11. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

11.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. О ДИСФУНКЦИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Городецкий А.Е., д.э.н., профессор, руководитель научного направления, направление «Институты современной экономики и инновационного развития»

«Институт экономики Российской Академии наук», г. Москва

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

Государственное управление как фактор экономической безопасности. Неуправляемость и дисфункции управления как главные угрозы экономической безопасности в области государственного управления. Итоги институциональных реформ 2000 годов, включая реформы государственного управления и государственной службы. Причины и виды дисфункций. Системный кризис госуправления. Основные направления реформ государственного управления.

ВВЕДЕНИЕ

Качество государственного управления входит в число ключевых стратегических приоритетов базовых концептуальных и стратегических документов социально-экономического развития и безопасности страны, о нем постоянно говорится в выступлениях Президента РФ, председателя Правительства РФ. «Еще раз хочу повторить то, что только что было мною вслух произнесено: улучшение качества управления. Низкое качество управления – один из факторов сдерживания экономического роста», – подчеркнул Президент РФ В.В. Путин на 8-м ежегодном инвестиционном форуме ВТБ Капитал «Россия зовет!».

Сильное, уверенное в себе, авторитетное и эффективное государство – залог национальной безопасности. Государственная власть осуществляет государственное управление и обеспечивает управляемость в политике, экономике и обществе. Неуправляемость есть главная предпосылка и угроза политической нестабильности, экономических кризисов и общественных смут. Неуправляемость как угроза экономической безопасности, как правило, есть паралич системы подготовки, принятия и исполнения решений институтов и органов государственной власти, деформации в системе принципов, целеполагания, задач и функций государственного управления, механизма функционирования государственной службы. Рушатся механизмы прямых и обратных связей между государством, экономикой и обществом. Разлаживается многосторонний диалог власти, бизнеса, гражданского общества, возникает и нарастает отчуждение личности. Нарастают угрозы активации протестных настроений, социальной и политической нестабильности. Поскольку одной из сфер государственного управления является управление экономикой, паралич власти и государственного управления, образование дисфункций провоцирует и запускает целый спектр производных угроз экономической безопасности, негативно воздействующих на основные приоритеты устойчивого развития. Одним из ключевых факторов успешного экономического развития Российской Федерации в сегодняшнем мире является качество государственного управления. Новые рыночные условия предъявляют более высокие требования к эффективности государственного аппарата и самой исполнительной власти.

За годы реформ государственное управление прошло через несколько серьезных трансформаций.

Первая трансформация – 1990-е гг.: бессистемный и хаотический слом советской системы государственного централизованного планирования и управления, разрушение отраслевого и регионального уровней, сложившихся межотраслевых и межрегиональных связей. Неуправляемость, безвластие, парад суверенитетов, криминальные авторитеты, партнерство бюрократического коррумпированного государства и новых монополистов, – политизированного и криминализированного бизнеса, завершившееся дефолтом в 1998 г., – первый, разрушительный этап реформирования власти, государственного аппарата и государственного управления.

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

Третья трансформация – 2010-е гг. Реформы второго поколения – «институциональные реформы», «вертикали власти» (политический и экономический федерализм), административные реформы (федеральной исполнительной власти, институтов национальной безопасности и правоохранительной деятельности, государственного управления и государственной службы), социальной политики и социальной инфраструктуры, формирование институтов гражданского общества. Предполагалось, что для создания современного, успешного на международной арене государства важно выстроить соответствующую специфике и масштабам страны систему государственного управления, восприимчивую к прогрессивным технологическим и коммуникационным решениям, а главное, – отвечающую потребности общества в удобном, открытом государстве.

С целью создания конкурентоспособного, социально-ориентированного государства руководством страны были поставлены следующие приоритетные задачи:

- ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность;
- исключить чрезмерное регулирование;
- снизить административные барьеры для бизнеса;
- повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг населению;
- уровень открытости деятельности органов власти и степень участия граждан в выработке государственной политики.

Стержневые направления совершенствования системы государственного управления обозначены в программных документах – Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 гг. и Указе Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. №601. О масштабе и направлениях реформы дают представления основные законодательные акты, принятые для институционального обеспечения реформ. [1-3].

