

Тема семинара

Европейская и российская модели государственного управления: сравнительный анализ

Доклад

Компаративные исследования европейской и российской моделей государственного управления

*Л.А. Калганова,
кандидат технических наук*



Цель проведения компаративного исследования: определить сравнимость моделей государственного управления в России и в европейских странах и по сравнимым параметрам провести компаративный анализ.

Компаративные исследования систем государственного управления проводятся, как правило, для стран, которые обнаруживают сходство по ряду признаков (характеристик) — иначе говоря, являются сравнимыми¹. Например, Всемирный банк (World Bank) вводит признаки классификации и сравнивает страны, находящиеся в одном диапазоне изменения выбранной характеристики. Такой характеристикой чаще всего является уровень доходов на душу населения: страны группируются по низким, средним, выше средних и высоким доходам. Сравнимыми считаются страны, входящие в одну группу.

¹ Сравнимость — возможность сравнения, наличие в чем-н. признаков, дающих основание для сравнения. (Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Д.Н. Ушакова).

Но по поводу отнесения России к той или иной группе не существует единого мнения среди крупных исследовательских организаций. Так, ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) относит Российскую Федерацию к странам с переходной экономикой. В то же время, решение о признании Российской Федерации страной с рыночной экономикой принято, соответственно, США в июне 2002 г., а Евросоюзом — в ноябре 2002 г.²

МВФ рассматривает в сравнимых группах страны с развитой экономикой и страны с формирующимся рынком. Следует отметить, что Россия, по классификации МВФ, в настоящее время входит в две группы: страны СНГ (с формирующимся рынком) и страны Европейского союза. В то же время, характеристики России сравниваются со странами Большой восьмерки G8, которая не является ни международной организацией, ни группой стран с однородными характеристиками.

Следует отметить, что сравнимость стран не применяется в оценке качества государственного управления. Так, Всемирный банк при оценке качества государственного управления сравнивает все страны, независимо от их статуса, географического расположения, экономического состояния.

Определение модели государственного управления в научной литературе и практике не сложилось, не дано оно и в справочных изданиях. По содержанию понятия модель государственного управления можно определить как взаимосвязь (зависимость) между базовыми концептами идеологической системы и типом государственного устройства (или типом управления)³. Модели государственного управления характеризуются: формой правления, структурной формой,

² <http://www.budget.ru/Publications/Magazines/bea/bulletin/2003/bea_372_003_bull/bea372003bullp34.html>.

³ Модель (общепринятое определение) — устройство или математическое описание, воспроизводящее или имитирующее строение и действие какого-либо реального явления в научных или практических целях (автор).

политическим режимом. Практически каждая страна имеет свою модель государственного управления, которая учитывает исторические традиции и национальные предпочтения.

К настоящему времени в Европе сложились англосаксонская, «наполеоновская», германская, скандинавская модели государственного управления, каждая из которых присуща определенной группе стран Европейского союза. Российская модель государственного управления по своим характеристикам отличается от европейских моделей. Сравнение европейских и российской моделей государственного управления по основным признакам дано в табл. 1.

В европейских федеральных моделях наблюдается тенденция к централизации принятия решений, а унитарные модели демонстрируют движение к децентрализации. Так, в скандинавских странах власть Центра сочетается со значительными полномочиями местных органов и активным участием населения в процессе принятия решений на местах. Это свидетельствует о проявлении тренда: эволюция унитарных систем в федеральном направлении, и федеральных систем — в унитарном направлении.

В отличие от федерализма Западной Европы, Российская Федерация возникла не путем объединения в единое государство отдельных территорий с их взаимного согласия. РФ создавалась сверху, путем деволюции, т. е. путем выделения в составе государства отдельных, относительно самостоятельных автономных образований. Проблема российского федерализма исторически связана с борьбой центральной власти за сохранение единства страны против стремления регионов к автономизации и сепаратизму.

В практике европейского государственного управления доминирует общий подход к системе государственного управления и современной бюрократии как к политическим феноменам. Кроме скандинавской модели, концепция «политической бюрократии» ориентирована не на абстрактное общее благо, а на политические интересы и цели. Можно

Сравнение европейских и российской моделей государственного управления

Описание моделей государственного управления	Европейские модели государственного управления				Российская модель государственного управления
	Англосаксонские страны (Великобритания)	Германские страны (Германия)	Наполеоновские страны (Франция)	Скандинавские страны (Швеция)	
Форма правления	Парламентская монархия	Парламентская республика	Президентско-парламентская республика	Конституционная монархия	Президентско-парламентская республика
Структурная форма	Унитарная	Федеральная	Унитарная	Унитарная	Федеральная
Соотношение централизации и децентрализации	Сильное влияние Центра на развитие страны	Значительное регулирующее влияние Центра на развитие территорий	Сильное влияние Центра на развитие страны	Власть Центра сочетается со значительными полномочиями местных органов и активным участием населения в процессе принятия решений на местах	Регулирующее влияние Центра на развитие территорий
Культура административного поведения	Развитая культура переговоров и сделок	Административное поведение как комбинация строгости и гибкости при применении публичного права	Детальное правовое разделение и регулирование полномочий между уровнями управления	Правительственные агентства преобразованы в государственные предприятия, действующие по рыночным правилам	Культура процесса — бюрократия

Продолжение таблицы 1

Описание моделей государственного управления	Европейские модели государственного управления				Российская модель государственного управления
	Англосаксонские страны (Великобритания)	Германские страны (Германия)	Наполеоновские страны (Франция)	Скандинавские страны (Швеция)	
Степень политического влияния администрации	Значительное политическое влияние администрации	Сильное политическое влияние бюрократии	Сильное политическое влияние бюрократии	Сильное политическое влияние бюрократии	Сильное политическое влияние бюрократии
Парадигма государственного управления	Вестминстерская модель (новый государственный менеджмент)	Бюрократия (Веберовская модель)	Иерархически построенная государственная служба	Сочетание междисциплинарных, правовых и перерогативных управленческих культур и признаков на всех уровнях государства	Исполнительная власть
Система права	Прецедентное право	Кодифицированное право	Кодифицированное право	Кодифицированное право	Кодифицированное право
Местное самоуправление	Максимальный уровень самостоятельности местного самоуправления	Кооперативные механизмы организации управления территориями, использование рыночных механизмов	Развитие самоуправления: повышение компетенций и предоставления полномочий местным органам управления	Повышение роли местного управления, расширение полномочий и свободы действия	Реформа местного самоуправления

констатировать, что в большинстве моделей ключевые посты в госаппарате занимают политические чиновники. Поэтому есть все основания говорить о политизации государственной службы, и Россия не является исключением.

Парадигма государственного управления. В германской модели в основу взят правовой подход, где ключевыми ценностями являются ценности верховенство права, защиты прав граждан, что отражено в индексе GRICS (табл. 2), где «верховенство закона находится на стабильно высоком уровне. В англосаксонской модели в основе — менеджериальный подход, в котором основными ценностями государственного управления являются эффективность, экономичность и результативность. В скандинавской модели отмечено сочетание менеджериальных, правовых и переговорных управленческих культур и признаков на всех уровнях государства.

В Конституции Российской Федерации отсутствует понятие «государственное управление», но используется термин «исполнительная власть». Следовательно, акцент в парадигме государственного управления делается на получении и использовании должностными лицами властных полномочий. И хотя государственно-властные полномочия — необходимый признак и атрибут государственного управления, но оптимизировать деятельность органов государственной власти при такой парадигме управления затруднительно. Исполнительную власть нельзя улучшать или рационализировать, поскольку властные полномочия — это данность, предоставленная органам или должностным лицам законодательно: либо она есть, либо ее нет.

Различия **правовых систем**⁴ в европейских и российской моделях управления можно рассмотреть на примере России и Германии, где действует кодифицированное право. Но су-

⁴ Правовая система — совокупная связь права (или системы права), правосознания (или правовой культуры как более общего) и правореализации.

ществует одно значительное различие: германская правовая система создавалась во второй половине XIX в. и на ее разработку, реализацию и совершенствование на основе правоприменительной практики уходили десятилетия, а для некоторых отраслей права — и века.

