

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

УДК 330.101+338.2

Ю. А. Маленков

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Развитие экономики и общества происходит не стихийно, а определяется эффективностью и качеством государственного управления, которое создает основные условия, ограничения и стимулы, раскрывающие или, наоборот, сдерживающие стратегические возможности внешней среды.

Различные аспекты государственного управления рассматриваются в трудах многих специалистов. Среди них можно выделить таких российских ученых, как Д. С. Львов, С. Ю. Глазьев, А. Г. Гранберг, Ю. В. Яковец, В. Л. Макаров, Л. М. Чистов, С. С. Сулакшин и др. Наиболее известные зарубежные авторы — Д. М. Кейнс, К. Д. Эрроу, Л. Эрхард, Г. Мюрдаль, М. Портер, Дж. Стиглиц, Н. Рубини и др. Анализ трудов российских ученых показывает, что к настоящему времени исследованы проблемы перехода экономики России к рыночной модели, определены ошибки и просчеты этапов приватизации, выявлены деформации современной структуры экономики. При этом большинство специалистов считают необходимым усиление государственного влияния на экономику, сглаживание социального неравенства, перенос центра инвестиционной активности из сферы финансов и торговли ресурсами в реальное производство — в первую очередь в агрокомплекс и основные отрасли промышленности.

Зарубежные специалисты предложили различные способы воздействия государства на экономику без изменения ее основ — частной собственности на средства производства, посредством государственной поддержки крупных частных корпораций («государств в государстве»), активной конкуренции с другими странами, стремления к мировому доминированию и контролю глобальной мировой экономики.

Юрий Алексеевич МАЛЕНКОВ — д-р экон. наук, профессор кафедры планирования и управления социально-экономическими процессами СПбГУ, зам. заведующего кафедрой по научной работе. Академик Петровской Академии наук и искусств, почетный академик Российской Академии транспорта, почетный работник высшего профессионального образования РФ. Окончил факультет управления и прикладной математики Московского физико-технического института. В 1979 г. защитил кандидатскую, в 1990 г. докторскую диссертации. Преподавал в вузах Санкт-Петербурга, включая системы подготовки высшего управленческого персонала. Научные интересы — разработка новых концепций и моделей стратегического менеджмента, в том числе стратегии защиты от глобальных угроз, и интеллектуальных систем активного обучения. Автор более 220 печатных научных и научно-методических трудов, в том числе 12 научных монографий, 9 учебников и учебных пособий; e-mail: m800@list.ru

© Ю. А. Маленков, 2013

К чему ведет острая конкуренция на мировых рынках, показывает сложившаяся и все более ухудшающаяся по критерию социальной справедливости структура мирового богатства, основная часть которого сосредоточилась в таких глобальных образованиях, как США и ЕС, обеспечивших уровень жизни своего населения на порядки выше, чем во всех других странах, и, судя по всему, недостижимый для них.

В условиях обострения мировой конкуренции для российской экономики актуальны следующие основные проблемы, которые будут рассмотрены ниже:

1. Объективная оценка состояния государственного управления как главного фактора регулирования развития экономики РФ.
2. Выбор путей развития государственного управления: модернизация или переход к трансформации государственного управления и экономики.

В настоящее время Россия стала одним из равноправных партнеров и одновременно конкурентом других стран в мировой экономике. Принципы эффективного управления предполагают, что необходимо сравнение конкурентов по наиболее важным характеристикам качества управления и создание конкурентных преимуществ. Это сложный процесс, требующий сопоставления сильных и слабых сторон стран-конкурентов, определения путей наиболее эффективного развития управления.

Среди многих факторов эффективности развития экономик стран ведущее место занимает фактор предпринимательства, уровень развития которого зависит в первую очередь от государственного регулирования.

В странах мира используются различные подходы и модели государственного стратегического управления. Так, в Сингапуре, КНР, США (странах, которые сегодня занимают ведущее положение в мировых рейтингах конкурентоспособности) государственное управление среди главных приоритетов определяет создание наиболее благоприятных условий для стимулирования и защиты предпринимательства, которое рассматривается как главный фактор развития национальных экономик. Поэтому открытие бизнеса и его институционализация в странах-лидерах занимают минимальное время — от нескольких часов до нескольких дней, доступны кредиты по низким процентным ставкам, время на проверки сведено к минимуму, механизм банкротства не разрушает, а защищает компании от кредиторов на срок до 3 лет, высок уровень безопасности предпринимательства, конкуренция поощряется, государство осуществляет сильное противодействие проявлению монополии и сдерживанию конкуренции.

В Венесуэле, на Кубе, в Украине и в ряде других стран, занимающих низкие рейтинговые позиции по уровню конкурентоспособности, наоборот, модели государственного управления опираются в ключевых сферах экономики на государственные корпорации и частные монополии, создание барьеров для конкуренции с ними. При этом корпорации, которыми управляет бюрократизированный менеджмент, наносят крупные убытки. Так, в Украине убытки от госкорпораций составляют почти 30% от убытков всех предприятий.

Экономика РФ в настоящее время заняла промежуточное положение в мире. С одной стороны, в ней приватизирована значительная часть собственности, с другой — определяющее значение по активами и объемам кредитов занимают крупнейшие госкорпорации, корпорации с государственным участием, федеральные агентства (Роскосмос, Ростех, РОСНАНО, РЖД и ряд других), при этом их экономическая эффективность и результаты существенно уступают мировым аналогам.