1. Итоги реформ и их недостатки

Нельзя отрицать, что в первое десятилетие 2000-х гг. сложилась более или менее регулярная, соответствующая рыночным отношениям система и структура институтов государственного управления,

заложены основы экономики стратегических национальных проектов, формируется национальная система государственного стратегического планирования, упорядочивается система программно-целевого планирования.

В настоящее время в стране, по данным [5], реализуется порядка 270 экономических проектов с бюджетом не менее 10 млрд. руб., охватывающих предприятия и отрасли реального сектора, транспортной и социально-экономической инфраструктуры. Среди них есть крупнейшие международные проекты.

С начала 2016 г. с созданием российской Национальной гвардии запущена новая реформа правоохранительных органов, по существу, – всей системы обеспечения национальной безопасности и правоохранительной деятельности.

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

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

Модели административных реформ, как и вся реформационная идеология, были круто замешены на заимствованиях из самых современных теорий, отражавших новейшие веяния в науке государственного управления конца XX – начала XI вв. (разработки школ эмпирического управления и теории рационального выбора, государственного (публичного) менеджмента, сетевого управления, школ, исповедовавших ситуационный и синергетический подходы). И они также в должной степени не были адаптированы к особенностям российской экономики, специфике российских управленческих культуры и практик. Не было учтено, что предлагаемые теоретические модели отражали реалии зрелых экономических и общественных отношений капитализма на рубеже XX-XXI вв., к тому же вступающему в новую глубокую трансформацию, длительную переходную эпоху. Они были пропитаны идеями привнесения в государственное управление образцов рыночных ценностей и организации, образа государства как партнера и источника общественных благ и услуг, методов финансового менеджмента, принципа конкуренции, моделей горизонтальных связей, характерных для гражданского общества и развитой политической демократии с их культурой диалога, консенсуса, согласования интересов, открытости и прозрачности.

Реформы государственной власти и управления в конечном итоге потеряли темп, оказались незавершенными. Эти неудачи усугубились сопутствующими им неэффективностью, бюрократизацией и коррупцией госаппарата и правоохранительных органов.

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

Коротко о понятии дисфункций управления можно сказать следующее.

Во всех научных школах государственного управления еще со времен М. Вебера под дисфункциями управления понимали [4, с. 543; 5, с. 433; 6, с. 161-171]:

- бюрократические нарушения принципов рационализма, вмешательство субъектов управления за пределами своих функций и компетенций;
- конфликты между административным императивом бюрократов и профессионализмом специалистов (Т. Парсонс) [11, с. 25-67; 10, с. 462-525];
- разрастание (самовоспроизводство) чиновничьего аппарата за пределами объективных потребностей организации (С.Н. Паркинсон);
- подмену первоначальной цели организации второстепенными инструментальными ценностями (Мертон) [14, 2006];
- бюрократический кризис, чреватый как избыточным и вредным вмешательством государства в экономику, так и непоколебимой верой во всемогущество рынка (М. Крозье) [20, с. 699; 15, с. 432];
- утрату способности гибко реагировать на новые вызовы, цели и задачи, условия развития (американские концепции организационного развития).

Таким образом, творческой причиной дисфункций государственного управления являются бюрократия и бюрократизм, в пределе превращающиеся в коррупцию.

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

Дисфункции государственного аппарата приводят к неэффективности государственного управления, к ущемлению прав и свобод личности. Борьба с дисфункциями государственного аппарата должна вестись с помощью не только управленческих, экономических, но и правовых методов (М.В. Трегубов) [18, с. 60-68].

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

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

ных типов государственности под давлением идеологических догм, политической целесообразности, экономического лавирования в зависимости от экономической конъюнктуры и баланса социальных сил и настроений.

Имитация зарубежного опыта административных реформ, основанных на привнесении в государственное управление идей клиентоориентированного государства, методов финансового менеджмента, принципа конкуренции, моделей горизонтальных связей, характерных для развитого гражданского общества и развитой политической демократии. Они не были адаптированы к особенностям российской экономики, специфике российских управленческих культуры и практик. Эти реформы и на англо-саксонской почве имели немало недостатков, вели в том числе к фрагментации управления. У нас новые подходы наложились на процветавшие в 1990-е гг. практики приватизации власти чиновниками, теневые коммерческие схемы принятия решений в интересах олигархического капитала и теневых дельцов. В конечном итоге это привело к разным формам коммерциализации исполнения функций государственного управления, в том числе передаче бюджетных денег на исполнение этих функций сторонним исполнителям работ [9].

