

**Открытый научный семинар кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления под руководством академика С.Ю. Глазьева**

**Управление развитием национальной экономики на федеральном уровне  
(Материалы круглого стола 26.10.2016)**

В 2016 году на факультете государственного управления под руководством академика С.Ю. Глазьева осуществлялся междисциплинарный проект, направленный на исследование основных факторов, определяющих управление развитием национальной экономики. 26 октября 2016 года в рамках данного проекта состоялся круглый стол на тему «Управление развитием национальной экономики на федеральном уровне».

Открыл круглый стол вступительным словом на тему «Создание механизма ответственности за результаты принимаемых решений — главное условие повышения эффективности государственного управления» Сергей Юрьевич Глазьев, советник Президента РФ, академик РАН, заведующий кафедрой теории и методологии государственного и муниципального управления.

С докладами на круглом столе выступили:

– Роберт Михайлович Нижегородцев, доктор экономических наук, профессор, заведующий лабораторией экономической динамики и управления инновациями Института проблем управления РАН: «Задачи государственного управления в Российской Федерации в условиях импортозамещения институтов»;

– Геннадий Львович Купряшин, доктор политических наук, профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления: «Институты управления институтами»;

– Надежда Владимировна Макогонова, кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления: «Государственный контроль в системе стратегического экономического управления»;

– Александр Валентинович Сидоров, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государственного и муниципального управления: «Опыт управления развитием национальной экономики в позднесоветский период».

В состоявшейся дискуссии также принял участие:

– Олег Сергеевич Сухарев, доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором институционального анализа экономической динамики Института экономики РАН: «Эффективное государственное управление и информация».

В этом номере представлены результаты круглого стола, посвященного институтам государственного управления, способным обеспечивать экономический рост и реализацию стратегии модернизации.

*Глазьев С.Ю.*

**Создание механизма ответственности за результаты принимаемых решений — главное условие повышения эффективности государственного управления**

Проблематика управления развитием национальной экономики, как правило, включает задачи, возникающие перед государственными органами в связи с растущей нестабильностью экономики как в глобальных, так и в национальных масштабах. В связи с этим много внимания в последние годы уделяется потребностям изменений в системе принятия государственных решений, вопросам централизации, политизации и координации государственного управления как реакции на экономические и

финансовые кризисы в развитых странах.

Мы работаем над исследованием основных факторов, определяющих управление развитием национальной экономики. Эти факторы включают эффективную бюджетную политику, ориентированную на повышение темпов экономического роста, и управленческие институты, способные обеспечивать развитие. Следовательно, ключевая проблема государственного управления применительно к развитию экономики заключается в способности добиться согласования экономического и институционального развития. Например, задача экономического регулирования в стране, где превалируют институциональные гибриды, заключается в переходе от реактивного регулирования к практике институционально выстроенного взаимодействия, ориентированного на правительственную стратегию роста. Существует явный дефицит исследований, посвященных изучению дисфункций управления экономикой в странах, которые сталкиваются с кризисами самого государственного регулирования, часто являющихся следствием сочетания объективных (экономические циклы) и субъективных (проводимая финансовая и экономическая политика) факторов. Такие исследования требуют глубокого анализа циклов экономического развития. Так, результаты экономико-математического моделирования циклов разной периодичности свидетельствуют о наложении их нисходящих фаз и кризисных точек в период 2014–2020 годов. Одновременная смена технологических и мирохозяйственных укладов в сочетании с поворотными точками инвестиционного цикла Кузнецца и делового цикла создает опасный эффект резонанса, чреватый коллапсом мировой финансово-экономической системы. Последняя вошла в турбулентный режим с ярко выраженным 7-летним циклом повторения финансовых кризисов. Выход из этой турбулентности на траекторию устойчивого роста будет сопровождаться катастрофическими последствиями для стран, не создавших своевременно технологические, экономические и политические предпосылки нового подъема.

Проблема в том, что управления развитием национальной экономики на федеральном уровне нет. И основная задача, которую должны решить исследователи: что нужно сделать, чтобы в нашей стране сформировалась система управления изменениями в экономике?

Приходится признать, что ни одна из целей, сформулированных на высшем политическом уровне, достигнута не была. Экономика продолжает деградировать, хотя некоторые считают, что могло быть и хуже. Однако фактом остается то, что управлять экономикой мы до сих пор не научились. Как показывают примеры попыток

Центрального банка проводить политику «таргетирования инфляции» или перехода на инновационный путь развития, экономика не только «не поддается» управлению, но и ведет себя прямо противоположно ожиданиям. Вопреки правительственным декларациям монетарная политика является ошибочной, она привела к системному кризису государственного управления. Российское правительство не только потеряло свой регулятивный потенциал, но также лишилось способности соответствовать в своих действиях формальным нормам, необходимым для эффективного функционирования государственных институтов. Предпринимаемые до сих пор антикризисные меры были по большей части запоздалыми и служили лишь целям нейтрализации угроз экономической системы *ex post*, но не являлись основой формирования последовательной стратегии преодоления кризиса.

Таким образом, можно констатировать, что ключевая характеристика развития национальной экономики на данном этапе — ее неуправляемость. Систематические и значительные отклонения макроэкономических показателей от прогнозных значений свидетельствуют о том, что финансово-экономический блок правительства и центральный банк не обладают необходимыми инструментами, не умеют и даже не ставят перед собой задачи научиться системному подходу к управлению развитием экономики. Следствием такого положения является нарастание хаоса, суженное воспроизводство, снижение конкурентоспособности, нарастающее отставание российской экономики от передовых стран, манипулирование состоянием макроэкономики со стороны внешних источников воздействия, подчинение ее развития внешним интересам, фактическая утрата контроля за ее состоянием, что несовместимо с требованиями национальной безопасности и исключает достижение целей экономического развития, поставленных Президентом РФ.

Мы постоянно слышим об устойчивом росте, но экономический рост есть в других странах, как на Западе, так и на Востоке, но не в России. Хотелось бы, чтобы обсуждение сосредоточилось именно на этом аспекте проблемы: почему в нашей стране никак не удается организовать управление развитием экономики? Частные задачи так или иначе решаются, например, спасение той или иной корпорации, повышение темпов роста в отдельной отрасли сельского хозяйства (птицеводство), где неплохо продвигается импортозамещение. Но эти отдельные успехи тонут в нарастающем хаосе. Экономика все меньше и меньше отвечает на управленческие импульсы, которые оглашаются на политическом уровне, но не приносят желаемых результатов. Возможно множество объяснений, требующих междисциплинарного анализа, чему, собственно, и посвящен Круглый стол.