Государственная система РФ формально объявляет поддержку предпринимательства, но реальные условия, созданные государством для стимулирования его развития, неблагоприятны, что показывают результаты многих социологических опросов и выступления предпринимателей в СМИ.

В России государственная бюрократия по-прежнему искусственно сдерживает развитие конкуренции, так как она разрушает сложившуюся систему коррупционных связей. Достаточно проанализировать результаты многих тендеров, объявленных госструктурами, систему распределения льгот и преференций, проводимую приватизацию ряда крупных промышленных объектов. Даже в системах Роскосмос и Минобороны России, где, казалось бы, все должно особо тщательно контролироваться и планироваться, выявлены деформация финансовой системы и крупные хищения, измеряемые десятками миллиардов рублей.

Система государственного планирования крупных проектов, как показали последние расследования, построена на дискредитировавших себя старых затратных принципах экономики позднего периода СССР. Так, во многих крупных проектах стоимость строительства 1 км дорог в РФ в десятки раз искусственно завышается по сравнению со стоимостью аналогичных дорог за рубежом. Об этом известно давно, но никаких сдвигов в этой сфере до сих пор нет, что подтвердил пример строительства дорог к саммиту АТЭС по завышенным ценам и заниженному качеству. Затрачено 29 млрд рублей на строительство 42 км, а результатом стало обрушение дороги; виновнику же может грозить несоизмеримо низкий штраф до 80 тыс. рублей или лишение свободы на срок до трех лет [1]. При этом строительство осуществлялось под пристальным контролем государственных органов. Вывод может быть только один: если даже для таких ответственных проектов госконтроль неэффективен, то в других сферах ситуация еще хуже, а система госконтроля крупных проектов требует полной реорганизации, а не модернизации.

Причиной этих и других негативных явлений в развитии экономики РФ является прежде всего несоответствие сложившегося государственного управления новому укладу экономики, что в условиях относительной закрытости российской экономики и выгодной конъюнктуры цен на энергоресурсы могло бы продолжаться еще какое-то время, однако вступление России в ВТО сегодня поставило уже не отдельные предприятия, а почти все отрасли и экономику РФ в целом перед дилеммой: обеспечить рост конкурентоспособности или стать банкротами в системе мировой экономики, что вполне возможно в ближайшие годы, если произойдет резкий спад цен на нефть и газ. Последнее становится реальным сценарием в условиях перехода мировой экономики к энергосберегающим технологиям и развитию энергосубститутов, таких, например, как сланцевый газ, возможности влияния которого на мировые цены специалисты Газпрома явно недооценивают все последние годы.

В настоящее время решение экономических и социальных проблем развития РФ в первую очередь определяется способностью системы государственного управления осуществить собственную трансформацию, изменить свои приоритеты, базовую модель, принципы и цели. Система законодательства РФ в сфере экономики по сравнению с другими странами характеризуется множеством искусственно созданных, противоречивых, бюрократических законодательных актов и регламентов, сковывающих деловую инициативу населения, создающих основу для коррупции и хищений государственных ресурсов. Следует считать правовым абсурдом законодательные сроки

давности по таким тяжким преступлениям, как убийство и крупные хищения (от 6 до 15 лет). По этим преступлениям вообще не должно быть никаких сроков давности. Сегодня многие преступники отсиживаются за рубежом, расходуя украденные деньги, а по истечении этих сроков могут спокойно вернуться в Россию.

Противоречивыми следует считать и принципы поглощения и частичного или полного сложения наказаний (при котором окончательный срок наказания не может быть больше 25 лет). Это создает возможность совершения большого количества различных тяжких преступлений, большинство которых остается вообще без наказания, а для преступников действуют условно-досрочные освобождения и другие способы выйти на свободу задолго до этого срока.

В стране фактически отсутствуют системы противодействия круговой поруки в правоохранительной системе и ответственности должностных лиц за сокрытие или сознательное искажение материалов уголовных дел, повсеместно распространены бессмысленные бюрократические отписки вместо ответов по существу. Многие люди годами не могут решить простейших жизненно важных задач, которые бюрократия уме-ло запутывает, превращая их в неразрешимые проблемы.

Таможенное законодательство и технологии контроля системно не разработаны. В результате в страну и из страны быстро идут потоки не декларированных товаров, вместе с тем ожидание разрешений на складах для многих товаров достигает 30 дней, в то время как в Европе — всего 10 дней. Российские ставки портовых сборов по критерию «Цена/Качество» неконкурентоспособны по сравнению с портами других стран. Качество и технологии портового обслуживания в целом отстают от мировых стандартов. Поэтому российские порты теряют крупные доходы. Соотношение цены и качества вообще представляет собой одно из наиболее уязвимых звеньев российской экономики — цена, как правило, всегда искусственно завышается собственниками бизнеса или менеджерами госкорпораций для получения ими сверхдоходов, а уровень качества при этом остается гораздо ниже уровня зарубежных продуктов и услуг.

В сфере здравоохранения в России пациент практически не защищен от произвола и круговой поруки медработников. Количество выигранных в судах пациентами дел против серьезных правонарушений медицинских работников ничтожно, а наказание последних несопоставимо с ущербом здоровью, который они нанесли. За рубежом эффективным инструментом защиты пациентов служат страховые компании и система законодательных актов, защищающих их права, в нашей стране такие механизмы отсутствуют.