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

Противоречия в структуре исполнительной власти – между группами интересов внутри кабинета министров, группирующихся вокруг таких полюсов, как экономический блок, монетарные власти, и представители реального сектора, социального (бюджетного) секторов экономики, правоохранительных и оборонных ведомств.

Слом исторически сложившейся вертикали управления, в которой министерства выступали распорядительным органом власти и (отраслевого либо межотраслевого) управления на мезоуровне, дробление задач, функций, полномочий между тремя уровнями (министерства – федеральные службы – федеральные агентства) лишило министерства каких-либо реальных функций, кроме правоустанавливающих, не предоставило им реальных рычагов для координации и контроля, управления госимуществом, не сформировало единообразных методических и организационных принципов функционирования служб и агентств. Министерства превратили, по выражению известного юриста А.А. Фатьянова, в раздутые юридические отделы. Нижестоящие уровни оказались без строго определенных в юридическом и нормативно-методическом смысле полномочий, прав и обязанностей, что нередко приводило к переформатированию или даже упразднению этих промежуточных звеньев управления [12; 13, с. 96-104]. Конечно, это непосредственно сказалось на управляемости в экономике.

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

Нестабильность организационной структуры органов государственного управления: внутренние реорганизации, плохо обоснованные слияния и разделения органов государственной власти, образование новых структур без достаточных оснований с точки зрения появления, новых объектов управления, изменения целей, задач и функций.

Бездействие системы административных регламентов как методов администрирования и контроля в системе государственного управления [18]. Появление рассматриваемых регламентов обусловлено проведением в нашей стране административной реформы. В Концепции административной реформы в РФ в 2006-2008 гг. и Плане мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006-2008 гг., одобренных распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р в качестве одной из основных целей, в том числе, определялось внедрение единообразной процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. Эта функция возлагалась на институт административных регламентов.

Федеральное законодательство предусматривает использование термина «административный регламент» для трех видов нормативных правовых актов. Так, в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. №30) говорится об административном регламенте федерального органа исполнительной власти, который включает:

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

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

Опыт разработки и применения административных регламентов показал, что критерии отнесения дея-

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

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

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

С позиций менеджмента выделяются следующие функции государственного управления:

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

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

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

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

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

Отсюда и в структуре власти складываются известные противоречия между Президентом РФ и его администрацией, с одной стороны, и кабинетом министров – с другой. Это хорошо просматривается на проблеме выполнения майских (2012 г.) Указов Президента РФ, определивших стратегические горизонты развития российской экономики. Попытки корректив отдельных целевых показателей, урезания финансирования под предлогами колебаний экономической, финансовой и политической конъюнктуры, антикризисных целей, – регулярная практика, с которой сталкивается высшее руководство страны.

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

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

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

Монетарные власти, по сути, занимают позиции, противоположные целям прорывной модернизации, активной антикризисной стратегии, ускорения экономического роста и структурных реформ. Монетарная политика не дает бизнесу развернуться в направлении реальной политики реиндустриализации и импортозамещения, новой национальной технологической инициативы. Отчасти это объясняется институциональным статусом Центрального банка РФ (ЦБ РФ), главной целью которого является антиинфляционное регулирование и поддержание финансовой стабильности. Изменить эти институциональные ограничения могут только конституционные реформы. Но и имеющиеся возможности поддержки бизнеса, реального сектора средствами процентной и валютной политики системно не используются.

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

2. Бюджет в условиях развития стратегических и проектных начал в экономике

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

Основные пункты этого процесса для финансовой системы следующие[1].

Встраивание долгосрочной бюджетной стратегии в систему стратегического планирования

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

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

Долгосрочное бюджетное планирование должно:

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

3. Формирование Программного бюджета

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

Против полноценной реализации программного бюджетирования работает также существенная доля трансфертов физическим лицам в структуре некоторых программ. Сложившаяся в настоящее время тенденция (стремление) максимизировать долю программных расходов в структуре расходов бюджетной системы (федерального бюджета в первую

[1] Теоретическая модель сопряжения государственного стратегического планирования и управления бюджетно-налоговыми процессами предложена д.э.н., проф. Л.Н. Лыковой в исследованиях Института экономики Российской Академии наук, посвященных Стратегии социально-экономического развития РФ до 2030 г. и на долгосрочную перспективу.