### **Задачи государственного управления в Российской Федерации в условиях импортозамещения институтов**

Развитие нашей страны уже более двух десятков лет осуществляется на базе импортируемых и уже импортированных институтов. Проблема заключается в том, что развитие на базе импортных институтов осуществляется в интересах тех, кто держит в руках ключи от этих институтов. Если мы посмотрим на трактовку тех или иных процессов, связанных с взаимодействием разных элементов современного мирового хозяйства, развитием глобальных процессов, то обычно она сводится к усилению взаимозависимости. Однако, как мне представляется, глобализация — это нечто иное, чем экспорт институтов, которые сформированы и финансируются США и их ближайшими союзниками, причем в их собственных геополитических и геоэкономических интересах. Этот экспорт институтов и есть глобализация, т. е. совсем не то, что понимают под этим западные учебники. Здесь нет взаимозависимости разных частей мирового хозяйства, а есть усиление зависимости мировой периферии от мирового центра, принимающего решения для всего земного шара. Причем экономическое развитие нашей страны во многом следует этим импортным институтам, и одно из направлений этого импорта институтов — подчинение глобальным процессам мировой экономики и мировой политики. Огромное количество решений в экономической политике было принято под влиянием этого импорта институтов, что, собственно, и приводит к трудноуправляемости нашей экономики. Это касается монетарной политики, сделанной по лекалам МВФ и Мирового банка, это касается ценовой политики — чего стоит лишь призыв поднять внутренние цены на электроэнергию до уровня мировых (несмотря на то, что этот «мировой» уровень цен в разных частях земного шара различается более чем в два раза). Это касается и политической жизни, протекающей в соответствии с принципами т. н. либерализма и толерантности, предоставляющими меньшинству власть над большинством, что нередко затрудняет реализацию принципа законности на территории Российской Федерации.

Из этого следует, что нашей стране необходимо решать задачу импортозамещения институтов. Если по продуктам импортозамещение идет достаточно успешно, то об институтах этого сказать нельзя. Здесь принимаются лишь отдельные, точечные решения. Например, Указ Президента о верховенстве национального конституционного права над международным. Однако таких решений

принимается недостаточно. Нам нужно отвязывать экономическую политику от надуманных либеральных схем и догм.

Конечно, нельзя сводить всю работу импортозамещения институтов к институциональной сфере, для этого нужно создавать материальную базу. Но нельзя игнорировать тот факт, что система импортных правил, шаблонов поведения, по которым мы строим самые разные сферы жизни, мешает нам развиваться. Это одна из причин того, что усилия, принимаемые в самых разных сферах, весьма далеки от эффективности, а экономика нашей страны очень далека от управляемого состояния.

В современных условиях не существует альтернативы инновационному развитию страны, возможности которого сдерживаются двумя ключевыми обстоятельствами — дешевизной живого труда и дефицитом «длинных» денег, что не позволяет осуществить развертывание долгосрочных и масштабных инвестиционных проектов.

Для того, чтобы решить эти проблемы, необходимо, во-первых, отвергнуть импортированные либеральные догмы в монетарной политике, связанные, в частности, с привязкой объема денежной эмиссии к объему золотовалютных резервов и отсутствием системы внутреннего долгосрочного кредитования. Во-вторых, требуется сформировать национально-ориентированную инновационную политику, целью которой стало бы развитие отечественной науки и создание высоких технологий взамен навязанного нашей стране превращения в сырьевой и интеллектуальный придаток США и их союзников по НАТО. В-третьих, нужна продуманная социальная политика, направленная на удорожание труда и формирование высокотехнологичных рабочих мест внутри страны вместо навязанного нам неравноправного участия в мировой системе разделения труда, в которой нашим основным конкурентным преимуществом является дешевый труд.

Наша задача, таким образом, заключается в том, чтобы организовать проведение последовательной и кропотливой работы в области импортозамещения институтов и на этой основе обеспечить возможность суверенного развития Российской Федерации, базой для которого должно стать новое качество экономического роста.

Хотя проблемы институционального развития и обновления страны достаточно давно являются предметом обсуждения экономистов, именно сейчас в практической плоскости встала задача замещения институтов, ранее импортированных в нашу экономику и в значительной степени привязывающих экономическое развитие России к

зарубежным центрам принятия решений. Необходимость обеспечения экономической безопасности страны требует незамедлительных действий в этом направлении.

Подобно тому, как счастье — это не отсутствие несчастий, безопасность — это не отсутствие опасности, а ресурс агента, характеризующий его способность управлять рисками. Экономическая безопасность, таким образом, связана с возможностью управлять рисками, возникающими в процессе хозяйственной деятельности. Экономическая безопасность современной России и возможность обеспечения ее суверенитета и территориальной целостности решающим образом зависят от своевременности и правильности решения задачи импортозамещения институтов.

*Глазьев С.Ю.*

Комментируя высказанные Р.М. Нижегородцевым идеи, хочу отметить, что он несколько упростил ситуацию. Безусловно, импорт институтов является одной из ключевых причин неэффективности нашей управленческой системы. Об этом много писалось, сейчас уже общим местом в институциональной теории является положение о том, что нельзя институты импортировать, их надо выращивать. Импорт институтов приводит совсем не к тем последствиям, которые ожидали реципиенты. У Р.М. Нижегородцева другой акцент — нам навязали чужие институты. Но проблема в том, что когда мы импортируем какой-либо институт, то всегда, в конечном итоге, получается не то, на что первоначально рассчитывали. И может быть те, кто навязали нам этот институт, именно на такой уродливый исход и рассчитывали. В выступлении Р.М. Нижегородцева была глубокая мысль, что развитие экономики происходит в интересах тех, кто контролирует эти институты. Это фундаментальный тезис. Пример импорта институтов: либеральное ценообразование. Во всем мире после падения цен на нефть цена на нефтепродукты упала, а у нас выросла и продолжает расти. Опять ничего не получилось с точки зрения антимонопольного регулирования. И, наконец, наиболее парадоксальный результат — это импорт институтов развития. Мы видим, как российская венчурная компания держит деньги на депозитах, вместо того, чтобы вкладывать в стимулирование инноваций. Возникает то, что В.М. Полтерович назвал институциональными ловушками. Но главная проблема в том, что, когда мы начинаем заниматься импортозамещением институтов, у нас опять ничего не получается. В качестве примера можно привести госкорпорации, являющиеся нашим собственным детищем.

### Институты управления институтами

Продолжая развивать идеи об управлении институтами, можно отметить альтернативы строительства и выращивания институтов. Причем в последнем случае возникает вопрос о почве этого выращивания, что включает проблематику не только интересов, но и ценностей общества, в котором институты должны быть созданы. В данном случае в центре внимания оказывается собственно система государственного управления, задача которой, среди прочего, формировать институты, способные управлять институтами различных сфер общественной жизни, в том числе и экономической. Выполнение этой задачи зависит от качества государственного управления, достигаемого с помощью административной реформы. Но попытки ее осуществления до сих пор были не слишком удачными. Опыт реформирования государственного управления показал, что инициаторы реформ предлагали упрощенные, идеализированные органы и административные процессы, когда лозунг о жизненно необходимом централизованном регулировании ничего не сообщает о способах организации соответствующего агентства, о составе его полномочий, о том, как оно будет получать информацию, о том, как будут отбираться его служащие и как они будут мотивироваться на выполнение своей работы, о том, как будет организован надзор за их деятельностью и какой будет система поощрений и санкций. Разрыв между планируемыми эффектами внедрения модельных управленческих инструментов (например, трехуровневая структура ФОИВ, ДРОНДы, госпрограммы) и результатами оказался разительным. Как правило, итогом было приспособление потенциально прогрессивных управленческих инструментов к сложившимся социальным практикам, например, в создаваемых госпрограммах фиксируются направления и масштабы текущей деятельности, слабо связанные с приоритетами государственной политики и имеющие лишь одно, но решающее достоинство — простоту измерения.

