

*Б. МИЛЬНЕР,  
доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник ИЭ РАН*

## **ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ**

Государственное управление как система политических, правовых и экономических методов должно быть нацелено на оптимизацию общественной деятельности людей и максимальное удовлетворение их потребностей. Управляющее воздействие высшей иерархической структуры реализуется через прямые связи с управляемой системой. Адекватность реакции на управляющее воздействие определяется информацией, поступающей по каналам обратной связи. Государство, выполняющее функции управления и регулирования, является сложной открытой системой, обладающей свойствами адаптации к меняющимся условиям внешней и внутренней среды и способностью к самоуправлению, саморегуляции своего развития.

Надо отметить, что функционирование исполнительной власти предполагает наличие гражданского общества, институциональной основой которого выступает совокупность независимых от государства объединений граждан как носителей определенной идеологии и культуры, склонных к проявлению инициативы, солидарности, к сотрудничеству, самоорганизации. Наиболее адекватно гражданское общество характеризует Всеобщая декларация прав человека, придающая ему такие черты, как демократия, республиканская форма правления, правовое государство и общественный договор, разделение властей. При этом важно исходить из того, что гражданское общество немислимо без надежной защиты всех форм собственности, эффективной судебной системы, полноправного местного самоуправления, свободных средств массовой информации.

### **Устойчивость и действенность механизма управления**

В России решены далеко не все проблемы, связанные с созданием эффективного и действенного механизма государственной власти, отвечающего требованиям успешного развития страны. Хотя надо отметить, что по мере реформирования государственных институтов шаг за шагом создается законодательная база, укрепляется федеративная система власти – от центральных исполнительных органов до региональных и муниципальных образований. Начаты реформы судебной системы, прокуратуры и др. К продвижениям в государственном управлении можно отнести существенное ослабление влияния частных деловых интересов на принятие решений.

Поиски оптимальной для данных условий структуры и функций исполнительной власти идут уже давно. Однако неоднократные по-

пытки сокращения численности аппарата управления, слияния и разделения ведомств не сделали правительство и его органы ни более компактными, ни более эффективными. До сих пор не удалось устранить субъективизм в определении функций и властных полномочий федеральных и региональных органов. За последние десять лет более 200 раз создавались, ликвидировались, перестраивались те или иные органы федерального уровня, перераспределялись их функции.

В 1998–1999 гг. три раза менялась структура федеральных органов исполнительной власти. Министерство общего и специального образования переименовано в Министерство образования, Государственный земельный комитет – в Государственный комитет по земельной политике. Федеральный орган по строительству с 1992 г. менял название 6 раз. То же происходит до сих пор с органами по регулированию промышленного, научного и технологического развития.

В целом можно сказать, что деятельность системы управления всех уровней формируется и организуется эмпирически, методом проб и многочисленных ошибок. Нет полной ясности и в том, кто за что и как несет ответственность в решении ключевых проблем социально-экономического развития. Сохраняется дублирование функций органов исполнительной власти, деятельность которых характеризуется слабой исполнительской дисциплиной при реализации уже принятых обязательств, законодательных актов и решений. Наличие большого количества законов и распоряжений и их игнорирование органами исполнительной власти свидетельствуют о растущей авторитарной бюрократизации высших управленческих уровней.

Для государственной системы управления современной России характерна разбалансированность прямых и обратных связей. Неузависимость региональной системы управления, стремящейся к максимальной автономии и достижению только своих местнических целей, основана на противоречивой, а иногда и заведомо ложной информации, поступающей по каналам обратной связи. К очевидным признакам слабости государства следует отнести постоянные колебания экономического курса, поиск все новых способов достижения нечетко сформулированных целей. Нельзя не видеть и того, что возникновение множественности центров власти, конкурирующих между собой за доминирование в обществе, ослабляет стабильность власти на местах.

Снижение роли государственного управления, дезорганизация в выполнении важнейших функций исполнительной власти во многом явились следствием ложных и невежественных представлений, возникших в ходе экономических реформ, о безграничных возможностях самоорганизации рынка, о необходимости устранения государства от управления экономикой и другими сферами внутренней жизни страны, о нецелесообразности государственной научно-технической, промышленной, структурной, инновационной и иной политики. Господство таких представлений и их претворение в жизнь помимо огромных потерь и упущенных возможностей отрицательно сказались как на организации исполнительной власти, так и на принципах ее функционирования. Приведу по этому поводу высказывания двух ученых, лауреатов Нобелевской премии по экономике.