В России в эпоху тоталитаризма действовало партийное право. Разработка действующей системы права производилась невиданными темпами. Точкой отсчета можно считать 1993 г. — принятие Конституции РФ. Прошло 16 лет, что, с точки зрения темпов и методов разработки права Германии — время, достаточное только для одного периода (например, Германское гражданское уложение разрабатывалось в течение более 30 лет). Далее следовали обсуждение, принятие, правоприменительная практика и доработка, чьи сроки также составляли порядка двух-трех десятков лет. В России все эти этапы уложились в один срок. И другого времени не было, в стране функционировала криминальная юстиция. И хотя сейчас в действующем российском законодательстве много несовершенного, пробелов, противоречий и просто неработающих положений, тем не менее, криминальная юстиция отошла в прошлое, а ее функции выполняет государство. И даже криминальные авторитеты обращаются в органы исполнительной власти в целях восстановления, например, своих имущественных прав.

В промышленно развитых странах большое значение придается вопросам **контроля над системой госслужбы**. Сейчас используются системы парламентского контроля и административной юстиции, институт омбудсмена.

Основной формой контроля за деятельностью чиновников выступает административная юстиция, которая действует как система специальных административных судов. Административные суды располагают компетенцией по всем вопросам относительно статуса чиновника, его назначения, прав, обязанностей, оплаты труда, социального обеспечения, увольнения и пенсии. Своеобразной особенностью является

процедура, позволяющая чиновнику затеять процесс против самого себя. Желая снять с себя подозрения в совершении служебных проступков, чиновник может потребовать, чтобы дисциплинарный суд вынес решение по его делу.

В европейских странах (Великобритания, Франция, Швеция и др.) действует институт омбудсмана, который изучает возникающие в связи с деятельностью госадминистрации жалобы, передаваемые ему из парламента. Наличие такой посреднической инстанции призвано смягчать отношения между законодательной и исполнительной властью.

В России парламентский контроль введен недавно и только начинает действовать, вопрос об административной юстиции находится в стадии обсуждения. Институт Уполномоченного по правам человека в России действует с 1998 г.

Региональная политика. Для европейских стран присущи различные региональные проблемы в зависимости от характеристик территорий. Германия характеризуется внутренними различиями — между севером и югом, а также между «старыми» и «новыми» землями. Швеции присуща низкая плотность населения, обусловленная суровым климатом и большой удаленностью населенных пунктов друг от друга. Во всех европейских странах постоянно возникают региональные проблемы, связанные со структурными изменениями экономики, а также с проблемами занятости населения.

Все указанные региональные проблемы наблюдаются и в России. Кроме того, в России продолжается дифференциация регионов, регионы распадаются на бедные и богатые. Так, по уровню среднедушевых денежных доходов Москва, которая занимает 1-е место (доход — 29803 руб.), в 6,7 раз превосходит Ивановскую область — одного из постоянных аутсайдеров (доход — 4465 руб.). Промышленное производство продолжает концентрироваться в Центре — в Москве: в 1995 г. здесь производилось 9,7% ВРП, в 2002 г. — 20,2%, в 2005 г. — 22,2% ВРП.

По прогнозной оценке обеспеченности текущих расходов бюджетов доходами, в 2009 г. с учетом остатков бюджетов⁵ более 100% обеспечены 19 регионов, от 90 до 100% — 13 регионов, от 80 до 90% — 22 региона; менее 80% — 29 регионов. Таким образом, отрицательный тренд кризиса бюджетов наблюдается более чем в 61% регионов.

В России степень уязвимости к росту продовольственных цен дифференцируется по уровню бедности регионов. Результаты моделирования, проведенного Всемирным банком, показали более сильное влияние роста цен на повышение бедности в сравнительно бедных регионах России (Ингушетии, Дагестане, Томской области), чем в богатых субъектах Федерации — таких как Москва и Санкт-Петербург (рис. 1).

Проблема моногородов формирует очаги социальной напряженности, и подходов к ее решению пока не найдено. Между тем, аналогичная проблема имеет место в Германии. В некоторых городах наблюдается спад производства, что вызывает миграцию населения и опустение целых кварталов. Местные органы муниципального управления расселяют пустеющие дома и отключают их от энергоснабжения, часть домов сносятся. Этот процесс носит плановый характер и нацелен на экономию дорогостоящих энерго- и водоресурсов. Проблемы решаются без социального надрыва и с пониманием со стороны населения.

Дифференциация субъектов Российской Федерации, выражаемая через административно-политические характеристики, показатели экономического состояния, уровня доходов населения, наличия сырьевых ресурсов и монопольных отраслей, создает различные условия для работы органов государственной власти⁶. Но это не учитывается при проекти-

⁵ По данным Департамента мониторинга и оценки эффективности органов государственной власти субъектов Российской Федерации Минрегиона России

⁶ Калганова Л.А., Головин В.В. Повышение эффективности государственного управления. На примере ФССП России. М., «Юридическая литература», 2005. С. 367–393.

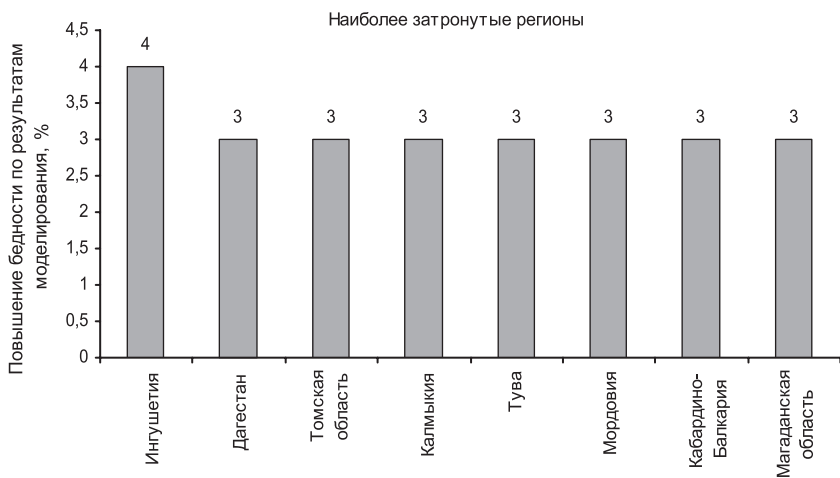
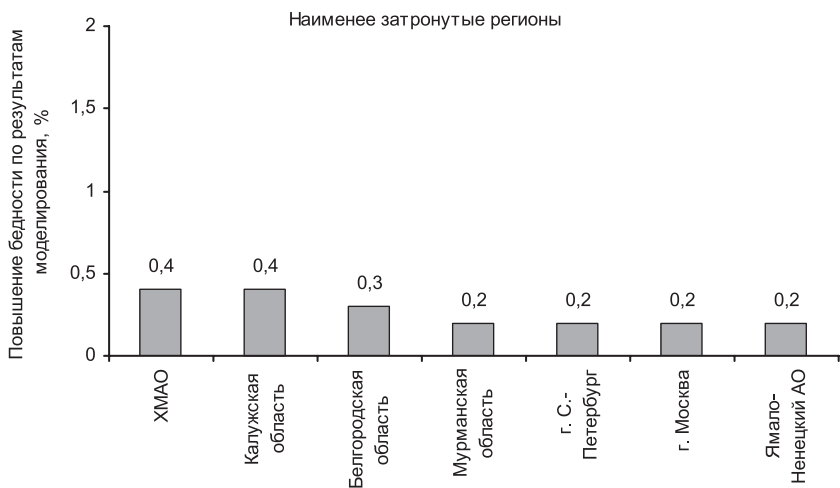


Рис. 1. Влияние цен на продовольствие на рост бедности в регионах России

ровании структуры управления подразделений государственных органов, что при ограниченности бюджетных ресурсов создает непроизводительные расходы — с одной стороны, а с другой — ухудшает условия работы. Например, ограничивается до двух человек число заместителей у первого руководителя в территориальных управлениях федерального органа исполнительной власти. Но в ряде регионов достаточно и одного заместителя, а в крупных начинаются «извращения»: должность, например, третьего заместителя необходима, и ее маскируют введением других дополнительных должностей. Требуется введение категоричности субъектов Российской Федерации, которая отражала бы существующую региональную дифференциацию.