В настоящее время тема административной реформы вновь вошла в политическую повестку дня. Весной этого года было направлено письмо премьер-министра президенту страны, в котором предлагалось сформировать ключевые показатели эффективности (*KPI*) для министерств и министров, создать механизмы общественной оценки действий государственной власти и в целом переходить к проектной системе управления.

Безусловно, такие цели можно только приветствовать. Однако предложение о новом этапе административной реформы вызывает большой скепсис с учетом неудач предшествующего периода. Недостаток лидерского и административного потенциала для обеспечения устойчивости преобразований, значительный временной интервал между принятием решения и его осуществлением, коррупция и разнообразные бюрократические препятствия традиционно ведут к разрывам между реформами, задуманными лицами, принимающими решения, и практикой управления изменениями.

Кроме того, предшествующий опыт показал усиление политизации управленческой деятельности, что разрушает базовый принцип механизма согласования интересов — универсализм норм. Если основной проблемой формирования институциональной структуры является поиск и выражение общих ценностей, то основной вопрос политической практики — «кому выгодно». В таком случае политические нормы изначально соотнесены с легализацией и реализацией чьих-то интересов, а «институциональные новаторы» выступают, прежде всего, как проводники неких интересов. Политический процесс повышает роль институтов, являющихся нужными для части людей и плохими (вредными, ненужными) для другой части, что определяется теми, кто, имея властный потенциал, может влиять на формирование и деятельность институтов. Институты могут быть структурами партнерства и сотрудничества, но они также могут быть структурами власти и угнетения.

Иницируя преобразование, необходимо, во-первых, обеспечивать связь проектируемых институтов с существующей институциональной средой, а во-вторых, учитывать упомянутые связи при выборе рациональной последовательности институциональных изменений; комплементарность при этом необходимо рассматривать как в статике, так и в динамике. Проектировщикам преобразований следует концентрироваться на преодолении так называемой «ловушки частичной реформы» — ситуации, при которой сосуществование старых и новых форм не приводит к качественному изменению системы и не происходит выведения ее на перспективную траекторию. Такие факторы, как адаптация агентов, встраивание института в существующую систему норм, а также формирование лобби, получающего ренту и, следовательно, заинтересованного в сохранении неэффективного равновесия, могут привести к трансформации промежуточных институтов в конечные, неэффективные в долгосрочной перспективе. В качестве примеров подобной ловушки частичной реформы можно сослаться на дисфункции страховой медицины или на организационную структуру органов исполнительной власти в современной России.



Отсюда следует вывод, что особенное внимание нужно уделять анализу выгод и издержек от потенциальной реформы государственного управления, а также тому, кто в настоящее время имеет наибольшую выгоду от использования действующих правил. Именно те группы интересов, для которых существующая структура институтов является оптимальной, могут благодаря своим политическим и экономическим возможностям блокировать потенциально эффективные нововведения. Эффект блокировки заключается в создании препятствий к изменению институтов организациями, получающими распределительные выгоды от использования действующих правил.

Очевидно, что заинтересованность тех или иных целевых групп в результатах административной реформы касается не столько структурных изменений в системе государственного управления, сколько их реальных последствий в наиболее важных с точки зрения соотношения выгоды / издержек сферах. Для бизнеса к таким сферам относятся, например, реформирование системы закупок для государственных нужд, снижение издержек налогового и таможенного администрирования, развитие системы судебного и досудебного обжалования решений государственных органов, оптимизация контрольных и надзорных функций, защита прав собственности; для граждан — внедрение в реальную практику стандартов государственных услуг и антикоррупционных механизмов. Именно такие властно значимые интересы должны быть в фокусе внимания правительства. Другими словами, положительные итоги административной реформы должны, во-первых, ощущаться, а во-вторых, быть связанными с непосредственными интересами той или иной целевой группы. Главное — отслеживание взаимодействия изменений формальных и неформальных установлений, регулирующих функционирование политико-административных институтов, с одной стороны, и изменений в моделях социально-экономического и политического действия, осуществляемых в рамках рассматриваемых институтов, с другой.

Однако недостаточно признать значимость выращивания институтов в рамках трансформационного процесса. Необходимо выстроить траекторию их изменения адекватно их характеру и социокультурным условиям. Реформаторы обычно отдают приоритет институциональным изменениям по отношению к преемственности; эффективной деятельности и калькуляции ожидаемой полезности возможных альтернатив по отношению к внутренним ценностям институциональных структур, т. е. процедур и правил соответствующего поведения в рамках таких категорий, как правильно / неправильно и справедливо / несправедливо. Однако, на наш взгляд,

внимания заслуживают не столько рациональные критерии институциональных изменений, сколько цели, ценности, сами институты преобразований. Если выстраивать траекторию институциональных изменений, то необходимо, прежде всего, учитывать способность государственного управления формализовать неформальные практики или ввести формальные институты, способные поглотить неформальные практики. В данном случае цель реформ — это переход к комплементарному и согласующему (эластичному) способу взаимодействия формальных и неформальных институтов от конкурентного и замещающего (ригидного). Реализация данной цели предполагает изменение приоритетов административной реформы. Ее обычный алгоритм: основное внимание уделяется нормативному обеспечению, а значительно меньше учитываются детерминированные культурой социальные, в том числе неформальные, нормы. Как уже подчеркивалось, формальные правила можно изменить за одну ночь, а неформальные ограничения, воплощенные в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к властным решениям. Получается, что неформальные правила (конвенциональные нормы) не только являются инструментом снижения социальной и политической неопределенности, но и лежат в основе социальной инерции, что определяет необходимость промежуточных институтов для обновляющего нормотворчества, позволяющего эволюционно менять социальные парадигмы.

Например, выбор промежуточных институтов на практике может означать, что на современном этапе сценарий административной реформы должен уделять больше внимания становлению профессиональной системы заслуг (*“merit system”*), вместе с поддерживающими ее ценностными установками и процедурами реализации на высшем уровне должностей государственной службы. Такой подход позволит сохранить элементы преемственности и стабильности на российской государственной службе, предотвратить потрясения, что критично для государства на этапе модернизации. Для низшего уровня должностей более адекватна оценка деятельности по результатам, с соответствующим механизмом стимулирования и уровнем дифференциации оплаты труда.

Кроме того, принципиальным является введение в практику управленческой деятельности создание политико-административных офисов *ad hoc* под конкретную задачу (программу) с политической и административной ответственностью высших должностных лиц за ее решение.

Для данной управленческой модели основным инструментом координации и подотчетности государственной политики могут стать государственные программы.

Разработка стратегий развития отдельных секторов российской экономики должна сочетаться с созданием программ, которые будут формироваться применительно к этим стратегиям и конкретизировать подходы к программному решению системных проблем федерального уровня. При этом целесообразно, учитывая целеполагание разного уровня, разработать классификацию государственных программ, выделив национальные программы, решающие системные задачи для государства и бизнеса, межведомственные и ведомственные программы.

Данная программная классификация учитывает сложившуюся функциональную структуру министерств и ведомств путем использования основных мероприятий и подпрограмм в качестве первичных элементов программной структуры; эти элементы могли быть сгруппированы как по глобальным целям, так и по крупным функциональным сферам деятельности, и по административным подразделениям.

Смысл такого программно-организационного дизайна в том, что распределение полномочий по принятию решений по целям и программам должно осуществляться в соответствии с реальными центрами власти, обеспечивая сосредоточение политических решений на президентском уровне и предоставляя более широкие полномочия руководителям ведомств и структурам, специально созданным для программного управления.