Дж. Тобин недавно писал: “К сожалению, профессиональные западные советники по вопросам управления переходом посткоммунистических государств к рыночному капитализму – экономисты, финансисты, руководители бизнеса, политики – способствовали появлению ложных ожиданий. Их вера в свободный рынок и частное предпринимательство была усилена политическими и идеологическими успехами консервативных антиэтатистских движений в их собственных странах. Советы давались в одном направлении: демонтируйте инструменты коммунистического контроля и регулирования, приватизируйте предприятия, стабилизируйте финансы, уберите с дороги правительства и наблюдайте, как рыночная экономика вырастет из пепла. Оказалось, что все не так просто. В этой своей эйфории западные советники слишком часто забывали, что экономическая победа в войне систем была достигнута не идеологически чистыми режимами свободного рынка, а “смешанными экономикami”, в которых государство играло существенную, а то и решающую роль. Они также упускали из виду, что весьма сложные структуры законов, институтов и обычаев, которые веками формировались в капиталистических странах, суть важнейшие устои современных рыночных систем”<sup>1</sup>.

Дж. Стиглиц особо подчеркивает, что “одним из наиболее важных общественных товаров является государственное управление. Мы все выигрываем от лучшего, более эффективного, более отвечающего нашим нуждам государства”<sup>2</sup>. При этом он обращает внимание на то, что “неэффективность рынка слишком велика и не дает возможности необходимым институтам развиваться автоматически в рамках частного сектора”<sup>3</sup>.

В этой связи хотелось бы отметить, что в большинстве стран реформы государственного управления направлены на переоценку роли и сфер ответственности министерств и других органов власти, на устранение конфликтов интересов, на формирование правил, обеспечивающих прозрачность законотворчества и движения активов государства, а также на улучшение судебной системы, развитие и повышение роли местных органов власти, на борьбу с коррупцией и т.д.

Для осуществления радикальных перемен в обществе, решительных экономических преобразований необходима адекватная им система управления. Что же лежит в основе формирования и функционирования органов государственного управления? Каковы ориентиры?

С начала XX в. исследователи в области управления фокусировали внимание главным образом на поиске подходов, форм и методов рациональной организации и управления предприятиями разных масштабов как объектами, обладающими упорядоченной внутренней структурой, как целостными комплексами взаимосвязанных элементов. Основной упор делался на индустриальные системы, но к концу века был обобщен немалый опыт и выявлены закономерности управления организациями непроизводственной сферы. Системный подход, программное управление, институциональные теории открыли путь к выявлению и анализу особенностей построения методов государственного управления. Это коснулось в первую очередь организационных форм и методов управления государственными и межгосударственными программами, разработка и реализация которых постоянно расширяются.

---

<sup>1</sup> Тобин Дж. Теорема о “невидимой руке” должна быть модифицирована. – Российский экономический журнал, 2002, № 3, с. 44–45.

<sup>2</sup> Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.: ИНФРА-М, 1997, с. 141.

<sup>3</sup> Проблемы теории и практики управления, 2000, № 4, с. 11.

Исследование проблем государственного управления традиционно включается в юридические дисциплины – конституционное право, административное право, гражданское право, трудовое право, предметом которых в данном случае является регулирование общественных отношений, возникающих в процессе организации государственного управления и осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Однако все еще недостаточно изучены коренные свойства и механизмы собственно систем исполнительной власти, их управленческие особенности. Речь идет о том, что основные категории теории управления, принципы и типология организационных структур, система отношений между гражданами, их компетентность, способности, мотивации к труду и достижение установленных целей, методы обоснования и принятия решений должны стать базой деятельности органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти на федеральном уровне (с позиций скоординированного руководства) целесообразно группировать по следующим однородным или близким по задачам основным блокам:

- обеспечение государственного суверенитета страны (оборона, внутренние и иностранные дела, юстиция, безопасность);
- социальная политика (социальная защита, культура, здравоохранение, образование, печать и информация);
- экономическое регулирование (финансы, экономика, внешнеэкономические связи, управление государственным имуществом, труд и занятость, антимонопольная политика и поддержка предпринимательских структур, налоговая служба и др.);
- структурная и инвестиционная политика (промышленность, строительство, транспорт, топливо и энергетика, связь, сельское хозяйство, наука и техническая политика);
- ресурсы (природные ресурсы и экология, материальные ресурсы и торговля, государственные резервы, геология и использование недр).

Ключевыми при проведении реформ являются блоки структурной, инвестиционной и социальной политики, а также ресурсов. Состав министерств в этих блоках, объем и широта выполняемых ими функций находятся в прямой зависимости от решения вопроса о разделении функций государственного и хозяйственного управления в сфере государственной собственности, а также от уровня и масштабов интеграции организационных структур с другими формами собственности. К настоящему времени сложились организационно-правовые формы хозяйственной деятельности (финансово-промышленные группы, концерны, холдинговые объединения и др.), способные взять на себя функции хозяйственного руководства предприятиями.