Региональная политика в странах Европейского союза направлена на создание условий, которые позволяют регионам полностью реализовать имеющийся у них потенциал и тем самым увеличить их вклад в развитие национальной экономики. Политика регионов является составной частью подхода в рамках политики «возрождения» и имеет ярко выраженную цель улучшения конкурентоспособности отдельных регионов, привлечения инвестиций во внутренние районы.

Маркетинг территорий получает распространение и в Российской Федерации. В условиях рынка регионы конкурируют между собой в борьбе за инвестиции и квалифицированную рабочую силу, за обеспечение растущего уровня потребностей населения в качестве коммунальных услуг и качестве жизни. Территория рассматривается как товар, имеющий свою стоимость и полезность. И его стоимость определяют не только материальные ресурсы, но и характеристики правовой системы, качество государственного управления. Таким образом, *государственное управление не только создает условия для успешного функционирования предприятий, но и само является производственным фактором*. Так, Росстат в разделе «Национальное богатство» помещает основные фонды, но не они определяют производственный потенциал территории, а

такие факторы, как инвестиционный климат и социальный капитал, что напрямую зависит от качества работы органов государственной власти и правовой системы территорий.

Существует мнение, которое поддерживает автор, что для обеспечения эффективного развития регионов считается необходимым отказаться от практики финансирования дотационных территорий. В качестве важного механизма государственного регулирования в рыночных условиях предлагается обеспечить дополнительное вложение финансовых средств в регионы, где обеспечивается максимальная прибыль, совершенствовать там инфраструктуру, обеспечить дополнительный приток средств в бюджет местных органов власти. И хотя в этом случае разрыв в экономическом благополучии различных регионов будет увеличиваться, подобная политика государства даст толчок более интенсивному развитию экономики.

Для России региональные проблемы сопряжены с постоянным уменьшением численности населения и увеличением числа мигрантов. Эта проблема актуальна и для европейских стран, но в России она сочетается с большими незаселенными территориями, граничащими с перенаселенным Китаем, особенно в регионах Сибири и Дальнего Востока.

Региональные проблемы связаны с вопросами политико-правового регулирования национальных отношений. Причем российские и европейские проблемы в национальном вопросе достаточно созвучны. Так, в России 8 регионов относятся к мусульманским, а 23% населения исповедует ислам. Аналогичная проблема существует и в большинстве европейских стран: для сравнения, в Швейцарии, где ислам исповедуют 24% населения, в ноябре 2009 г. в результате референдума было запрещено строительство минаретов на территории страны (против проголосовали 65% населения). С одной стороны — акт волеизъявления народа, с другой — ущемление права на свободу совести.

Для российского федерализма важнее поиск формулы полиэтнического согражданства. И в таких многонацио-

нальных государствах, как Россия распределение власти не покрывается федерализмом — нужно использовать экстерриториальные формы на уровне всего государства — как его Центра, так и региональных и местных сообществ.

Самым серьезным препятствием на пути строительства гражданской нации в России является унаследованный догматический менталитет. Защита национальных интересов воспринимается многими как недопустимый национализм. Но неконтролируемая миграция способствует, в числе других факторов, усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создает условия для возникновения конфликтов.

Сравнение европейских и российской моделей государственного управления можно выразить и рядом количественных показателей (табл. 2).

В качестве общей оценки качества государственного управления приведен показатель ВВП на душу населения. Самое высокое его значение дала скандинавская модель государственного управления — 55427 долл. Российский уровень ВВП на душу населения — 16239 долл. Хотя это и меньше, чем в европейских промышленно развитых странах (приблизительно в три раза), но составляет величину того же порядка, что выше, чем отмечалось во времена СССР, где ВВП на душу населения был на порядок ниже.

Безработица в России по итогам сентября была зафиксирована на уровне 7,6% экономически активного населения, что примерно соответствует показателям экономически развитых стран и даже ниже чем, например, в Великобритании. Среднедушевой доход на душу населения в России за II квартал 2009 г. был равен 16919,6 руб., что составило 113,7% по отношению к предыдущему году, но все-таки меньше, чем в промышленно развитых странах.

Рынок создает социальное неравенство, что, в частности, фиксируется индексом Джини (0 — полное равенство, 100% — полное неравенство). В развитых демократических

государствах с помощью прогрессивного налогообложения и социальных трансфертов индекс Джини сокращается в полтора-два раза. Социальное неравенство сохраняется, но его острота оказывается радикально сглаженной. Благодаря этому, классовые конфликты, характерные для XIX в. и первой половины XX в., ушли в историю. В России индекс Джини гораздо выше.

Таблица 2

Сравнение европейских и российской моделей государственного управления (количественные показатели)

Показатели	Европейские страны				Россия
	Велико-британия	Германия	Франция	Швеция	
Некоторые экономические показатели*					
ВВП на душу населения, в долл.	46 432	40 415	45 858	55 427	16 239
ВВП на душу населения, с учетом ППС в ценах 2002 г. (в отн. ед.)	351	342	344	352	100
Степень социально-экономического расслоения населения, коэффициент Джини	36 (1999)	28,3 (2000)	32,7 (1995)	25 (2000)	41 (2006)
Уровень безработицы в % к экономически активному населению, сентябрь 2009 г.	7,8	7,6	10,0		7,6
Государственные расходы, в % от консолидированного бюджета 2005 г.**					
Услуги органов государственного управления	10,8	13,1	13,4	14,0	10,8
Общественный порядок и безопасность	11,7	5,8	6,2	6,0	17,6

Продолжение таблицы 2

Показатели	Европейские страны				Россия
	Велико-британия	Германия	Франция	Швеция	
Социальная защита	35,8	47,0	42,2	42,5	27,4
Значения индексов GRICS (2008)***					
Право голоса и подотчетность	92	93	90	100	22
Политическая стабильность и отсутствие насилия	66	86	67	88	24
Эффективность правительства	94	93	90	99	45
Качествозаконодательства	98	91	87	96	31
Верховенствозакона	92	93	90	98	20
Контроль коррупции	93	93,2	91	98	15

Источники:

* Данные Росстата России.

** Данные Росстата России.

*** <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp>.

Сравнение структуры государственных расходов свидетельствует о неэффективности российской модели государственного управления. Так, выделенные средства на поддержание общественного порядка и безопасности составляют в структуре государственных расходов в 2–3 раза большую сумму, чем в европейских странах, но порядка от этого больше не становится.

На первом месте в бюджете большинства развитых государств находятся расходы на социальное обеспечение. В США и ряде других стран социальное обеспечение именуется «социальной безопасностью» (Social Security), что отражает изменившееся понимание самого понятия «безопасность». Современное понимание этого термина включает сегодня широкий

круг проблем, связанных с выживанием и развитием человека и общества, и не ограничивается узким традиционным представлением о том, что инструментами обеспечения безопасности являются сугубо армия и полиция.

Россия выделяет средств на социальную защиту в 1,7–1,2 раза меньше, чем в европейских странах. Социальные гарантии, установленные законодательством Российской Федерации (табл. 3), при общей положительной динамике не решают социальных проблем и остаются фактором провоцирования социальной напряженности.

Таблица 3

**Некоторые социальные гарантии, установленные
законодательством Российской Федерации
(на 1 января, в руб.; 1996 г. — в тыс. руб.
По данным Росстата)⁷**

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Минимальный размер оплаты труда	63,3	200	300	450	600	720	800	1100	2300
в соотношении с прожиточным минимумом, в % ⁺		13,2	16,1	20,2	24,0	22,9	22	27,5	

⁷ http://www.gks.ru/free_doc/2008/B08_13/06-16.htm

Продолжение таблицы 3

	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Тарифная ставка (оклад) 1 разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы (с учетом доплаты)	80,0	200	450	450	600	720	800	1100	—
в соотношении с прожиточным минимумом, в %		13,2	24,1	20,2	24	22,9	22		
Размер базовой части трудовой пенсии по старости	63,3	153,1	450	522,4	598	660	954	1035,1	1560
в соотношении с прожиточным минимумом, в %			34,3	33,6	34,2	28,3	35,3	35,1	

* В расчетах использована величина прожиточного минимума для соответствующей социально-демографической группы населения, установленная Правительством РФ за I квартал соответствующего года.