В современных условиях текущее управление по многим государственным программам осуществляется без создания дирекций как юридического лица, имеющего собственные властные полномочия. Особенно негативно отсутствие дирекции сказывается на реализации программ, требующих широкого государственно-частного партнерства, а также программ, имеющих по сути межведомственные подпрограммы и основные мероприятия со значительным количеством соисполнителей и участников из числа различных ФОИВ и субъектов РФ. Вместе с тем, преимущественно функциональная, внепрограммная форма деятельности, повторяющаяся в том или ином виде из года в год, присуща в значительной части таким ФОИВ, как Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Министерство финансов, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба исполнения наказаний и ряду других органов исполнительной власти. Необходимость закрепления за такими органами государственных программ и придания им полномочий ответственных исполнителей вызывает много вопросов. Ключевые направления реализации таких государственных программ в основном воспроизводят функции, полномочия, обязанности

министерств — ответственных исполнителей. По существу, происходит переформатирование «ведомственных» бюджетов в формат государственных программ, а реализация функций данных ФОИВ вполне могла бы быть обеспечена вне зависимости от разработки и реализации государственных программ. В результате искажается суть программного подхода, продолжающего быть достаточно дорогостоящей ширмой для господствующих функциональных структур, использующих традиционный инструмент подотчетности, основанный на контроле выполнения поручений. Во многом причины такой ситуации заключаются в отсутствии института координации программной деятельности в стране.

Назрела необходимость создать специальный государственный орган, способный стать офисом управления государственными программами вне рамок существующих ФОИВ. Это могло бы быть специальное Агентство государственных программ для разработки стратегических программ развития (национальных) и межведомственных программ, используя аутсорсинг. В функции такого Агентства могли бы входить учреждение органов управления программой — дирекций, и контроль за их деятельностью, а также управление ресурсами, выделяемыми для реализации программ. Дирекции программ с правами юридического лица могли бы стать органами, реализующим конкретную программу, осуществляя оперативную управленческую деятельность. Они должны обладать полномочиями, позволяющими решать задачи межведомственной координации и мониторинга осуществления программных мероприятий.

Программное Агентство должно быть компактным органом (советники, экспертиза, ресурсный секретариат, базовое «внедренческое» подразделение, управленцы и организаторы), занимающимся стратегическим и оперативным планированием всех работ по Программам, а также обеспечением ресурсами. Агентство, используя аутсорсинг, должно осуществлять общее руководство и контроль за ходом реализации программ, обеспечивая координацию между программами в рамках пакета конкретных социально-экономических задач. Оно должно обладать достаточным объемом полномочий и ресурсов для эффективного управления ходом реализации программ, учитывая факт, что эта деятельность включает подготовку проектов нормативных правовых актов, взаимодействие с органами власти регионов, финансовыми, промышленными и общественными организациями.

Агентство должно отвечать и за мониторинг процесса осуществления программ, оперативно реагировать на изменения ситуации, препятствующие

достижению целей и решению задач программы. Это позволило бы построить мониторинг в систему принятия решений, преодолеть понимание эффективности программы только в бюджетном контексте (возврат вложенных в реализацию программы бюджетных средств через налоговые поступления, уровень внебюджетного софинансирования) и покончить с восприятием мониторинга как разовой задачи сбора данных для ежегодного отчета о реализации программы на заседании Правительства. Предметный мониторинг, кроме прочего, должен включать планируемые меры по решению возникших проблем, предложения по изменению механизма реализации программы, сведения о недостатках в работе по реализации программы отдельных структурных подразделений и о персональной ответственности тех или иных лиц за проблемы в управлении программой.

Таким образом, формирование нового институционального механизма диктует потребность усиления подотчетности и координации деятельности, прежде всего, в центральных органах государственной власти. Это связано с необходимостью расширения спектра акторов, участвующих как в разработке, так и реализации пакетов правительственных программ, при том, что на данном этапе меняется вектор действия центральной власти, регулирующая роль которой от чисто административных задач все больше переходит к координации усилий государственных, коммерческих и некоммерческих структур. Успех координирующей деятельности органов государственного управления во многом зависит от рационально действующей системы выработки стратегии, основанной на политическом лидерстве и ответственности лиц, принимающих и исполняющих решения.

*Глазьев С.Ю.*

Программный подход может применяться в самой разной институциональной среде. Однако он работает, если хорошо функционирует институт ответственности. При отсутствии этого института не будет нужного результата. Сейчас институт ответственности работает плохо, что является старой проблемой не только для России. Однако для нашей страны проблема ответственности за последствия принимаемых государственных решений стоит наиболее остро. Известная на протяжении веков формула «наказывают невиновных, а награждают непричастных» сохраняет актуальность и поныне. Управления процессом создания и выращивания институтов должно основываться на имеющихся ценностях. Расцвет коррупции, кумовства и безответственности свидетельствует, что конструирование институтов происходит в

отрыве от ценностной среды. Если исходить из традиционных российских ценностей, то обычно отмечают соборность, коллективизм, креативность, первенство духовного над материальным. Из этого следует, что в российском обществе идеи имеют приоритет над правилами и нормами. Если идей нет, то народ безмолвствует и предпочитает саботировать управленческие импульсы, идущие от власти. Власть делает вид, что управляет, а народ делает вид, что подчиняется. Такая массовая имитация является свидетельством диссонанса между государственным управлением и системой ценностей. Вопрос о преодолении этот диссонанса остается открытым.

Конкретные механизмы функционирования институтов государственной экономической политики во многом зависят от традиции, уровня экономического развития, содержания стоящих перед страной задач, структуры экономики, правовой культуры и многих других факторов. Необходимо учитывать специфику российского социума, его «историческую колею», сложившиеся социальные практики, в рамках которых действуют соответствующие институты.

*Макогонова Н.В.*

### **Государственный контроль в системе стратегического экономического управления**

Неспособность формальных институтов обеспечения ответственности в современной России переработать сложившиеся социальные и псевдоправоприменительные практики ограничения или обхождения установленной ответственности и (выпадающие из сферы воздействия формальных институтов) внутренние мотивы избегания или неприятия ответственности (ракурс социальной психологии) на фоне хронического отставания процесса трансформации государственного (публичного) контроля от общего процесса государственных преобразований и доминирования практик псевдоконтроля, когда контроль сводится к административному давлению, пожалуй, уже можно смело отнести к так называемым вечным, или «проклятым» проблемам государственного управления.

Государственные решения такого рода задач-парадоксов, полагаем, составляют особый класс управленческих задач, в которых (1) не существует оптимального или супероптимального решения и (2) существенно важным моментом выступает не столько надлежашая достаточная научная и аналитическая работа на этапе разработки и проектирования решения, сколько наличие профессиональных управленческих компетенций на этапе его реализации.

Существенные изъяны в системе принятия государственных решений (С.Ю. Глазьев), актуальные проблемы управления импортозамещением институтов (Р.М. Нижегородцев), освещенные предыдущими докладчиками, а также остро стоящие проблемы выращивания и управления институтами, такие как (1) недостаток лидерского и административного потенциалов для обеспечения устойчивости преобразований; (2) значительный временной интервал от принятого решения до его осуществления; (3) бюрократические препятствия; (4) усиление политизации (Г.Л. Купряшин); (5) архитектурные (принципы, инфраструктура, процесс) пробелы эффективного управления рисками государственных процессов<sup>1</sup>, включая процесс государственного контроля, — наглядные примеры такого рода задач-парадоксов.