### **Функции и ответственность**

Формирование функций государства, их распределение по уровням управления происходят в процессе его становления, укрепления и развития. Последовательность возникновения функций зависит от целей и очередности задач, встающих перед обществом в ходе исторического развития.

Система органов государственной власти формируется с целью организованного и скоординированного выполнения функций – внутренних и внешних. К внутренним функциям, согласно общепринятым классификациям, относятся: политическая, экономическая, социальная, экологическая, налогообложения и финансового контроля, охраны прав и свобод граждан, обеспечения законности и правопорядка. Внешние функции охватывают: интеграцию в мировую экономику, оборону страны, сотрудничество с другими государствами в решении тех или иных глобальных проблем (экологической, сырьевой, энергетической, демографической и др.).

Функции государственного управления разграничиваются по уровням федеративного устройства (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Распределение государственных функций по уровням управления**

<i>Уровни управления</i>	<i>Характеристика функций</i>
Исключительно федеральное государственное управление	Обеспечение экономической безопасности Обеспечение целостности финансовой системы Охрана природных ресурсов (воздух, транзитные воды, территориальные моря, шельфы, недра) Управление государственной собственностью Общественная и государственная безопасность Средства массовых коммуникаций и информатизации Целостность государственных информационных ресурсов и т.д.
Совместное государственное управление – федеральное и региональное	Передача правоприменительной деятельности частично с федерального на региональный уровень относительно предметов совместного ведения при условии полного контроля со стороны федеральных органов
Региональное управление	Функции государственного управления, кроме функций исключительно федерального и совместного государственного управления

Хотелось бы обратить внимание на содержание политической функции в демократическом обществе, которая направлена на:

- реализацию волеизъявления граждан в форме законодательного творчества и в иных государственных решениях;
- обеспечение государственного суверенитета, определение правового положения конкретных территорий и управление ими;
- создание условий для самоорганизации и самоуправления граждан, формирования демократического гражданского общества;
- развитие правовых отношений между государством и обществом;
- защиту конституционного строя как специальными органами, так и непосредственно гражданами путем осуществления права на сопротивление любой попытке насильственного изменения или свержения существующего конституционного строя.

Теоретические исследования, выполненные в разных странах, а также обобщение накопленного опыта позволяют выделить главные

принципы создания органов исполнительной власти и закрепления за ними функций государственного управления и регулирования. Суть этих принципов сводится к следующему.

По каждой функции *полный набор элементов управления должен включать* целеполагание, прогнозирование, планирование, контроль, учет, регулирование, информационное обеспечение, методические установки.

*Выполнение функций* обеспечивается закрепленными за органом ресурсами: материальными, финансовыми, природными, трудовыми, информационными и другими, потребность в которых определяется в зависимости от конкретных обстоятельств.

*Органы исполнительной власти федерального уровня* различаются в зависимости от набора закрепляемых за ними функций и элементов управления и по своему статусу могут быть министерствами, службами, комитетами, агентствами и др. Вариант группировки государственных органов, различающихся по самым разным критериям – формам деятельности, принципу разделения властей, иерархии, срокам полномочий, порядку осуществления компетенции и т.д., представлен на рис. 1.



Рис. 1

*Передача функций органу власти* должна происходить одновременно с возложением на него ответственности за их выполнение. При этом недопустимо совмещение властных функций с осуществлением хозяйственной деятельности.

*Оценку результативности выполнения функций государственного управления* целесообразно производить по системе измеряемых индикаторов. Для каждого федерального органа исполнительной власти, ответственного за конкретные функции государственного управления, устанавливаются определенные показатели деятельности.

### Сочетание государственных и рыночных рычагов

В России изменения в организации и методах управления органов исполнительной власти необходимо осуществлять в соответствии

с общепринятыми в мировой практике принципами, но с учетом специфики переходного периода и объективными требованиями экономических и организационных реформ. Приватизация и массовое акционирование предприятий привели к созданию уже не государственных, но и не вполне рыночных, независимых субъектов хозяйствования, которые, с одной стороны, стремятся максимизировать собственную прибыль, а с другой – все еще не адаптировались к потребностям рынка. Если добавить к этому отсутствие рыночного менталитета, стремление ряда хозяйственных руководителей и коллективов – владельцев акций – к сиюминутному обогащению, то становится совершенно очевидным, что государство на современном этапе не должно терять управления “несущими конструкциями” экономического комплекса. Следовательно, в течение всего переходного периода государство призвано играть существенную роль в регулировании экономических процессов.