Проведение тендеров, несмотря на множество указаний, постановлений, правовых актов до сих пор было и остается сферой, где широко развита коррупция и нет никаких признаков улучшения в течение длительного периода: «На российских конкурсах нет четких критериев для отбора победителей, а кроме этого отечественные мероприятия не обладают нужной степенью прозрачности»[2]; «Также на сегодняшний день открытые тендеры часто не обладают достаточной степенью прозрачности. И практически все виды тендеров часто не имеют четких критериев отбора победителя»[3]. В промышленно развитых странах мира эта проблема давно решена, разработаны необходимые механизмы контроля, но в РФ бюрократия их упорно игнорирует.

Практически невозможно противостоять преступникам, имеющим родственные или коррупционные связи с правоохранительной системой, и тем более работникам ее органов. За рубежом от работников правоохранительной системы, совершивших

правонарушения, стремятся как можно скорее избавиться и как можно строже их наказать. В РФ ситуация обратная: система готова идти на все, лишь бы «прикрыть своих». Причем ответственности за такие действия практически нет.

В целом современная законодательная система РФ представляет собой бюрократическое нагромождение множества законов, поправок к ним, актов, которые плохо обеспечивают социальную справедливость и правовую защиту граждан от произвола чиновников и криминала. Необходимо преобразование правовой системы на основе: устранения всех дефектов, которые сегодня хорошо известны; её упрощения, усиления правовой защиты граждан, существенного повышения ответственности ее работников, в том числе за попытки давления на следствие, «сворачивание» дел, за бюрократические изъятия. Во всех сферах законодательства РФ существует множество препятствий для решения проблем и одновременно широкие возможности для ухода от ответственности виновных, в первую очередь руководителей, которые должны были бы нести основную ответственность.

Крупным достижением можно было бы считать достигнутую стабилизацию экономики РФ, в первую очередь ее системы финансов. Но это временный успех, так как в мировой экономике тот, кто останавливается в развитии, всегда проигрывает в конкуренции, а конкурентоспособность и уровень инноваций экономики РФ давно уже застыли на одном уровне. Казалось бы, рядом опыт КНР и Сингапура по успешному налоговому стимулированию инноваций, но в госуправлении РФ его «не видят».

Трансформация системы государственного управления сегодня необходима, так как существующая система оказалась неспособной существенно поднять уровень конкурентоспособности экономики России в мировом рейтинге и создать условия для формирования в стране новой системы импульсов развития прогрессивного предпринимательства. Это означает невозможность предотвратить уже в ближайшем будущем экономический и социальный кризисы, включая острый дефицит финансов системы пенсионного обеспечения, регресс и деградацию системы образования. Последнюю пытаются переделать по механическим шаблонам зарубежных систем, эффективность которых в условиях последних мировых кризисов, как показывает проведенный анализ, оказалась крайне сомнительной [4].

До сих пор практически не исследованы проблемы трансформации государственного управления, его преобразования и обновления. Категория «трансформация экономики» также изучена недостаточно. Ю. В. Яковец дает следующее определение трансформации общества: «Трансформация — преобразование общественной (социальной) системы того или иного масштаба, глубины, направленности, вызванное внутренними или внешними факторами или их комбинацией. Трансформация может быть случайной, вызванной каким-либо внешним фактором (стихийным бедствием, крупной техногенной катастрофой типа чернойбыльской, войной) или закономерной, обусловленной циклично-генетическими закономерностями динамики общества» [5].

В научной литературе лишь в отдельных работах используются понятия трансформационных процессов, но понятия трансформации экономики и управления не определяются. Так, А. Г. Гранберг, анализируя развитие экономики РФ в 1990-е годы, включил в трансформационные процессы: усиление межрегиональной социально-экономической дифференциации, переплетение дезинтеграционных и интеграционных процессов, переход от экономического спада к экономическому росту [6]. В ряде работ под трансформационными понимаются совершенно другие процессы: регионализа-

ция, децентрализация, построение автономных организаций, нивелирование существующей асимметрии в развитии региональных систем, мониторинг [7].

При таких различных подходах возникает вопрос: в чем заключаются характерные отличия трансформации экономики и управления от преобразования ее на основе модернизации, изменения отдельных процессов или элементов?

Целесообразно использовать следующий подход к определению категории «трансформация экономики и управления»: *трансформация означает качественное преобразование основных структурообразующих компонент социально-экономической системы на основе создания новых стратегических целей и механизмов их реализации, перехода к новой стратегии развития, устранения стратегических барьеров на пути развития.*

Необходимость трансформации определяется в первую очередь потребностями преодоления стратегических барьеров на пути развития (рис. 1) и перехода на новый уровень.



Рис. 1. Стратегические барьеры развития экономики и общества РФ.

Преодоление стратегических барьеров целесообразно положить в основу новой концепции стратегического государственного управления модернизацией в РФ. Прежде всего необходимо обеспечить эффективное взаимодействие государства с обществом и бизнесом РФ. Сегодня большая часть населения, как показывают социологические опросы, не удовлетворена работой государственных органов управления и неспособна существенно улучшить качество жизни. Предприниматели не могут добиться установления правил, регулирующих их поведение на рынке с учетом сбалансированных интересов государства и бизнеса, доступных кредитов и льгот для инноваций, защиты бизнеса от криминала, в том числе «беловоротничкового» (организованной преступности в сфере государственного управления). Решение этой проблемы возможно только на основе выработки новой стратегии государственного управления и системы стратегических приоритетов, которые обеспечат нормальные условия для развития

и защиты предпринимательства, что характерно для стран—лидеров мировой экономики.