Основные вопросы осуществленного исследования в части проблематики госконтроля в Российской Федерации были сформулированы следующим образом: «запустится» ли механизм экономического роста в России, если к управлению развитием национальной экономики «подключить» модуль надлежащего государственного (публичного) контроля во всем разнообразии его современных форм и видов: парламентского, административного, омбудсменского и юрисдикционного? Какое место и роль стратегический государственный контроль как институт, как система и как процесс должен занимать в системе стратегического государственного управления?

Представляется, что конституирующими элементами системы внутреннего государственного контроля являются: (1) *контрольная среда* наряду с (2) процессом оценки рисков государственными органами и должностными лицами, (3) информационной системой, в том числе связанной с подготовкой отчетности по рискам деятельности государственных органов и должностных лиц, рискам государственных программ, а также рискам национальной безопасности, (4) контрольными действиями и (5) мониторингом.

Под контрольной средой принято понимать *позицию, осведомленность и действия* уполномоченных должностных лиц и представителей относительно системы внутреннего государственного контроля, а также понимание значения такой системы для деятельности государства и его граждан.

---

<sup>1</sup> Согласно источнику: ГОСТ Р ИСО 31000-2010. Менеджмент риска. Принципы и руководство. С. в, 6–16 (аутентичный перевод ISO 31000:2009 «Risk management — Principles and guidelines») // Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) [Официальный сайт]. URL: <http://www.gost.ru/wps/portal/> (дата обращения: 26.10.2016).

Если показатели контрольной среды являются низкими, то вся система госконтроля оценивается как неэффективная (слабая) и ненадежная, что, в свою очередь, свидетельствует о дисфункциях государственного управления, требует незамедлительной разработки и осуществления мер управленческого воздействия.

В целях оценки контрольной среды в Российской Федерации из 56 индексов развития государств мира, наиболее распространенных в теории государственного управления, была сформирована исследовательская выборка, состоящая из 21 государствоведческого индекса, отобранного по принципу научной обоснованности.

Действительно, государствоведческие индексы построены на базе сопоставительно-институционального анализа, суть которого «заключается в сопоставлении различных институциональных характеристик государства как единого политического актора с целью выявления существующих между различными характеристиками взаимосвязей и трендов влияния, исходными данными для чего служат количественные оценки исследуемых характеристик, полученные для большинства существующих в мире суверенных государств в результате государствоведческих исследований»<sup>2</sup>.

Так, на основе исследовательской выборки из 21 государствоведческого индекса развития были получены:

- (1) первичная;
- (2) уточненная;

(3) целевая оценки показателей контрольной среды в Российской Федерации **по состоянию на 26.08.2016 года** в шкале от 1 до 5, где 1 — худший показатель, а 5 — лучший.

Из отобранных государствоведческих индексов развития общее количество полученных «неудовлетворительных» оценок по показателю контрольной среды в РФ составило 12, **включая 5 наихудших показателей**, общее количество полученных «удовлетворительных» — 9, «хороших» — 4 (приведены ниже) и «отличных» — 0.

Таким образом, показатель первичной оценки контрольной среды в РФ оказался равным **2,9524**, то есть «удовлетворительной» оценке с учетом оговорки, указанной ниже. Уточненный показатель контрольной среды в РФ оказался равным **2,1905**, то есть «неудовлетворительной» оценке, если исключить из расчета высокие показатели по следующим четырем государствоведческим индексам развития, а именно:

---

<sup>2</sup> Индексы развития государств мира: справочник / О. Т. Гаспарян, Р.У. Камалова, Е.А. Кочешкова и др.; под ред. Ю.А. Нисневича. М.: ИД ВШЭ, 2014. С. 8–9.



(1) **индекс глобализации** = 4 (*KOF Index of Globalization*);

(2) **индекс развития человеческого потенциала** = 4 (*HDI Human Development Index*);

(3) **индекс ведения бизнеса** = 4 (*Doing Business*);

(4) **индекс развития информационно-коммуникационных технологий** = 4 (*ICT Development Index*).

Если в качестве приоритетных направлений в целях корректирующих мероприятий в части повышения качества контрольной среды в РФ выбрать 5 наихудших показателей, то целевой показатель контрольной среды в РФ достигнет значения, равного **3,1905**, то есть «удовлетворительного». Причем достаточно повысить каждый из данных индексов хотя бы на 1 (один) балл.

Резюмируя по данной части, предлагается в целях повышения показателя контрольной среды в Российской Федерации работать в первоочередном порядке по следующим показателям государствоведческих индексов:

(1) **контроль коррупции и противодействие коррупции** = 1 (*Qog The Quality of Government + WGI Worldwide Governance Indicators*);

(2) **учет мнения населения и подотчетность госорганов** = 1 (*WGI*);

(3) **политическая стабильность и отсутствие насилия** = 1 (*WGI*);

(4) **индекс миролюбия** = 1 (*GPI Global Peace Index*).

Оговоримся, что улучшение показателей государствоведческих индексов развития как самоцель не приведет к совершенствованию управления национальной экономикой на федеральном уровне. Однако восстановление национальной системы стратегического управления в Российской Федерации требует формирования надлежащей архитектуры и осуществления эффективного управления рисками государственных процессов, включая процесс государственного контроля.

Полагаем, что независимая оценка, констатирующая динамику показателей государствоведческих индексов, может рассматриваться как технический инструмент, а надлежащий государственный (публичный) контроль — как управленческая компетенция и необходимое условие соблюдения принципов надлежащего государственного регулирования (управления). Достаточным оно становится только при условии применения надлежащей архитектуры управления рисками государственных процессов к конкретным рискам.

Обеспечение функционирования и совершенствование системы государственного контроля — нетривиальная задача, и не вполне понятны многие

существенные элементы госконтроля. Например, какая система стратегического госконтроля является надлежащей для Российской Федерации в принципе и, в частности, в условиях формирования национальной системы стратегического планирования? Интегрированная (централизованная), которая была присуща Российской Империи или Советской России с одноименными названиями главного уполномоченного органа исполнительной власти — Министерство государственного контроля, — или сложившаяся на текущий момент в современной России фрагментированная (раздробленная), или многосубъектная система госконтроля? А, может, смешанная с участием профессиональных саморегулируемых организаций и общественности? Какой институт системы внешнего государственного контроля является конституирующим в настоящее время в современной России?

Интегрированная (централизованная) система государственного контроля и учета, существовавшая в условиях планируемой экономики, была обусловлена общественным характером собственности и потребностями государственного управления экономикой. Главными потребителями информации, формирующейся в системе государственного контроля и учета, выступало государство в лице отраслевых министерств и ведомств и планирующих, статистических и финансовых органов. Действовавшая система государственного контроля и, в частности, государственного финансового контроля решала задачи выявления отклонений от предписанных моделей хозяйственного поведения.

С одной стороны, в интегрированной системе госконтроля центральный контролер выступает в роли гаранта для каждого из участников отношений контроля и обеспечивает надлежащий контроль в случае отказа от исполнения взятых на себя обязательств любого из участников этих отношений. Вместе с тем, центральные контролеры, снижая риски для участников контроля, аккумулируют их у себя и, таким образом, потенциально могут сами обрушить всю систему госконтроля.