До тех пор пока подлинно рыночные отношения не займут господствующего положения, управление предприятиями и роль в нем государства будут существенно отличаться, в частности, от западных прототипов. Перспектива заключается, видимо, в создании механизма, объединяющего рыночные и государственные рычаги управления. Для этого формы последнего надо трансформировать так, чтобы указанное сочетание носило непротиворечивый характер.

Обратимся, например, к такой функции, как разработка и осуществление инновационной политики. Уровень развития научно-технической сферы – науки, образования, наукоемких отраслей, мировых рынков технологий – в настоящее время определяет границы между богатыми и бедными странами, создает основу для динамичного экономического роста. Развитые страны уже приступили к решению социальных задач научно-технической политики, связанных со смещением приоритетов в сторону информационных услуг, медицины, экологии и других аспектов повышения качества жизни.

Об остроте связанных с этим проблем свидетельствует, в частности, то, что уровень инновационной активности в России (доля инновационно активных предприятий в общем их числе в промышленности) составляет 6,2%, тогда как пороговое значение этого показателя – 25%. Доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции не превышает 3,5%. Инновационная деятельность в нашей стране характеризуется резким расхождением между достаточно высоким научным потенциалом, уровнем и качеством образования, высоким удельным весом технически образованного населения и крайне низкими показателями результативности.

Государство должно принимать и обеспечивать реализацию жизненно важных решений о том, какие отрасли станут генераторами экономического роста, как наращивать масштабы научных расходов, расширять и укреплять сеть научно-исследовательских учреждений. Инновационная система в России характеризуется противоречивыми, разнонаправленными изменениями, в которых отставание одних элементов сочетается со стабилизацией и определенным прогрессом других. Этот кризис можно преодолеть на базе становления инноваци-

онной системы нового типа, ориентированной на социально-экономические потребности и обеспечивающей конкурентоспособность отечественных производителей на внутренних и мировых рынках. Организационная роль исполнительной власти в данном процессе очевидна. Именно поэтому столь важно проведение селективной государственной политики поддержки предприятий. Ее можно реализовывать на основе не только нормативных актов общего действия, но и принятия адресных нормативных и административных актов, конкурсного распределения ресурсов и средств для приоритетных направлений развития экономики. На рис. 2 представлена одна из схем государственной поддержки предприятий, предусматривающая селективное выделение ресурсов для осуществления приоритетных проектов в промышленной сфере на конкурсной основе.

**Конкурсная организация государственной поддержки приоритетных направлений промышленного развития**

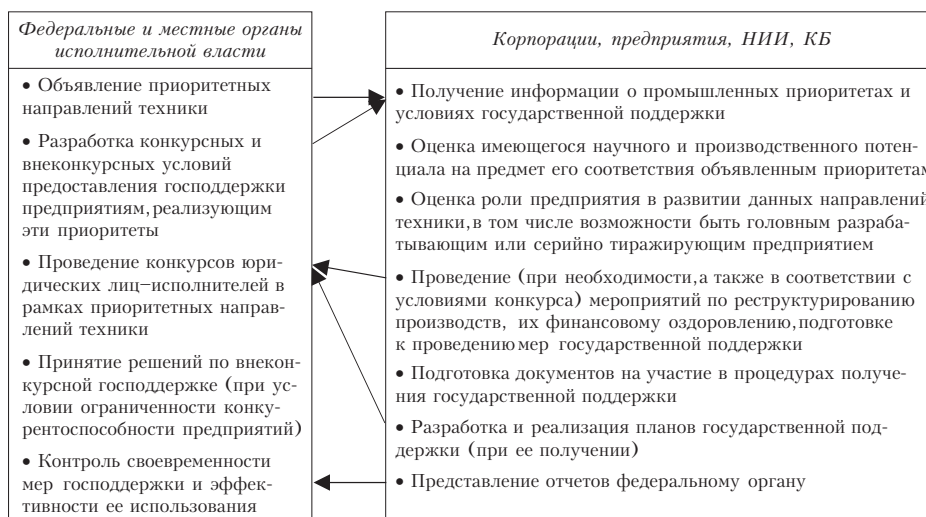


Рис. 2

Государственное регулирование предпринимательской деятельности в первую очередь должно касаться установления нормативных требований к ее содержанию и качеству и соответственно продукции, товаров, услуг (стандарты качества, экологические, санитарные нормы и т.д.). Органы власти определяют процедуры хозяйствования путем выдачи лицензий, принятия документов о порядке осуществления хозяйственной деятельности. Не менее важным становится введение в разумных пределах запретов и санкций за отступления от норм законодательства, осуществление контроля и надзора за соблюдением законности в предпринимательской деятельности. Однако исполнительная власть должна уходить от практики излишнего вмешательства в бизнес, особенно в сфере малого предпринимательства.