Борьбу с бюрократией и коррупцией, охватившими в настоящее время большую часть госаппарата РФ, необходимо осуществлять на основе модели новой антикоррупционной и антибюрократической среды в РФ, которую нужно сделать нормой госаппарата. Это означает создание системы прозрачных правил и процедур работы госслужащих, разработку мер по противодействию круговой поруке и коррупционным связям государственных служащих с правоохранительной системой.

Барьер демотивации и низкой экономической активности населения является наиболее сложным для преодоления. Лишь незначительная часть населения (менее 10%) сегодня по-настоящему проявляет деловую активность, которая, к сожалению, зачастую не приносит пользы экономике и обществу. Опросы, проведенные за рубежом, показали, что из 10 опрошенных жителей США 9 готовы немедленно заняться предпринимательством, Западной Европы — 7–8, Восточной Европы — 4–5, в России менее 1 человека из каждых 10 опрошенных. Почему в нашей стране такая низкая деловая активность?

Прежде всего люди опасаются сложностей организации бизнеса, недостаточна подготовка для управления, банки не доверяют малым предпринимателям и инноваторам, венчурные фонды, финансирующие рискованные проекты в РФ, развиты слабо, главное же — нет уверенности, что, открыв собственное дело, не станешь банкротом и не потеряешь все, что у тебя есть. Возможности интернет-обучения используются слабо. Интернет переполнен ненужной информацией, но не найти квалифицированных советов и рекомендаций о том, где можно открыть свой бизнес, что для этого требуется, как организовать и вести свое дело, нет и примеров удачного бизнеса. Неэффективна и правовая защита бизнеса от криминала и его захватов. Все это ввергает население в апатию и нежелание что-либо делать.

Администрации регионов могли бы изменить ситуацию в данной сфере, но этого не происходит. Проводятся показательные конкурсы, создаются маленькие центры подготовки вместо формирования благоприятной среды для развития бизнеса. В первую очередь необходимо наличие новой информационной среды, обучающей созданию и управлению бизнесом, информирующей о возможностях его развития, что в регионах можно осуществить с помощью университетов. Для этого нужно наладить с ними взаимоотношения, привлечь ученых. Необходима также новая государственная политика по льготам для развития бизнеса в промышленности и науке, низким ставкам кредитов, созданию венчурных фондов с государственной поддержкой.

Вовлечение населения в предпринимательскую активность представляет собой стратегически важную задачу регионального управления. В Великобритании в период массового закрытия шахт благодаря государственной поддержке малого и среднего бизнеса удалось решить многие социальные проблемы, обеспечив занятость населения.

Для изменения ситуации в этой области необходима трансформация системы ценностей в обществе, направленная на формирование прогрессивного предпринимателя. Следует не только широко освещать в СМИ «успехи» олигархов по приобретению супердорогих вилл и яхт или уклонению от налогов, но и приводить позитивные примеры успехов предпринимателей в промышленности, агрокомплексе, сфере обслуживания, науке. Если не устранить стратегические барьеры на пути развития (см. рис. 1),

то негативные изменения в мировой конъюнктуре энергоресурсов и низкая конкурентоспособность российской промышленности уже в ближайшие годы могут привести экономику РФ к краху и повторению судьбы СССР.

Стратегический выбор курса развития экономики страны является ключевой задачей, от которой зависит успешность крупных преобразований. В последние годы модернизацию экономики рассматривают как основной путь развития. Однако недавние события и ухудшение ситуации на рынке топливно-энергетических ресурсов показывают, что на модернизацию может не хватить времени. Почти все отрасли в России нуждаются не в модернизации, а в полном перепроектировании (реинжиниринге). Также требуют полного перепроектирования системы государственного управления. Так, правовая система РФ сегодня вообще бессильна по отношению к крупным хищениям и мошенничествам (аферам типа финансовых пирамид, растратам государственных ресурсов), часто создает лишь видимость результатов раскрытия крупных хищений, расследования которых ничем не заканчиваются и не приводят к устранению первопричин. Система отчитывается «валом» раскрытия незначительных правонарушений, ответственность по многим из которых искусственно и несоразмерно завышается. Сегодня в местах заключения находится около 30 тыс. предпринимателей, большая часть которых, не представляя никакой опасности для общества, могла бы, заплатив крупные штрафы, продолжать работать и содействовать росту экономики, принося таким образом двойную экономическую выгоду.

Оценки экспертов относительно возможностей российской экономики развивать критические технологии (технологии, от которых зависит успех в достижении главных целей научно-технического развития страны) показали, что из 52 критических технологий в РФ могут быть успешно реализованы лишь 7 (рис. 2).

Критические технологии должны быть объектом первоочередного внимания государственного управления. Однако анализ данных показывает, что в их развитии наступил глубокий кризис. Всего 11% технологий оцениваются как имеющие шансы на успех и только 4% технологий находятся на мировом уровне. Но сегодня уже и эти технологии существенно замедлили развитие, что объясняется глубокой бюрократизацией государственного регулирования соответствующих отраслей науки, образования и промышленности, *отсутствием ярких и крупных личностей лидеров, способных осуществить их трансформацию*, таких, например, как конструктор и организатор производства ракетно-космической техники С. П. Королев.

Это говорит о низкой эффективности государственного управления научно-техническим развитием. *При таком глубоком кризисе нельзя применять модернизацию, так как это безнадежная попытка улучшить то, что нужно радикально изменить.* Необходима трансформация систем и методов государственного управления критическими технологиями.

