждая из них стремится минимизировать ответственность за принятые ею решения; постоянно увеличивать численность своих сотрудников и наращивать объем предоставляемых ей со стороны государства финансовых и материальных ресурсов. Огромная армия чиновников постоянно и целенаправленно доказывает необходимость увеличения штатов своих организаций и государственных расходов исключительно на контролируемых ими направлениях...

Закономерно и то, что бюрократическая конкуренция принципиально отличается от коммерческой. Если предприниматель получает прибыль, когда он поставяет на рынок продукцию с меньшей себестоимостью или лучшего качества, то доход и значимость чиновника зависят от занимаемого им места, должности и связанных с ней прямых и скрытых льгот.

Когда предприниматель занят внедрением инновационных разработок, направленных на снижение себестоимости продукции и увеличение прибыли, законы коммерческой конкуренции побуждают его следовать интересам всего общества. Бюрократические же инновации, как правило, связаны с процессом документооборота, придать им большую значимость можно увеличением потоков служебной документации с обязательными процедурами согласований, визирований и т. д. В результате чиновник, внешне работая как бы для достижения общественно необходимых целей, на самом деле наносит обществу ущерб, требуя от него все больше и больше ресурсов на собственное содержание...

Следующая характерная черта бюрократии – стараться быть субъектом, а не объектом контроля... Чиновники осуществляют административный контроль в своем ведомстве, усиливая его над действиями подчиненных и ослабляя над собой со стороны вышестоящих руководителей, однако номенклатурные работники всегда приходят к компромиссу, что неизбежно формализует сам процесс контроля... Административные проверки почти всегда формальны и опасны только для опальных...

В бюрократическом обществе одна ветвь высшей власти не может контролировать другую, что проявляется в слабости судебного, а также законодательного контроля за действиями исполнительной власти. Отсутствие контроля «снизу» оборачивается монополией в принятии решения и безответственностью. Отсюда – игнорирование общественного мнения и индифферентность к последствиям

хозяйственной деятельности. Реальные возможности контролирующих действий за административно-управленческим персоналом со стороны общества можно смело оценивать как нулевые. Форм низового контроля не существует вообще, ибо нет какой-либо государственной инициативы для их создания...

Особенно серьезные последствия для общества имеет бюрократизация бюджетного процесса. Бюджет – это основной источник бюрократической ренты, причем более прибыльный, чем даже бизнес на нефти и газе, поскольку в России до сих пор нет эффективного и прозрачного механизма бюджетного процесса. Рискнем предположить, что он и не будет создан, ибо бюрократические структуры в силу своего доминирующего положения в обществе этого не допустят...

Подчеркнем, что все изложенные закономерности типичны для бюрократической системы как процесса и не зависят от личностных характеристик аппарата управления...

...Если в 2004 г. в РФ насчитывалось 53 федеральные властные структуры, то к началу 2009 г. – уже более 80. И если заместитель у премьер-министра был всего один, то теперь их уже восемь. То же самое происходит и на региональном уровне. Например, в конце 2003 г. в Саратовской области был один вице-губернатор и 23 руководителя департаментов, в начале же 2009 г. к вице-губернатору добавились семь заместителей, а департаменты сменили 12 министерств, только в одном из которых (Минздравсоцразвития) работало 336 чел. ...

...В обществе ширится губительная трещина между основным населением страны и классом номенклатуры. Об этом говорят и данные проведенных в РФ опросов общественного мнения. Так, проведенный в 2005 г. опрос показал общее падение авторитета исполнительной власти за годы реформ: до двух третей населения стали считать ее действия неэффективными, а треть заявила о росте «бюрократического самоуправления». При этом почти 70% населения (менее трети опрошенных чиновников нижнего и среднего звена) сочли, что бюрократия замкнута на собственных (личных) интересах, и только четверть населения (но три четверти чиновников) заявили, что современная исполнительная власть «полезна» для страны... За 15 лет число тех, кто вообще не верит ни во власть, ни в выборы, выросло с 9% до 65%...

...В условиях все более усиливающегося антагонизма в обществе бюрократия становится все менее дееспособной силой государственного управления. Опасность этого явления для гражданского общества чрезвычайно велика, и кроется она в инерционности самой системы господства номенклатуры, не зависящей от субъективного фактора в управлении...

Вот несколько характерных примеров последних лет. Переход от традиционных социальных льгот для населения к их монетизации привел, вопреки ожиданиям, к абсолютному удорожанию их себестоимости государством и как результат – к общественным протестам. Непродуманные рамочные условия деятельности Пенсионного фонда способствовали тому, что он оказался на дотации федерального бюджета, а его средства, провозглашенные важнейшим источником долгосрочных инвестиций, своего предназначения не выполнили.