В развитых странах накоплен большой опыт государственного стимулирования малых фирм путем реализации бюджетно-налоговой и кредитной политики (установлением пониженной ставки налогообложения прибыли, отложенной оп-



латой счетов, составлением баланса для расчета налога на добавленную стоимость лишь после оплаты своих счетов, эффективной системой скидок при уплате просроченных ссуд). Малым фирмам предоставляются также льготы при взимании местного налога на имущество.

Широко используемый исполнительной властью метод – специальные программы. Так, Министерство экономики Германии имеет программу по венчурному капиталу для малого предпринимательства. Практикуется выдача субсидий по исследовательским контрактам с научными институтами, оказывается информационная помощь со стороны специальных государственных центров и консалтинговых агентств.

Правительство США предоставляет помощь малым фирмам путем прямых инвестиций в малый бизнес, содействием в производстве и сбыте, научных исследованиях, маркетинге. В Швеции специфической формой поддержки малого и среднего предпринимательства являются региональные фонды развития, которые занимаются подготовкой кадров, консультируют и финансируют малые предприятия, тесно сотрудничают с региональными властями и банками. Они также предоставляют кредиты с низкими ставками, дополняющими банковские кредиты.

В Великобритании отдельные министерства – торговли и промышленности, занятости, экологии, энергетики – разработали четыре категории программ помощи малому бизнесу. Первая – программы консультаций для действующих и вновь образующихся фирм; с этой целью создана специальная “Служба малых фирм”. Вторая – программы финансовой помощи и кредитных гарантий. Третья – программы Службы совершенствования бизнеса и Европейского регионального фонда развития. Последняя категория программ направлена на поощрение экспортной деятельности малых фирм. Осуществляет эти программы специальный орган.

*Улучшение качества государственных услуг и механизма их распределения* – одна из наиболее заметных тенденций развития управления в западных странах. В последнее время популярным стал лозунг “создать структуры, ориентированные на потребителей”. За ним стоят настойчивые попытки руководителей изменить ценностные ориентиры, сложившиеся в госаппарате, и поставить в центр деятельности государства обслуживание интересов и удовлетворение нужд рядовых граждан.

С этой целью вводятся стандарты обслуживания, сами граждане получают возможность влиять на решения органов власти, правительство гарантирует прозрачность своей деятельности, открытость информации и т.п. Так, в Великобритании в 1991 г. принята “Хартия граждан”, включающая шесть принципов, которые легли в основу совершенствования работы госструктур: стандарты; информация и открытость; выбор и консультации; честность и полезность; экономия средств; обжалование неправильных действий. Эти принципы широко пропагандируются в государствах, входящих в Европейский союз. В США вопросы повышения качества обслуживания граждан пытаются решить путем внедрения в деятельность госучреждений принципов и методов концепции тотального управления качеством.

Обращают на себя внимание осуществляемые в последнее время в развитых странах меры по совершенствованию организационных структур и деятельности органов государственного управления. Опыт работы правительств многих стран подтвердил новую тенденцию в государственном управлении – замену вертикальных административных структур на горизонтальную сеть автономных государственных организаций, выполняющих определенные задачи. При этом создаются новые механизмы, такие, как контрактное управление, внутренний и внешний аудит, обменные фонды, и др.

Происходит дальнейшее разделение функций формирования политики, которая концентрируется в нескольких ведущих министерствах, и функций ее исполнения, возлагаемых на различные автономные государственные агентства. В работу госсектора все шире внедряются механизмы рыночных отношений и методы менеджмента, используемые в частных компаниях. Общим направлением для западных стран является больший акцент на развитии аналитических, прогностических, контрольных и оценочных функций, а главное – на повышении качества подготовки и принятия решений, прежде всего в центральных органах управления.

## Организация управления государственной собственностью

Формирование организационных структур исполнительной власти непосредственно зависит от *исполнения государством функций активного собственника*. Свое управляющее воздействие государство осуществляет через органы исполнительной власти путем: приватизации, передачи в управление, передачи в аренду, установления заданий государственным предприятиям, участия в органах управления акционерных обществ, внесения имущества в уставной капитал хозяйственных обществ, передачи в хозяйственное ведение или в оперативное управление, ведения государственного реестра федерального имущества. Непосредственное, прямое управление осуществляется по отношению к таким объектам, как государственные унитарные предприятия и учреждения; пакеты акций, принадлежащие государству; федеральная недвижимость; зарубежная собственность.