очередь) приводит к подрыву возможностей реализации собственно программного метода управления и финансирования. Отчасти сегодняшние программы представляют собой просто иную форму представления бюджетных планов и бюджетной отчетности, а не реализацию программно-целевого метода как такового.

В этих условиях задачей является более четкая формализация уже разработанных программ и вывод за их пределы (или недопущение включения) определенных категорий расходов непрограммного характера. Вопрос разграничения в рамках бюджетной системы программных и непрограммных расходов сегодня стоит достаточно остро. Фактически в рамках бюджета (федерального, бюджета субъекта федерации, бюджета муниципального образования) должны выделяться программная и непрограммная части, режим управления которыми должен существенно различаться по всем стадиям (прогнозирования, планирования, текущего управления, отчетности и аудита).

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

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

В этих условиях на повестку дня может быть поставлен вопрос о формировании в рамках федерального бюджета (а также бюджета субъекта Федерации) не подлежащей переутверждению программной части – части, сформированной программными расходами в рамках соответствующих законов о госпрограммах. Такой подход позволит обеспечить безусловное финансирование в текущем бюджетном году утвержденных программ, но потребует существенного (принципиального) повышения качества разработки программ и формирование механизма управления программами со стороны специального органа управления конкретной программой.

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

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

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

4. Расстройство механизмов исполнения принятых решений

Ярким примером этого является неисполнение ни одной из концепций и / или стратегий социально-экономического развития страны, начиная с приснопамятной Программы Г.О. Грефа и кончая недавними опытами Концепции-2020. Остались декларациями модернизация и переход экономики страны на инновационный тип развития, избавление от экспортно-сырьевой модели развития. В глубоком кризисе пребывают сегодня отрасли социально-экономической инфраструктуры – наука, образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). И даже главное дело современной российской власти, – финансовая стабилизация, снижение инфляции, – не принесло искомых результатов, имея в виду финансовый кризис 2008-2010 г., бедствия бюджета страны в связи с падением мировых нефтяных цен, падением курса рубля, лихорадкой на финансовых рынках, оттоком капиталов из страны. Характерна судьба майских (2012 г.) Указов Президента РФ. По разным, независимым экспертным оценкам, во втором полугодии 2016 г. было исполнено всего 5% поручений от предусмотренных по плану-графику. За все время, прошедшее с момента выхода в свет, выполнение всего массива принятых нормативных правовых актов во исполнение этих указов составило, по официальным оценкам Правительства РФ, 68,7%.

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

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

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

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

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

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

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

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

Теперь уже не только желаемых темпов роста невозможно достигнуть, но и производительности труда. И конечно, ввиду действия факторов непреодолимой силы, которыми данный орган государственного управления не управляет, да и не должен управлять в силу своего «институционального статуса».

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

5. Дисфункции в области стратегического планирования и управления

Его разработка и принятие в качестве нормативного правового документа встречали сильное сопротивление, шли с серьезными откатами, содержание планирования постоянно пытаются выхолащивать, отвергая и советский, и зарубежный опыт планирования, в частности, использование балансовых методов, разработку сводного народнохозяйственного баланса, планирование структурного каркаса (контура) экономики, налаживание мезо-планирования в отраслевом разрезе.

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

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

Несмотря на принятие закона о государственном стратегическом планировании, его организационная структура в министерствах и ведомствах, хотя бы экономического блока, не создается. Так, по некоторым сообщениям, в Минэкономразвития РФ уже после выхода закона был ликвидирован созданный Департамент государственного стратегического планирования. Неясные сигналы о его восстановлении пока не внушают особых надежд на кардинальный поворот в этой области.

Приостановлено действие Стратегии социально-экономического развития РФ до 2030 г. ввиду неясности прогнозных перспектив. Тишина царит и в отношении планирующих систем, институтов, способных осуществлять функции общегосударственного, без перекоса в сторону ведомственных и региональных интересов стратегического планирования.

Принципиальное решение, принятое на уровне Президента РФ по созданию Совета по стратегическому планированию и проектам, – важный шаг. Но Совет является в большей степени экспертно-аналитической структурой и не может заменить собой орган власти с соответствующими компетенциями и полномочиями, не отменяет и не заменяет необходимости создания соответствующих институтов по всей вертикали исполнительной власти.