Следует отметить низкий уровень окладов работников бюджетной сферы, который в период 2001–2006 гг. составлял 13–22% от прожиточного минимума, что неразрывно связано с высоким уровнем коррупции, отмеченным ниже.

Для сравнения моделей государственного управления используется Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS)⁸ — индекс, оценивающий эффективность государственного управления в 209 странах (табл. 2), который определяется раз в год Всемирным банком. Показатель был разработан на основе нескольких сотен переменных, и состоит из 6 индексов, отражающих параметры государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому «государственное управление» (Governance) понимается как совокупность традиций и институциональных образований, с помощью которых органы власти управляют страной.

Для GRICS рассчитываются индексы:

- право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) — индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства. Показатель степени независимости прессы тоже относится к данной группе;
- политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) — индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов правительства гражданами;
- эффективность правительства (Government Effectiveness) — индекс отражает качество госуслуг, качество бюрократии, компетенцию госслужащих, уровень неза-

⁸ http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

- висимости госслужбы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством;
- качество законодательства (Regulatory Quality) — значение данного индекса связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры — такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;
 - верховенство закона (Rule of Law) — индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе;
 - контроль коррупции (Control of Corruption) — индекс отражает восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды). Несмотря на видимую прямолинейность индекса, в нем учитываются разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана», до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

По приведенным количественным показателям (см. табл. 2) наиболее высокие значения достигнуты в рамках скандинавской модели государственного управления, другие европейские модели также демонстрируют высокий уровень государственного управления.

Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, пока находится в нижней части рейтинга. По динамике индексов GRICS (табл. 4) можно констатировать улучшение индекса «эффективность правительства», но при этом он ниже уровня в 50%, как и остальные показатели.

Таблица 4

Динамика индексов GRICS для России

Показатель	2000	2004	2008
Право голоса и подотчётность	34	31	22
Политическая стабильность и отсутствие насилия	23	18	24
Эффективность правительства	33	47	45
Качество законодательства	19	47	31
Верховенство закона	15	21	20
Контроль коррупции	14	26	15

Отдельно рассмотрим индекс «контроль коррупции». В отчете Всемирного банка⁹ дается традиционное определение коррупции как «злоупотребление государственной властью с целью извлечения личной выгоды». Отмечается, что несмотря на наличие общепринятого определения, многие агентства при оценке коррупции исходят из своего, более узкого, понимания данного явления — начиная от «решение вопросов путем предоставления неофициальных платежей должностным лицам» и заканчивая оценкой воздействия коррупции на деловой климат. Наличие в какой-либо стране коррупции означает, что ни те, кто дает взятки (как правило, это частные лица), ни те, кто берет их (чаще всего ими оказываются государственные служащие), не уважают законы и правила, регулирующие взаимоотношения граждан и государства. Делается однозначный вывод, что *«наличие в стране коррупции означает провал государственного управления»*.

Международная организация «Трансперенси Интернешнл» оценила в ноябре 2009 г. рынок российской коррупции в 300 млрд долл. По этому показателю страна занимает 146-е место из 180-ти возможных. Эту строчку Россия делит

⁹ Значение государственного управления. Научно-исследовательская работа 2196. Всемирный банк, октябрь, 1999 г.

вместе с Украиной, Кенией, Эквадором и Камеруном. Чуть выше расположились Белоруссия и Уганда. Организация составляет свой рейтинг на основе опросов экспертов и представителей деловых кругов 180 стран мира. По сравнению с 2004 г., по данным этой же организации, Россия занимала 90-е место из 146-ти возможных¹⁰. Таким образом, Россия переместилась с 56-го места от конца списка на 34-е от конца, что свидетельствует об ухудшении позиций по уровню коррупции в государственном управлении.

Из отчета «Трансперенси Интернешнл» следует, что в России наиболее коррумпированы: государственная служба и суды (84% опрошиваемых), на втором месте — Госдума РФ (62% опрошиваемых), на третьем — политические партии (61% опрошиваемых). Население не доверяет органам государственной власти: 66% не обращаются в правоохранительные органы, а 76% — в суды. По результатам опроса, по мнению 92% опрошенных бизнес использует коррупцию, чтобы повлиять на государственные решения, законодательство и государственное регулирование. Проблема коррупции в распоряжении земельными ресурсами на *высшем уровне* — приватизация, изъятие земельных ресурсов, проведение тендеров по земельным участкам под застройку — является серьезной по мнению 91% опрошенных.

Обилие законов, актов, инструкций, злоупотребление дискреционными полномочиями со стороны чиновников, слабость правовой и судебной системы — все это в настоящее время создает в России высокие административные барьеры, отпугивающие как иностранных, так и отечественных инвесторов. При этом давление на предприятия в отдельных регионах со стороны местных регулирующих органов не уменьшается, а возрастает.

Особенности российской модели государственного управления состоят в следующем. При коммунистическом режиме (как и при царском) государственное управление

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р.

было частью централизованного механизма власти, подавлявшей население. В результате, сформировалась чрезвычайно жесткая культура правления. Сейчас ситуация не изменилась. Но это обусловлено и такими характеристиками населения, как правовая безграмотность и правовой нигилизм, которые не присущи европейскому обществу, живущему в условиях верховенства закона уже не один век.

Для органов государственной власти показательно чрезмерное количество обращений граждан¹¹, подготовка ответов на которые занимает около 80% времени центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Из этого следует смещение центров принятия решений на высший уровень, что парализует деятельность федеральных органов и ограничивает их возможности в стратегическом управлении. Кроме того, такое содержание работы вымывает ценных сотрудников, оставляя «прожженных» бюрократов.

Бюрократический формализм захлестнул деятельность органов государственной власти. Например, в центральном аппарате органов государственной власти основными являются не профилирующие департаменты, а, например, делопроизводство и оперативно-контрольное управление (аналитический отдел). Разрабатываются инструкции по делопроизводству объемом более 300 страниц, которые затем составляют основу служебных проверок.

В российской системе государственного управления по-прежнему выше ценится длительная и преданная служба, а не квалификация и деловые качества работника. Российские государственные служащие, как и раньше, редко выступают с новаторскими предложениями, нечасто берут на себя инициативу. Инициатива, как и прежде, наказуема.

Не изжила себя патронажная система — практика заполнения административных должностей знакомыми, родственниками, соседями и т. д. Нельзя отрицать практику продажи

¹¹ Нил Парисон. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=817>

ключевых должностей. Для преодоления этого явления используется ротация руководителей, но пока это неэффективно. В этой связи можно сослаться на закон Пенделтона в США от 1883 г., которым патронажная система заменялась формированием государственной службы с системой заслуг, основанной на квалификации, опыте и знаниях претендента на соответствующую должность в государственном аппарате.

Труд государственного служащего в России тяжелый, ненормированный, низкооплачиваемый. В этой связи интересен вывод, сделанный по исследованиям Всемирного банка¹² в конце 1990-х гг.: «Остается не вполне четко определенным понятие “злоупотребление служебным положением”. На протяжении многих столетий государственные служащие зачастую не получали вознаграждения за свой труд, поскольку предполагалось, что они «кормятся», исполняя свои служебные обязанности, — порой им даже приходилось самим платить, чтобы быть назначенными на доходное место». Этот вывод остается актуальным и спустя 10 лет.

По сравнению с европейскими моделями государственного управления, следует отметить разный фокус работы органов государственной власти. В англосаксонской модели основное — эффективность работы; ответственность государственных предприятий в этом плане выше, чем в коммерческом секторе.