С другой стороны, фрагментированная система госконтроля с заведомо большим количеством участников также может создавать для участников отношений контроля целый ряд рисков, а именно: длительность и сложность согласования взаимных обязательств, сквозные процессы, угроза возникновения цепной реакции ненадлежащего контроля или отсутствия контроля в случае отказа от исполнения взятых на себя обязательств хотя бы одним из участников контроля.

Полагаем, что при всей неоднозначности и относительной спорности решения о выборе парадигмы системы государственного контроля в условиях 6-го

технологического уклада, 4-го интегрального мирохозяйственного уклада и 4-ой научно-технической революции требуется перейти к **парадигме интегрированной системы госконтроля и управления рисками**, а также сместить акценты с преобладающего на сегодня типа госконтроля — *контроля требований* — на перспективный тип госконтроля — *контроль развития*, для которого должны быть характерны: (1) стратегический характер объектов учета, оценки и контроля, (2) осуществление тонкой и сложной аналитики, в том числе на базе анализа «Больших данных» (*Big Data*), (3) внедрение новых базовых элементов госконтроля: (а) технологический учет и контроль; (б) институциональный учет и контроль и (в) социально-ценностный учет и контроль.

Общеизвестно, что *на глобальном уровне имеется повышенный уровень рисков*. Так, согласно Отчету о глобальных рисках 2016 по версии Всемирного экономического форума с **наибольшей вероятностью и на уровне выше среднего** в ближайшие 10 лет граждане, институты и хозяйствующие субъекты могут столкнуться сразу с **16 рисками из 29**, как-то<sup>3</sup>: 1. «провалами» в смягчении последствий климатических изменений и адаптации; 2. водными кризисами; 3. широкомасштабной вынужденной миграцией; 4. бюджетными кризисами; 5. финансовыми потрясениями; 6. значительными социальными волнениями; 7. кибер-атаками; 8. безработицей или неполной занятостью населения; 9. внутригосударственным конфликтом; 10. экстремальными природными событиями; 11. стихийными бедствиями и природными катастрофами; 12. мошенничеством и воровством данных; 13. управленческими ошибками правительств; 14. государственным коллапсом или кризисом; 15. техногенными катастрофами; 16. незаконной торговлей.

Напомним, что под *глобальным риском* понимается неопределенное событие или условие, которое в случае возникновения может оказать значительное негативное воздействие на несколько стран или отраслей промышленности в ближайшие 10 лет<sup>4</sup>.

Что касается рисков национального уровня, представляется затруднительным сослаться на аналогичный Всемирному экономическому форуму Отчет о глобальных рисках — некий сводный публичный аналитический документ о рисках Российской Федерации, условно говоря, *Отчет о федеральных рисках или карту рисков Российской Федерации*, с которыми с **наибольшей вероятностью и на уровне выше**

<sup>3</sup> The Global Risks Report 2016, 11<sup>th</sup> Edition / World Economic Forum. Geneva. URL: <http://reports.weforum.org/global-risks-2016/> (accessed: 06.02.2017).

<sup>4</sup> Ibid. P. 6

*среднего* граждане, институты и хозяйствующие субъекты могут столкнуться в ближайшие 10 лет, что затрудняет принятие обоснованных управленческих решений.

Таким образом, эффективная организация и функционирование *интегрированной системы государственного контроля* — умное государственное решение (*smart government decision*), так как последняя по определению направлена на устранение каких-либо рисков (угроз) государственных процессов, рисков (угроз) в деятельности государственных органов, уполномоченных структур, должностных лиц, а также рисков (угроз) национальной безопасности, включая деструктивные процессы общественного развития, которые препятствуют или угрожают достижению общественно значимых целей.

**Глазьев С.Ю.**

Чрезмерная формализация контроля зачастую порождает имитацию контроля. Например, в таможенных структурах переход на контроль по профилю риска привел к тому, что теперь осуществляется подгонка под желаемый профиль риска. Существующий контроль в системе здравоохранения удобен для работы страховых компаний, а не населения. Текущий контроль за научными организациями вообще выходит за пределы всех мыслимых и немыслимых перегибов. Стимулы, которые сформировала текущая система контроля, губительны. Контрольный цикл деформирован: объект управления демонстрирует отклонение от предписанных моделей поведения с точки зрения регулятора, регулятор усиливает контроль, объект управления либо перестает реагировать на усиление контроля, либо вообще его игнорирует. Выход, пожалуй, возможен через коллективные формы контроля, самоконтроль или профессиональные саморегулируемые сообщества.

**Сидоров А.В.**

### **Опыт управления развитием национальной экономики в позднесоветский период**

Обращение к советскому опыту управления экономическим развитием страны представляет не только чисто исторический интерес, но и позволяет выделить ряд проблем, которые сохраняют свою актуальность по сей день. Особое значение приобретает период предкризисного экономического развития советской экономики, анализ которого позволяет поставить вопросы, значимые для антикризисной политики будущего.

Для изучения состояния, возможностей и перспектив управленческой системы позднесоветского периода исследователи располагают интересным источником — материалами первой сессии Верховного Совета СССР (1989), одной из задач которой явилось формирование в соответствии с новой Конституцией Союза правительства страны.

Какова была общая ситуация в экономике в момент формирования нового кабинета министров СССР? Один из руководителей страны, член Политбюро и секретарь ЦК КПСС, сам бывший народным депутатом СССР, В.А. Медведев спустя почти четверть века после рассматриваемых событий отмечал: «В экономике нарастало действие глубинных негативных факторов. 1988 год оказался в этом смысле последним более или менее благополучным годом. Далее начались серьезнейшие осложнения, наступал настоящий экономический кризис, в первую очередь ударивший по потребительскому рынку. Его привели в такое неустойчивое состояние, при котором даже небольшой, частный сбой вызывал серьезные последствия, всплески ажиотажного спроса»<sup>1</sup>.

О самочувствии населения в этих условиях свидетельствуют и результаты опроса, проведенного ВЦИОМ осенью 1989 года. Абсолютное большинство опрошенных охарактеризовали экономическое положение Союза как критическое (54%) и неблагоприятное (38%). Кроме того, 49% отмечали дороговизну продуктов питания и промышленных товаров, 44% — незаинтересованность работников в результатах труда, 31% — несовершенство планирования и 28% — монополизм госпредприятий и отсутствие конкуренции. При этом 64% опрошенных считали, что страна не сможет перестроить свою экономику<sup>2</sup>.

Осознавало ли в то время руководство страны опасность создавшегося положения? Выступая перед депутатами 7 июня 1989 года, Н.И. Рыжков говорил, что «в 1988 — начале 1989 года возникли очень сильная социальная напряженность и разбалансированность потребительского рынка»<sup>3</sup>. Но на отраслевом уровне ситуация в экономике, как свидетельствовали господствующие индикаторы развития, не вызвала особых опасений у руководства страны, не давалось и оценок предкризисного состояния. Например, министр металлургии СССР С.В. Колпаков таким образом

---

<sup>1</sup> Медведев В.А. В команде Горбачева. М.: Алгоритм, 2016. С. 103.

<sup>2</sup> Докторов Б.З., Ослон А.А., Петренко Е.С. Эпоха Ельцина: мнения россиян. Социологические очерки. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2002. С. 60.

<sup>3</sup> Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. Ч. I. С. 98.