Политическая блокада усилий по воссозданию государственного стратегического планирования грозит самыми серьезными экономическими последствиями: мы и дальше будем провоцировать состояние управленческого хаоса и неуправляемости как первоочередных вызов и угроз экономической безопасности и ставших привычными срывы исполнения важнейших политических и экономических решений из области фундаментальных стратегических перспектив развития страны.

Сегодня одна из основных нагрузок в «управлении будущим» приходится на государственные программы. То, что значительная часть государственных программ управляется неэффективно, признает и Правительство ФР. По его данным, из «32 программ по открытой части бюджета эффективность ниже среднего уровня и низкую за 2015 г. имеют 13 программ на общую сумму 1,6 трлн. руб., или 10,3% от расходной части бюджета». Это объясняется серьезными недостатками в определении целей и приоритетов, программ, подчас отсутствием научно-обоснованных и количественно определенных показателей оценки, неспособностью обеспечить компетентное управление для достижения целевых показателей выполнения программы, фальсификацией отчетности. А ведь программный и проектный разрезы государственного стратегического планирования являются его несущими конструкциями.

Действительность, однако, еще серьезнее. Согласно проверкам Счетной палаты РФ, средний уровень эффективности имеют 13 госпрограмм из 38 (2014 г. – три), низкий – семь (2014 г. – 17), не подлежат оценке из-за отсутствия в программе количественно верифицируемых критериев и показателей 18 (2014 г. – 12). Все эти данные свидетельствуют о недостаточном качестве работы по планированию показателей и, самое главное, отбору приоритетов, управлению ресурсами, неготовности к работе, связанной с проектным планированием.

Еще один показатель эффективности использования бюджетных средств – это исполнение федеральной адресной инвестиционной программы. К сожалению, за 2015 г. самый низкий показатель – 93,3%. Введен 281 объект, или 50,4%, от того, что планировалось. Как следствие, растет общий объем незавершенного строительства, который составил 2,2 трлн. руб., или 10,7 тыс. незавершенных объектов.

По-прежнему, и с этим согласны все, остается неэффективной работа государственных корпораций, государственных компаний с точки зрения использования тех средств, которые выделяются из бюджета.

Счетная палата РФ проверила каждого главного распорядителя и, более того, и отдельные подведомственные учреждения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти на предмет достоверности отчетной информации. Результаты таковы: у 14 главных распорядителей отчет был недостоверным, – так говорится в выступлении председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на пленарном заседании Государственной Думы 21 октября 2016 г. с докладом об анализе исполнения федерального бюджета за 2015 г.

6. Системные дисфункции укоренились в защите и поддержании добросовестной конкуренции, антимонопольном регулировании

В РФ сложился предельно монополизированный олигархический капитализм, и антимонопольные органы не в состоянии как-то противостоять этому факту. Именно он является главным тормозом экономического роста. Он не сводим к теме «избыточного» государственного участия в экономике. Его проблемы не решаются формальной приватизацией государственных активов, дальнейшим сокращением государственного регулирования. И он точно не в самую первую очередь связан со злоупотреблениями органов правопорядка и избыточным административным давлением на бизнес.

Олигархический капитал научился политически защищать и продвигать свои интересы в органах государственной власти, выработал и освоил современные методы монополистической конкуренции, сформировал в ущерб потребностям развития паразитический тип оффшорной экономики. Причем последняя выросла не в период укрепившегося государства, а в эпоху его развала и расцвета в силу использования неолиберальной модели. Слом системы монопольного олигархата – необходимое условие успешного осуществления административных реформ и обновления системы государственного управления.

7. Бюрократизм и коррупция в государственном аппарате

Видимо, нет необходимости в очередной раз говорить о том, какой вред она наносит имиджу власти, нормальному процессу государственного управления. Борьба с коррупцией идет, но коренного перелома в этой великой битве не произошло. С одной стороны, совершенно затухли импульсы проведения реформы государственной службы, свернуты программы по научному и законодательному обеспечению реформы государственной службы, действовавшие в первой половине 2000-х гг.

С другой стороны, в правоохранительной системе (Министерство внутренних дел РФ (МВД РФ), прокуратуре, следственном аппарате, органах по противодействию и контролю в сфере наркопреступности все эти годы шли нескончаемые организационные перетряски и сокращения, которые не способствовали успехам в антикоррупционной борьбе. И, что самое главное, при действующих экономико-правовых и правоохранительных институтах не удалось сломить экономическую базу коррупционной преступности в виде теневой и криминальной экономик, организованной экономической преступности.