Плохо подготовленная и неудачно осуществленная операция по замене акцизных марок на спиртные напитки привела к исчезновению алкогольной продукции и значительному повышению цен. Результатом дачной амнистии, о которой так долго говорили, стал еще более сложный и длительный порядок оформления земельных участков и домов...

В России система управления государством приобрела ярко выраженную антинародную форму, отличную от цивилизованной модели развитых стран. Веками шлифовавшиеся институты европейской и американской демократии (свободные выборы, независимые суды, конкуренция, социально ответственное распределение доходов, свободные профсоюзы) в РФ сильно искажены и дискредитированы.

КАРМАНОВА Н. Е. Благородный суицид государства // ЭКО. – 2010. – № 7. – С. 44–54. URL: http://ecotrends.ru/images/Journals/2010–2019/2010/N07/3_Articles/044Karmanova2010_07.pdf

...Россия – особая страна, и особенность эта порождена «гипертрофированной ролью государства» в экономике. Поэтому легким движением руки государство (это ведь его прерогатива – менять экономическую ситуацию в стране и саму страну) очень часто превращает достоинства экономической системы в недостатки. В итоге рыночных реформ, например, в современной российской экономике сложилась ситуация, когда нет ни эффективного рынка, ни эффективного государства. Иначе говоря, в рамках российской экономики оба несовершенных института – рынок и государство, взаимоусиливают собственные несовершенства.

В то время как структурно-инвестиционная ситуация в российской экономике «не улучшается», продолжая деиндустриализировать страну, рядовые граждане ту же затягивают пояса. Государственная бюрократия новой рыночной России разбухает, занимая с каждым годом все большее экономическое пространство (в последние годы существования СССР один чиновник приходился на 220 жителей, к началу 2009 г. один бюрократ «работал» на 100 россиян). Экономика становится менее производительной и все более неэффективной...

АВДАШЕВА С. Б. Почему издержки на контроль растут, а законы соблюдаются все хуже: экономический анализ применения административного права в России // ЭКО. – 2013. – № 4. – С. 119–133.

Две беды российского административного права – высокие издержки правоприменения и масштабные нарушения установленных правил. Только в рамках контроля и надзора, который регламентируется законом № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в 2011 г. было проведено более 3 млн проверок, которым был подвергнут каждый восьмой предприниматель.

Прямые затраты уполномоченных органов на проведение контроля составили 47 млрд руб. Оценить затраты предпринимателей можно только условно. Если предположить, что одна проверка отвлекает в компании двух сотрудников со средней заработной платой 60 тыс. руб. в месяц, и зная, что общая продолжительность проверок составляла 12,5 млн рабочих дней, можно получить оценку затрат на уровне 75 млрд руб. Если считать, что эти 122 млрд руб. потрачены примерно на 15% всех проверок, общая сумма на стороне государства и компаний должна составлять около 800 млрд руб., что равно 1,5% созданного в 2011 г. российского ВВП. При таких значительных масштабах контроля и надзора уровень соблюдения установленных требований остается низким. По данным того же доклада, в 2011 г. почти 2/3 проведенных проверок выявили нарушения установленных требований.

...Действующая в России модель инфорсmenta административного права неизбежно генерирует значительные масштабы проверок и расследований в сочетании с исключительно высокими вероятностями ошибок. Мы оставляем в стороне заведомое нарушение закона со стороны органов исполнительной власти, в том числе коррупцию, насилие, вымогательство. И показываем, что созданные в системе надзорных органов стимулы приводят к снижению общественного благосостояния даже при абсолютно добросовестном поведении и высокой квалификации лиц, принимающих решения.

ИВАНОВ Л. А. Национальные компании: кризис корпоративного управления // ЭКО. – 2013. – № 2. – С. 81–101. URL: http://ecotrends.ru/images/Journals/2010–2019/2013/N02/3_Articles/081Ivanov2013_02.pdf

...Так или иначе, со временем каждая состоявшаяся корпорация становится оплотом политических и экономических элит, связанных с собственниками, а менеджмент корпорации пользуется всеми способами, чтобы сочетать формальные корпоративные задачи с удовлетворением запросов элит. При этом не принципиально, является ли корпорация частной или в ней доминирует государство. В любом случае менеджеры подбираются лояльные и готовые к гибкости при правильной мотивации их склонности к принятию риска (негативной оценки действий этих менеджеров в будущем). При высоких бонусах корпоративное руководство выполняет не только то, что на грани закона или этики, но может, как бы невзначай, заступать за их пределы...

...На сегодня постсоветская корпоративная культура формально освоила западные стандарты, но так и не преодолела наследие «командной экономики», включая сильную зависимость от властей и закрытость от общества. Одна из официально признанных причин – отсутствие должных импульсов и поддержки от государственных органов, как регулирующих, так и судебных.

Другая причина, обособляющая корпоративные культуры единого экономического пространства (ЕЭП), общеизвестна: двойственность стандартов западной корпоративной культуры... Понимание двуликости стратегий ТНК

отнюдь не укрепляет корпоративную мораль, поддерживает климат неодобрения западных практик.