Модернизация не может решить проблемы подъема устаревших производств и технологий в машино-, судо- и авиастроении. Она лишь временно улучшит ситуацию, изменит отдельные элементы системы, но не обеспечит переход на новый уровень конкурентоспособности.

Вместо модернизации в настоящее время целесообразно выдвинуть концепцию трансформации экономики и общества на основе стратегической трансформации государственного управления, которую следует осуществить на научной основе с использованием методологии системного анализа.



Рис. 2. Оценка уровня развития критических технологий РФ относительно развитых стран.
Источник: [8, с. 68–69].

Главные различия между трансформацией и модернизацией заключаются в следующем. Модернизация совершенствует лишь отдельные элементы систем, не изменяя их структуры и сущности, цели и критерии. Сущность модернизации — умеренные и постепенные преобразования. Трансформация преобразует системы полностью, создает новые структуры и принципы управления, направлена на быстрые изменения всей системы. Трансформация основана на полном перепроектировании системы, в ней действуют принципы реинжиниринга, а не пошаговых улучшений. Модернизация растянута во времени и не имеет четко очерченных границ. Трансформация сжата во времени и имеет четкие и короткие интервалы времени. Модернизация основана на нечетких критериях и отдельные улучшения считаются ее успехом, хотя в целом система может при этом деградировать, что сегодня и происходит с многими отраслями экономики РФ. Трансформация основана на количественно определенных и генерализованных критериях эффективности — интегральных показателях, которые отражают ухудшение или улучшение развития системы в целом с учетом комплексных преобразований ее подсистем и элементов.

История России показывает, что все крупные модернизации за последние 200 лет привели к национальным катастрофам. Например, модернизации, проводимые царем Николаем I, привели к поражению России в Крымской войне (1853–1856) и финан-

совой разрухе; противоречивые реформы царя Александра II (1861–1864) по отмене крепостного права, модернизации судов и местного самоуправления вызвали появление терроризма и социальные бунты ошибочные преобразования Николая II привели к крупным поражениям в Первой мировой войне, революции и Гражданской войне — событиям, унесшим десятки миллионов жизней.

Сталинская модернизация промышленности и армии перед Великой Отечественной войной также привела к катастрофе 1941 г. За 15 предвоенных лет была проведена индустриализация, но экономически она оказалась малоэффективной. Срок был достаточным для проведения крупных изменений, но затраты финансовых и человеческих ресурсов были несоразмерно высоки по отношению к достигнутым результатам, а принятые научно-технические решения уступали по конкурентоспособности промышленно развитым странам. Творческая инициатива людей была скована страхом ошибок и ложных обвинений во вредительстве. К началу войны танки, самолеты, вооружение пехоты, транспортные средства, системы связи и управления в войсках существенно отстали от уровня вооружения и управления в войсках противника, что и определило трагедию 1941 г. При этом большая часть производств, созданных в период индустриализации, оказалась на территории, захваченной немецкими войсками. Лишь когда сталинская партийная бюрократия была вынуждена передать управление промышленностью и войсками в руки высокопрофессиональных военных и научно-технических специалистов (многие из которых ранее были репрессированы), прекратить безумную (аналогичную «охоте на ведьм» в Средние века) многолетнюю охоту на «политических врагов», путем неимоверного напряжения сил всего народа в тылу возникли новые производства, появились новые виды и системы вооружения, а в войсках вместо ошибочных сталинских директив начала войны стали применять новые стратегии, созданные талантливыми полководцами, изменился и ход войны. В советской промышленности и в армии в период 1941–1943 гг. произошла не модернизация, а настоящая трансформация, обеспечившая Победу.

Хотя трансформация в России всегда затрагивала лишь отдельные сферы, ее результаты оказывались выше ожиданий. Например, трансформация космической отрасли под руководством С. П. Королева привела к лидерству страны в космосе. Были созданы новые виды вооружения и атомной промышленности — сферы, в которых страна до сих пор сохраняет ведущие позиции. К сожалению, попытки преобразовать другие отрасли экономики страны оказались неудачными, так как государственная бюрократия помешала появлению и продвижению талантливых трансформационных лидеров, способных преобразовать отрасли, и быстро свела все к модернизации отдельных элементов, создав лишь видимость преобразований. В таблице приведены основные различия между трансформацией и модернизацией.

В высококонкурентном мире модернизация означает следование в кильватере лидеров мировой экономики и переход к аутсайдерству. Мировыми лидерами станут лишь те, кто сможет провести трансформацию своих систем, что уже сегодня пытаются сделать США и КНР. При возникшем и растущем отставании по критическим технологиям от промышленно развитых стран России необходимо как можно быстрее перейти к стратегии трансформации вместо модернизации соответствующих отраслей.

Для эффективной трансформации государственного управления следует разработать новые цели и критерии преобразований. При этом модернизация не исключается, но она становится не главным, а обеспечивающим средством создания новой системы.

На рис. 3 приведены стратегические цели и критерии эффективности, которые предлагается положить в основу трансформации государственного управления.