оценивал развитие предприятий отрасли: «С 1986 года нам удалось остановить отставание, обеспечить ежегодное выполнение и перевыполнение плановых заданий по производству по всему металлургическому циклу и экономическим показателям... Получили около 2 млрд рублей сверхплановой прибыли. Нормализовалось финансовое положение, мы рассчитались с долгами, восстановили недостаток оборотных средств, вышли на нормальный уровень финансирования предприятий. Таким образом, резко сократили количество убыточных предприятий. В начале пятилетки их было 36, сегодня — 23. В следующем году должно остаться не более трех убыточных предприятий»<sup>4</sup>. Положительные тенденции в развитии отмечались руководителями как «старых» отраслей (например, угольная промышленность)<sup>5</sup>, так и «новых», связанных с приоритетами научно-технического прогресса (например, электронная промышленность)<sup>6</sup>.

Приведенные в сообщениях министров данные о ситуации в экономике не вызывают принципиальных сомнений, несмотря на то, что они характеризовали экономику накануне не только кризиса, но и краха. Нельзя считать, что они явились результатом каких-либо фальсификаций в целях прохождения нового утверждения министров на сессии Верховного Совета СССР. Наиболее вероятным объяснением является несовершенство качества и набора индикаторов, использованных для характеристики состояния экономики. Это несовершенство, как уже отмечалось в научных исследованиях, служило основой «разрыва между статистическими измерениями социально-экономических явлений и восприятием этих явлений гражданами»<sup>7</sup>.

Использование показателей, которые недостаточно чутко реагируют на приближение кризиса, является существенным недостатком системы управления экономикой позднесоветского периода. Это негативное влияние дополнялось устойчивыми представлениями советских экономистов об отсутствии кризисов в плановой экономике. Как отмечал В.А. Мау, «в конечном счете именно эта интеллектуальная и политическая “нечувствительность” к кризисам, неготовность

---

<sup>4</sup> Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. V. С. 3–4.

<sup>5</sup> Там же. С. 93.

<sup>6</sup> Там же. С. 118.

<sup>7</sup> *Стиглиц Д., Сен А., Фитуссии Ж.-П.* Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса. М.: Издательство Института Гайдара, 2016. С. 45.

принять их в качестве естественного элемента развития сыграли с советской системой злую шутку, подведя ее к катастрофе рубежа 1980–1990-х»<sup>8</sup>.

К числу негативных явлений, повлиявших на развитие советской экономики, следует отнести и выделенное Н.И. Рыжковым в выступлении на сессии Верховного Совета СССР отсутствие «глубоких теоретических исследований и четко выстроенной концепции», что не позволило очертить конечную цель экономических реформ, привело к ошибкам при решении отдельных проблем (о госпредприятии, о кооперации, об аренде и т. п.)<sup>9</sup>.

Применение наиболее эффективных мер в создавшейся ситуации сдерживалось и рядом идеологических ограничений, господствовавших длительное время в общественном сознании, что проявлялись в нарастании трудностей, связанных с балансированием бюджета СССР. Правительство, оказавшись перед проблемой свертывания социальных программ, не решилось на этот шаг. «Мы вынуждены были пойти, зная тяжелое финансовое положение страны, — отмечал Н.И. Рыжков, — на решение некоторых социальных вопросов... Разумеется, это усугубило ситуацию, но, на мой взгляд, в этом была объективная необходимость, с которой нельзя было не считаться»<sup>10</sup>. Правительство в силу идеологических установок не могло отказаться от всего комплекса больших и дорогостоящих социальных программ, хотя экономическая ситуация настойчиво требовала их сокращения.

Ряд идеологических ограничений возник уже в ходе «перестройки». К их числу следует отнести политику демократизации, проводимую во всех сферах общественной жизни. Предваряя обсуждение кандидатуры главы правительства, председатель Верховного Совета СССР М.С. Горбачев подчеркивал, что «главный стержень предложений, документов, относящихся к сфере экономики, это все-таки демократизация»<sup>11</sup>.

Исходя из имеющейся в его распоряжении информации, правительство определяло временные возможности осуществления преобразований в экономике. Возглавлявший в правительстве СССР блок реформ Л.И. Абалкин считал, что «к 1991 году или к 1990 году нереально сформировать рынок или еще какие-то другие

---

<sup>8</sup> Мау В.А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Издательство Института Гайдара, 2016. С. 16.

<sup>9</sup> Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. I. С. 98.

<sup>10</sup> Там же. С. 99.

<sup>11</sup> Там же. С. 96.

модели»<sup>12</sup>. Он указывал, что понадобится следующая пятилетка для формирования рыночной экономики: «Я думаю, что при очень настойчивой работе, при единстве подходов, единстве действий всех органов государственного руководства, управления сформировать в основном социалистический рынок удастся за 6–7 лет, не ранее. Примерно к этому сроку, может быть, чуть позднее с учетом всей сложности вопросов можно говорить о полной конвертируемости рубля»<sup>13</sup>.

Но планам правительства образца 1989 года не суждено было осуществиться, поскольку оно явно переоценило устойчивость советской системы в целом. Система смогла пережить техногенные и природные катастрофы, но оказалась не способной справиться с шахтерскими выступлениями, развернувшимися почти одновременно с утверждением правительства на сессии Верховного Совета СССР. Забастовки шахтеров нанесли существенный урон экономике страны<sup>14</sup>. М.С. Горбачев отмечал после окончания острого периода шахтерского противостояния: «Расчеты показывают, что полностью восполнить допущенные потери уже не удастся»<sup>15</sup>. Значение этих выступлений председатель Верховного Совета СССР оценил таким образом: «Может, это самое тяжелое испытание за все четыре года перестройки, в которое попала наша страна. Почему, вы скажете, ведь был же Чернобыль, были другие тяжелые события? И тем не менее я сегодня это выделяю как самое серьезное, самое трудное»<sup>16</sup>. Устойчивость системы советского общества была поставлена под вопрос, а руководство страны не нашло достойного ответа на этот вызов.

**Глазьев С.Ю.**

Очень интересная тема. Этой проблематике была посвящена конференция 21 ноября 2016 года «1991 год: поворот в мировой и российской истории», организованная факультетом государственного управления МГУ и приуроченная к 25-летию распада СССР.

---

<sup>12</sup> Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. III. С. 123.

<sup>13</sup> Там же. Ч. III. С. 125.

<sup>14</sup> Забастовка: вынужденная мера защиты законных прав, но тот ли это путь? М.: Профиздат, 1989.

<sup>15</sup> Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. VIII. С. 78.

<sup>16</sup> Там же.



### Эффективное государственное управление и информация

Государственная политика, если правительство стремится сделать её эффективной, требует оперативной и релевантной информации о текущем поведении агентов и о предполагаемом изменении их поведения, особенно в привязке к тем действиям, что планирует осуществить правительство. При формировании политики важно повышать уровень информационного обеспечения не только самого правительства, но и агентов. Следовательно, нужна достоверная и открытая информация о готовящихся и уже проводимых мероприятиях и об их предполагаемых последствиях. Главная ошибка при проведении любых реформ — попытка их осуществления при наличии скудной или намеренно искаженной информации. Правительство может взять за отправную точку своей политики некую модель или результаты некой экономической теории (как долгие годы происходит в России — это неоклассика, «мэйнстрим»). Тогда важно самим правительственным аналитикам понимать, к чему может привести такая политика, насколько адекватна модель или теория, каковы её допущения и следствия, реалистичны ли они и применимы ли на практике. При резком ухудшении параметров экономической системы вследствие применения той или иной экономической модели необходимо иметь алгоритм предотвращения такого исхода и элиминирования такой динамики, фактически отмены начатых мероприятий. Без наличия такого алгоритма начинать реформирование, даже если конкретные меры носят вынужденный и срочный характер, а реформа предстает как система антикризисных действий, не имеет смысла из-за высокой вероятности неудачи. Причина неудачи — имманентная ограниченность горизонта управления системой, системная асимметрия информации, которая в данном случае ограничивает развитие всей системы.