Третьей общей причиной можно полагать специфику образования корпораций – через приватизацию государственного имущества (в основном, «по индивидуальным проектам»). Имущество не абстрактно передавалось в частный сектор, а предназначалось некоторым политическим элитам... До сих пор нигде в ЕЭП не сложился публичный, открытый рынок корпоративных фондов, задача построения которого ставилась как приоритетная. В основном биржевые котировки отражают стремления национальных корпораций к самооценке на фондовом рынке или силу напора ликвидности на денежном рынке, а не действительную стоимость акций, полученную на рынке «совершенной конкуренции». Заниженные курсы принято оправдывать страновыми и отраслевыми рисками, но также они демонстрируют незавершенность преобразований корпоративных культур.

БЕРНАДСКИЙ Ю. И. Портрет промышленности в одном регионе // ЭКО. – 2013. – № 6. – С. 35–45.

В. А. Крюков: – Эта проблема уже стала или становится актуальной для всей новосибирской промышленности. Поскольку она диверсифицировалась, стала более разнообразной, для развития ей нужен такой же партнер, в частности – в сырьевых отраслях Сибири. А именно здесь разнообразие уменьшается. Идет резкая консолидация активов у «Газпрома», «Роснефти» и других. Соответственно, уменьшается число потенциальных заказчиков. Монополизация привела к тому, что наши предприятия оказались слишком «маленькими» для потенциальных заказчиков. «Роснефть» их просто не видит.

На недавнем Красноярском экономическом форуме адвокатом сибирского бизнеса неожиданно выступил О. В. Дерипаска, хотя он сам представляет очень крупную монопольную региональную структуру. Суть его выступления сводилась к тому, что все финансовые ресурсы сосредоточились в Москве – на уровне головных холдинговых компаний, головных банков, и теперь региональным предприятиям надо в Москве согласовывать суммы свыше 5 млн долл. (это около 150 млн руб.), искать все мало-мальски значимые кредиты, контракты, заказы по техперевооружению и т.д.

Ю. И. Бернадский: – Взять тот же НЗХК или НАПО им. Чкалова, которое сегодня входит в концерн «Сухой». Там проведена модернизация, внедрена система бережливого производства, есть программа ежегодного удвоения объемов выпуска. Но все это – ценой потери юридического лица. Если мы с вами говорили о 5 млн долл., за которыми нужно обращаться в Москву, чтобы их получить, то тут надо спрашивать разрешение в Москве, чтобы потратить 5 тыс. руб. ...С одной стороны, вхождение в холдинг несет стабильность, устойчивый сбыт, с другой – слишком часто накладывается российская специфика: от подбора кадров по принципу личной преданности до банального воровства...

Иногда забюрократизированность повседневной жизни хозяйствующего субъекта напоминает «легкие шаги безумия», в чем журнал как самостоятельно хозяйствующий субъект (автономная некоммерческая организация) убеждается на собственном опыте. Так, во время подготовки этого номера Агентство «Роспечать», с которым мы сотрудничаем уже больше четырех десятков лет, затребовало справку о том, что наш журнал не является эротическим или рекламным. Казалось бы, научный журнал, входящий в список ВАК, можно было бы «автоматом» отнести к числу изданий, связанных с образованием, наукой и культурой и поэтому облагаемых льготным НДС. Ан нет: около двух тысяч только научных изданий обязаны ежегодно слать заявления с образцами своей продукции в Федеральное агентство по печати, которое выдает такие справки... да только выслать их по почте не может: деньги на это в его бюджет не заложены!

Если раньше для подписки на журнал через редакцию достаточно было оплаты счета, теперь без обширного договора, иногда с очень экзотическими условиями, актов сдачи-приемки по каждому номеру не обойтись. Часто такие договоры проходят несколько итераций, и в итоге затраты на почтовые отправления, переписку и т. д. сопоставимы с ценой самого журнала. Вот пример: региональное подразделение федерального АО со 100%-м госучастием для составления договора подписки затребовало от нас целых семь документов: учредительные, приказ о назначении главного редактора, список аффилированных лиц и т. д. Требовалось подписать антикоррупционное соглашение – и это при сумме договора аж 2000 (!) руб.! Надо сказать, что антикоррупционные разделы стали все чаще появляться в договорах о подписке. Похоже, при озвученной Счетной палатой сумме нарушений в использовании бюджетных средств – полтриллиона рублей – начать борьбу решили с очень малого.

Конечно, кто спорит, копейка рубль бережет, вот только бизнес бы при этом не убит! Налоги на труд за последние шесть лет для микропредприятий выросли с 16% до 36,5%, а для издательств как организаций, создающих интеллектуальный продукт, у которых до 90% затрат – зарплата, это означает очень существенное повышение налоговой нагрузки.