Продолжившаяся реорганизация правоохранительной системы в связи с образованием Росгвардии идет по старым лекалам принятия политических и организационных решений без предварительной проработки вопросов о задачах и функциях нового института, масштабном перераспределении полномочий, частей и подразделений, аппаратных, кадровых, материальных и финансовых ресурсах. Значит, и дальше элементы организационного хаоса,

управленческой дестабилизации, процессы критической адаптации системы национальной безопасности и правоохранительной деятельности без определенных планов, по факту, эмпирически, нередко в пожарном порядке, будут сопровождать ее функционирование неопределенно долгое время.

В этом же направлении действует нестабильность внутренней организационной структуры органов государственного управления:

- внутренние реорганизации;
- плохо обоснованные слияния и разделения органов государственной власти;
- образование новых структур без достаточных оснований с точки зрения появления;
- новых объектов управления, изменения целей, задач и функций.

Это также порождает и усугубляет дисфункции управления, дезориентацию системы органов власти и государственной службы, приводит к соответствующим результатам с точки зрения эффективности и качества управления.

Все это в значительной мере деформирует как *внутренние* (связанные с внутренней организацией и координацией в органах власти) функции, так и *внешние*, связанные с эффективностью воздействия на социально-экономическое развитие.

Сегодня остро необходима тщательная инвентаризация и обобщение итогов истекшего 15-летия административных реформ, свободных от идеологических и политических мотивированных вкусов и пристрастий, формулировка объективных и непредвзятых выводов и рекомендаций. Поворот к новому курсу государственной экономической политики, новой модели социально-экономического развития, вызовы и императивы обеспечения национальной безопасности с железной необходимостью потребует качественного поворота в реформах государственного управления, государственной службы как части системы общегосударственного стратегического планирования, проектирования, программирования и регулярных механизмов их реализации.

Академик С.Ю. Глазьев часто говорит о потере управляемости в области макроэкономических решений. Но анализ административных реформ в 2010-е гг., характера дисфункций государственного управления, пробуксовка исполнения важнейших (стратегических) государственных решений, в том числе, Указов Президента РФ, позволяет говорить о серьезном системном кризисе системы государственного управления и необходимости «реформы реформ» в этой сфере.

Административные реформы были частью институциональных реформ, во многом производными от общей направленности реформирования экономических институтов. За истекшие 25 лет у нас сформировалась общая система институтов, которая по-прежнему заточена на приоритеты финансовой стабилизации и антиинфляционного регулирования. Для стимулирования инновационного развития сформирована специальная система институтов развития. В таком виде эта система институтов толком не может капитально решить ни те, ни другие задачи. Об этом говорит череда скандалов с Российской венчурной компанией, АО «Роснано», а теперь и «Сколково». Они не оправдали возложенные на них надежды, были адаптированы действующей системой и продолжают стагнировать вместе с ней.

Сегодня во главу угла реформирования институтов государственного регулирования и управления необходимо заложить цели экономического роста и развития, не разделяя систему институтов на два неравноценных уровня. Регулярная система институтов должна по определению работать на развитие, рост и безопасность. И лишь эксклюзивные, принципиально новые линии развития, например, связанные с перспективными 6-м и 7-м технологическими укладами будущего, могут потребовать специальных институтов и механизмов стимулирования и поддержки. Весь мир работает по этому правилу, и мы тоже должны следовать в фарватере мировых трендов.

Краткий анализ состояния современной системы государственного управления позволяет заключить, что оно нуждается в глубоких фундаментальных реформах. В этом сходятся практически все экономисты. Но сами принципы этих реформ видятся совершенно по-разному. Мы полагаем, что нуждаются в глубоком переосмыслении сами исходные принципы этих реформ. Нужна не просто реформа как продолжение незавершенных реформ 2000-х гг., основанная на тех же моделях, принципах и методах проведения. Нужна *реформа реформ*, требующая новых исходных концептуальных положений. В самом общем виде они могут быть сведены к следующему.

Разработка научно обоснованных положений по идеологии российской государственности и государства. Внесение корректив в конституционное законодательство в части определения природы российского государства, его функций в регулировании и управлении.