Величина государственного сектора в каждой стране определяется рядом взаимосвязанных факторов: исторически сложившимися условиями, современной стадией развития страны, ее местом в мирохозяйственных связях, конкурентоспособностью национальной экономики, социально-экономическими, историческими, культурными и другими особенностями. В большинстве стран в сферу государственной собственности в разные периоды в той или иной мере входили земельные угодья, промышленные предприятия, военные объекты, ресурсы недр, электроэнергетика, транспорт (автомобильные и железные дороги, авиакомпании), связь (телеграф и телефон, почта) и т.п. О неуклонном росте государственных расходов (в % к ВВП) за последние более чем 100 лет свидетельствуют данные таблицы 2.

В ряде стран масштабы государственной собственности значительно увеличены в результате проводимых правительствами мер по спасению от банкротства предприятий, имеющих важное значение для государства с точки зрения перспективных целей, но не обладающих способностью к быстрой отдаче на вложенный капитал и, следовательно, не представляющих интереса для частных инвесторов. Сюда можно отнести и крупномасштабные проекты социально-экономического и стратегического направления, требующие аккумуляции крупных объемов денежных средств. Границы государственной собственности в различных странах постоянно меняются и зависят как от исторических условий, так и от встающих задач на том или ином этапе развития. Соответственно различаются и изменяются методы управления государственной собственностью.

Известный польский экономист Г. Колодко в своей книге «От шока к терапии» на базе анализа результатов реформ в переходных экономиках приходит к выводу: чем хуже управление государственным сектором, тем больше спад производства в переходный период; чем лучше работает администрация государственного сектора, тем легче путь к восстановлению экономики<sup>4</sup>. Действительно, навести

<sup>4</sup> См.: Колодко Г. От шока к терапии. Политическая экономия постсоциалистических преобразований. М., 2000, с. 243–251.

## Государственные расходы (в % к ВВП)

<i>Все расходы государства</i>	1870 г.	1913 г.	1960 г.	1998 г.
Австралия	18,3	16,5	21,2	32,9
Бельгия*		13,8	30,3	49,4
Франция	12,6	17,0	34,6	54,3
Германия		14,8	32,4	46,9
Италия*	11,9	11,1	30,1	49,1
Япония		8,3	17,7	36,9
Нидерланды*	9,1	9,0	33,7	47,2
Норвегия	5,9	9,3	29,9	46,9
Швеция	5,7	10,4	31,0	58,5
Англия	9,4	12,7	32,2	40,2
США	7,3	7,5	27,0	32,8
<i>В том числе социальные трансферты государства**</i>	1880 г.	1910 г.	1960 г.	1990 г.
Австралия	0,0	1,1	7,4	15,4
Бельгия	0,2	0,4	13,1	27,9
Франция	0,5	0,8	13,4	27,8
Германия	0,5		18,1	21,2
Италия	0,0	0,0	13,1	24,5
Япония	0,1	0,2	4,0	16,1
Нидерланды	0,3	0,4	11,7	31,7
Норвегия	1,1	1,2	7,9	23,0
Швеция	0,7	1,0	10,8	21,3
Англия	0,9	1,4	10,2	16,8
США	0,3	0,6	7,3	16,3

\* Вплоть до 1913 г. – только расходы центрального правительства.

\*\* В социальные трансферты включены пенсии, различные пособия, в том числе пособия по безработице, а также расходы на здравоохранение (центрального правительства и местных властей).

*Источники:* Все расходы – Tanci V. and Schuknecht L. The Growth of Government and Reform of the State in Industrial Countries IMF Wash. 1995: Economic Outlook. OECD. Paris / 1999. Социальные трансферты – Lindert P. Rise of Social Spending. 1880–1930. What Limits Social Spending? Explorations in Economic History. V / 31 (1994), V / 33 (1996).

порядок внутри государственного сектора, включая взаимоотношения собственников и менеджеров, легче, чем в рамках всей экономики. Поэтому корпоративное управление внутри государственного сектора, характеризующееся степенью эффективности контроля собственника, является своеобразным индикатором эффективности управления экономикой в целом.

В принятой правительством РФ Концепции управления государственным имуществом и приватизации пересмотрены принципы и приоритеты в области управления и распоряжения им, а также усиления государственного контроля и регулирования в госсекторе экономики. В качестве главных целей провозглашены: повышение конкурентоспособности коммерческих организаций; улучшение финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям на предприятиях и прекраще-

ния выполнения не свойственных им функций; вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления.