Основные различия между трансформацией и модернизацией

Системные характеристики процессов	Модернизация	Трансформация
<i>Тип развития</i>	Медленный, плавный	Быстрый, зачастую скачкообразный («квантовые скачки развития»)
<i>Объем изменений</i>	Локальный, изменения отдельных элементов	Глобальный, изменения структуры и всех элементов системы
<i>Результаты</i>	Улучшение отдельных элементов или процессов, при этом общее качество и эффективность развития могут снизиться	Переход на новый уровень и новое качество развития, улучшение всех основных процессов, скачкообразный рост эффективности
<i>Временные границы</i>	Нечеткие, размытые, растянуты во времени, зачастую на десятки лет	Четкие, сжаты во времени (3–5 лет)
<i>Цели и критерии эффективности</i>	Прежние, с незначительными изменениями	Новые комплексы целей и новые критерии
<i>Кадры управления</i>	Прежние, сохранение основной части кадров (90%), обновление кадров незначительное	Существенное обновление основной части кадров управления (80–90%), максимальное обновление кадров на верхних уровнях управления



Рис. 3. Цели и критерии трансформации государственного управления.

В качестве интегральных критериев российского государственного управления экономикой предлагается принять следующие:

1. Степень достижения стратегических целей развития.
2. Уровень деbüroкратизации и рост качества менеджмента госаппарата.
3. Достигнутый уровень жизни по сравнению со странами — мировыми лидерами.
4. Уровень жизнеспособности (устойчивости и конкурентоспособности) экономики РФ и ее защищенность от будущих мировых экономических кризисов.
5. Оценка полных экономических результатов и экономической эффективности использования государственных ресурсов для достижения стратегических целей.

Рассмотрим эти критерии более подробно.

1. *Степень достижения стратегических целей развития.* Это комплексный критерий, включающий, как показано на рис. 3, социальную справедливость, стабильность и прогресс общества, динамичный рост полных экономических результатов, конкурентные преимущества в мировой экономике, способность экономики противостоять мировым кризисам, защиту от глобальных угроз. Необходимо совместное планирование и контроль всех стратегических целей вместо применяемой сегодня практики управления по отдельным показателям, так как общая эффективность развития определяется успешностью развития по всем указанным направлениям.

2. *Уровень деbüroкратизации и рост качества менеджмента госаппарата.* Они оцениваются на основе излишних управленческих процедур, избыточных государственных служащих, повторных обращений граждан в государственные органы управления, объемов расхищения и растрат ресурсов, а также путем сопоставления на основе методов бенчмаркинга эффективности работы российских госслужащих и зарубежных госслужащих, решающих аналогичные задачи (наиболее простой пример — сравнение среднего времени ожидания в очереди. За рубежом многие госслужащие обязаны принять гражданина с ожиданием не более 15 мин). Также важно максимально упростить процедуры взаимодействия граждан и работников государственного управления, в том числе на основе Интернета. К сожалению, сегодня сайты многих администраций созданы лишь для проформы и не выполняют функций повышения качества работы с населением.

3. *Достигнутый уровень жизни по сравнению со странами — мировыми лидерами* обеспечивается преимущественно на основе развития предпринимательства, роста его социальной ответственности.

Уровень жизни предлагается оценивать не по средним показателям (типа «валовой доход на душу населения»), а по комплексу показателей. В качестве количественных характеристик уровня жизни целесообразно применить следующие критерии, измеряемые в долях и процентах:

- отношение минимального прожиточного уровня к реальному (сегодня он в 3–4 раза ниже реального прожиточного уровня);
- средняя продолжительности жизни населения по сравнению со странами — мировыми лидерами;
- доля населения, не обеспеченного стандартными жилищными условиями по сравнению с промышленно развитыми странами;

- доля населения, не обеспеченного минимальными нормами жилой площади по сравнению с промышленно развитыми странами;
- доля населения, не обеспеченного минимальными жилищно-коммунальными услугами по доступным ценам, в том числе доля расходов ЖКХ в заработной плате членов семьи;
- процент серьезных правонарушений по отношению к численности населения;
- доля населения, проживающего на экологически неблагоприятных территориях;
- уровень безработицы населения;
- отношение реальных доходов основных групп населения к доходам аналогичных групп населения в промышленно развитых странах;
- уровень жалоб от обращений граждан в различные государственные органы (последний показатель характеризует оценку качества государственных услуг, что сегодня практически повсеместно игнорируется бюрократией, не решающей жизненно важных проблем населения. При этом целесообразно повторные обращения населения учитывать с растущими коэффициентами 2, 3, 4 и связывать данный показатель с заработной платой госслужащих и их карьерным продвижением. Такой подход разорвет сложившуюся типичную систему бесконечных обращений граждан, когда никакого ответа они годами не получают, что резко снижает качество жизни в РФ, вызывает неудовлетворенность и социальные протесты).

Представляется целесообразным ввести разделение уровня жизни по каждому из вышеуказанных показателей по критериям: низкий, средний и высокий уровни жизни, по которым распределяется население страны. Для количественных оценок необходимы дополнительные исследования оценки реального уровня жизни. К сожалению, сегодня такие исследования не проводятся, а оцениваются лишь его отдельные элементы, что искажает общую реальную картину состояния уровня жизни в стране.

4. Уровень жизнеспособности (устойчивости и конкурентоспособности) экономики РФ и ее защищенность от будущих мировых экономических кризисов.