Одно из возможных предложений – использовать дополненную формулу известного русского юриста Б.А. Кистяковского: «государство правовое, социальное, демократическое». Кроме того, необходимо четко обосновать и определиться с понятием современного социального государства, поскольку конституционные нормы не могут базироваться на неопределенных и противоречивых терминологических конструкциях. О социальном государстве: и либеральные, и левые идеи имеют свои версии социального государства. Они значительно варьируют как национальные модели, будь то англосаксонские, французские и / или скандинавские. В наших разработках мы прежде всего должны исходить из совокупного исторического опыта РФ, исторического своеобразия ее публичных институтов, огромных достижений социалистического государства в социальной сфере, не проходить мимо и зарубежного опыта.

Государство в РФ не может ограничиваться лишь поддержкой социально незащищенных слоев. Оно должно в полной мере выполнять свои функции развивающего и социально ответственного государства (не просто регулирующего), вкладывая в развитие социально-культурной инфраструктуры, человека и человеческий капитал, создание задела

фундаментальных и поисковых знаний, разработок для революционных технологий будущего (6-го и 7-го технологических укладов).

Внесение коррективов в методологию и модель реформирования государственного управления на основе различных зарубежных версий государственного менеджмента. Целесообразно удержать то, что связано с взаимопроникновением государства и общества, прозрачностью процесса разработки и принятия решений, участия в нем граждан, и вместе с тем переосмыслить англосаксонский опыт по инкорпорированию в государственное управление элементов рынка, конкуренции, финансового менеджмента, корпоративного управления. Нужна адаптированная, возможно, переходная, модель, основанная на современных гибких методах, не отвергающая ценностей и норм отечественной управленческой культуры.

Устранение сложившихся фундаментальных дисфункций государственного управления и их причин (пробуксовка механизмов определения национальных интересов, целеполагания, принятия и исполнения решений, стратегического планирования, программирования, проектного управления, профессиональной подготовки кадров и т.д.). Стратегический фундамент и каркас государственной экономической политики и государственного управления должны составить:

- стратегии социально-экономического развития на 10-15-20-25 лет;
- стратегия пространственного развития;
- стратегии и программы антикризисного регулирования;
- государственное стратегическое планирование и государственный план, включая трехлетнее скользящее планирование госбюджета;
- стратегия внешней политики и экономической дипломатии;
- стратегия национальной безопасности и стратегия экономической безопасности должны объективно определять облик и парадигму государственного управления, перечень его задач и функций, структуру и механизмы его функционирования.

В системе государственного стратегического планирования необходимо четко обозначить его опорные элементы:

- макроэкономическое планирование;
- определение долгосрочных трендов структуры и пропорций экономического развития, возвращение на новой основе балансовых методов;
- управление государственным имуществом.

Это повлечет за собой изменение в соотношении между основными органами федеральной экономической власти, имея в виду логику формирования и принятия экономических решений: на первый план выходят планирующие структуры, определяющие стратегические цели и приоритеты, которые должны ставить соответствующие обеспечительные задачи монетарным властям и другим органам государственного управления.

Системная реконструкция вертикали власти. Реформы вертикали исполнительной власти должны включать:

- упорядочение соотношения функций и их исполнения между верховной, президентской и федеральной исполнительной властью (Правительство РФ);
- внутри федеральной исполнительной власти (экономический блок, социальный и отраслевые блоки, особая (неприкасаемая) позиция Минфина РФ (федеральная исполнительная власть и монетарные власти).

Следует произвести уточнение правового статуса Правительства РФ, политико-правовых принципов его формирования и ответственности, парламентской подотчетности и внести соответствующие уточнения в конституционное и федеральное законодательство.

Необходимо возвращение министерству ключевых функций государственного управления как опорного института во всей вертикали власти, включая координацию и контроль подведомственных уровней исполнительной власти, управление госимуществом. За этим должно последовать обоснование новой современной модели политического и экономического федерализма, административно-территориального деления страны.