Из личного опыта. Во время стажировки в Лондоне я была свидетелем того, как руководство лондонского метрополитена решало поставленную вышестоящим органом задачу снижения стоимости удельного показателя миля/час с 0,89 до 0,57 фунтов. В сжатые сроки требовалось понизить себестоимость единицы продукции практически на 35%. В российской практике пока не ставятся проблемы снижения затрат в сфере государственного управления, работа фокусируется в бумажном секторе. Вместе с тем, изменение фокуса работы

¹² Нил Парисон. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности. <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=817>

органов государственной власти смогло бы решить многие проблемы.

Отмечается возросшая сложность взаимодействия между различными группами населения и сотрудниками органов государственной власти, которое активно поддерживается политиками и СМИ. С одной стороны — высокий уровень общественных потребностей и ожиданий, падение доверия населения к государственным органам управления, с другой — непонимание роли государственного управления, особенно в условиях неопределенности и рисков глобального экономического кризиса. Общественность не хочет замечать позитивные моменты, достигнутые госслужбой в очень сжатые сроки. Такое негативное взаимодействие тормозит не только развитие государственного управления, но и осуществление государственными служащими своих функций, которые необходимы и обществу, и гражданам. Функции делегированы им законодательно, за их результаты они несут ответственность, так же установленную законом.

Указанные особенности российской модели государственного управления внесли свой отрицательный вклад в низкий уровень качества государственного управления. В исследовании Всемирного банка¹³ доказано, что между качественным государственным управлением и такими показателями развития, как более высокий уровень дохода на душу населения, более низкий уровень детской смертности и более высокий уровень грамотности, существует прямая взаимосвязь. Отсюда следует однозначный вывод о роли государственного управления в экономическом развитии. В частности, как отмечается в исследовании Всемирного банка, изменение какого-либо из показателей управления на величину, равную одному стандартному отклонению, приводит к увеличению (уменьшению) в 2,5–4 раза уровня доходов на душу насе-

¹³ Кауфманн Д., Краай А., Зойдо-Лобатон П. Значение государственного управления. НИР 2196. Всемирный банк, октябрь 1999.

ния (уровня детской смертности) и к повышению на 15–25% уровня грамотности.

Рассмотрим некоторые показатели экономического развития России, отражающие состояние государственного управления согласно данным Всемирного банка¹⁴. 2009 г. был очень трудным для экономики России, которая столкнулась с более существенным, чем ожидалось, падением производства, а также резким ростом безработицы и бедности. По последним данным Росстата России, падение ВВП РФ в III квартале 2009 г. составило 8,9%, и это самое значительное падение среди стран БРИК и G8. На втором месте по падению оказалась Великобритания (5,2%), на третьем — Германия (4,8%), затем идут Италия (4,6%) и Япония (4,5%) — (рис. 2). Две страны зафиксировали рост ВВП — Китай (7,7%) и Индия (6,1%).

По динамике промышленного производства за январь — сентябрь текущего года, ситуация в промышленности в России несколько оптимистичнее на фоне развитых стран. Снижение промышленного производства в Российской Федерации за 9 месяцев достигло 13,5%, тогда как в Германии — 18,3, Италии — 20,1, Соединенном Королевстве — 11,5, США — 11,4, а в Японии — рекордных 26,5%.

Данные по инфляции: в России в сентябре по отношению к августу цены не выросли, в годовом выражении (к сентябрю 2008 г.) инфляция составила 10,7%, в Бразилии — 0,2% (4,3%), в Германии — минус 0,4 (минус 0,3), в Индии — 0,6 (11,6), в Италии — минус 0,2 (0,2), в Китае — 0,4 (минус 0,8), в Великобритании — 0,1 (1,1), США — 0,1 (минус 1,3), во Франции — минус 0,2 (минус 0,4) и в Японии — 0% и минус 2,2% соответственно.

Начинающийся рост глобального спроса и цен на основные сырьевые товары, а также циклические факторы помогли российской экономике в третьем квартале текущего года выйти на скромные темпы восстановления после сильного

¹⁴ Всемирный банк в России. Доклад об экономике России № 20. Ноябрь, 2009.

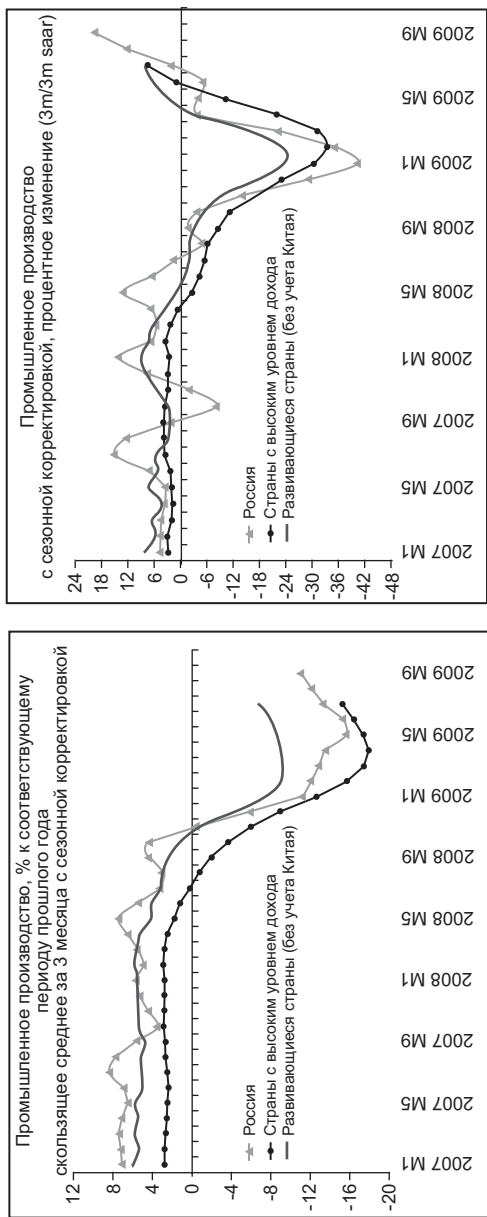


Рис. 2. Падение промышленного производства сменилось ростом

Источники: МВФ, Datastream Thomson, Всемирный банк.

сокращения в первом полугодии 2009 г., когда реальный ВВП сократился на 10,4% (табл. 5)¹⁵.

Таблица 5

**Основные макроэкономические показатели,
2006–2009 гг.¹⁶**

	2006	2007	2008	2009 г.			
	г.	г.	г.	1 кв	2 кв	3 кв	янв-сент
	янв-дек	янв-дек	янв-дек				
Рост ВВП, %	7,7	8,1	5,6	-9,8	-10,9	-9,4'	-10,0
Рост промышленного производства (к соответствующему периоду прошлого года), %	6,3	6,3	2,1	-14,3	-15,4	-11,0	-13,5
Рост инвестиций в основной капитал (к соответствующему периоду прошлого года), %	16,7	22,7	9,8	-15,6	-21,0	-19,0	-18,9
Баланс федерального бюджета, % ВВП (конец периода)**	7,4	5,4	4,1	-0,4	-4,0	-4,0	-4,0
Индекс потребительских цен (ИПЦ), %	9,0	11,9	13,3	5,4	1,9	0,6	8,1
Текущий счет платежного баланса, млрд долл.	94,7	77,0	102,3	9,4	7,6	15,0	32,1
Безработица, % (определение МОТ) (средняя за период)	7,2	6,1	6,4	9,1	8,6	7,9	8,1

¹⁵ Всемирный банк в России. Доклад об экономике России № 20. Ноябрь, 2009.

¹⁶ Там же.

Продолжение таблицы 5

	2006	2007	2008	2009 г.			
	г.	г.	г.	1 кв	2 кв	3 кв	янв-сент
	янв-дек	янв-дек	янв-дек				
Цена нефти марки Юралс, долл. за баррель (средняя за период)	16,2	69,5	95,1	44,1	58,6	67,9	57,1
Золотовалютные резервы на конец периода, млрд долл.	303,7	478,8	427,1	383,9	412,6	413,4	413,4

Источники: Роста, ЦБ РФ, Минфин, Блумберг.