Достижение поставленных целей и решение задач управления унитарными предприятиями и учреждениями связаны с построением системы взаимоотношений государства с их руководителями, со стимулированием эффективной деятельности менеджеров в интересах собственника – государства. Для этого установлен порядок отчетности руководителей, определены показатели эффективности деятельности предприятий, предусмотрено создание системы экономического мониторинга. С целью ужесточения контроля за деятельностью руководителей государственных унитарных предприятий и учреждений установлен порядок утверждения уставов предприятий, а также заключения контрактов с их руководителями. Отраслевые министерства и ведомства завершают аттестацию руководителей предприятий. Назначение руководителей должно проводиться на конкурсной основе специальными комиссиями при отраслевых министерствах и ведомствах.

Однако государственный сектор рассматривается в Концепции прежде всего как источник пополнения доходной части бюджетов всех уровней за счет продажи имущества и неналоговых платежей. Сами изменения состава госсектора определяются преимущественно соображениями текущей бюджетной выгоды.

Что собой представляет сегодня государственный сектор в России? По данным Госкомстата РФ, в 1999 г. доля госсектора в общем объеме произведенной промышленной продукции составляла 10,2%, в общем объеме производства сельскохозяйственных предприятий – 14,3%. Доля госсектора в общем объеме перевозок грузов автомобильным транспортом – 9%, морским – 14, внутренним водным – 14,7, воздушным – 18,7 и только железнодорожным – 100%.

Если посмотреть на качественный состав госсектора в промышленности, то за исключением предприятий, запрещенных к приватизации (производящих продукцию стратегического значения для обеспечения национальной безопасности), в большинстве своем – это небольшие низколиквидные предприятия, которые не удалось приватизировать, либо отраслевые научные организации, различные бюро, типографии и пр.

В сущности, государственный сектор сформирован по остаточному принципу. К тому же отсутствует четкая и обоснованная стратегия его развития. Именно этим можно объяснить непоследовательность проводимой государством политики по управлению государственной собственностью, что, в свою очередь, негативно сказывается на инвестиционной привлекательности предприятий госсектора, обуславливает импульсивность принимаемых решений, в том числе и по замещению руководящих должностей. Конфликт предпринимательских и общественных интересов в ходе деятельности государственных предприятий и учреждений затрудняет оценку качества менеджмента. Крайне сложно определить, является ли плохое финансовое состояние предприятия следствием факторов, связанных с производством, или низкой квалификации менеджеров.

Интерес представляет опыт Франции по управлению государственным сектором, который здесь достаточно велик. Так, в госсекторе установлено неадминистративное подчинение предприятий, то есть министерство-опекун и министерство финансов не могут напрямую вмешиваться в их внутренние дела. В подчинении у государства находятся не сами концерны этого сектора, а только их президенты. Последним, однако, дана большая самостоятельность. Президент избирается акционерами (большинство голосов – у государства) на три года и фактически подчиняется только Совету министров, а не министерству, осуществляющему за ним контроль. Он может быть смещен досрочно лишь в случае, если его деятельность грозит концерну катастрофой. Президент компании сам назначает генеральных директоров, которых утверждает административный совет – орган стратегического управления и контроля (в нем представлены акционеры: банки, страховые компании, частные фирмы, исследовательские институты и т.д.). У каждого генерального директора (обычно их три или четыре) своя сфера деятельности, включающая несколько крупных филиалов или центральных служб концерна. Чаще всего президент возглавляет как административный совет, так и генеральную дирекцию и выбирает с их помощью собственную стратегию развития, которая в общих чертах согласовывается с правительством. Госсектор Франции действует так же, как и частный, на коммерческой основе, одновременно выполняя ряд нерыночных функций в уязвимых сферах экономики страны.

Следует признать, что институт представителей государства в акционерных обществах в России себя не оправдал, поскольку до сих пор не разрешен конфликт интересов в деятельности представителей государства, совмещающих административные и хозяйственные функции. Целесообразно рассмотреть вопрос о предлагавшемся рядом руководителей и специалистов формировании государственной корпорации, управляющей государственными активами, например, через 100-процентный контроль за деятельностью нескольких десятков государственных холдингов. Это позволит ориентировать и оценивать деятельность указанных холдингов по максимизации доходности, обеспечит разграничение административных и хозяйственных функций органов исполнительной власти в части управления пакетами акций, находящимися в федеральной собственности, а также федеральными государственными унитарными предприятиями.

Данная мера создаст условия для существенного повышения неналоговых доходов федерального бюджета, обеспечения контроля за реализацией инвестиционных программ акционерных обществ с государственным участием и федеральных государственных унитарных предприятий, рыночная стоимость и величина чистых активов которых могут быть увеличены. Предлагаемая государственная корпорация должна также иметь право повышать долю Российской Федерации в уставных капиталах акционерных обществ до блокирующего либо контрольного пакета акций за счет части доходов от приватизации.