Литература

1. О государственной регистрации юридических лиц [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 авг. 2001 г. №129-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс] : от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 дек. 2008 г. №294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О саморегулируемых организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 1 дек. 2007 г. №315-ФЗ (действующая ред.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 мая 2013 г. №78-ФЗ (ред. от 28 нояб. 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан РФ с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об основах общественного контроля в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Бюллетень Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. – 2016. – №9. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/882.
10. Зверев А.Ф. Теории бюрократии: от М.Вебера к Л. фон Мизесу [Текст] / А.Ф. Зверев // Советское государство и право. – 1992. – №1. – С. 543.
11. Иванчук Н.В. Governance-парадигма: методологический и практический потенциал [Текст] / Н.В. Иванчук // Чиновникъ. – 2005. – С. 433.
12. Крозье М. Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения [Текст] / М. Крозье // Антология мировой политической мысли : в 5 т. – М. : Мысль, 1997. – Т. 2. – С. 699.
13. Крозье М. Феномен бюрократии [Текст] / М. Крозье. – М., 1994. – С. 432.

14. Мертон Р. Бюрократическая структура и личность [Текст] / Р. Мертон // Социальная теория и социальная структура. – М., 2006.
15. Общетеоретические проблемы социологии [Текст] // Социология сегодня: проблемы и перспективы / Р.К. Мертон, Л. Брум., Л.С. Котрелл (ред.). – М. : Прогресс, 1965. – С. 25-67.
16. Приходько М.А. Становление министерской системы управления в России [Текст] / М.А. Приходько // Вопросы истории. – 2004. – №12. – С. 96-104.
17. Система координат действия и общая теория систем действия. Функциональная теория изменения. Понятие общества [Текст] // Американская социологическая мысль. – М. : Изд-во Междунар. ун-та бизнеса и управления, 1996. – С. 462-525.
18. Трегубов М.В. Бюрократия в механизме государства [Текст] / М.В. Трегубов // Управленческое консультирование. – 2005. – №2. – С. 60-68.
19. Фатьянов А.А. Некоторые вопросы развития министерств в России: опыт и современность [Электронный ресурс] / А.А. Фатьянов. URL: http://www.izak.ru/theme/-upload/analiticheskaya-zapiska-fat-yanov_1610eda9a28e-0d75549a3462be1d91de.doc.
20. Чесноков С.В. «Социология господства» Макса Вебера сквозь призму теории верховной власти Л.А. Тихомирова [Текст] / С.В. Чесноков // Политические исследования. – 2000. – №2. – С. 161-171.
21. Чуковенков А.Ю. Административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) [Текст] / А.Ю. Чуковенков // Секретарь-референт. – 2007. – №4.

Ключевые слова

Экономическая безопасность; влияние государственного управления; реформы государственного управления; дисфункции государственного управления; системный кризис государственного управления; исходные положения новой концепции реформ государственного управления.

Городецкий Андрей Евгеньевич

РЕЦЕНЗИЯ

В настоящей статье исследуется вопрос о взаимосвязи государственного управления и экономической безопасности через призму дисфункций государственного управления, их проявления в важнейших элементах управляющей системы, – целеполагании, определении целей и приоритетов, принятии и исполнении решений, государственном планировании формировании и исполнении бюджета.

Тема исключительно актуальна, поскольку именно качество управления сегодня является одним из системных условий преодоления стагнации и выхода на траектории устойчивого экономического роста, осуществления системных структурных реформ. В статье дается обоснованная критика административных реформ первого десятилетия 2000-х гг., определяется понятие дисфункции управления. Анализируются основные причины и факторы появления дисфункций. Автор раскрывает, как дисфункции сказываются на формировании государственного стратегического планировании, в силу каких причин складываются и оказывают серьезное негативное воздействие на экономику механизмы торможения нового института. Интересен анализ и конкретные предложения по увязке механизмов государственного стратегического планирования и разработки и исполнения государственного бюджета. Представляет серьезный интерес подход автора к формулированию основных направлений продолжения административных реформ и в контексте накопленного опыта и под углом зрения активного развития экономики с развитыми стратегическими и проектными началами.

В статье немало полемических положений, в которых автор критикует исходные идеи и модели административных реформ, начатых в 2000-е гг., и эта полемика носит аргументированный и конструктивный характер, направленный на поиски наиболее продуктивных вариантов совершенствования системы государственного управления, нацеленных на национальные интересы развития и безопасности страны.

Заключение. Статья соответствует требованиям и стандартам, предъявляемым к научным публикациям, и может быть опубликована в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Гринберг Р.С., д.э.н., чл.-корр. РАН, Институт экономики РАН, г. Москва.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