* предварительная оценка Министерства экономики РФ

** накопленным итогом с начала года

Тем не менее, общий прогноз остается неопределенным, т. к. основная часть неторгуемых секторов продолжает страдать от сниженного потребительского спроса и ограниченности кредитных ресурсов. Предварительные данные за июль — сентябрь 2009 г. (табл. 6)¹⁷ указывают на продолжение существенного спада производства в неторгуемых отраслях в условиях сохраняющегося ослабления спроса под влиянием снижения реальных доходов и сокращения кредитных ресурсов.

По данным Росстата, в третьем квартале 2009 г. негативные тенденции зафиксированы во многих неторгуемых секторах. Так, только за сентябрь 2009 г. объем розничной торговли упал почти на 10% к сентябрю 2008 г. (самое существенное падение с начала кризиса). Строительная отрасль и сфера транспорта также не демонстрируют видимых признаков восстановления: с января по сентябрь 2009 г. сокращение в этих секторах составило (к аналогичному периоду предыдущего года) 18,4 и 14,0% соответственно, по сравнению с

¹⁷ Там же.

падением на 19,3 и 16,3% в первом квартале 2009 г. Незначительный рост производства в основном сконцентрирован в торгуемых отраслях, особенно в обрабатывающей промышленности, которая больше всех пострадала от кризиса.

Таблица 6

**Рост ВВП в разрезе основных секторов
(добавленная стоимость), 2006–2009 гг.**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.		2009 г.		
	янв-дек	янв-дек	янв-дек	1 кв	2 кв	1 кв	2 кв
Рост ВВП	7,7	8,1	5,6	8,7	7,5	-9,8	-10,9
Торгуемые сектора	3,4	3,8	2,0	4,9	4,3	-14,4	-12,6
Сельское хозяйство, лесное хозяйство	3,8	2,6	8,5	4,3	5,6	-2,4	-1,8
Добыча полезных ископаемых	-3,3	-2,7	0,4	1,7	2,2	-2,2	-5,1
Обрабатывающие производства	7,3	8,1	1,2	6,6	5,1	-23,5	-18,7
Неторгуемые сектора	10,1	10,4	7,8	10,4	8,9	-5,7	-8,6
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,7	0,4	1,0	4,1	5,1	-5,3	-6,7
Строительство	11,8	13,7	13,2	31,3	18,1	-20,9	-20,5
Оптовая и розничная торговля	14,1	12,5	8,4	14,2	9,7	-4,9	-11,3
Транспорт и связь	9,7	3,4	7,4	10,6	9,5	-7,4	-10,2
Финансовые услуги	10,3	12,5	6,6	8,6	7,8	0,3	-5,4

Источник: Росстат, расчеты сотрудников ВВ

Наблюдается значительный отток капитала из России, составивший 31,5 млрд долл. в третьем квартале, большая часть которого была из банковского сектора (табл. 7).

Таблица 7

**Чистые потоки капитала (в млрд долл.), 2006 г. — 3 кв.
2009 г.**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.		2009 г.		
	янв-дек	янв-дек	янв-дек	4 кв	1 кв	2 кв	3 кв
Чистый ввоз/ вывоз капитала частным сектором	41,4	82,4	-132,8	-130,5	-35,2	4,4	-31,5
Чистый ввоз/ вывоз капитала банками	27,5	45,8	-56,9	-55,6	-6,8	-5,8	-28,5
Чистый ввоз/вы- воз капитала про- чими секторами	13,9	36,6	-75,8	-74,9	-28,4	10,2	-3,0

Источник: ЦБ РФ

Возобновление оттока капитала связывается с двумя факторами: 1) неопределенностью в отношении мирового спроса и цен на нефть, что сказалось на высокой волатильности обменного курса и нефтяных цен в этот период; 2) ограниченной возможностью банков по рефинансированию внешних долговых обязательств, в результате чего долговые выплаты превысили новые заимствования, что отразилось на оттоке капитала.

В четвертом квартале 2009 г. прогнозируется незначительное улучшение ситуации с оттоками капитала в связи с ростом цен на нефть и ожиданий рынка относительно укрепления курса рубля.

Бюджет Российской Федерации планируется с дефицитом, который, по оценке Министерства финансов, сохранится в периоде 2010–2012 гг. с последующим сокращением (табл. 8). Это повлечет необходимость ужесточения бюджетных ограничений. Евронорма дефицита бюджета — минус 3%.

Таблица 8

**Основные характеристики федерального бюджета
Российской Федерации на 2009–2012 гг.**

	2009 г.*	2010 г.*	2011 г.*	2011 г.*
Доходы	17,2%	16,1%	15,5%	15,0%
Расходы	25,5%	22,9%	19,5%	18,0%
Сальдо	-8,3%	-6,8%	-4,0%	-3,0%
Нефтегазовый дефицит	-14,9%	-14,2%	-10,9%	-9,5%

Источник: Министерство финансов.

* Предварительные оценки, заложенные в базовом сценарии Минфина.

Кроме того, рост социальных расходов — прежде всего на увеличение пенсионного обеспечения — потребует соответствующих сокращений по другим категориям расходов. Проводимые разовые меры, такие как приватизация государственных предприятий, вряд ли смогут корректировать параметры бюджета. В качестве основной меры обсуждается повышение эффективности расходов. Реализация данного направления позволит избежать недифференцированного сокращения по всем категориям расходов, чреватого подрывом перспектив долгосрочного экономического роста.

В среднесрочном бюджете предусмотрено значительное расходование средств Резервного фонда в целях финансирования дефицита (табл. 9).

Резервный фонд, возможно, уже полностью будет исчерпан к концу 2010 г. Это означает, что для финансирования дефицита потребуются заимствования. По оценкам Минфина России, потребности во внутренних и внешних заимствованиях для покрытия дефицита составят: 1,0% ВВП — в 2009 г., 1,6% — в 2010 г. и 1,5% — в 2012 г.

В 2010 г. экономика России может вырасти на 3,2% с низкого базового уровня при более благоприятных прогнозах бюджетного дефицита и состояния платежного баланса.

Остаются риски, связанные со слабостью внутреннего спроса и структурными ограничениями в экономике. Проблемными остаются области бюджетной политики, финансового сектора и социальной сферы.

Таблица 9

**Оценки объемов Резервного фонда
и Фонда национального благосостояния
на конец года (2008–2011 гг.)**

		2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Резервный фонд	млрд руб.	4027,6	1789,2	48,8	48,8	48,8
	% к ВВП	10,3	4,1	0	0	0
Фонд национального благосостояния	млрд руб.	2584,5	2812,9	2564,2	1815,8	1085,2
	% к ВВП	6,6	6,5	5,3	3,4	2,0

Источник: Проект закона «О Федеральном бюджете на 2010–2012 гг.» (первое чтение)

Россия сможет выйти на докризисный уровень лишь к концу 2012 г. (рис. 3)¹⁸, при этом без более производительной, диверсифицированной и конкурентоспособной экономической базы последующие темпы роста оцениваются как более медленные, чем в последнее десятилетие и по сравнению с теми ожиданиями, которые сложились до кризиса. Успешный переход на новую модель экономического роста, не основанную на зависимости от природных ресурсов, включает в себя принятие мер по поддержанию валютного курса, способствующего национальной конкурентоспособности, укреплению устойчивой бюджетной линии, улучшению инвестиционного климата, созданию более эффективного фи-

¹⁸ Всемирный банк в России. Доклад об экономике России № 20. Ноябрь, 2009.

нансового сектора, устранению узких мест, препятствующих экономическому росту, и др.