Критерий жизнеспособности является новым в стратегическом управлении. В условиях быстрого роста неустойчивости мировой экономики вместо упрощенных и рискованных критериев экономического роста необходимо переключить приоритет на критерии конкурентоспособности и устойчивости экономики. К показателям, образующим данный критерий, измеряемым в долях и процентах, целесообразно отнести:

- долю продукции и услуг, конкурентоспособных с аналогичными показателями стран-лидеров по основным параметрам качества и производительности, а также при сравнении типа цена / качество;
- длительность периодов нормального функционирования экономики в условиях возможного мирового кризиса и снижения объемов продаж энергоресурсов на 10, 30, 50%;
- степень обеспеченности страны собственными продовольственными и энергоресурсами, уровень независимости страны от поставок из других стран;
- период возможного выполнения государством своих обязательств перед обществом по основным статьям федерального бюджета в условиях кризиса мировой экономики;

- степень защищенности страны от потенциальных военных конфликтов (глобального, региональных, локальных);
- дефицит кадров высококвалифицированных рабочих по основным специальностям;
- дефицит кадров высококвалифицированных инженеров по основным отраслям и видам деятельности;
- обеспеченность экономики кадрами ученых и преподавателей по основным направлениям высшего образования;
- обеспеченность экономики силами МЧС для ликвидации прогнозируемых катастроф и восстановления систем жизнеобеспечения;
- обеспеченность населения кадрами квалифицированных медицинских работников для борьбы с возможными эпидемиями, опасными заболеваниями.

5. Оценка полных экономических результатов и экономической эффективности использования государственных ресурсов для достижения стратегических целей.

Стратегические результаты следует комплексно оценивать на трех временных интервалах (краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном). Целесообразно для экономических структур (корпорации, проекты развития, отрасли и др.) определять и контролировать создаваемую ими чистую прибыль (убытки), изменение рыночной стоимости их активов, сроки окупаемости инвестиций, отдачу (доходность) инвестиций, а также экономические оценки социальных и экологических результатов [9, с. 159–169]. В современном государственном стратегическом управлении экономические оценки проводятся разрозненно или не проводятся вообще, что приводит к потерям крупных финансовых и других ресурсов. В условиях растущей напряженности формирования бюджета РФ проведение полных оценок экономических результатов развития представляется необходимым, так как при накоплении критической массы убыточных проектов развития с неконтролируемой эффективностью экономика РФ может снова войти в глубокий кризис. Сегодня нередко демонстрируются «хозяйственные достижения», которые при расчетах полных экономических результатов оборачиваются экономическими провалами и экономическим ущербом, чего можно было бы избежать, если бы был проведен анализ полных экономических результатов.

В настоящее время вышеуказанные критерии комплексно в государственном управлении не учитываются. Эпизодически оцениваются лишь отдельные показатели, что резко повышает стратегические риски развития России в экономически и политически неустойчивой мировой среде.

Решение комплекса проблем трансформации экономики общества и государственного управления следует начинать с *формирования новой системы государственного стратегического управления (ГСУ)*.

Разработка новых подходов к ГСУ и проведение периодического управленческого аудита, контролирующего качество ГСУ в министерствах и ведомствах и госкорпорациях, может быстро изменить ситуацию в экономике РФ к лучшему, даст новый импульс ее развитию. Развитие методов стратегического планирования и разработка новых стратегических планов развития РФ существенно повысили бы ее позицию в формируемой ныне системе мировых лидеров экономики.

Необходимо периодически (как минимум 1 раз в 2–3 года) проводить полный управленческий аудит и реинжиниринг всех существующих систем государственного управ-

ления. Сегодня это не делается, в результате эффективность работы государственных служащих не растет, а снижается. Необходимо выявлять и увольнять, а не переводить на другие должности руководителей структур государственного управления, которые не решают поставленные задачи.

Особое внимание следует уделить состоянию сферы образования. Оценки экспертов показывают, что без подъема уровня образования невозможно будет решить новые проблемы научно-технического и экономического развития. Однако и здесь происходит механическое копирование зарубежных систем образования, от чего не могут отказаться руководители данной сферы, а сегодня это представляется необходимым [4]. Десятилетиями сохраняется низкий уровень мотивации и стимулирования работников образования (что противоречит мировой практике), до сих пор не разработана система мер по де бюрократизации системы образования.

Новая система ГСУ должна основываться на комплексном применении новых научных методов, целей и критериев. В настоящее время используется менее 5% этих методов, что приводит к низкой надежности, неустойчивости и неэффективности развития экономики РФ, сохранению ее позиции среди стран с низкими рейтингами конкурентоспособности.

Применение комплекса методов в ГСУ способно обеспечить качественно новый уровень управления. Но важно, чтобы эти методы использовались, а не лежали «мертвым грузом», как это происходит сегодня. По нашим оценкам, в системах ГСУ используется не более 5% данных методов, что, безусловно, не может обеспечить эффективную работу по планированию и управлению как государством в целом, так и его регионами.

Концепция современного ГСУ должна включать *основные принципы, обеспечивающие системный подход к его организации и реализации* [9, с. 31–32], которые перечислены ниже.

1. *Стратегический менеджмент должен стать системообразующим ядром всей системы управления, он определяет и регулирует развитие всех видов управления и видов ее деятельности. Сегодня необходимы новые стратегии трансформации экономики и социальной сферы.*
2. *На эффективность ГСУ определяющим образом влияет человеческий фактор (знания, опыт, позитивные внутренние ценности, мотивация, социальная ответственность), поэтому необходимо выявлять и выдвигать на руководящие должности новых крупных лидеров развития промышленности, науки, отраслей, обладающих социальной ответственностью, властью, ресурсами и способных достичь и превзойти мировые уровни конкурентоспособности стран-лидеров.*
3. *Для различных конфигураций внешней и внутренней сред ГСУ необходимо разрабатывать различные стратегии, а не ограничиваться одной. Сегодня в основном подготовлены «парадные» и нереальные либо пессимистические, ничего не решающие, стратегии развития. Необходима разработка основной и двух-трех резервных стратегий, которые могут решить проблемы развития в условиях любых изменений.*
4. *Изучение внутренней и внешней сред следует производить совместно на базе синтеза, а не отдельного анализа, нарушающего их диалектическое единство.* Россия вступила в ВТО, а в отраслях до сих пор это не осознали. Необходимо

для каждой компании и отрасли провести интеграционный анализ стратегических путей их развития с учетом внешних и внутренних изменений.