Среди ближайших целей политики в сфере управления государственной собственностью следует назвать: развитие нормативно-правовой базы функционирования предприятий; четкое разграничение прав и ответственности между управляющими и собственниками; оптимизацию структуры собственности; наиболее эффективное выполнение государством своих социальных функций; применение механизмов управления, основанных на нормативном методе управления государственным имуществом.

Для достижения указанных целей необходимо решить ряд задач. Надо провести классификацию и полную инвентаризацию объектов государственной собственности, создать реестр государственного имущества, оптимизировать количество объектов государственной собственности, обеспечить поступление дополнительных доходов в федеральный бюджет путем более эффективного использования собственности.

Наряду с этим важно проводить широкие исследования теоретических и прикладных проблем организации программно-целевого управления. В качестве конкретных объектов разработок могут быть выбраны несколько первоочередных и важных для страны общегосударственных и региональных программ. По каждой из них надо выявить все системы целей, разработать поэлементную программную структуру, проанализировать задачи и ожидаемый вклад в развитие экономики, определить взаимосвязи и взаимодействие участвующих ведомств и организаций.

Исходить, видимо, надо из того, что не может быть однозначных организационных решений, рассчитанных на крупномасштабные комплексные программы всех типов. Следует разграничивать: народно-хозяйственные программы с участием большого числа министерств, ведомств, организаций; программы с явно выраженной головной отраслью и участием ограниченного числа основных исполнителей; программы с решающей ролью местных органов и определенным участием организаций федерального подчинения. Организационные формы координации и взаимосвязей должны разрабатываться применительно к конкретным условиям реализации программ. Общим положением может быть лишь то, что организационный механизм управления программой должен формироваться на том уровне и в том звене, где сосредоточена реальная власть принятия решений по программе.

В 1990-е годы возник ряд новых проблем в сфере государственного управления, среди которых важное место занимают доступность правительственной информации для общества и повышение квалификации сотрудников, работающих в области информации и информационных технологий. Необходимо установить четкий перечень информации, которую государственные органы обязаны делать публично доступной. Такой перечень должен быть утвержден законом. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды.

В России права граждан и организаций на доступ к информации закреплены законом "Об информации, информатизации и защите информации". В статье 12 этого закона сказано, что граждане и организации имеют право на доступ к государственным информационным ресурсам и при этом не обязаны обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации. Единственным исключением является информация с ограниченным доступом: государственная тайна и конфиденциальные документы. В статье 10 указан перечень видов информации, которую нельзя относить к группе ограниченного доступа. В него внесены законодательные акты, документы, содержащие демографическую, экологическую и другую информацию, данные о деятельности государственных органов, использовании бюджетных средств, состоянии экономики и уровне жизни населения.

Нормализация процессов обмена информацией между государством и обществом – одна из ключевых проблем повышения эффективности государственного управления. В принятой федеральной целевой программе “Электронная Россия” (глава 3.2) указано, что органы власти обязаны раскрывать информацию, в том числе через Интернет. За этой декларацией должны последовать проекты по повышению информационной открытости государственных ведомств.

Огромные возможности для повышения эффективности государственного управления открываются в связи с внедрением новейших информационных технологий. К настоящему времени, в частности, уже разработан комплекс решений по российской программе информационных услуг на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Основными предпосылками такой программы являются сокращение затрат на управление и обслуживание населения, разработка необходимых информационно-коммуникационных технологий. Реализация программы позволит государственным органам предоставлять информацию и услуги гражданам, организациям, правительственным учреждениям в электронном виде.

Государственное управление вовлекает в процессы исполнения законов и других нормативных актов весь административный персонал, всех занятых в исполнительной и законодательной ветвях власти и судебной системе. Оно охватывает все взаимоотношения на федеральном и региональном уровнях, а также по вертикали: государство – регион – местные органы. Политика администрации касается взаимоотношений органов с теми, кто не входит в состав формальных структур, а также с теми, кто находится внутри структуры.

Управленческая квалификация – ключевое условие для работы в государственных органах. Необходим определенный уровень компетентности в организационной и информационной областях, являющихся фундаментом, на котором строится и поддерживается вся работа. Исторический опыт учит, что только властью государственных институтов недостаточно для реализации принятого курса социально-экономической политики. Доверие к исполнительной власти – предсказуемость ее установлений и мероприятий, а также последовательность их осуществления – может оказаться не менее значимым, чем собственно содержание этих установлений и мероприятий. Кроме того, для успеха реформ в сфере управления весьма важно объединить людей вокруг новых социальных и экономических ценностей. Поддержка преобразований, инициируемых исполнительной властью, непосредственно зависит от публичности осуществляемого курса реформ, открытости и доступности информации о его целях, реальном положении дел и намечаемых мерах для населения и деловых кругов.