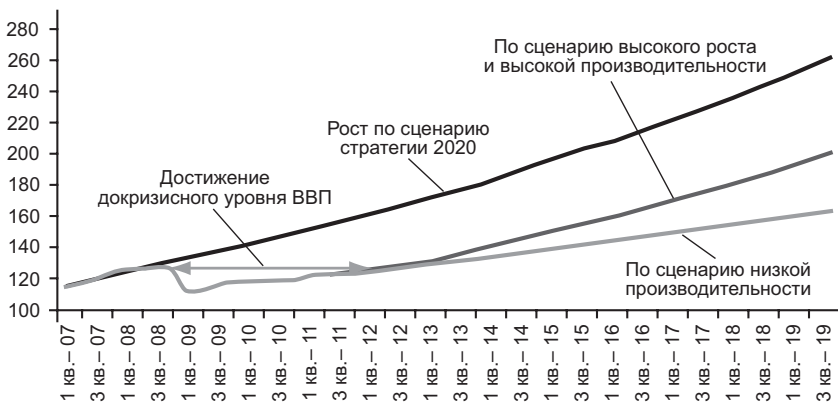


Рис. 3. Долгосрочное влияние кризиса на темпы экономического роста в России

По прогнозам Всемирного банка, маловероятно, что умеренное восстановление российской экономики, ожидаемое к концу 2009 г., существенно отразится на социальных показателях. По данным Росстата, численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в период 1992–2008 гг. снижалась (исключение составили кризисные 1998–2000 гг.) и к 2008 г. достигла 18,5 млн чел. или 13,1% от общей численности населения (против 48,3 млн чел. или 33,5% в 1992 г.) (рис. 4).

Несмотря на то, что ситуация на рынке труда оказалась лучше, чем прогнозировалось в начале года, может потребоваться не менее трех лет, чтобы уровень бедности вернулся на докризисный уровень. По прогнозу Всемирного банка, по сравнению с докризисными оценками экономического роста и бедности, к 2010 г. число людей, живущих в бедности, увеличится на 11 млн чел., а число людей, живущих на доход, лишь немного превышающий международную черту бедности, увеличится на 23 млн чел. Этот рост бедности произой-



Рис. 4. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума

дет за счет 1/5 части жителей, которые смогли преодолеть бедность в период 1998–2008 г. Прогноз основывается на том, что региональная бедность характеризуется небольшой глубиной при наличии большого числа лиц, подверженных риску попасть в число бедных даже при незначительном снижении среднего дохода (т. к. они не располагают значительными сбережениями), но извлекавших выгоду из недавнего кредитного и строительного бума.

Например, в Германии граница бедности в денежном эквиваленте выражена на 01.12.2009 г. суммой в 913 евро или 40349,57 руб.¹⁹ (для сравнения, прожиточный минимум по России в целом в 2009 г. составил 4630 руб.). Таким образом, представления о бедности в России и Европе несколько различаются.

¹⁹ По данным социального объединения VDK (Федерального статистического ведомства).

Критическая грань в 913 евро затрагивает 15% (14 млн) немецких граждан, т. е. практически каждый седьмой немец может стать бедным. Если бы не различные социальные программы, которые разрабатывают общественные немецкие организации и правительство страны, то их число могло бы быть больше на 9%, т. е. около 24% немецких граждан можно было бы отнести к бедным слоям.

Отмечено, что к эффектам второй волны кризиса относятся долговременные воздействия на развитие человеческого потенциала, поскольку семьи сокращают свои инвестиции в образование и поддержание здоровья. «Кризис может повлечь за собой рост социальных беспорядков, уровня преступности, торговли людьми, нарушать общественные и этнические взаимоотношения, а также приводить к свержению непрочных правительств»²⁰.

Отдельно хотелось бы рассмотреть вопрос о применимости европейских моделей государственного управления в российских условиях.

Рассмотренные модели государственного управления отличаются по способам налогообложения и распределения бюджетных ресурсов. На одном полюсе — скандинавская модель с чрезвычайно высоким уровнем прямого и косвенного налогообложения и бюджетных социальных трансфертов. На другом — англосаксонская модель с ее относительно низким уровнем налогового бремени, но успешным применением налоговых рычагов для стимулирования частных социальных расходов.

При всей привлекательности и высокой результативности европейских моделей государственного управления, перенесение найденных государственных решений в российские условия либо вообще не дает результата, либо дает неожиданный результат. Для оценки применимости моделей государственного управления в основу может быть взят

²⁰ Всемирный банк в России. Доклад об экономике России № 20. Ноябрь, 2009.

ситуационный подход. Он создан и используется в общем менеджменте, его сущность состоит в том, что нет плохих и хороших теорий, их применимость определяется ситуацией. В зависимости от ситуации могут использоваться любые управленческие теории и технологии, которые будут наиболее полно ей соответствовать. При использовании европейской (или иной) модели государственного управления или ее составляющих необходимо проводить ситуационный анализ, чтобы определить возможность ее применения.

Следует отметить, что ситуационный анализ в неявной форме присутствует во многих работах по исследованию государственного управления. В сфере государственного управления ситуационный анализ был применен Е.М. Примаковым после начала американской военной операции в Персидском заливе для оценки внутреннего положения в Иране. В обсуждении участвовали эксперты из различных российских ведомств и научных центров. Применение ситуационного анализа позволило предсказать развитие политической ситуации в Иране.

Для оценки применимости моделей государственного управления, согласно ситуационной теории, можно выделить следующие ситуационные переменные:

- руководитель государства (его статус, характеристики, стиль руководства);
- статус страны;
- количественные характеристики страны (территория, население и др.);
- правовая система;
- историческое развитие, традиции, обычаи;
- менталитет населения (он определяется традициями, религией и др.);
- уровень экономического развития страны;
- степень открытости экономики (более открытая экономика нуждается в большем госсекторе, поскольку по определению она более нестабильна);

- уровень доходов населения, степень социально-экономического расслоения;
- уровень технологического развития;
- система налогообложения и социальные трансферты;
- наличие ресурсов, возможность их мобилизации;
- национальная культура;
- контекст государственного управления: неформальные связи и структуры, как действительно протекают процессы, соответствие декларируемых и реальных действий и т. д.

Перечень ситуационных переменных не является исчерпывающим и может быть дополнен и изменен в зависимости от целей применения.

Количественные характеристики оказывают влияние на качество государственного управления. Для эффективно-го государственного управления важна не только величина и сила управляющего воздействия, но и его распределение, пространственная и временная организация, т. е. топология этого воздействия. С точки зрения топологии воздействия государственного управления, Россия находится в более сложных условиях, чем, любое европейское государство. Обширная территория и неравномерная плотность населения делают управление более трудоемким, учитывая транспортную недоступность ряда регионов по сезонным и иным причинам.

Менталитет населения также может являться значительным фактором в системе государственной власти. Если сравнить, например, менталитет российского и германского населения, то обнаружатся существенные различия, которые потребуют модификации модели государственного управления.

Национальная культура может служить стимулятором, но может выступать и в качестве сильнейшего противодействия изменению (совершенствованию) модели государственного управления. Так, широко известно, какое сопротивление пришлось преодолеть Петру I, когда он насаждал

европейскую модель управления, противоречащую русской национальной культуре и русской ментальности. Тем не менее, по результатам экспертного опроса Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования был сделан вывод, что во время правления Петра I государственное управление было признано успешным с точки зрения оптимального политического спектра. Петру I удалось совершить прорыв не только в экономическом развитии России, но и в системе государственного управления, в том числе за счет использования европейского опыта государственного строительства. Но для этого ему пришлось произвести кардинальные изменения, в первую очередь, в национальной культуре и менталитете россиян.

Принцип действия ситуационного подхода показан на рис. 5 и 6.

В гипотетической ситуации А (рис. 5) ситуационные переменные не совпадают. Еще Н. Макиавелли указывал на то, что традиции государственного управления, существующие в государстве, преодолеть крайне сложно: в частности, попытка установить в республике монархический режим правления может вызвать ожесточенное сопротивление ее граждан. Или руководителю страны присущ авторитарный стиль руководства, в популистских целях он декларирует демократические свободы, но в силу своих личностных характеристик он не может применять либеральный стиль. Возникает диссонанс, который проявляется в контексте ситуации. В подобной ситуации модель государственного управления, успешная в одной из западных стран, но не согласованная с ситуационными переменными, например, в России работать не будет.