Подобные процессы возможны, когда правительство само выбирает какую-либо модель развития. Конечно, как и отдельный человек, правительство может заблуждаться и делать ошибки. Вероятность таких ошибок, видимо, ниже, чем единоличных ошибок отдельного агента, однако она существует, как показывает опыт многих реформ<sup>1</sup>, и последствия оказываются куда серьезнее. Подобные ошибки возникают как по причине информационной асимметрии, когда правительство не

---

<sup>1</sup> Включая реформы на постсоветском пространстве. Управляемые изменения экономической системы (реформы) в большем числе случаев заканчивались либо неудачей, либо не приводили к достижению всех тех целей, которые заявлялись, и ради которых осуществлялись данные действия.

понимает последствий применения модели, имеет иную информацию об «интеллектуальной силе» применяемых методов, так и в результате стремления применить те или иные методы, несмотря на возможные риски, и как следствие намеренного введения в заблуждение третьей стороной. Третья сторона представляет собой другое государство, желающее получить выгоды от того, что в данной стране будет проводиться именно такая, а не иная политика, которая приведет к меньшим выгодам либо ликвидирует саму основу получения таких выгод. Предельные издержки от действий по дезинформации должны быть ниже, чем предельная материальная и иная политическая выгода от совершаемых действий. Данное правило становится условием реализации информационного соперничества, приводящего к конкурентной победе в экономических отношениях государств. Однако межгосударственная конкуренция во многих областях выражается не в том, что какой-то агент покидает рынок, как в рамках обычной рыночной конкуренции внутри страны. Государства как субъекты никуда не уходят. В результате такой конкуренции возникает режим зависимости — экономической, технологической, военно-политической, структурно-институциональной, — позволяющий победителю получать дополнительные выгоды и полностью контролировать развитие ситуации, проявляя свой монополизм.

Когда Ф. Хайек много писал о конкуренции как процедуре открытия, о роли информации в возникновении спонтанного порядка, о дороге к рабству, проистекающей от централизации управления обществом, он, подчиняясь неявной интеллектуальной задаче оправдать капитализм (систему, в которой жил сам), сделал фундаментальную ошибку, решив, что дорога к рабству является единственной. При этом, конечно, были попорчены все теоретические наработки и практический опыт в области управления. Хотя даже в дремучем лесу имеется несколько тропинок — так и в экономической жизни есть множество дорог, способных привести к одному и тому же, часто неутешительному результату. Концентрация капитала, институты капитализма, абсолютизирующие «рыночное поведение», ориентированное на конкуренцию и прибыль и сводящее поведение государств к необходимости роста и достижения экономического господства, способны превратить агентов в рабов таких целей и меркантильных, денежных отношений.

В экономике рынков информация как будто распространяется без всякого плана<sup>2</sup>, спонтанно, но обработка информации и получение релевантных данных — знания — не имеет спонтанной основы, так как опирается на работу конкретных институтов общества, отвечающих за этот процесс.

Контроль над средствами массовой информации и коммуникации осуществляет капитал, следовательно, не информация и знания главенствуют над капиталом, а капитал полностью подчиняет себе знания и информацию. Задача, которую ставит капитал, сводится к тому, чтобы давать ту информацию, которая отражает предпочтения владельцев капитала и связанных с ними кругов («политической элиты»). Чужие предпочтения со временем (чем длительнее информационная обработка агентов, тем устойчивее эффект) становятся предпочтениями большинства агентов, предопределяя нужную для капитала и элиты реакцию этих агентов. Возникает режим программирования предпочтений, имеющий точные параметры и назначение.

В современном мире информация становится оружием, формой силового воздействия на агентов, программирования их дальнейших реакций и поведения, иногда такого, которое выгодно или необходимо иным агентам, использующим информацию в своих целях (ограниченному кругу<sup>3</sup>, имеющему власть), что приносит им добавочный доход или нематериальные выгоды, которые оборачиваются с течением времени выгодами материальными. Информация может использоваться как оружие только тогда, когда имеется достаточно технологичный информационный сектор, объект генерации и управления большими потоками информации, оказывающими массовое воздействие. Это воздействие не ограничено одной страной. В условиях глобальной общины, которая и возникла благодаря распространению информационных технологий по миру, информационное воздействие не знает границ государств. Поэтому контроль над информационным сектором обеспечивает контроль глобальных рынков и игроков. Его осуществляет крупный капитал и политические системы государств. Роль агента здесь довольно скромная, поскольку он не в состоянии проверить или точно оценить, релевантная ли информация сообщается ему, либо хорошо продуманная дезинформация, либо дезинформация с элементами правдивой информации. Агент не располагает должными технологиями и средствами производства, чтобы обеспечить обработку таких

---

<sup>2</sup> Хотя локально на фрагменте информационной сети это не так, поскольку имеется четкий источник информации и приемник. Другое дело, что обработка и тиражирование остаются практически бесконтрольными в масштабе общественной системы.

<sup>3</sup> Олигархии.

объемов данных, и не имеет доступа к такой информации (государственного уровня), но она способна оказать влияние на его психику и характер принятия решений, неожиданно став мотивом каких-либо действий.

### **State-level National Economic Development Management (A Summary of the Round Table Conducted on 26.10.2016)**

In 2016 the School of Public Administration conducted a interdisciplinary project, headed by the academician S.Y. Glaziev. The projects aim was to explore the main factors determining the specifics of the national economic development management. On October 26, 2016 as a part of the project, a round table was organized. The topic of the round table was “State-level national economic development management”.

The round table opened with an introductory presentation entitled “Creating responsibility mechanisms as the main condition for improving public administration efficiency” by the Chair of Public Administration Theory and Methodology, advisor to the president of the Russian Federation, academician S.Y. Glaziev.

Other reports were presented by:

- Robert M. Nizhegorodcev, Ph.D., Professor, head of economic dynamics and innovations management, Institute of Public Administration Problems of the RSA: “Public Administration goals in the Russian Federation under the conditions of institutional import substitution”;
- Gennady L. Kupryashin, Ph.D., Professor, Department of Public Administration Theory and Methodology: “Institutional management institutions”;
- Nadezhda V. Makogonova, Ph.D., Associate Professor, Department of Public Administration Theory and Methodology: “State control in the strategic economic management system”;
- Alexandr V. Sidorov, Ph.D., Professor, Chair of Public and Municipal Administration History: “National economic development management: the late Soviet experience”.

Also participated in the discussion:

- Oleg S. Suharev, Ph.D., Professor, department supervisor, RAS Institute of economics: “Effective public administration and information”.

This issue presents the results of the round table discussions of the problems of the public administration institutions which ensure economic growth and the implementation of the modernization strategy.