5. *Стратегическое управление должно быть многоцелевым, предусматривать разработку комплексов целей.* В качестве важнейших критериев развития необходимо ввести: жизнеспособность экономики (конкурентоспособность и устойчивость), уровень жизни населения, деbüroкратизацию, полные экономические результаты; в качестве факторов развития — новых лидеров, новые научно-технические решения, социальный прогресс, рост человеческого капитала, синергию в управлении.
6. Процесс ГСУ во всех отраслях и при разработке стратегии развития РФ сегодня осуществляется бессистемно (что делает стратегии нежизнеспособными), а *должен быть организован на основе системной модели, учитывающей правильную последовательность этапов формирования стратегии, связи между ними, факторы влияния, разработку специальных систем управления и контроля внедрения стратегии* [9, с.34–38].
7. *Организация процессов ГСУ должна препятствовать возникновению бюрократии в управлении,* так как она ведет к деградации управления и человеческого капитала, потере конкурентоспособности. Для этого можно использовать новые возможности цифровых технологий, позволяющих обеспечить непрерывный контроль, оценку эффективности и обоснованности принимаемых решений на всех уровнях управления, проводить мониторинг результатов государственного управления, определять соответствие руководителей занимаемым должностям по установленным критериям.
8. Различные виды ГСУ требуют разработки специфических количественных критериев, комплексов целей и методов управления. *Для каждой отрасли экономики, каждой сферы государственного управления следует применить систему от трех до семи количественно определенных и конкретных интегральных критериев эффективности, по которым можно быстро оценивать и контролировать экономические и социальные результаты развития и качество руководства. Продвижение и оплата руководителей должны непосредственно зависеть от этих критериев.* Сегодня такой связи нет, поэтому нет и результатов, вместо динамичного развития по многим направлениям — стагнация, как это было и в СССР в кризисные периоды.

Доходы многих руководителей в РФ сегодня совершенно не соответствуют результатам их работы. В Евросоюзе это осознали и срочно вводят существенные ограничения по доходам руководства и менеджеров банков. Следовало бы обратить внимание на это. Доходы руководителей должны определяться только результатами развития, новыми экономически эффективными решениями, переходом на новый уровень конкурентоспособности. Необходимо устранить экономический парадокс российского управления — эффективность управления намного ниже, чем в других странах, а доходы руководителей существенно выше доходов зарубежных конкурентов. Для этого нужно связать уровень оплаты труда руководителей с объективными интегральными результатами развития их систем, а не с их должностями и псевдопоказателями «успехов», как это сегодня делает бюрократия.

9. *Эффективный процесс ГСУ основан на образовании в системах государственного управления интеллектуального ядра на базе сети команд, объединяющих наиболее квалифицированных и талантливых руководителей, менеджеров*

и специалистов, способных решить стратегические проблемы, правильно определить пути развития и ключевые факторы успеха. Следует отказаться от старого принципа директивного руководства, который до сих пор действует повсеместно, когда все ничего не делают, а ждут, что скажет руководство. Проблемы развития могут решить только команды специалистов, способных мыслить раскрепощенно, инновационно и нестандартно, но не бюрократизированные структуры, которые не создадут ничего нового.

Нарушение любого из указанных принципов ведет к потере эффективности системы государственного управления, а если нарушается несколько принципов, то система деградирует и саморазрушается. Предотвратить это может только трансформация, а не модернизация государственного управления и экономики.

Литература

1. Шпилов Е., Петров И. Дорога на саммит привела к уголовному делу. URL: http://www.gazeta.ru/auto/2012/06/19_a_4631669.shtml (дата обращения: 10.01.2013).
2. Особенности проведения строительных тендеров. URL: <http://www.mtkp.net/stroimat/2552-osobennosti-provedeniya-stroitelnyh-tenderov.html> (дата обращения: 15.01.2013).
3. Проблемы особенностей проведения тендеров в России и странах Европы. URL: <http://www.ats-tender.ru/articles/79.html> (дата обращения: 20.01.2013).
4. Маленков Ю. А. О необходимости системного подхода в развитии сферы образовательных услуг // Экономическое возрождение России. 2012. № 3. С. 35–42.
5. Яковец Ю. В. Закономерности трансформации общества в ритме циклично-генетической динамики // Экономическое возрождение России. 2004. № 2. С. 20–23. URL: <http://ekvr.narod.ru/revival5.htm> (дата обращения: 18.01.2013).
6. Гранберг А. Г. Экономическое пространство России: Вечные проблемы, трансформационные процессы, поиск стратегий // Экономическое возрождение России. 2004. № 1. С. 16–22.
7. Гольченко Ю. В., Озеров П. В. Управление развитием региона: трансформационно-экономический аспект // Региональная экономика. 2011. № 9. URL: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=612 (дата обращения: 20.01.2013).
8. Инновационные приоритеты государства / под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Иванова. М.: Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 2005. 275 с.
9. Маленков Ю. А. Стратегический менеджмент: учебник. М.: Проспект. 2011. 224 с.

Статья поступила в редакцию 15 апреля 2013 г.