Другой пример. В России в 1990-х гг. во главе демократической оппозиции оказался руководитель советского образца Борис Ельцин. Несомненно, в этой ситуации имелись и преимущества, ибо в СССР диссиденты были больше гуманитариями и теоретиками, чем практическими специалис-

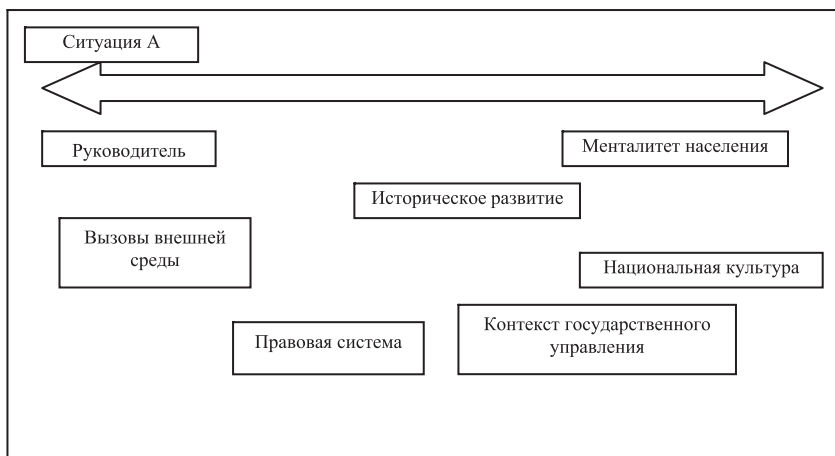


Рис. 5. Принцип действия ситуационного подхода (ситуация А)

тами в политике или экономике. Обладающий природной харизмой и политическим даром, Ельцин начал свою карьеру на волне популизма и успеха: ему удалось стать вождем оппозиции, несколько раз победить на выборах, стать реальным руководителем России. Но управление Ельцина было авторитарным, и когда экономические реформы обернулись первыми трудностями — он не решился пойти до конца. Не согласовывался с ситуацией и менталитет граждан, проживших всю жизнь в условиях тоталитарного строя; они не были готовы воспринять демократические реалии через новую систему права. В результате, ситуация 1990-х гг. характеризуется точным штампом, рожденным СМИ того времени, — «разгул демократии».

Проведение муниципальной реформы²¹ в России в 2003–2008 гг. подразумевало автономизацию местного самоуправ-

²¹ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>

ления от органов государственной власти, что соответствовало тренду децентрализации в государственном управлении европейских стран. Однако этот тренд вошел в противоречие с процессами централизации власти в России. В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Существенным тормозом стала сложившаяся культура местного самоуправления, которая во многом была сформирована советской политической традицией. Сохранение традиционного менталитета значительной части населения, региональных и муниципальных руководителей привело к тому, что модель — европейская по форме — дала совершенно иной эффект в реальных российских условиях.

Модель государственного управления, которая считается эталонным образцом, может не сработать в определенных условиях. Так, на протяжении XIX–XX вв. демократия считается эталоном системы управления и единственным вариантом справедливого и безопасного государственного устройства. Базовые концепты демократии закрепились в общественном сознании. В то же время, существуют примеры результативного государственного управления, основанного на тоталитарном режиме²².

На рис. 6 показана ситуация В, в которой достигнуто согласование ситуационных переменных.

Ситуация в посткризисный период в мире существенно изменится. Совершенствование государственного управления и борьба с коррупцией рассматриваются как важная часть общих мер, направленных на снижение ограничений экономического роста. Посткризисные условия дают хорошую возможность России пересмотреть основы модели роста последнего десятилетия. Докризисный экономический рост России был основан на устойчивых макроэкономических показателях, в особенности на успешной бюджетной

²² Гурьев С. Мифы экономики. 2-е изд. М., 2009. С. 175–178.

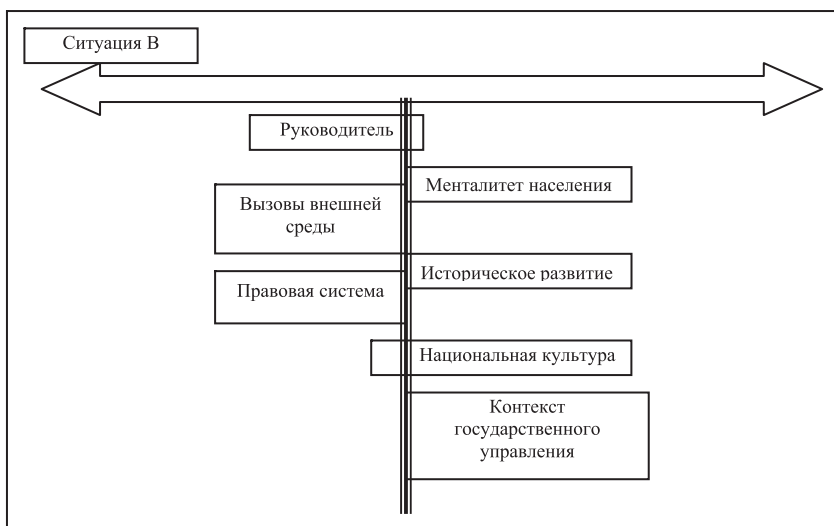


Рис. 6. Принцип действия ситуационного подхода (ситуация В)

политике и бюджетных реформах в сочетании с благоприятными внешними факторами — такими как высокие цены на нефть, приток капитала, а также доступ к дешевым займам. Однако посткризисный период будет совершенно другим: необходимо провести сокращение бюджетного дефицита и диверсифицировать экономику в условиях медленного восстановления мировой экономики, низкого уровня капитальных потоков и ограниченного доступа к внешнему финансированию или более высокой его стоимости.

Возникает закономерный вопрос: каким же образом совершенствовать и развивать российское государственное управление, используя европейский опыт?

Многие ученые подчеркивают своеобразие форм российской государственности и полагают, что опыт западных стран не может служить основой для формирования национальной концепции государственной службы. Они предлага-

ют опираться на исторический опыт России в области государственного управления, использовать преимущественно национальные формы и традиции. Такая точка зрения очень патриотична, но не конструктивна. Сейчас совершенно другие реальности, и использование архаичных форм государственного управления не впишется в другие ситуационные переменные. Можно и нужно использовать национальный опыт, понять его, выявить в нем самое существенное и ценное, адаптировать его в современных условиях. Но это совсем иное, чем прямой перенос успешных когда-то национальных форм и моделей в современную реальность.

Изучая западный опыт очень легко перенять внешние формы и атрибуты государства, но очень сложно обеспечить эффективное функционирование соответствующих институтов. Поэтому России сегодня недостаточно ориентироваться на очевидные преимущества европейских демократических институтов государственного управления, важнее искать собственные варианты их применения. И здесь надо видеть и контролировать ситуацию в целом и не «заикливаться» на каких-то выделенных ситуационных переменных. Например, если проводить реформирование государственного управления, не учитывая и не влияя на российский менталитет, можно с уверенностью сказать, что реформы пойдут по незапланированному сценарию или вообще провалятся. Это и произошло с административной реформой, которая так красиво и правильно начиналась в 2005 г.

Одно из основных направлений изменения российского менталитета — работа над снижением затрат. В частности, люди должны научиться относиться к энергии как к дорогому продукту, который надо экономить. Тогда легким и естественным станет внедрение энергосберегающих технологий, появятся «интеллектуальные дома» и т. п. Такая работа в стране началась, но появились и группы сопротивления. Работа по снижению затрат должна быть внедрена и в сферу государственного управления. Сейчас такая работа не ведется.

Говоря о перспективе развития российской государственности, следует подчеркнуть, что исторические традиции России предполагают сохранение в стране федерального типа государства с сильными централистскими тенденциями, которые надо развивать и поддерживать. Не следует упускать из виду, что западная демократия основывается на жесткой, хорошо разработанной и действующей правовой системе. В России пока бытует правило: «Жесткость законов компенсируется необязательностью их исполнения». В таких условиях обеспечить демократические принципы государственности невозможно.

Государственное управление на основе законодательно выверенной системы и современных технологий является для России желаемой целью. Это весьма сложный и протяженный во времени процесс, на осуществление которого отпущено очень мало времени. Если европейские модели формировались веками, то на развитие российской модели государственного управления отводятся годы. Когда весь мир движется вперед, нельзя оставаться неподвижным. *Non progredi est regredi* (Не идти вперед — значит двигаться назад).